

Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften
über die Verwendung der Stellplatzablöse
in den Landesbauordnungen

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades

der Juristischen Fakultät
der Universität Regensburg

vorgelegt von

Sabine Münther

Di 9910236

00
PN
600
M948

UBR069028241033



00 / PN 600 M1948

127575758

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
<u>1. Teil: Problemstellung</u>	11
<u>2. Teil: Die Regelungen der Stellplatzablöse in den Landesbauordnungen</u>	13
<u>A. Die historische Entstehung der Stellplatzablöse</u>	13
<u>B. Übersicht über die Stellplatzablöseregelungen der Landesbauordnungen</u>	14
I. Musterbauordnung	14
II. Brandenburgische Bauordnung	15
III. Bauordnung für Berlin	15
IV. Landesbauordnung für Baden-Württemberg	15
V. Bayerische Bauordnung	17
VI. Bremische Bauordnung	19
VII. Hessische Bauordnung	20
VIII. Hamburgische Bauordnung	21
IX. Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern	21
X. Niedersächsische Bauordnung	22
XI. Bauordnung für Nordrhein-Westfalen	23
XII. Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz	24
XIII. Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein	24
XIV. Sächsische Bauordnung	25
XV. Bauordnung für das Saarland	25
XVI. Bauordnung für das Land Sachsen-Anhalt	25
XVII. Bauordnung für Thüringen	26
<u>C. Vergleich der Regelungen</u>	26
I. Grundsätzliche Ähnlichkeiten und Unterschiede der Stellplatzablöseregelungen	26
II. Ähnlichkeiten und Unterschiede bezüglich der Verwendungsmöglichkeiten der Stellplatzablöse	27
1. Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen	27
2. Instandhaltung vorhandener öffentlicher Parkeinrichtungen	27
3. Bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern	28
a) Öffentlicher Personennahverkehr	28
b) Fahrradverkehr	32

<u>3. Teil: Arten der öffentlichen Abgaben</u>	33
<u>1. Kapitel: Öffentliche Abgaben und die Notwendigkeit der Abgrenzung</u>	33
<u>2. Kapitel: Steuer</u>	34
A. Begriff der Steuer in der Verfassung	34
B. Deckung des Finanzbedarfs des Staates	35
C. Zugriffsobjekt	36
D. Besondere Steuerarten	37
I. Besitzsteuern	37
II. Verkehrs-, Umsatz-, Verbrauchssteuern und Zölle	37
III. Zwecksteuern	38
IV. Lenkungssteuern	38
E. Definitionskriterien	39
I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	39
II. Zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs	40
III. Endgültiges Zufallen	41
IV. „Voraussetzungslosigkeit“	41
V. Einstellung in den Haushaltsplan	42
F. Zulässigkeitskriterien	42
I. Materielle Ertragshoheit	42
II. Verwaltungshoheit	42
III. Einstellung in den Haushaltsplan	43
IV. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen	43
<u>3. Kapitel: Vorzugslasten</u>	44
<u>4. Kapitel: Gebühr</u>	44
A. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	44
B. Gebühr und Verfassung	45
C. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip	46
D. Lenkungsgebühr	47
E. Definitionskriterien	47
I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	47
II. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	47
III. Individueller Erhebungsgrund	47
IV. Zur Kostendeckung	48
V. Vorenthaltbarkeit der Leistung	48
F. Zulässigkeitskriterien	48
I. Individueller Erhebungsgrund	48
II. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen	49

<u>5. Kapitel: Beitrag</u>	49
A. Möglichkeit der Nutzung	49
B. Beitrag und Gebühr	49
C. Besondere Beitragsarten	49
I. Mitgliedsbeitrag	49
II. Kurtaxe	50
D. Aufwandsdeckungs- und Äquivalenzprinzip	50
E. Definitionskriterien	50
I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	50
II. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	50
III. Individueller Vorteil	50
F. Zulässigkeitskriterien	51
I. Individueller Erhebungsgrund	51
II. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen	51
1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	51
2. Kompetenzen	51
<u>6. Kapitel: Sonderabgaben</u>	52
A. Sonderabgabenjudikatur des Bundesverfassungsgerichts	52
I. Die Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe, BVerfGE 55, 274 ff.	52
1. Aus der Urteilsbegründung	52
2. Ergebnis	54
II. Die Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe, BVerfGE 57, 139 ff.	54
1. Aus der Urteilsbegründung	54
2. Ergebnis	55
III. Die Entscheidung zur Investitionshilfeabgabe, BVerfGE 67, 256 ff.	56
1. Aus der Urteilsbegründung	56
2. Ergebnis	56
IV. Die Entscheidung zur Künstlersozialversicherung, BVerfGE 75, 108 ff.	57
1. Aus der Entscheidungsbegründung	57
2. Ergebnis	57
V. Die Entscheidung zur Fehlbelegungsabgabe, BVerfGE 78, 249 ff.	57
1. Aus der Entscheidungsbegründung	57
2. Ergebnis	57
VI. Die Entscheidung zu den Absatzfonds, BVerfGE 82, 159 ff.	58
1. Aus der Entscheidungsbegründung	58
2. Ergebnis	58
VII. Die Entscheidung zum Kohlepfennig, BVerfGE 91, 186 ff.	58
1. Aus der Entscheidungsbegründung	58
2. Ergebnis	59
VIII. Die Entscheidung zur Feuerwehrabgabe, BVerfGE 92, 91 ff.	59
1. Aus der Entscheidungsbegründung	59
2. Ergebnis	61

IX. Die Entscheidung zum Wasserpfeffig, BVerfGE 93, 319 (338 ff.)	61
1. Aus der Entscheidungsbegründung	61
2. Ergebnis	62
X. Sonderabgaben und Verfassung: Zusammenfassung	63
XI. Gruppen von Sonderabgaben und deren Zulässigkeitsvoraussetzungen	
nach der Rechtsprechung	63
1. Finanzierungsabgaben	63
a) Klarer Unterschied zur Steuer	63
b) Beurteilung nur nach materiellen Kriterien	63
c) Legitimer Sachzweck, besondere Aufgabe, keine Erhebung für allgemeinen Finanzbedarf	64
d) Homogene Gruppe	64
e) Sachnähe, Gruppenverantwortung	64
f) Sachgerechte Verknüpfung, gruppennützige Verwendung	64
g) Fortdauernde Legitimation	64
h) Strenge Auslegung der Kriterien	64
2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	64
a) Klarer Unterschied zur Steuer	65
b) Beurteilung nur nach materiellen Kriterien	65
c) Legitimer Sachzweck, besondere Aufgabe, keine Erhebung für allgemeinen Finanzbedarf	65
d) Homogene Gruppe	65
e) Fortdauernde Legitimation	65
f) Eingeschränkte Geltung der Kriterien Sachnähe, Gruppenver- antwortung, gruppennützige Verwendung	65
g) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	65
h) Verhältnis der Abgabeschuldner zum Lenkungszweck	66
i) Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens	66
j) Keine Finanzierungsfunktion	66
3. Sonstige Sonderabgaben in der Rechtsprechung	66
a) Verursacherabgaben	66
b) Förderungsabgaben	67
c) Ausgleichsabgaben, Ersatzabgaben	67
d) Abschöpfungsabgabe	67
e) Abgaben eigener Art	67
B. Die Sonderabgabe in der Literatur	68
I. Notwendige Unterteilung der Sonderabgaben	68
II. Sonderabgabebetypen	68
1. Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	69
2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	70
3. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion	71

III. Kriterien für die Einordnung als Sonderabgabe	71
1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	72
2. „Voraussetzungslosigkeit“	72
3. Allgemeine Sachgesetzgebungskompetenz	72
4. Konkurrenzsituation zur Steuer	72
5. Finanzielle Sonderbelastung	73
IV. Abgrenzungskriterien, die auch Zulässigkeitskriterien darstellen	73
1. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung	73
2. Keine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, kein Einfließen in den allgemeinen Haushalt	73
3. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck	73
4. Bestimmte Gruppe	74
5. Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens	74
V. Zulässigkeitsvoraussetzungen	74
1. Kompetenz aus allgemeiner Sachgebietskompetenz	74
2. Legitimes Ziel, Sachaufgabe	74
3. Keine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, kein Einfließen in den allgemeinen Haushalt	75
4. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck	75
5. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung	76
6. Bestimmte, homogene Gruppe	76
7. Negative Abgrenzung: Keine Steuer, keine Vorzugslast	77
8. Fortdauernde Legitimation	77
VI. Spezieller Zurechnungsgrund je nach Art der Sonderabgabe	77
1. Finanzierungs Sonderabgaben	77
a) Besondere Finanzierungsverantwortlichkeit	77
b) Sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Begünstigung	78
c) Strikte und strenge Auslegung der Voraussetzungen	79
2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	79
a) Kein Finanzierungszweck	80
b) Eingeschränkte Geltung von Sachnähe, Gruppenverantwortung, gruppennütziger Verwendung	80
c) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	80
d) Beziehung der Abgabeschuldner zum Lenkungszweck	81
e) Konkrete Festlegung des Verwendungszwecks	82
3. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion	82
a) Befreiung von einer Rechtspflicht	82
b) Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens, gruppennützige Verwendung	83

<u>4. Teil: Die Verfassungsmäßigkeit der Verwendung der Stellplatzablöse in den Landesbauordnungen</u>	84
<u>1. Kapitel: Einordnung der Stellplatzablöse als Abgabenart</u>	84
A. Erfüllung der steuerspezifischen Kriterien	84
I. Definitionskriterien	84
1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	84
2. Zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs als Merkmal der Steuer	85
3. Endgültiges Zufallen	85
4. „Voraussetzungslosigkeit“	85
5. Eingliederung in den Haushaltsplan	86
II. Ergebnis	86
B. Erfüllung der gebührenspezifischen Kriterien	86
I. Definitionskriterien	86
1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	86
2. Endgültiges Zufallen an ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	86
3. Individueller Erhebungsgrund	86
4. Zur Kostendeckung	87
5. Vorenhaltbarkeit der Leistung	87
II. Zulässigkeitskriterien, individueller Erhebungsgrund	87
III. Ergebnis	88
C. Erfüllung der beitragspezifischen Kriterien	88
I. Definitionskriterien	88
1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	88
2. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	88
3. Individueller Vorteil	88
II. Zulässigkeitskriterien	89
III. Ergebnis	89
D. Erfüllung der sonderabgabenspezifischen Kriterien	89
I. Definitionskriterien	89
1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	89
2. „Voraussetzungslosigkeit“	90
3. Allgemeine Sachgesetzgebungskompetenz	90
4. Konkurrenzsituation zur Steuer	91
5. Finanzielle Sonderbelastung	91
II. Abgrenzungskriterien, die auch Zulässigkeitskriterien enthalten	91
1. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung	91
2. Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, Einfließen in den allgemeinen Haushalt	92
3. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck	92
4. Bestimmte Gruppe	93
5. Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens	93
III. Zwischenergebnis	93

IV. Zulässigkeitsvoraussetzungen	93
1. Kompetenz aus allgemeiner Sachgebietskompetenz	93
2. Legitimes Ziel, Sachaufgabe	93
3. Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, Einfließen in den allgemeinen Haushalt	94
4. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck	94
5. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung	96
a) Verwendung für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen	97
b) Verwendung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen	97
c) Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern	97
aa) Beispiel: Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr	99
bb) Beispiel: Verwendung für den Fahrradverkehr	100
cc) Beispiel: Parkleitsysteme	101
dd) Übrige Verwendungsmöglichkeiten	101
6. Das Erfordernis einer bestimmten, homogenen Gruppe	101
7. Negative Abgrenzung: Keine Steuer, keine Vorzugslast	102
8. Fortdauernde Legitimation	103
V. Zwischenergebnis	104
VI. Spezieller Zurechnungsgrund je nach Art der Sonderabgabe	105
1. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	105
a) Kein Finanzierungszweck	106
b) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion	107
c) Beziehung der Abgabenschuldner zum Lenkungszweck	108
d) Konkrete Festlegung des Verwendungszwecks	109
2. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion	109
a) Befreiung von einer Rechtspflicht	110
b) Gruppennützige Verwendung	111
aa) Verwendung für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher und privater Parkmöglichkeiten	112
bb) Verwendung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen	113
c) Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern	114
aaa) Beispiel: Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr	114
bbb) Beispiel: Verwendung für den Fahrradverkehr	117
ccc) Beispiel: Verwendung für Parkleitsysteme	119
ddd) Übrige Möglichkeiten	120
3. Finanzierungsabgabe	121
a) Besondere Finanzierungsverantwortlichkeit	122
aa) Sachnähe	122
bb) Gruppenverantwortung	124
b) Sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Begünstigung durch gruppennützige Verwendung	125

VII. Zwischenergebnis	126
VIII. Sonstige Verfassungsmäßigkeitskriterien	126
a) Eingriff in Artikel 12 I GG	127
b) Eingriff in Artikel 14 I GG	128
c) Eingriff in Artikel 2 I GG	129
aa) Regelungen der Bauordnungen mit 80 % Kostenbelastung	132
bb) Regelungen der Bauordnungen mit 60 % Kostenbelastung	133
cc) Regelungen der Bauordnungen ohne genaue Festlegung	134
d) Eingriff in Artikel 3 I GG	135
e) Abgabenmaßstäbe für Sonderabgaben	137
2. Kapitel: Ergebnis	138
A. Art der Abgabe	138
B. Erfüllung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	139
I. Sonderabgabe mit Ersatzfunktion	140
II. Finanzierungsabgabe	140
III. Sonderabgabe mit Antriebs- und /oder Ausgleichsfunktion	141
C. Probleme der Verwendung	141
I. Das Erfordernis der Bestimmtheit	141
II. Das Erfordernis der Gruppennützigkeit	142
III. Bindung durch die Verhältnismäßigkeit	142
D. Ausblick	144
Anhang (Auszüge aus den Landesbauordnungen)	147
Literaturverzeichnis	156
Materialsammlung	167
Entscheidungs-Register	169

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AK	Alternativkommentare
AO	Abgabenordnung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BadWürttFeuerwehrG	Baden-Württembergisches Feuerwehrgesetz
BA-Technik	Betriebsanweisung für den technischen Dienst der Bundesanstalt für Flugsicherung
BauGB	Baugesetzbuch
BayKAG	Bayerisches Kommunalabgabengesetz
BayFeuerwehrG	Bayerisches Feuerwehrgesetz
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes in der amtlichen Sammlung
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes in der amtlichen Sammlung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DAR	Deutsche Autorecht
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DB	Der Betrieb
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuerrechtszeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVWVG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	EG Ministerrat
EU	Europäische Union
f.	folgend
ff.	fortfolgende
FinArch.	Finanzarchiv
GewArch.	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Hrsg.	Herausgeber
i. d. F. v.	in der Fassung vom
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
i. V. m.	im Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristische Zeitschrift
KAG	Kommunalabgabengesetz
MIV	Motorisierte Individualverkehr
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue VerwaltungsrechtsZeitschrift
ö. R.	öffentliches Recht
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
P + R	Park and ride
RGarO	Reichsgaragenordnung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaftsverwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Raum- und Planungsrecht

1. Teil: Problemstellung

In fast jeder Bauordnung der Länder der Bundesrepublik Deutschland existiert eine Regelung, nach der es möglich ist, die bauordnungsrechtliche Pflicht zur Erstellung von Abstellmöglichkeiten für vorhandene oder zu erwartende Kraftfahrzeuge durch die Zahlung eines Geldbetrages „abzulösen“. Die Möglichkeit, solche Abweichungen von der Regel im Baurecht zu gewähren, will das Fachschrifttum aus den Grundrechten und Verfassungsprinzipien, wie z.B. dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit ableiten¹.

Die Pflicht zum Bau von Stellplätzen und Garagen tritt in Erscheinung, sobald ein Grundstück baulich genutzt wird. Durch den Anfahrtsverkehr, der durch ein bebautes Grundstück vermehrt hervorgerufen wird, entsteht eine Gefährdung der Leichtigkeit des fließenden Verkehrs, sobald die Fahrzeuge im öffentlichen Verkehrsraum abgestellt werden. Zur „Philosophie“ des Baurechts gehört es, daß diese von der Grundstücksnutzung ausgehende Gefahr grundsätzlich dadurch beseitigt werden muß, daß der durch die Grundstücksnutzung verursachte Zufahrtsverkehr auf dem Grundstück selbst aufgenommen wird. Alternativ bieten die meisten Bauordnungen die Möglichkeit, die Herstellungspflicht dadurch zu erfüllen, daß Stellplätze auf einem anderen Grundstück in der Nähe errichtet werden.

Es gibt jedoch Fälle, in denen die sogenannte Naturalherstellung auf dem Baugrundstück oder in dessen Nähe nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist. In einem solchen Fall sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung nicht gegeben, da die grundstücksnahe Unterbringung des Anfahrtsverkehrs zu den öffentlich-rechtlichen Pflichten zählt, die erfüllt werden müssen, um eine Baugenehmigung zu erhalten. Es gibt für Härtefälle Befreiungsmöglichkeiten, die jedoch als Ausnahmeregelung nur in wenigen Fällen greifen werden. Außerdem ist es nach allen Bauordnungen möglich, durch Regelungen in Bebauungsplänen oder durch Ortssatzungen die Herstellung von Stellplätzen zur Aufnahme des parkenden Anfahrtsverkehrs zu untersagen oder zu beschränken. Die Erfüllung dieser rechtlichen Vorschriften ist grundsätzlich Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung.

Um dem Bauherrn in solchen Fällen die Möglichkeit zu eröffnen, seine Pläne zu verwirklichen², wird seit langem die Zahlung einer Ablöse, als Substitut der Herstellung, zur Erfüllung der Stellplatzpflicht anerkannt und in der Praxis angewandt³. Zu Zeiten der Reichsgaragenordnung und auch noch danach war umstritten, ob durch die Ablöse das sogenannte allgemeine Koppelungsverbot verletzt würde⁴, also eine öffentliche Leistung mit einer Gegenleistung verbunden würde, die in keinem Zusammenhang hiermit stehe. Die Verletzung dieses allgemeinen Koppelungsverbot wurde jedoch

¹Erwe, Ausnahmen und Befreiungen im Baurecht, 30 ff., 42

²Reisnecker, BayVBl. 1968, 9 (9, 14)

³Campenhausen, DÖV 1967, 662 (667)

⁴Ortloff, NVwZ 1982, 75 (76)

für die Befreiung von der Stellplatzpflicht und die Zahlung einer Ablöse meist verneint. Teilweise wurde allerdings als Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gegenleistung ein Vorteil des Bauherrn gefordert, der sich aus der Ablöseverwendung ergeben sollte, um einen Zusammenhang zu wahren. Auch war fraglich, ob ein öffentlich-rechtlicher Vertrag als Handlungsform zulässig war, wenn keine ausdrückliche Handlungsformermächtigung vorlag⁵. Inzwischen wurde in fast jede Landesbauordnung und in die Musterbauordnung des Bundes eine Ablöseregelung aufgenommen.

Hierbei treten Probleme bezüglich der grundsätzlichen Vereinbarkeit mit der Verfassung und den Grundrechten auf. Sie betreffen vor allem die Höhe der Ablöse und die Verwendung der Ablösebeträge.

Die generelle Möglichkeit der Erhebung von außersteuerlichen Abgaben ist zwar unbestritten, die Regelungen bedürfen jedoch der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Da jede Abgabenart unterschiedliche Ziele verfolgt und an unterschiedliche Sachverhalte anknüpft, bedarf jede einer eigenen „individuellen“ verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Je nach Abgabenart sind dabei die Zulässigkeitsvoraussetzungen unterschiedlich; es ist eine klare Unterscheidung zwischen den einzelnen Abgabenarten erforderlich.

Die Einordnung der Stellplatzablöse hat sich an den herausgearbeiteten Kriterien zur Abgrenzung der Abgabenarten zu orientieren und muß dann daraufhin untersucht werden, ob sie den entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen genügt. In diesem Zusammenhang kommt den Verwendungsmöglichkeiten der Stellplatzablöse eine besondere Bedeutung zu.

⁵Ehlers, DVBl. 1986, 529 (537)

2. Teil: Die Regelungen der Stellplatzablöse in den Landesbauordnungen

A. Die historische Entstehung der Stellplatzablöse

Die Reichsgaragenordnung⁶ war eine Verordnung, die Regelungen im Zusammenhang mit Garagen und Einstellplätzen enthielt. § 2 I RGarO legte fest, daß bei Errichtung, Umbau und Erweiterungsbauten von Wohnstätten, Betriebs- und Arbeitsstätten oder ähnlichen baulichen Anlagen, die hierdurch eine erhebliche Wertsteigerung erhielten und für die ein Kraftfahrzeugverkehr von Bewohnern oder Betriebsverkehr vorhanden oder zu erwarten war, Einstellplätze in geeigneter Größe, Lage und Beschaffenheit samt der notwendigen Zubehöranlagen auf dem Baugrundstück oder in der Nähe zu schaffen sind. Im Jahre 1964 wurde angenommen, daß diese Regelung dem Baupolizeirecht zuzuordnen sei und daher nicht in die Zuständigkeit des Bundes, sondern der Länder fallen würde. § 2 und § 58 RGarO seien auch nicht nach Art. 125 GG Bundesrecht geworden, sondern würden als Landesrecht weitergelten⁷. Die Vorschriften der RGarO waren bei der Erteilung einer Baugenehmigung als zwingende Vorschriften zu beachten⁸. Eine Befreiung war nach § 58 II RGarO möglich, wenn eine offenbar nicht beabsichtigte Härte im Einzelfall vorlag, keine wesentliche Beeinträchtigung der Belange von Beteiligten erfolgte und die Abweichung mit öffentlichen Belangen vereinbar war. Da jedoch der Verzicht auf die Stellplatzbefreiung zu einer Belastung der öffentlichen Verkehrsflächen führte, standen meist öffentliche Belange der Befreiung nach § 58 II RGarO entgegen⁹.

Die Verpflichtung zur Schaffung von Stellplätzen wurde als Auflage zur Baugenehmigung angeordnet und entsprechend durchgesetzt¹⁰. Im Falle der Unmöglichkeit der Pflichterfüllung wurde ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen, durch den die Pflicht zur Zahlung eines Betrages zugunsten der Erweiterung öffentlicher Parkflächen begründet und die Stellplatzbefreiung als „abgelöst“ betrachtet wurde¹¹.

Insbesondere bei der Gestaltung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag wurden Probleme gesehen. Vor allem sah man diese unter dem Gesichtspunkt eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz, da in manchen Fällen die Ablösungszahlung durch Verwaltungsakt, in anderen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt wurden¹², und es noch keine Richtlinien für die Ablöse gab.

Später war umstritten, ob das allgemeine Koppelungsverbot, das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hergeleitet wird¹³, durch die Verbindung der Befreiung von der Stellplatzpflicht mit der Verpflichtung zu einer Zahlung verletzt sei. Es ist verletzt,

⁶Reichsgaragenordnung vom 17.02. 1939; in: Kleffner, Kommentar zur Garagenordnung

⁷Lütkes, Reichsgaragenordnung, 6, 7

⁸Lütkes, Reichsgaragenordnung, 7

⁹Lütkes, Reichsgaragenordnung, 10

¹⁰Thiel / Froberg, Garagenbaurecht der Bundesländer, 137

¹¹Thiel / Froberg, Garagenbaurecht der Bundesländer, 138 ff.

¹²Thiel / Froberg, Garagenbaurecht der Bundesländer, 141

¹³Schachel, DVBl. 1980, 1038 (1039)

wenn zwischen Leistung und Gegenleistung kein innerer Zusammenhang besteht¹⁴, also eine staatliche Leistung von einer damit nicht in Zusammenhang stehenden Gegenleistung abhängig gemacht wird. Das Koppelungsverbot sei jedoch nicht verletzt, so hatte man argumentiert, wenn ein zumindest innerer Zusammenhang bestehe. Zusätzlich dürfe keine Schlechterstellung des Vertragspartners in dem Sinne erfolgen, daß er durch die Gewährung der staatlichen Leistung stärker belastet würde, als ohne diese. Das bedeutet im konkreten Fall, daß bei der Befreiungsgewährung von der Realherstellungspflicht eine höhere Ablöse bezahlen müßte, als dem Bauherrn Realherstellungskosten entstehen würden¹⁵. Bei der Stellplatzablöse besteht ein innerer Zusammenhang zwischen der Befreiung von der Stellplatzherstellungspflicht und der Zahlung von Geldmitteln für die Schaffung von öffentlichem Parkraum¹⁶. Eine gesetzliche Grundlage für die Ablösungsvereinbarung ist gerade bei Baudispensfällen - da sie dort schon immer üblich war - nicht unbedingt erforderlich. Es genügt, wenn kein Gesetz ausdrücklich die Übernahme einer derartigen Leistungsverpflichtung verbietet¹⁷.

B. Übersicht über die Stellplatzablöseregeln der Landesbauordnungen

I. Musterbauordnung¹⁸

Nach § 48 V der Musterbauordnung kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Stellplatzherstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt, wenn die Stellplatzherstellung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist. Falls die Herstellung durch örtliche Bauvorschriften oder Bebauungsplan aus Gründen des Verkehrs oder aus städtebaulichen Gründen untersagt oder eingeschränkt ist, so ist auch in diesem Fall ein Geldbetrag zu zahlen.

Der Geldbetrag darf sechzig vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von öffentlichen Parkeinrichtungen oder privaten Stellplätzen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes, nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages, der je Stellplatz zu entrichten ist, soll durch Satzung festgelegt werden.

Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen, für die Modernisierung, Instandhaltung und Instandsetzung öffentli-

¹⁴Campenhausen, DÖV 1967, 664

¹⁵Campenhausen, DÖV 1967, 664

¹⁶BVerwG, Urteil vom 13.07.1979, DÖV 1979, 757

¹⁷Campenhausen, DÖV 1967, 664; Reinsnecker, BayVBl. 1968, 10

¹⁸Die vorliegende Fassung der Musterbauordnung wurde von der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Bundesländer (ARGEBAU) am 11. Dezember 1993 als Muster für die Länder der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Abgedruckt in: Böckenförde / Temme, Musterbauordnung, VII ff.: Entwicklung der Musterbauordnung; § 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung; Stand: 01.03.1994

cher Parkeinrichtungen oder für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verwenden.

Die Musterbauordnung ist kein geltendes Recht, sondern ein zwischen den zuständigen Referaten von Bund und Ländern abgestimmter Entwurf, der den Ländern eine Hilfe bei der Gestaltung ihrer Landesbauordnungen sein soll¹⁹. Die Verwendung der Stellplatzablösungen, die vorgeschlagen wird, umfaßt verschiedene Varianten, die größtenteils von den Landesbauordnungen übernommen wurden.

II. Brandenburgische Bauordnung²⁰

Eine Ablösung der Stellplatzherstellung kann von der Bauaufsichtsbehörde gewährt werden, wenn die Stellplatzherstellung nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist und die Gemeinde zustimmt. Die Ablösung kann gefordert werden, wenn die Herstellung unmöglich ist oder sie aus Gründen des Verkehrs, durch Satzung oder durch Festsetzungen des Bebauungsplans, untersagt oder eingeschränkt wurde.

Der Geldbetrag soll den anteiligen, durchschnittlichen Herstellungskosten von öffentlichen oder privaten Stellplätzen, einschließlich des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder bestimmten Teilen des Gemeindegebietes, entsprechen. Je Stellplatz sind 25 qm, ebenerdig, zu veranschlagen.

Der Geldbetrag ist von der Gemeinde für die Herstellung und Instandhaltung zusätzlicher öffentlicher Einrichtungen für Stellplätze und Abstellplätze oder von zusätzlichen privaten Stellplätze und für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Instandsetzung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden.

III. Bauordnung für Berlin²¹

Eine grundsätzliche Stellplatzpflicht besteht nur noch für eine ausreichende Anzahl von Stellplätzen für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl. Eine Regelung der Ablöse findet sich nicht. Ursprünglich bestand eine Stellplatzpflicht mit Pflicht zur Ablösungszahlung, die in eine Stellplatzpflicht ohne Ablösungspflicht geändert wurde. Die Vorschrift über die Pflicht, eine Ablöse zu zahlen, die ursprünglich bestand²², wurde aus der bauordnungsrechtlichen Regelung herausgenommen.

IV. Landesbauordnung für Baden-Württemberg²³

Wenn es nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist, der Stellplatzherstellungspflicht nachzukommen, kann die Baurechtsbehörde mit Zustimmung der Gemeinde zulassen, daß der Bauherr zur Erfüllung einen Geldbetrag an die Gemeinde zahlt. Die

¹⁹Böckenförde / Temme, Musterbauordnung, XVII

²⁰§ 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung vom 01.06.1994; Stand 15.08.1994

²¹§ 48 Bauordnung für Berlin in der Fassung vom 01.11.1997; Stand 15.11.1997

²²Grundeis / Steinhoff, Bauordnung für Berlin, (Stand 28.02.1985), § 48 III, Rz. 15 ff.

²³§ 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg vom 08.08.1995; Stand 01.09.1995

Zustimmung der Gemeinde ist eine Ermessensentscheidung²⁴, sie stellt keinen Verwaltungsakt dar²⁵. Bei der Entscheidung der Gemeinde sind die Interessen des Bauherrn mit öffentlichen Belangen abzuwägen, die vor allem Gründe des Verkehrs sein können²⁶. Die Zulassung der Ablöse ist eine eigenständige Entscheidung der Baurechtsbehörde, die einen Verwaltungsakt darstellt²⁷. Sie steht im Ermessen der Baurechtsbehörde, wobei zu beachten ist, daß Primärverpflichtung die Realherstellung ist²⁸. Die Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs sind zu berücksichtigen. Je erheblicher die Beeinträchtigungen sind, umso mehr Nachteile sind dem Bauherrn zuzumuten²⁹.

Die Ablösung ist eine vollwertige Erfüllung der Stellplatzverpflichtung und es ist neben ihr keine weitere Ausnahme oder Befreiung von der Stellplatzpflicht erforderlich³⁰. Die Regeln über Ausnahmen, Abweichungen und Befreiungen (§ 56 LBO) gelten auch für die Stellplatzverpflichtung, jedoch geht § 37 LBO als spezielle Regelung vor³¹.

Ob große Schwierigkeiten vorliegen, die Stellplatzverpflichtung zu erfüllen, hängt davon ab, ob für den Bauherrn unzumutbare Nachteile dabei auftreten. Diese können finanzieller oder sonstiger Art sein³².

In der Landesbauordnung für Baden-Württemberg wird der Verwendungsvorschlag der Musterbauordnung, die Stellplatzablöse für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, übernommen. Hierfür werden als Beispiel Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Fahrradverkehrs aufgeführt. Die Verwendung für Anlagen und Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Fahrradverkehrs soll einen Beitrag zur Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr und zur Förderung umweltgerechter Verkehrskonzepte leisten³³. Es ist Sache der Gemeinden zu bestimmen, welche Einrichtungen sie schaffen will³⁴.

Die Gemeinde legt die Höhe des Geldbetrages fest. Für Stellplatzbedarf bei Wohnungen sind Abweichungen zuzulassen. Bei der Festsetzung des Geldbetrages hat die Gemeinde das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Die Höhe des Betrages soll sich an den ersparten Aufwendungen des Bauherrn und den Kosten der Gemeinde für die zu schaffenden Parkeinrichtungen orientieren³⁵. Meist wird die Gemeinde Ablösungsbestimmungen

²⁴Schlez, Baden-Württemberg, 128

²⁵Neuffer / Armin, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 81, 99

²⁶Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 49

²⁷Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 51

²⁸Dahlinger / Breig, Baden-Württemberg, C. 2, 2

²⁹Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 49

³⁰Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 47

³¹Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 59

³²Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 49

³³Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 55, 56

³⁴Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 56

³⁵Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 55

in Satzungsform oder als allgemeine Richtlinie erlassen³⁶. Eine Staffelung nach Zonen ist möglich, unter Umständen sogar erforderlich³⁷. Ebenfalls ist von Zeit zu Zeit eine Überprüfung und Anpassung möglich³⁸.

Nach § 37 III LBO kann die Baurechtsbehörde eine Herstellung zu einem späteren Zeitpunkt zulassen. Sie muß die Herstellung aussetzen, solange und soweit ein Bedarf an Stellplätzen und Garagen nachweislich nicht besteht und die zur Herstellung erforderlichen Flächen durch eine Baulast gesichert sind. Die Beweislast obliegt dem Bauherrn. Ein Bedarf besteht z.B. nicht, wenn Bewohner eines Gebäudes nachweislich über kein Kraftfahrzeug und keinen Führerschein verfügen. Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, besteht ein Anspruch des Bauherrn auf Aussetzung³⁹. Eine teilweise Aussetzung im Falle von „Job-Tickets“ ist möglich, wenn der Arbeitgeber den Beschäftigten, in der betroffenen baulichen Anlage, Zeitkarten für den öffentlichen Personennahverkehr zur Verfügung stellt und dadurch den Verkehr tatsächlich vermindert⁴⁰. Jedoch wird auch schon bei der Ermittlung der notwendigen Stellplätze eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr und z.B. auch an dessen Taktfrequenz berücksichtigt⁴¹. Diese Tatsachen sind ebenfalls für die Stellplatzabläse bedeutsam, da für die Ermittlung des Ablösebetrages von der Anzahl der notwendigen Stellplätze ausgegangen wird. Auch für die Stellplatzabläse ist eine Aussetzung möglich, wenn ein Bedarf an Parkeinrichtungen nachweisbar nicht besteht. Dies gilt auch im Falle der „Job-Tickets“.

V. Bayerische Bauordnung⁴²

Kann der Bauherr die Stellplatzpflicht nicht durch Herstellung auf seinem Grundstück oder in der Nähe erfüllen, so kann er die Verpflichtung durch die Zahlung eines Geldbetrages an die Gemeinde ablösen. Dieser ist für die Herstellung von Stellplätzen zu verwenden.

Wenn die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen durch die Festsetzungen eines Bauungsplans oder örtliche Bauvorschriften ausgeschlossen oder eingeschränkt wurde, kann die Erfüllung durch Zahlung einer Ablöse verlangt werden. Die Gemeinde hat in diesem Fall den Betrag für die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen an geeigneter Stelle oder für den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze zu verwenden. Wenn aus rechtlichen Gründen die Ablösung verlangt werden kann, so kann der Betrag auch für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Unterhaltung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und für Parkleitsysteme verwendet werden. Vorausset-

³⁶Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 125

³⁷OVG Lüneburg, Urteil vom 28. 4. 1987, BRS 47, Nr. 112

³⁸Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 125

³⁹Dahlinger / Breig, Baden-Württemberg, C. 2. 1, 1

⁴⁰Dahlinger / Breig, Baden-Württemberg, C. 2. 4, 3

⁴¹Dahlinger / Breig, Baden-Württemberg, C. 2. 5, 1 ff.

⁴²Art. 53 Bayerische Bauordnung vom 04.08.1997; Stand: 15.11.1997

zung hierbei ist eine bessere Ausnutzung von Parkeinrichtungen in den Gebieten, in denen der Ausschluß erfolgte.

Die Verpflichtung zur Zahlung eines Ablösungsbetrages kann nicht durch die Bauaufsichtsbehörde als Auflage in die Baugenehmigung aufgenommen werden, da dies bedeuten würde, daß die Gemeinde zum Abschluß eines Ablösungsvertrages gezwungen werden kann. Der Abschluß eines Ablösevertrages bedeutet für die Gemeinde, daß sie die Verantwortung übernimmt, den entstehenden ruhenden Verkehr unterzubringen. Außerdem hat sie einen Teil der Herstellungskosten zu tragen, da die Ablöse diese nicht hundertprozentig deckt. Da diese Entscheidungen im Ermessen der Gemeinde liegen, kann sie nicht zum Abschluß eines Ablösungsvertrages gezwungen werden⁴³. Der Abschluß eines derartigen Vertrages ist Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung⁴⁴.

Die Möglichkeit, eine Stellplatzablöse anstelle der Naturalherstellung nach Art. 52 BayO zu leisten, mildert die in der Stellplatzpflicht liegende Eigentumsbeschränkung⁴⁵. Als taugliche Handlungsform der Stellplatzablöse kommt nur der öffentlich-rechtliche Vertrag in Frage. Daher wird aus dem Gesetz eine Vertragsformermächtigung hergeleitet⁴⁶. Die Gemeinde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen im eigenen Wirkungskreis, wobei der Gleichheitssatz und öffentliche Belange zu beachten sind⁴⁷. Der Entschluß der Gemeinde, einen Stellplatzablösungsvertrag abzuschließen, ist kein Verwaltungsakt, sondern nur eine Willenserklärung im Vorfeld eines Vertrages⁴⁸.

Als Ablösungsbetrag ist ein angemessener Betrag zu entrichten. Der Bauherr soll durch die Ablösungszahlung weder besser noch schlechter gestellt werden, als bei Erfüllung der Realherstellungspflicht⁴⁹. Die Höhe der Ablösung wird durch die Gemeinde bestimmt. Die Bauaufsichtsbehörde ist nicht befugt, die Ablösungssumme hoheitlich festzusetzen⁵⁰.

Eine Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr ist nur im Falle des Ablösungsverlangens möglich⁵¹. Hierfür reicht es aus, daß ein Ablösungsverlangen gestellt werden kann; dies ist der Fall, wenn die Realherstellung rechtlich ausgeschlossen ist⁵².

⁴³Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 20

⁴⁴Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 1

⁴⁵Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 2.1

⁴⁶Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 2.3.1.1+4.; Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 10 f.

⁴⁷Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 2.3.1.2.; Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 13 f.

⁴⁸Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 10

⁴⁹Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 2.3.2.; Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 23; Koch / Moldovsky hält auch die Auferlegung der gesamten Herstellungskosten für öffentliche Parkmöglichkeiten noch für angemessen. Auch Baumgartner / Jäde / Weini (Rz. 24) gehen davon aus, daß eine 100 % Kostenlast angemessen ist, sie weisen jedoch darauf hin, daß üblicherweise ein Abschlag erfolgt, da nicht nur der Ablösende ein Nutzungsrecht erhält, sondern auch die Allgemeinheit. Es kommt daher auf die Einzelfallgestaltung an, ob eine volle Kostenbelastung noch verhältnismäßig ist.

⁵⁰Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 2.3.2

⁵¹Koch / Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 4.1; 4.3

⁵²Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 72

Die Forderung der Bauaufsichtsbehörde an den Bauherrn einen Ablösungsvertrag mit der Gemeinde zu schließen⁵³, ist im Falle, daß der Bauherr den erforderlichen Abschluß eines Ablösungsvertrages verweigert, eine Ermessensentscheidung in Form eines Verwaltungsaktes⁵⁴. Voraussetzung für den Erlaß einer Beschränkungssatzung nach Art. 98 II Nr. 4 BayBO ist, daß der ruhende Verkehr anderweitig untergebracht werden kann. Nur dann liegt eine rechtsfehlerfreie Abwägung zum Erlaß eines Bebauungsplanes mit Ausschluß oder Beschränkung der Herstellung von Stellplätzen oder Garagen vor. In einem solchen Fall kann die Ablösungszahlung auch für den öffentlichen Personennahverkehr verwendet werden. Die Gemeinde hat durch Vorleistungen sichergestellt, daß der ruhende Verkehr anderweitig untergebracht wird und hierdurch eine rechtsfehlerfreie Abwägung und einen Realherstellungsausschluß ermöglicht⁵⁵. Die Ablösung dient auch als Lastenausgleich für die Vorleistungen der Gemeinde⁵⁶. Die Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr beruht auf dem Gedanken, daß gerade ein vorhandener, gut ausgebauter öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) die rechtsfehlerfreie Untersagung der Realherstellung ermöglicht, da ein attraktiver ÖPNV zu dessen Benutzung motiviert. Dadurch wird der Stellplatzbedarf verringert⁵⁷. Die Verwendung für Parkleitsysteme wurde neu in die Bauordnung aufgenommen. Es muß jedoch ein räumlich verbessernder Bezug zu dem Gebiet der Stellplatzbeschränkung vorhanden sein⁵⁸.

VI. Bremische Bauordnung⁵⁹

Die Herstellungspflicht kann auch durch Zahlung eines Ablösungsbetrages erfüllt werden. Bei Wohnungsbauvorhaben kann allerdings im Einzelfall die Herstellung ganz oder teilweise verlangt werden.

Die Ablösung von geforderten Fahrradstellplätzen, kann nur ausnahmsweise durch Zahlung eines Ablösungsbetrages erfüllt werden.

Falls die Herstellung von Stellplätzen durch Festsetzungen in Bebauungsplänen oder Ortsgesetzen ganz oder teilweise ausgeschlossen wird, so ist die Verpflichtung durch Ablösezahlung zu erfüllen.

Die Höhe der Ablöse wird durch Ortsgesetz festgelegt, sie darf allerdings nicht 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten übersteigen.

Die Geldbeträge sind für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze, für die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher

⁵³Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 44

⁵⁴Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 43

⁵⁵Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 72

⁵⁶Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 72

⁵⁷Baumgartner / Jäde / Weini, BayBO, Art. 59 Rz. 2, 71

⁵⁸ Art. 53 I Bayerische Bauordnung vom 04.08.1997, Stand: 15.11.1997

⁵⁹§ 49 VII, VIII, IX Bremische Landesbauordnung vom 27.03.1995; Stand: 01.08.1995

Parkeinrichtungen, bauliche und andere Anlagen bzw. Einrichtungen zu verwenden, die geeignet sind, den Bedarf an Parkeinrichtungen für Kraftfahrzeuge zu verringern. Die allgemeine Verwendungsregelung der Musterbauordnung wird hier übernommen.

VII. Hessische Bauordnung⁶⁰

Die Gemeinden legen unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse fest, ob und in welchem Umfang Stellplätze oder Garagen und Abstellplätze für Fahrräder⁶¹, errichtet werden müssen, um den Erfordernissen des ruhenden Verkehrs zu genügen.

Die Gemeinde kann festlegen, daß die zur Herstellung von Stellplätzen Verpflichteten, unter Fortfall der Herstellungspflicht, an die Gemeinde einen Geldbetrag zu zahlen haben, wenn die Herstellung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder untersagt ist. Die Höhe des Geldbetrages ist in einer Satzung festzulegen.

Verwendet werden soll der Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen zugunsten des Gemeindegebietes, die Unterhaltung bestehender Parkeinrichtungen und für investive Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs oder Fahrradverkehrs. Die Verwendung des Geldbetrages muß einen Vorteil bewirken, d.h. die verkehrstechnische Erreichbarkeit des die Zahlungspflicht auslösenden Vorhabens muß verbessert werden.

Es wird der Gemeinde überlassen, eine Stellplatzpflicht zu begründen und diese zu gestalten, um ihr den Handlungsspielraum einzuräumen und damit spezifische Probleme vor Ort zu lösen⁶². Es ist möglich, die Baugenehmigung von der Entscheidung der Gemeinden zur Ablöse und der Zahlung eines Geldbetrages abhängig zu machen⁶³.

Die Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen kann bei besonderen Voraussetzungen verringert oder ausgesetzt werden. Beispielsweise ist dies der Fall, wenn der Arbeitgeber den Beschäftigten Job-Tickets für den ÖPNV zur Verfügung stellt, da dies eine Verringerung des Stellplatzbedarfes bewirkt⁶⁴. Die Bedingung, daß durch die Verwendung des Ablösungsbetrages ein Vorteil für das Baugrundstück entstehen muß, wurde aufgenommen, um eine verfassungsrechtlich gebotene Abgrenzung zur allgemeinen Steuerpflicht zu schaffen. Wobei dieser Vorteil in einer besseren Erreichbarkeit des Grundstücks mit dem öffentlichen Personennahverkehr oder dem Fahrrad liegen kann⁶⁵.

⁶⁰§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung vom 19.12.1994; Stand 01.02.1995

⁶¹Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, § 50, I B 1, 2.2

⁶²Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, § 50, I B 1, 1.3

⁶³§ 50 VIII Hessische Bauordnung; Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, § 50, I B 1, 2.6.9.3: Wenn kein unmittelbares Nutzungsrecht eingeräumt wird, nimmt Müller / Weiß eine Obergrenze von 80 % bezüglich der Höhe der Ablöse an.

⁶⁴Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten, Vorrang für den ÖPNV, 17; Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, § 50, I B 1, 2.6.6

⁶⁵Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, § 50, I B 1, 2.7.2

VIII. Hamburgische Bauordnung⁶⁶

Die Verpflichtung zur Stellplatzschaffung wird durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages an die Freie Hansestadt Hamburg erfüllt, wenn notwendige Stellplätze oder Fahrradstellplätze nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten hergestellt oder nachgewiesen werden können oder die Herstellung rechtlich ausgeschlossen wurde. Eine Ausnahme ist für Wohnraumschaffung möglich.

Die Geldbeträge sind für den Erwerb von Flächen zur Herstellung, Unterhaltung, Grundinstandsetzung und Modernisierung von baulichen Anlagen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb öffentlicher Straßen und von Fahrrädern und für die Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, für Parkleitsysteme und andere Einrichtungen zur Verringerung des Parksuchverkehrs, sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs und für Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und für Radverkehrsanlagen zu verwenden.

Die Höhe des Ausgleichsbetrages wird durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

Auch hier besteht neben der Verwendung für die Unterbringung des ruhenden Verkehrs eine Verwendungsmöglichkeit für sonstige Maßnahmen, wie sie die Musterbauordnung vorschlägt.

IX. Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern⁶⁷

Ist die Erfüllung der Stellplatzpflicht nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist die Herstellung untersagt oder eingeschränkt, so kann die Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete einen Geldbetrag an die Gemeinde zahlt. Die Höhe des Geldbetrages darf 60 vom Hundert der Herstellungskosten, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs nicht übersteigen. Die Höhe des Betrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen. Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze, für die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen und für Fahrradwege, sowie bauliche Anlagen oder andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verwenden.

⁶⁶§ 49 Hamburgische Bauordnung vom 27.09.1995; 01.11.1995

⁶⁷§ 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern vom 26.04.1994; Stand 15.07.1994

X. Niedersächsische Bauordnung⁶⁸

Die Stellplatzherstellungspflicht kann, außer für Wohnungen, ausgesetzt werden, wenn nachweislich kein Stellplatzbedarf zu erwarten ist.

Falls die Herstellung nicht oder nur unter außergewöhnlichen Schwierigkeiten möglich ist, kann die Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde ausnahmsweise die Erfüllung durch Zahlung eines Geldbetrages zulassen. Die Erfüllung durch Zahlung eines Ablösungsbetrages ist auch bei Untersagung der Herstellung vorzunehmen.

Der Geldbetrag richtet sich nach dem Vorteil, der dem zur Herstellung Verpflichteten durch die Nichterrichtung erwächst. Der Geldbetrag kann sich auch an anderen Kriterien orientieren, wie z.B. den durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkplätzen und Parkhäusern. Er kann durch Satzung festgelegt werden. Die Gemeinde hat den Geldbetrag für Parkplätze, Stellplätze, Garagen, oder Anlagen und Einrichtungen für den öffentlichen Personennahverkehr, Anlagen zum Abstellen von Fahrrädern, Fahrradwegen und sonstigen Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Einstellplätzen verringern, zu verwenden.

Auch hier wird die allgemeine Verwendungsregelung der Musterbauordnung übernommen.

Job-Tickets sollen das Umsteigen auf den ÖPNV fördern⁶⁹. Sie können zu einer Aussetzung der Herstellungspflicht führen, wenn sie den Arbeitnehmern vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden und eine Verringerung des Stellplatzbedarfs erwartet werden kann⁷⁰. Die Stellplatzablöse orientiert sich an dem Verursacherprinzip, da der Bauherr einen Stellplatzbedarf hervorruft⁷¹. Die Einwilligung der Gemeinde zur Stellplatzablöse ist kein Verwaltungsakt. Die Zustimmung der Gemeinde führt zu ihrer wirtschaftlichen Belastung, da sie den verursachten ruhenden Verkehr unterbringen muß. Die Befreiung des Bauherrn stellt daher eine besondere Begünstigung dar⁷².

Es ist möglich, in die Baugenehmigung aufzunehmen, für wieviele Stellplätze eine Ablöse entrichtet werden muß und wieviel hierfür gezahlt werden muß, da die Bauaufsichtsbehörde über die Ausnahme entscheidet; dabei ist jedoch das Einvernehmen der Gemeinde herbeizuführen. Anstelle oder neben einer solchen Auflage kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Bauherr, Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde geschlossen werden, in dem die Höhe der Ablöse und auch deren Verwendung festgelegt werden kann⁷³.

⁶⁸ § 47 a Niedersächsische Bauordnung vom 15.06.1995; Stand 01.07.1995

⁶⁹ Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Neue Wege im öffentlichen Personennahverkehr, 5

⁷⁰ Große-Suchsdorf / Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 Rz. 32 f.

⁷¹ Große-Suchsdorf / Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 Rz. 2

⁷² Große-Suchsdorf / Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 Rz. 6

⁷³ Große-Suchsdorf / Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 Rz. 10, 6; Rz. 16: Bezüglich der Höhe der Ablösung ist zu beachten, daß nur ein angemessener Teil der Herstellungskosten zu entrichten ist, wenn der Bauherr kein ausschließliches Nutzungsrecht erhält. 60 % stellen jedoch die unterste Grenze

Die Anlagen zum Abstellen von Fahrrädern, sowie die Fahrradwege und sonstige Anlagen und Einrichtungen müssen den Bedarf an Einstellplätzen verringern. Es wird davon ausgegangen, daß dieses Kriterium erfüllt ist, wenn ein Anreiz besteht, die Fortbewegung mit diesen Transportmitteln vorzunehmen⁷⁴.

XI. Bauordnung für Nordrhein-Westfalen⁷⁵

Die Stellplatzherstellungspflicht kann auf Antrag ausgesetzt werden, wenn ein Stellplatzbedarf nachweislich nicht besteht. Auf die Herstellung kann verzichtet werden. Sie kann auch untersagt und eingeschränkt werden.

Ist die Herstellung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde unter Bestimmung der Anzahl der notwendigen Stellplätze im Einvernehmen mit der Gemeinde festlegen, daß ein Verzicht auf die Herstellung möglich ist, wenn die Verpflichteten einen Geldbetrag an die Gemeinde entrichten. Ist die Herstellung ganz oder teilweise untersagt, so ist ebenfalls ein Geldbetrag zu zahlen. Die Höhe des Betrages darf 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs nicht übersteigen.

Die Höhe des Betrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

Der Geldbetrag ist für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, insbesondere P+R - Anlagen, zusätzlicher privater Stellplätze oder Garagen, für bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und Parkeinrichtungen, für den Ausbau, Instandhaltung und Betrieb von P+R - Anlagen, für die Einrichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs, sowie sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs und für die Einrichtung von öffentlichen Abstellplätzen für Fahrräder zu verwenden⁷⁶.

Die Stellplatzpflicht wird als eine Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 I Satz 2 und II GG angesehen, da der Grundbesitz vom Gesetzgeber im Rahmen der Sozialpflichtigkeit damit belastet ist, den vom Grundstück ausgehenden ruhenden Verkehr selbst aufzunehmen⁷⁷. Die Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde über den Verzicht ist ein Ermessensverwaltungsakt, für den das Einvernehmen der Gemeinde und die Vereinbarung über die Zahlung des Ablösungsbetrages Voraussetzung ist⁷⁸. Eine Aussetzung der Stellplatzpflicht ist möglich, wenn ein Bedarf

dar, wenn das Verursacherprinzip noch gewahrt werden soll.

⁷⁴Große-Suchsdorf / Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 Rz. 23

⁷⁵§ 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen vom 12.10.1995; Stand 22.11.1995

⁷⁶Boeddinghaus / Hahn / Schulte, Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, § 51 Rz. 39, geht davon aus, daß die Verwendung für Fahrradabstellanlagen nicht mit dem Erhebungszweck der Ablöse übereinstimmt.

⁷⁷Boeddinghaus / Hahn / Schulte, Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, § 51 Rz. 2, Verweis auf BVerwG zur RGarO, BRS 4, 325 ff.

⁷⁸Boeddinghaus / Hahn / Schulte, Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, § 51 Rz. 30, 32, 34

an Stellplätzen nachweislich nicht besteht, z.B. wenn die ständigen Benutzer einer baulichen Anlage nachweislich den öffentlichen Personennahverkehr benutzen⁷⁹.

XII. Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz⁸⁰

Ist die Herstellung von notwendigen Stellplätzen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist sie untersagt oder eingeschränkt, so kann der Bauherr, wenn die Gemeinde zustimmt, seine Verpflichtung auch durch Zahlung eines Geldbetrages an die Gemeinde erfüllen. Der Betrag darf 60 vom Hundert der durchschnittlichen Stellplatzherstellungskosten, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht übersteigen⁸¹. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

Der Geldbetrag ist für die Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen an geeigneter Stelle, die Instandhaltung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen, für den Ausbau und die Instandhaltung von P+R - Anlagen, für die Errichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs und für bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden.

Schon bei der Festlegung der Anzahl der notwendigen Stellplätze wird eine günstige Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr berücksichtigt⁸².

XIII. Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein⁸³

Die Verpflichtung zur Herstellung notwendiger Stellplätze kann mit Einverständnis der Gemeinde auch durch Zahlung eines Geldbetrages erfüllt werden.

Ist die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen oder von Abstellanlagen für Fahrräder nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist die Herstellung eingeschränkt bzw. untersagt, so kann die Bauaufsichtsbehörde verlangen, daß die zur Herstellung Verpflichteten an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlen.

Der Betrag darf 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten für Stellplätze bzw. Abstellanlagen, einschließlich des Grunderwerbs, nicht übersteigen.

Der Geldbetrag ist für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze und Stellanlagen, zur Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen oder für die Herstellung und Modernisierung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen für den Fahrradverkehr, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verwenden.

⁷⁹Boeddinghaus / Hahn / Schulte, Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, § 51 Rz. 14

⁸⁰§ 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz vom 08.03.1995; Stand 01.03.1995

⁸¹Ley / Messer, Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz, 178; Jekel / Oppermann, Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz, § 45 Erl. C, 135

⁸²Jekel / Oppermann, § 45 Erl. C, 134

⁸³§ 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 11.07.1994; Stand 15.09.1994

XIV. Sächsische Bauordnung⁸⁴

Ist die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist die Herstellung untersagt bzw. eingeschränkt, so kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Bei der Ermittlung des Geldbetrages bleiben die ersten vier Stellplätze je Vorhaben außer Betracht. Der Geldbetrag ist für die Herstellung öffentlicher und privat genutzter Parkeinrichtungen, Stellplätze und Garagen, für den Unterhalt, die Modernisierung, Instandhaltung und Instandsetzung öffentlicher Parkeinrichtungen und für investive Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs oder Fahrradverkehrs zu verwenden.

Der Geldbetrag muß zur Verbesserung der Verkehrssituation im näheren Umfeld des Bauvorhabens eingesetzt werden.

Der Betrag darf 60 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen, einschließlich des Grunderwerbs, nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen. Notwendige Abstellplätze für Fahrräder brauchen nicht errichtet werden, wenn dies nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist.

XV. Bauordnung für das Saarland⁸⁵

Ist die Herstellung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist sie untersagt oder eingeschränkt, so kann die Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde gestatten, daß der Bauherr die Stellplatzpflicht durch Zahlung eines Geldbetrages ablöst, sofern eine Ablösesatzung besteht. Der Geldbetrag darf 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten, einschließlich des Grunderwerbs, nicht übersteigen. Er ist zur Herstellung zusätzlicher, der allgemeinen Benutzung zur Verfügung stehender Parkeinrichtungen zu verwenden.

XVI. Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt⁸⁶

Ist die Herstellung von Stellplätzen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder untersagt bzw. eingeschränkt, so kann die Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Der Betrag darf 60 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten für Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze, für die Modernisierung und Instandhal-

⁸⁴§ 49 VI, VII Sächsische Bauordnung vom 26.07.1994; Stand 15.08.1994

⁸⁵§ 42 VI Bauordnung für das Saarland vom 10.11.1988; Stand 01.03.1994

⁸⁶§ 49 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 23.06.1994; Stand 01.09.1994

tung öffentlicher Parkeinrichtungen, für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern und für bauliche und andere Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden.

XVII. Bauordnung für Thüringen⁸⁷

Ist die Herstellung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist die Herstellung untersagt oder eingeschränkt, so kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der Bauherr sich gegenüber der Gemeinde verpflichtet, einen Geldbetrag zu bezahlen. Der Geldbetrag darf 60 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht übersteigen. Die Höhe des Betrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen. Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze, für die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen, einschließlich P+R - Parkplätze, für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, von denen zu erwarten ist, daß sie den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verwenden.

Eine Ausnahme von der Stellplatzpflicht ist für Wohnraumschaffung möglich.

C. Vergleich der Regelungen

I. Grundsätzliche Ähnlichkeiten und Unterschiede der Stellplatzablöseregelungen

Jedes Land berücksichtigt die Möglichkeit, daß der Bauherr aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht oder nur unter sehr großen Schwierigkeiten, in der Lage ist, die Naturalherstellung der erforderlichen Stellplätze zu erfüllen. Die meisten Länder erwarten, daß für die ausnahmsweise Befreiung von der Rechtspflicht ein Ablösungsbetrag gezahlt wird, der den anteiligen Herstellungskosten für öffentliche Parkeinrichtungen, samt Kosten für den Erwerb des Grundes, entspricht⁸⁸. Es ist möglich, die genauen Einzelheiten für die Ablösung in generellen Regelungen festzulegen, z.B. Satzungen oder Verwaltungsvorschriften.

Für Hessen besteht die Besonderheit, daß das bauliche Vorhaben, das die Stellplatzpflicht auslöst, von der Verwendung des Geldbetrages einen Vorteil haben muß⁸⁹. In Bayern kann die weiterreichende Verwendung für den ÖPNV nur erfolgen, wenn die Herstellung rechtlich ausgeschlossen wurde und deshalb eine Ablösung verlangt werden kann⁹⁰.

⁸⁷§ 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen vom 02.06.1994; Stand 01.10.1995

⁸⁸ Lenz/Heintz, Öffentliches Baurecht, 127; Fliegauß, ZRP 1994/10, 386 (387)

⁸⁹§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁹⁰Art. 53 Bayerische Bauordnung

II. Ähnlichkeiten und Unterschiede bezüglich der Verwendungsmöglichkeiten der Stellplatzablöse

1. Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen

Die Verwendung der Ablösungsbeträge unterscheidet sich teilweise je nach Land. Generell ist die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen in den Bauordnungen vorgesehen, meist öffentlicher und privater⁹¹, in manchen nur für öffentliche Parkeinrichtungen⁹²; teilweise wird nicht explizit darauf eingegangen⁹³.

Da diese Verwendungsart der ursprüngliche Herstellungspflicht am meisten ähnelt, wird sie in den meisten Bauordnungen als Model verwendet. Sie folgt aus dem Gedanken, daß die Gemeinde den Bürger von der Verpflichtung freistellt und statt seiner die Gefahrenabwehr übernimmt. Die Gefährdung, die von parkenden Fahrzeugen im öffentlichen Verkehrsraum für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgeht, kann durch das Abstellen der Fahrzeuge in Parkeinrichtungen beseitigt werden.

2. Instandhaltung vorhandener öffentlicher Parkeinrichtungen

Oft wird als Verwendung der Aufwand für die Instandsetzung, Instandhaltung oder Modernisierung von öffentlichen Parkeinrichtungen aufgeführt⁹⁴. Die Niedersächsische Bauordnung beschreibt eine Verwendung „für Parkplätze etc.“⁹⁵, wobei nicht deklariert ist, ob sich dies auf bereits vorhandene oder erst zu schaffende Einrichtungen bezieht. Die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen erwähnt diese Verwendung nicht⁹⁶.

Durch die genannte Regelung ist es möglich die Geldbeträge für schon vorhandene Parkmöglichkeiten, die von der Gemeinde als für die Gefahrenabwehr ausreichend angesehen werden zu verwenden. Den Fahrzeugführer ansprechende Parkmöglichkeiten veranlassen ihn zu deren Nutzung, was wiederum den öffentlichen Verkehrsraum entlastet.

⁹¹ § 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung; § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung; § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg; § 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung; § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern; § 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen; § 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein; § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung; § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt; § 49 VI, VII Bauordnung für Thüringen

⁹² § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

⁹³ Art. 53 Bayerische Bauordnung; § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung; § 49 Hamburgische Bauordnung; § 47 a Niedersächsische Bauordnung; § 42 VI Bauordnung für das Saarland

⁹⁴ § 48 Musterbauordnung; § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung; § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg; Art. 53 Bayerische Bauordnung; § 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung; § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung; § 49 Hamburgische Bauordnung; § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern; § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz; § 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein; § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung; § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt; § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

⁹⁵ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

⁹⁶ § 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

3. Bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern

Die Musterbauordnung schlägt eine Verwendung für bauliche und andere Anlagen und Einrichtungen vor, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern⁹⁷. In Baden-Württemberg sind diesbezüglich Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs oder Fahrradverkehrs als Beispiele genannt⁹⁸. Die Bremische Bauordnung übernimmt die Regelung aus der Musterbauordnung ohne genauere Konkretisierung⁹⁹, auch Hessen führt die Verwendung für sonstige Maßnahmen des ruhenden Verkehrs an und gibt einige Beispiele¹⁰⁰. Die allgemein gehaltene Formulierung der Musterbauordnung wird von der Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern¹⁰¹, der Niedersächsischen Bauordnung¹⁰², der Bauordnung für Nordrhein-Westfalen¹⁰³, der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt¹⁰⁴ und der Bauordnung für Thüringen¹⁰⁵ verwendet.

a) Öffentlicher Personennahverkehr

Darüber hinaus erwähnen einige Landesbauordnungen die Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), so die Brandenburgische Bauordnung¹⁰⁶, die Landesbauordnung für Baden-Württemberg¹⁰⁷, unter bestimmten Voraussetzungen die Bayerische Bauordnung¹⁰⁸, die Hessische Bauordnung¹⁰⁹, die Hamburgische Bauordnung¹¹⁰, die Niedersächsische Bauordnung¹¹¹, die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen¹¹², die Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz¹¹³, die Sächsische Bauordnung¹¹⁴ und die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt¹¹⁵.

Um eine Verwendung für den ÖPNV rechtfertigen zu können, müssen entsprechende rechtliche Grundlagen für ihn vorhanden sein, da nur für eine rechtmäßig bestehende Maßnahme auch die Mittelverwendung rechtmäßig sein kann. Darüberhinaus muß auch die konkrete ÖPNV-Maßnahme rechtmäßig sein. Bezüglich des ÖPNV bestehen verschiedene rechtliche Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen. Dies sind vor allem das

⁹⁷ § 48 Musterbauordnung

⁹⁸ § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

⁹⁹ § 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung

¹⁰⁰ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

¹⁰¹ § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern

¹⁰² § 47 a Niedersächsische Bauordnung

¹⁰³ § 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

¹⁰⁴ § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt

¹⁰⁵ § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

¹⁰⁶ § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung

¹⁰⁷ § 37 V, VI Landesbauordnung Baden-Württemberg

¹⁰⁸ Art. 53 Bayerische Bauordnung

¹⁰⁹ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

¹¹⁰ § 49 Hamburgische Bauordnung

¹¹¹ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

¹¹² § 51 V, VI, VII Landesbauordnung für Nordrhein-Westfalen

¹¹³ § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

¹¹⁴ § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung

¹¹⁵ § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Regionalisierungsgesetz des Bundes¹¹⁶, die Regionalisierungsgesetze der Länder¹¹⁷, das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)¹¹⁸, die ÖPNV-Gesetze der Länder¹¹⁹ und Regelungen des EG-Rechts, welche die Gesetzgebung der vorgenannten Gesetze beeinflusst haben.

Auf europäischer Ebene besteht die EWG-Verordnung Nr. 119/69 des Rates vom 26. Juni 1969 in der Fassung der EWG-Verordnung Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991, welche die Verkehrsunternehmen von den Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes, d.h. gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen, befreit. Darüber hinaus gibt es die EWG-Richtlinie 91/440 des Rates vom 29. Juni 1991, welche die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen betrifft¹²⁰. Ziel der europäischen Regelungen ist es, die Verkehrsmärkte in Europa wettbewerbsfähig zu machen¹²¹.

Auf Bundesebene existiert das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I, 2089 Bahnstrukturreformgesetz), das hauptsächlich Art. 87 e, 106 a, 143 a GG betrifft¹²². Durch dieses Gesetz wurden die erforderlichen Grundgesetzänderungen auf den Weg gebracht, um die Bahnstrukturreform zu verwirklichen¹²³. Die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) der Eisenbahnen des Bundes wurde hierdurch vom Bund auf die Länder übergeleitet, d.h. regionalisiert¹²⁴. Das Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, 2378) faßt als „Artikelgesetz“ alle zur Verwirklichung der Bahnreform erforderlichen Gesetze zusammen¹²⁵.

Durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz wurde die EWG-Richtlinie 91/440 in nationales Recht übertragen¹²⁶. Das Eisenbahnneuordnungsgesetz regelt über die Gesetzesbezeichnung hinaus auch andere Materien¹²⁷. So enthält Art. 4 das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz), das den ÖPNV definiert und die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV zu einer Aufgabe der Daseinsvorsorge erklärt¹²⁸. Art. 5 enthält das allgemeine Eisenbahngesetz (AEG), Art. 6 Abs. 107 beinhaltet das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), Art. 6 Abs. 116 umfaßt eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens und Bestimmungen, die auf ein Zu-

¹¹⁶Lammich / Ostrowski, Personenbeförderungsgesetz, 4

¹¹⁷Lammich / Ostrowski, Personenbeförderungsgesetz, 4 ff.: Regionalisierungsgesetze der Länder im Überblick

¹¹⁸Lammich / Ostrowski, Personenbeförderungsgesetz, 1 ff.

¹¹⁹Kroymann, DVWG, B 190, 53 (61); Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, 6 f.

¹²⁰Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (6, 7)

¹²¹Montada, DVWG, B 190, 86 (86)

¹²²Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (7)

¹²³Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (8)

¹²⁴Jahresbericht der Bundesregierung 1995, 631

¹²⁵Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (8)

¹²⁶Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (7)

¹²⁷Kroymann, DVWG, B 190, 53 (54)

¹²⁸Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (8)

sammenwirken von Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und Genehmigungsbehörden - im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung - gerichtet sind¹²⁹. Außerdem wird eine Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen - d.h. nicht durch eigene Erträge zu finanzierende Verkehrsleistungen, für welche die kostengünstigste Lösung für die Allgemeinheit gewählt werden muß¹³⁰ - und eigenwirtschaftlichen¹³¹ Verkehren vorgenommen¹³².

Nach dem Regionalisierungsgesetz sind die Länder bzw. die nach Landesrecht zuständigen Stellen für die Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV zuständig¹³³. Die Landkreise erfüllen dabei vielfach die Aufgabe als Aufgabenträger, die eine ausreichende Versorgung mit Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs, als Teil der Daseinsvorsorge, sicherzustellen haben¹³⁴.

Der Bund gewährt im Rahmen des Art. 104 a IV GG den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Bereich des kommunalen Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs. Einzelheiten werden durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geregelt¹³⁵, das eine Bereitstellung von größeren Mitteln vorsieht¹³⁶. Es ist zu erwarten, daß der „ÖPNV - Markt“ ein Umsatzvolumen von fast 35 Mrd. DM jährlich erreichen wird¹³⁷. Eine Kostendeckung ist momentan jedoch nur in Ausnahmefällen zu erwarten¹³⁸. Um einen derartigen Umsatz zu erreichen, muß der ÖPNV kostengünstiger gemacht werden, was allerdings nicht ohne vorherige Investitionen möglich sein wird. Dies bedeutet bezüglich des Schienenpersonennahverkehrs eine Reduzierung der Trassen- und Betriebskosten,

¹²⁹Zeiselmair, Der Nahverkehr, 11 / 95, 8 (8)

¹³⁰Aberle, DVWG, B 191, 39 (43)

¹³¹Meyer, DVWG, B 190, 29 (38); Aberle, DVWG, B 191, 39 (44)

¹³²Ministerium NRW, Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, 6 (9 ff.)

¹³³Knieps, DVWG, B 191, 7 (8)

¹³⁴Kroymann, DVWG, B 190, 53 (53); Lammich, Ostrowski, Personenbeförderungsrecht, 4 ff.; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen, Vorwort, 1

¹³⁵BMV, GVFG 1991, 4

¹³⁶BMV, Verkehrsnachrichten 8/9 - 92 (6); BMV, Verkehrsnachrichten 4 - 94, 4 (4 ff.); Jahresbericht der Bundesregierung 1995, 626: Nach § 10 I Nr. 1, 2 GVFG ist ein Betrag bis zu 3,28 Mrd. DM aus Mineralölsteuereinkommen für Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu verwenden, zusätzlich hierzu wird den Ländern 1993 bis 1995 jeweils ein Betrag von 3,0 Mrd. DM zur Verfügung gestellt, so daß jeweils 6,28 Mrd. DM zur Verfügung stehen.

BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 291: Zum Mineralölsteuereinkommen;

BMV, Verkehrsnachrichten 11 - 96 (6); Müller, DVWG, B 191, 80 (87): Das Bundesprogramm sieht 1996 bis 2000 weitere Förderungen vor; sie betragen für 1997 gesamt ca. 12 Mrd. DM;

Montada, DVWG, B 190, 86 (91): Aufteilung des Investitionsmittelbedarfes (ca. 10-12 Mrd. DM pro Jahr): VDV - Unternehmen 6.550 Mio., DB AG 3.680 Mio., private Busunternehmen 474 Mio.

¹³⁷Montada, DVWG, B 190, 86 (87)

¹³⁸Heimerl / Mann, 174 (176)

wofür Investitionen für eine Automatisierung des Fahrweges und neue leichte Triebwagen erforderlich sind¹³⁹.

Die Durchführung des GVFG ist Sache der Länder (§§ 2, 8, 9 GVFG¹⁴⁰). Die Länder stellen Programme für die Bereiche kommunaler Straßenbau und ÖPNV auf, die durch den Bund gefördert werden können, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind, z.B. wenn das Vorhaben dringend erforderlich ist, um die Verkehrsverhältnisse zu verbessern und es in einem Generalverkehrsplan oder einem anderen gleichwertigen Plan vorgesehen ist¹⁴¹.

Neben dem Regionalisierungsgesetz des Bundes bestehen Regionalisierungsgesetze der Länder, die grundsätzlich die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und die Weiterentwicklung des ÖPNV regeln¹⁴².

Alle Länder, bis auf Hamburg, wo auf ein besonderes Landesgesetz verzichtet wurde, haben ein ÖPNV-Gesetz erlassen¹⁴³. Bezüglich des ÖPNV im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), d.h. ÖPNV mit Bus und Straßenbahn, fand eine Aufgabendelegation der Länder auf die kommunale Ebene statt¹⁴⁴. Eine bedeutende Rolle spielen hier Nahverkehrspläne¹⁴⁵, welche die kommunalen Aufgabenträger mit den Verkehrsunternehmen und den Verkehrsverbänden als Rahmenplan nach § 8 PBefG aufstellen und die für die Entwicklung des ÖPNV ein integriertes Gesamtkonzept vorgeben sollen¹⁴⁶.

Der ÖPNV muß sich zu einer echten Alternative entwickeln, die eine ähnliche Mobilität, Bequemlichkeit und Schnelligkeit gewährleistet wie das Kraftfahrzeug. Durch die verstärkte Förderung des ÖPNV soll ein Beitrag zur Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs in den Ballungsräumen geleistet werden¹⁴⁷. Durch Umgestaltungen

¹³⁹Montada, DVWG, B 190, 86 (87, ff., 91)

¹⁴⁰BMV, GVFG 1994, 15

¹⁴¹BMV, GVFG 1994, 15 f.

¹⁴²Müller, DVWG, B 191, 80 (88)

¹⁴³Girnau, DVWG, B 190, 1 (1, 9); Baden-Württemberg ÖPNV - Gesetz vom 08.06.1995, Bayern ÖPNV - Gesetz vom 23.12.1995, Berlin ÖPNV - Gesetz vom 27.06.1995, Brandenburg ÖPNV - Gesetz vom 26.10.1995, Bremen ÖPNV - Gesetz vom 15.05.1995, Hessen ÖPNV - Gesetz vom 20.12.1995, Mecklenburg-Vorpommern ÖPNV - Gesetz vom 15.11.1995, Niedersachsen ÖPNV - Gesetz vom 28.06.1995, Nordrhein-Westfalen ÖPNV - Gesetz vom 28.06.1995, Rheinland-Pfalz ÖPNV - Gesetz vom 17.11.1995, Saarland ÖPNV - Gesetz vom 29.11.1995, Sachsen ÖPNV - Gesetz vom 14.12.1995, Sachsen-Anhalt ÖPNV - Gesetz vom 24.11.1995, Schleswig-Holstein ÖPNV - Gesetz vom 26.06.1995, Thüringen ÖPNV - Gesetz vom 15.12.1995

¹⁴⁴Finkenbeiner, DVWG, B 190, 19 (20); Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Bayerische Verkehrspolitik, 25: Das Bayerische ÖPNV - Gesetz definiert die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV als freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte.

¹⁴⁵Metz / Wente, Nahverkehrspläne, Gutachtliche Stellungnahme zu ihrer rechtlichen Bedeutung, 1 ff.

¹⁴⁶Müller, DVWG, B 191, 80 (90)

¹⁴⁷BMV, Verkehrsnachrichten, 4/5 - 92, 13 (13, 14); Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Bayerische Verkehrspolitik, 8 ff.: Verkehrsentwicklungsprognose des ifo-Instituts, München: Anstieg des Personenverkehrsaufkommens von 7316 Mio. in 1992 auf 8045 Mio. in 2005.

des ÖPNV und z.B. auch durch die Förderung des Umsteigens auf den ÖPNV durch „Job-Tickets“, soll der Personennahverkehr auf den ÖPNV verlagert werden¹⁴⁸.

b) Fahrradverkehr

Manche Länder bestimmen auch die Verwendung der Ablöse für den Fahrradverkehr¹⁴⁹. Die Landesbauordnung für Baden-Württemberg¹⁵⁰, die Hessische Bauordnung¹⁵¹, die Hamburgische Bauordnung¹⁵², die Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern¹⁵³, die Niedersächsische Bauordnung¹⁵⁴, die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen¹⁵⁵, die Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein¹⁵⁶ und die Sächsische Bauordnung¹⁵⁷ eröffnen die Möglichkeit einer Verwendung für Anlagen und Einrichtungen des Fahrradverkehrs, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern.

Fraglich ist, inwieweit die allgemeinen Bestimmungen dem Bestimmtheitsgebot genügen und ob die durch die Landesbauordnungen vorgeschlagenen Verwendungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben genügen.

¹⁴⁸Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Neuc Wege im öffentlichen Personennahverkehr, 5; Murswick, Nahverkehrsabgaben - zulässige Instrumente zur Verringerung des IV, in: Der Nahverkehr, 5 / 93, 8 ff; Reupke, Nahverkehrsabgaben, in: Der Nahverkehr, 7 / 92, 47 ff.: Auch durch Nahverkehrsabgaben wird versucht eine Verlagerung des Individualverkehrs auf den ÖPNV zu erreichen.

¹⁴⁹Steiner, DAR 4/96, 121 (126)

¹⁵⁰§ 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

¹⁵¹§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

¹⁵²§ 49 Hamburgische Bauordnung

¹⁵³§ 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern

¹⁵⁴§ 47 a Niedersächsische Bauordnung

¹⁵⁵§ 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

¹⁵⁶§ 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein

¹⁵⁷§ 49 VI, VII Sächsische Bauordnung

3. Teil: Arten der öffentlichen Abgaben

1. Kapitel: Öffentliche Abgaben und die Notwendigkeit der Abgrenzung

Es ist erforderlich, die unterschiedlichen öffentlichen Abgaben voneinander abzugrenzen, da für sie jeweils unterschiedliche Rechtmäßigkeitsanforderungen bestehen. Die Verfassung definiert den Abgabebegriff nicht¹⁵⁸. Es besteht aber Einigkeit darüber, daß unter Abgaben alle in Geld zu entrichtenden öffentlichen Lasten verstanden werden.

Hierunter fallen verschiedenartige öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten, so z.B. die „klassischen“ öffentlichen Abgaben, Steuern, Gebühren und Beiträge, aber auch die Sonderabgaben¹⁵⁹. Da je nach Art der Abgabe unterschiedliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen bestehen, muß man die verschiedenen Abgabarten voneinander unterscheiden¹⁶⁰.

Grundsätzlich ist zwischen Steuern und anderen öffentlichen Abgaben zu unterscheiden, wobei sich die Bedeutung der Steuer schon darin zeigt, daß sie, im Gegensatz zu anderen Abgaben, im Grundgesetz eine eingehende Regelung erfahren hat. Die Erhebung von Steuern ist detailliert in Art. 105 ff. GG durch die Regelungen der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit festgelegt.

Aus Art. 105 ff. GG kann jedoch nicht auf die Unzulässigkeit anderer Abgabarten geschlossen werden. Für diese ist die Kompetenz, wie auch die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit¹⁶¹ aus der allgemeinen Sachgebietskompetenz nach Art. 70 ff. GG abzuleiten¹⁶². Es besteht kein „numerus clausus“ der Abgabarten¹⁶³.

Das „Prinzip des Steuerstaates“¹⁶⁴ besagt, daß staatliche Aufgaben grundsätzlich über die Steuer zu finanzieren sind¹⁶⁵. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung¹⁶⁶, da sie eine in sich ausbalancierte Regelung der Ertragsansprüche von Bund und Ländern am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag darstellt¹⁶⁷. Ein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers ist umstritten und zumindest nur im Rahmen der Steuerarten des Art. 106 GG möglich¹⁶⁸. Wenn es möglich wäre, durch den Rückgriff auf die Sachgebietskompetenz, beliebig Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Regelung einzuführen, wäre eine Störung der Finanzverfassung des Grundgesetzes möglich, und die nicht unerschöpflichen Finanzressourcen der Bürger würden durch den

¹⁵⁸Stober, JA 1988, 250 (251)

¹⁵⁹Patzig, DÖV 1981, 729 f.

¹⁶⁰Murswiek, 15

¹⁶¹Murswiek, 15; Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

¹⁶²Meessen, BB 1971, 928 (929); Brodersen, Festschrift, 103 (107)

¹⁶³BVerfGE 82, 159 (181); Brandt, UPR 1985, 51 (51)

¹⁶⁴Kirchhof, Jura 1983, 505 (506); Osterloh, JuS 1982, 421 (422f.); Köck, JZ 1991, 692 (695);

Tipke, JZ 1975, 558 (558); Blaurock, JA 1980, 142 (147); Hendl, AöR 115 (1990), 577 (595)

¹⁶⁵Murswiek, 16

¹⁶⁶Hendl, AöR 115 (1990), 577 (589)

¹⁶⁷BVerfGE 55, 274 (300); 78, 249 (266); Murswiek, 15

¹⁶⁸Köck, JZ 1991, 692 (696)

Zugriff der Steuer gefährdet¹⁶⁹. Die Finanzressourcen der Bürger sollen nicht übermäßig angetastet werden, um die Steuerquellen zu erhalten und für die Zukunft zu sichern¹⁷⁰. Jede nichtsteuerliche Abgabe muß - und dies ist für den Fortgang der Arbeit wichtig - verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, um das Gefüge der Finanzverfassung nicht zu stören. Eine Differenzierung der übrigen öffentlichen nichtsteuerlichen Abgaben ist deshalb erforderlich, weil jede Abgabenart unterschiedliche verfassungsrechtliche Probleme aufwirft, je nachdem, wer die mit der Abgabe Belasteten sind, aus welchem Grund die Abgabe erhoben wird und wie die Abgabe verwendet werden soll. Es können also Abgabengruppen gebildet werden, die es ermöglichen, gruppenspezifische Rechtmäßigkeitsanforderungen aufzustellen¹⁷¹.

2. Kapitel: Steuer

A. Begriff der Steuer in der Verfassung

Das Grundgesetz geht von der Existenz der Steuer aus, ohne diesen Begriff selbst zu definieren¹⁷². Bei der Erarbeitung der Verfassung und auch bei den folgenden Änderungen der Verfassung wurde jedoch von dem Steuerbegriff in § 1 I Reichsabgabenordnung¹⁷³ ausgegangen¹⁷⁴. Hiernach sind Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Auch Zölle fallen unter den Steuerbegriff; dagegen zählen Gebühren für die besondere Inanspruchnahme der Verwaltung und Beiträge -Vorzugslasten - nicht dazu¹⁷⁵.

Diese Definition wurde weitgehend in § 3 I Abgabenordnung übernommen¹⁷⁶, jedoch ohne die negative Abgrenzung zu den Vorzugslasten. Steuern sind nach § 3 I Abgabenordnung 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. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern im Sinne dieses Gesetzes. Bei der Bestimmung, ob eine Steuer vorliegt, kommt es auf den materiellen Gehalt der Abgabe an, nicht auf bloße Deklarationen¹⁷⁷.

¹⁶⁹Murswiek, 16

¹⁷⁰Isensee, Festschrift, 409 (409)

¹⁷¹BVerfGE 55, 274 (299); Murswiek, 17; Patzig, DÖV 1981, 729 (733)

¹⁷²Stober, JA 1988, 250 (251)

¹⁷³Reichsabgabenordnung vom 22.5.1931, RGBl. 1931 I, 161

¹⁷⁴Murswiek, 17; Hennecke, Jura 1990, 63 (65); Bestgen, DÖV 1983, 280 (281); Mattern, BB 1970, 1405 (1406)

¹⁷⁵Reichsabgabenordnung vom 22.5.1931, RGBl. 1931 I, 161

¹⁷⁶Selmer, GewArch. 1981, 41 (41)

¹⁷⁷BVerfGE 45, 274 (304); 49, 343 (353); 55, 274 (304 f.); 67, 256 (276); Stähler, BayVBl. 1985, 165 (166)

Diese einfachgesetzliche Regelung kann nicht ohne weiteres als für die Verfassung maßgeblich angesehen werden, da sich der Inhalt der Verfassung nicht aus dem einfachen Gesetz ergibt¹⁷⁸. Die Verfassung ist aus sich selbst heraus auszulegen¹⁷⁹. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch vielfach die Steuerdefinition der Abgabenordnung zur Auslegung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs herangezogen¹⁸⁰, da die Verfassung den Begriff des § 1 AO weitgehend in sich aufgenommen hat¹⁸¹. Dies schließt allerdings nicht die Möglichkeit aus, daß in Ausnahmefällen der verfassungsrechtliche Steuerbegriff „Abgaben“ nicht auch Steuern beinhaltet, die nach der abgabenrechtlichen Definition Steuern wären, oder umgekehrt, Abgaben als Steuern anzuerkennen, die nach der Abgabenordnung nicht unter den Begriff der Steuer fallen¹⁸².

Teile der Literatur gehen davon aus, daß der verfassungsrechtliche Steuerbegriff dem der Abgabenordnung entspricht¹⁸³.

B. Deckung des Finanzbedarfs des Staates

Der Staat hat verschiedene Möglichkeiten, seinen Finanzbedarf zu decken. Der Gesetzgeber des Grundgesetzes hat sich für den Steuerstaat entschieden und in der Regel andere Möglichkeiten der Finanzdeckung, z.B. die Deckung über eine eigene wirtschaftliche Betätigung des Staates, abgelehnt¹⁸⁴. Durch die Eigentumsgarantie wird der „Eigentümerstaat“ ausgeschlossen und die Wahl für den Steuerstaat festgelegt¹⁸⁵. Der Staat, der kein Unternehmerstaat ist und seinen Bürgern wirtschaftliche Freiheit zugesteht, muß seinen Finanzbedarf auf andere Weise decken. Er partizipiert durch die Steuer an den wirtschaftlichen Gewinnen seiner Bürger¹⁸⁶. Die Steuer wird daher vielfach als Pendant zu der privatnützigen Eigentumsordnung des Grundgesetzes gesehen¹⁸⁷. Sie ist eine Art Preis, den der Bürger für seine wirtschaftliche Freiheit und sein Eigentumsrecht bezahlen muß¹⁸⁸. Es wird teilweise schon aus der Sozialbindung in Art. 14 II GG, die finanzstaatliche Grundpflicht zur Steuerzahlung hergeleitet¹⁸⁹.

Das Grundgesetz sieht vor, den Finanzbedarf des Staates hauptsächlich über Steuern zu decken¹⁹⁰. Sie werden ohne Gegenleistung erhoben¹⁹¹ und gewähren keinen Einfluß des

¹⁷⁸Murawiek, 18

¹⁷⁹Bleckmann, DÖV 1983, 129 (131)

¹⁸⁰BVerfGE 7, 244 (251); 36, 66 (70); 38, 61 (79); 42, 223 (228); 49, 343 (353); 55, 274 (299); 67, 256 (282)

¹⁸¹Mattern, BB 1970, 1405 (1406)

¹⁸²Murawiek, 18, 19

¹⁸³Patzig, DÖV 1981, 729 (733); Erichsen Jura 1995, 47

¹⁸⁴Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (63 f.)

¹⁸⁵Kirchhof, VVDStRL 39, 213 (215)

¹⁸⁶Kirchhof, NJW 1987, 3217 (3219)

¹⁸⁷Wendt, NJW 1980, 2111 (2111)

¹⁸⁸Isensee, DÖV 1982, 609 (617); Papier, DVBl. 1980, 787 (788)

¹⁸⁹Kirchhof, JZ 1982, 305 (307); Götz, VVDStRL 41, 7 (33)

¹⁹⁰Kirchhof, NJW 1987, 3217 (3219); Stober, JA 1988, 250 (253); Vogel, DSiz (A) 1977, 5 (8 f.); Hendler, AöR 115 (1990), 577 (579)

Steuerschuldners auf die Verwendung der Steuer. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß der Staat seine Aufgaben unabhängig und unparteiisch verfolgen kann¹⁹². Würde die Finanzierung über Gebühren und Beiträge erfolgen, bestünde die Gefahr, daß sich eine Abhängigkeit von den Leistungsnachfragenden und -zahlenden ergäbe. Das Grundgesetz hat jedoch zum Ziel, ein unabhängiges, unbefangenes, unparteiisches Handeln des Staates zu ermöglichen, das sich nicht daran orientiert, wieviel jemand zum staatlichen Finanzaufkommen beiträgt¹⁹³. Die Steuer kann frei verwendet werden, solange sich die Verwendung im Rahmen der Staatsaufgaben hält¹⁹⁴.

C. Zugriffsobjekt

Durch die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 II GG) ist es möglich, auf das Eigentum als in privater Hand verbleibende Steuerquelle Zugriff zu nehmen. Gerade der Gebrauch von Eigentum führt zu einer Verpflichtung der Allgemeinheit gegenüber (Art. 14 II Satz 2 GG) und einer Beteiligung der Steuer am Eigentumszuwachs¹⁹⁵. Meist wird das neu hinzueinfließende Vermögen besteuert¹⁹⁶. Jedoch ist in vermindertem Maße auch das bloße Innehaben von Eigentum steuerbar¹⁹⁷ (Art. 14 II Satz 1 GG). Dies mag darin begründet sein, daß die Trennung von erst neu Hinzuerworbenem dem Steuerpflichtigen leichter fällt als ein Eingriff in den originären Eigentumsbestand, und so dem Vertrauensschutz entsprochen wird. Gegenstand der Besteuerung ist daher hauptsächlich das neu hinzuerworbene Eigentum, z.B. Einkommen, und der Gebrauch des Eigentums und nur in geringem Maße der Eigentumsbestand¹⁹⁸.

Die Obergrenze für die Besteuerbarkeit¹⁹⁹ des Einkommens ergibt sich aus dem Nebeneinander von Privat- und Allgemeinnützigkeit. Es muß zumindest ein das Existenzminimum deckender Anteil verbleiben, der eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung gewährleistet²⁰⁰. Bei höheren Einkommen kann sich die Besteuerung einer hälftigen Teilung annähern²⁰¹, wobei sich aus Art. 14 I, III GG Grenzen für die zulässige Sozialbindung ergeben²⁰².

¹⁹¹Daumke, DStR 1992, 852 (853)

¹⁹²Kirchhof, Jura 1983, 505 (506)

¹⁹³Kirchhof, Jura 1983, 505 (506)

¹⁹⁴Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 1924, I, 315 f. (Neuaufgabe von 1961)

¹⁹⁵Kirchhof, Jura 1983, 505 (509)

¹⁹⁶Wendt, NJW 1980, 2111 (2116)

¹⁹⁷Kritisch: Kirchhof, VVDStRL 39, 213 (244)

¹⁹⁸Kirchhof, Jura 1983, 505 (509)

¹⁹⁹Rüfner, DVBl. 1970, 881 (881 ff.)

²⁰⁰Schmidt-Bleibtreu / Schäfer, DÖV 1980, 489 (490, 495); Rüfner, DVBl. 1970, 881 (887)

²⁰¹Kirchhof, Jura 1983, 505 (510)

²⁰²BVerfGE 2, 200 (253 f., 258)

D. Besondere Steuerarten

Es gibt grundsätzlich unterschiedliche Steuerunterteilungen, die unterschiedliche Gruppen bilden und Steuern unterschiedlichen Steuerarten zuordnen²⁰³. Diese Unterteilung ist eine mögliche Aufteilungsart. An Hand dieser Aufteilung kann man erkennen, daß gesetzliche Abgaben diverse Formen haben können und man grundsätzlich nicht nur durch das Vorliegen einer Sonderform auf deren Unzulässigkeit schließen kann.

I. Besitzsteuern

Besitzsteuern knüpfen an Einkommen, Ertrag und Vermögen an. Dies sind z.B. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuer²⁰⁴. Grundsätzlich knüpft die Besteuerung an den Eigentumsgebrauch an²⁰⁵, eine Besteuerung des Einkommensbestandes wird zwar vorgenommen, entspricht jedoch nicht dem Prinzip, nach dem die Steuerquelle zu erhalten ist und in ihrer Substanz nicht angetastet werden soll²⁰⁶.

II. Verkehrs-, Umsatz-, Verbrauchssteuern und Zölle

Verkehrs-, Umsatz-, Verbrauchssteuern und Zölle belasten die Verwendung des Einkommens. Sie werden aus Gründen der Vereinfachung der Steuererhebung nicht beim Verbraucher, sondern bei den Produzenten oder den verteilenden Unternehmern erhoben. Diese Steuern treten für den Bürger meist als Zuschlag zu den ursprünglichen Preisen in Erscheinung. Durch diese Art der Erhebung richtet sich die Besteuerung nach dem individuellen Nachfrageverhalten und nicht nach der Zahlungsfähigkeit²⁰⁷.

Verkehrssteuern orientieren sich an Vorgängen im rechtlichen und wirtschaftlichen Verkehr, z.B. Versicherungs-, Mehrwert-, Kapitalverkehrsteuer (Börsenumsatzsteuer, Gesellschaftssteuer) und Grunderwerbsteuer²⁰⁸.

Verbrauchssteuern richten sich nach dem Verbrauch, Gebrauch oder Aufwand an bestimmten Gütern, z.B. Tabak-, Branntwein-, Bier-, Salz-, Tee-, Vergnügungssteuer und Getränkesteuer²⁰⁹.

Zölle knüpfen an den grenzüberschreitenden Warenverkehr an und sind zolltariflich festgelegt²¹⁰.

²⁰³Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (44)

²⁰⁴Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (44)

²⁰⁵Kirchhof, VVDStRL 39, 213 (243 f.)

²⁰⁶Isensee, Festschrift, 409 (409)

²⁰⁷Kirchhof, Jura 1983, 505 (510)

²⁰⁸BVerfGE 16, 64 (73); Stober, JA 1988, 250 (253); Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (44)

²⁰⁹BVerfGE 16, 64 (74); Stober, JA 1988, 250 (253); Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (44)

²¹⁰BVerfGE 8, 260 (269); Stober, JA 1988, 250 (253); Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (44)

III. Zwecksteuern

Zwecksteuern sind Steuern, deren Aufkommen nur in einem begrenzten Rahmen verwendet werden darf und die sich hierdurch von dem allgemeinen Begriff der Steuer unterscheiden. Ihre Zulässigkeit ist allgemein anerkannt²¹¹. Der Unterschied zur Sonderabgabe, der eine Abgrenzung ermöglichen soll, besteht zum größten Teil in der bei der Sonderabgabe genaueren Konkretisierung des Verwendungszwecks²¹². Durch die Bezeichnung als Zwecksteuer ergibt sich eine haushaltsrechtliche Selbstbindung, so daß der Ertrag nur für bestimmte Zweckgebiete verwendet werden darf. Durch Zwecksteuern werden bestimmte Finanzierungszwecke unterstützt, die meist in Zusammenhang mit dem Erhebungsgrund stehen, z.B. die Zweitwohnungssteuer²¹³.

Die Zweckbindung durchbricht das „Non-Affektionsprinzip“, nach dem sämtliche Einnahmen des Staates, frei von Zweckbindungen, eine einheitliche Deckungsmasse für alle staatlichen Ausgaben bilden. Diesem Grundsatz fehlt jedoch die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit, da er nur in § 7 Haushaltsgrundsatzgesetz festgelegt ist. Eine Zweckbindung ist daher grundsätzlich möglich²¹⁴.

IV. Lenkungssteuern

Die Existenz von Lenkungssteuern ist allgemein anerkannt²¹⁵. Steuern sind durchaus geeignet, als Lenkungsinstrumente verwendet zu werden, da Art. 105 ff. GG dem Gesetzgeber einen großen Gestaltungsspielraum, z.B. für wirtschaftlich intervenierende Steuern, einräumt. Eine Auferlegung ist allerdings nur gegenüber der Allgemeinheit möglich; bestimmte Gruppen können durch die Steuer nicht belastet werden. Grenzen findet die Lenkungssteuer auch durch die Kompetenzordnung²¹⁶, wobei darauf zu achten ist, daß deren Grenzen einzuhalten sind, da sonst eine Gefährdung der Kompetenzordnung zu befürchten ist²¹⁷.

Lenkungssteuern besteuern ebenfalls nur die objektive Erfüllung eines Tatbestandes, auf eine subjektive Komponente, wie z.B. Vorsatz, kommt es nicht an²¹⁸. Wegen ihres Eingriffs in die Entscheidungsfreiheit des Bürgers bedarf sie einer doppelten Rechtfertigung; die Verhaltenslenkung und die Besteuerung an sich muß verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein²¹⁹. Das Lenkungsziel muß insbesondere legitim sein und die Lenkungsmaß-

²¹¹BVerfGE 7, 244 (254); 49, 343 (353); 65, 325 (344)

²¹²BVerfGE 55, 274 (311); 65, 325 (344); 67, 256 (279); Jarras, DÖV 1989, 1013 (1017)

²¹³BVerfGE 65, 325 (344)

²¹⁴Mußnug, Festschrift, 259 (272 f.)

²¹⁵Birk, NuR 1985, 90 (90); Scheuner, VVDStRL 11, 1 (41)

²¹⁶Arndt, WiVerw 1990, 1 (48)

²¹⁷Rupp, NJW 1968, 569 (569)

²¹⁸Kirchhof, NJW 1987, 3217 (3219)

²¹⁹Kloepfer, NJW 1971, 1585 (1588)

nahme verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das Ziel zu erreichen²²⁰.

Legitimationsgrundlage der Lenkungssteuer bleibt die Deckung des Finanzbedarfs²²¹. Wenn keine Einnahmeerzielungsabsicht mehr vorliegt, sondern nur noch andere Zwecke verfolgt werden, handelt es sich nicht mehr um eine Steuer²²². Die Einnahmeerzielungsabsicht muß zumindest auch vorhanden sein²²³.

Teilweise wird angenommen, daß es nicht ausreicht, wenn die Einnahmeerzielungsabsicht nur noch einen sinnvollen Nebenzweck darstellt; sie sollte ein wesentlicher Zweck der Abgabeeinführung sein²²⁴. Hierbei ist es problematisch, wie diese Intensität gewichtet und eingestuft werden soll.

Nach anderer Meinung kann alleiniger Zweck der Steuer die Lenkung sein, da es für den Steuerbegriff genügt, wenn die erzielten Einnahmen formal im Haushaltsplan als Deckungsmittel veranschlagt werden, selbst wenn ihre Erzielung unbeabsichtigt ist²²⁵. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Lenkung an sich verfassungsrechtlich zulässig sein muß. Aus der Lenkungsabsicht muß sich eine Rechtfertigung für die Belastung durch die Steuer ergeben, da die Rechtfertigung durch eine Einnahmeerzielung des Staates nicht gegeben ist.

Die Steuer rechtfertigt sich verfassungsrechtlich durch die Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf aufgrund der Kompetenznormen des Grundgesetzes. Dieser Legitimationsgrund darf nicht gänzlich wegfallen, sonst besteht die Gefahr eines Formenmißbrauchs. Die Einnahmeerzielungsabsicht für den allgemeinen Staatsbedarf zeigt sich auch dadurch, daß das Aufkommen in den Haushaltsplan eingestellt wird. Bei einer Abgabe, die in den Haushaltsplan aufgenommen wird, besteht daher eine Vermutung, daß sie für den allgemeinen Staatsbedarf erhoben wird. Welche weiteren Anzeichen für eine Einnahmeerzielungsabsicht vorliegen müssen, ist fraglich. Vor allem wird es darauf ankommen, daß die Allgemeinheit zur Deckung des allgemeinen Bedarfs herangezogen wird; eine Belastung einzelner Gruppen durch eine Steuer zugunsten der Allgemeinheit entspricht nicht dem Sinn der Steuer.

E. Definitionskriterien

I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Die Steuer ist in Geld zu entrichten und wird auferlegt, also durch einseitigen hoheitlichen Akt festgesetzt und erhoben, wobei es Mitwirkungspflichten der Bürger gibt. Hoheitliche Auferlegung bedeutet, daß die Pflicht zur Zahlung der Steuer durch ein

²²⁰Arnim, VVDStRL 39, 286 (326)

²²¹Voigt, DVBl. 1980, 985 (987)

²²²Mattern, BB 1970, 1405 (1409)

²²³Selmer, AöR 101 (1976), 239, 399 (248); Mattern, BB 1970, 1405 (1411)

²²⁴Mattern, BB 1970, 1405 (1411)

²²⁵Müller, BB 1970, 1105 (1109)

öffentlich-rechtliches Gemeinwesen begründet wird²²⁶. Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen in diesem Sinne sind Bund (Art. 106 I, III GG), Länder (Art. 106 II, III GG), Gemeinden²²⁷, Gemeindeverbände (Art. 106 III, V, VII GG) und Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV)²²⁸.

Ob auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie z.B. Sozialversicherungsträger oder Berufskammern, zur hoheitlichen Auferlegung fähig sein könnten²²⁹, ist schon im Hinblick auf das Bestehen von Erhebungskompetenzen und aus haushaltsrechtlichen Gründen fraglich. Fließt eine Abgabe anderen Einrichtungen als öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zu, liegt keine Steuer vor²³⁰. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, ob Hoheitsrechte übertragen wurden.

Da neben den Steuern auch die meisten anderen Abgabepflichten von Gebietskörperschaften auferlegt werden, ist das Kriterium der hoheitlichen Auferlegung zur Abgrenzung des Steuerbegriffes nur bedingt einsetzbar²³¹.

II. Zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs

Steuern werden erhoben, um Einnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs des Staates zu erzielen²³². Die Verfassung sieht die Steuer als hauptsächliche Einnahmequelle des Staates vor, um aus diesem Aufkommen dessen Aufgaben zu finanzieren. Kennzeichnend für die Steuer ist daher, daß sie mit der Absicht erhoben wird, zu einem Abgabenaufkommen zu führen, wobei diese Absicht in verschiedener Stärke vorhanden sein kann. Die Finanzierung der allgemeinen Daseinsvorsorge ist z.B. ein Bereich, der typischerweise über die Steuer zu decken ist²³³. Dieses Kriterium ist ein entscheidender Anhaltspunkt für die Einordnung einer Abgabe²³⁴.

Das BVerfG geht davon aus, daß eine Abgabe, die Lenkungsfunktion besitzt und bei der die Erzielung eines Abgabenaufkommens nur als Nebenzweck vorhanden ist, trotzdem eine Steuer sein kann²³⁵. Es ist möglich, mit der Steuer auch andere Zwecke zu verfolgen²³⁶. Auch die einfachgesetzliche Regelung des § 3 I Satz 2 AO weist ausdrücklich darauf hin, daß es möglich ist, einen Lenkungszweck mit einer Steuer zu verfolgen.

²²⁶Kim, Rechtfertigung von Sonderabgaben, 7

²²⁷Wilms, 21

²²⁸Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (66); Selmer, GewArch. 1981, 41 (42);
Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (43)

²²⁹Wilms, 21

²³⁰Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (66)

²³¹Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

²³²Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

²³³Wilms, NVwZ 1995, 550 (551)

²³⁴Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

²³⁵BVerfGE 4, 7 (13); 36, 66 (70); 55, 274 (304); 84, 239 (274);

siehe auch: Birk, NuR 1985, 90; Osterloh, JuS 1982, 421 (424)

²³⁶Kirchhof, NJW 1987, 3217 (3219)

Beispielsweise ist es möglich, sogenannte Lenkungssteuern zur Wirtschaftslenkung zu erheben, bei denen die Einnahmeerzielungsabsicht hinter dem Ziel der Lenkung zurücktritt²³⁷. Daß eine Steuer Lenkungsfunktion besitzen kann, ist allgemein anerkannt²³⁸. Grenzen für die Lenkungsfunktion bestehen insoweit, als die Einnahmeerzielung durch die Lenkungsfunktion zumindest nicht ausgeschlossen werden darf²³⁹.

Ebenfalls ist es möglich, die Steuereinnahmen mit einer Zweckbindung zu versehen, so daß sie nur noch für bestimmte Bereiche verwendet werden dürfen. Es liegt dann eine Zwecksteuer vor²⁴⁰. Diese ist jedoch nicht unproblematisch, da eine gewisse Beziehung der Abgabenverwendung zum Abgabenschuldner vorliegt²⁴¹.

Da das Kriterium der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs von einer grundsätzlichen Verwendung der Steuer für den allgemeinen Finanzbedarf ausgeht, ergibt sich das Problem, den allgemeinen von dem besonderen Finanzbedarf des Staates abzugrenzen²⁴². Ein besonderer Staatsbedarf liegt auf jeden Fall dann vor, wenn sich aus der Verwendung des Aufkommens eine gruppentypische Nützlichkeit ergibt²⁴³ oder wenn nur der besondere Bedarf einer Gruppe gedeckt wird, der von ihr selbst ausgelöst wird²⁴⁴.

III. Endgültiges Zufallen

Das Abgabeaufkommen muß einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen endgültig zufallen²⁴⁵. Steuern sollen im Sinne der Ertragshoheit des Grundgesetzes (Art. 106, 107 GG) Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehen, damit diese Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben. Falls das Abgabeaufkommen wieder, in irgendeiner Weise, an die Abgabeschuldner zurückerstattet werden soll, so handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern z.B. um eine staatliche Zwangsanleihe²⁴⁶. Das Aufkommen muß dem befugten öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen im Rahmen der Gesetze zur freien Verfügung stehen²⁴⁷.

IV. „Voraussetzungslosigkeit“

Steuern sind Geldleistungspflichten, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen. Sie werden von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzie-

²³⁷Patzig, DÖV 1981, 733, 734; Vogel, BayVBl. 1980, 523

²³⁸Birk, NuR 1985, 90 (90)

²³⁹Daumke, DStR 1992, 852 (853)

²⁴⁰Patzig, DÖV 1981, 734

²⁴¹BVerfGE 49, 343 (353 f.); Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

²⁴²Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

²⁴³Selmer, GewArch. 1981, 41 (42 f.)

²⁴⁴Selmer, GewArch. 1981, 41 (44)

²⁴⁵Birk, Jura 1985, 143 (144); Bestgen, BB 1983, 1162 (1162)

²⁴⁶BVerfGE 29, 402 (409); 67, 256 (281 ff.)

²⁴⁷BVerfGE 36, 66 (70); 55, 274 (309);

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 1924, I, 315 f. (Neuaufgabe von 1961)

lung von Einnahmen allen auferlegt, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Sie treffen denjenigen, für den der Sachverhalt zutrifft und sind im übrigen „voraussetzungslos“²⁴⁸, d.h. es müssen nicht noch weitere Voraussetzungen, z.B. ein besonderer Vorteil für den Abgabenschuldner, vorhanden sein.

Für die Steuer erhält der Bürger keine Gegenleistung, sie hat keinen Entgelt- oder Gegenleistungscharakter²⁴⁹. Ihr steht kein Anspruch auf einen individuellen Vorteil, oder eine besondere Verwendung, gegenüber.

V. Einstellung in den Haushaltsplan

Daß eine Abgabe in den Haushaltsplan einfließt, reicht nicht für ihre Qualifizierung als Steuer aus²⁵⁰. Die Eingliederung in den Haushaltsplan ist ein Kriterium, das durch den Gesetzgeber einfach herbeigeführt werden kann, wodurch er die ursprüngliche Einordnung umgehen könnte. Die Eingliederung in den Haushaltsplan hat jedoch eine gewisse Indizwirkung²⁵¹.

F. Zulässigkeitskriterien

I. Materielle Ertragshoheit

Die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Steuern findet sich in Art. 105 ff. GG. Die Ertragshoheit für Steuern zu haben bedeutet, die Gesetzgebungskompetenz für deren Erhebung zu besitzen²⁵². Das Bestehen der Kompetenz zum Erlaß einer Steuer ist eine entscheidende Verfassungsmäßigkeitsvoraussetzung, da wegen des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts keine Belastung ohne ausreichende Rechtsgrundlage erfolgen darf. Das Steuerfindungsrecht des Bundes ist daher eine umstrittene Thematik. Es leitet sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für „die übrigen Steuern“ nach Art. 105 II GG her, der Artikel wird so ausgelegt, daß vor allem der Bund²⁵³ neuartige Steuern einführen kann²⁵⁴.

II. Verwaltungshoheit

Die Verwaltung der Steuern²⁵⁵ obliegt dem Bund und den Ländern (Art. 108 GG). Es gibt eine Bundesfinanzverwaltung und Landesfinanzverwaltungen. Es besteht die Möglichkeit des Zusammenwirkens dieser Behörden (Art. 108 IV GG), wobei eine verwaltungsmäßige Mitwirkung oder auch eine Aufgabenübertragung möglich ist.

²⁴⁸BVerfGE 67, 256 (299); Kirchhof, Jura 1983, 505 (506); Breuer, DVBl. 1992, 485 (488)

²⁴⁹Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

²⁵⁰BVerfGE 55, 274 (304 f.)

²⁵¹BVerfGE 55, 305 (310)

²⁵²Vogel, JA 1980, 577 (581)

²⁵³Kloepfer / Malorny, JA 1976, 46 (47)

²⁵⁴Seifert / Hömig, Art. 105 Rz. 6

²⁵⁵Vogel, JA 1980, 577 (582)

Wesentliche Kompetenzverschiebungen sind hierdurch nicht gedeckt²⁵⁶. Auch durch die Tatsache, von wem eine Einnahme verwaltet wird, kann auf die Art der Abgabe geschlossen werden.

III. Einstellung in den Haushaltsplan

Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 I GG) gebietet, daß alle Einnahmen und alle Ausgaben vollständig in den Haushaltsplan einzustellen sind. Unter Einnahmen fallen auch Steuern²⁵⁷, die nur dann rechtmäßig erhoben sind, wenn sie in den Haushaltsplan eingestellt werden²⁵⁸.

IV. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen

Der Steuergesetzgeber unterliegt der Bindung durch das Grundgesetz²⁵⁹, da auch der staatlichen Finanzgewalt bestimmte Grenzen gesetzt werden müssen²⁶⁰. Eine grundsätzliche Vermutung, daß Steuergesetze verfassungsgemäß sind, besteht nicht²⁶¹. Steuern müssen z.B. dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit genügen²⁶².

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) besitzt im Steuerrecht besondere Bedeutung²⁶³. Es soll ein möglichst gerechter Maßstab für die Verteilung der Steuer angewandt werden²⁶⁴. So ist es z.B. möglich, daß bei einer Lenkungssteuer durch die unterschiedliche Belastung infolge des unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhaltens ein Verstoß gegen Art. 3 I GG vorliegt²⁶⁵. Aber auch schon eine ungleiche Steuergesetzesanwendung kann den Gleichheitssatz verletzen²⁶⁶. Steuerliche Gleichheit bedeutet jedoch verhältnismäßige Gleichheit, bei der es auf die individuelle Leistungsfähigkeit ankommt²⁶⁷.

Bei einer Lenkungssteuer muß sich dann aus dem Zweck der Lenkungsnorm eine Rechtfertigung ergeben, wobei das verfolgte Ziel nicht nur verfassungsrechtlich toleriert, sondern nach verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen zumindest „förderungs-würdig“ sein muß. Die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG) ist beispielsweise ein derartiges Ziel²⁶⁸.

²⁵⁶Seifert / Hömig, Art. 108 Rz. 9

²⁵⁷Seifert / Hömig, Art. 110 Rz. 2

²⁵⁸Wilms, 23

²⁵⁹Benda / Kreuzer, DSiz (A) 1973, 49 (51 ff.); Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (67 ff.);

Blaurock, JA 1980, 142 (146 ff.); Selmer, A6R 101 (1976), 239, 399 (241 ff.)

²⁶⁰Hettlage, VVDStRL 14, 2 (4)

²⁶¹Tipke, BB 1973, 157 (160)

²⁶²Erichsen, Jura 1995, 47 (48)

²⁶³Arndt, NVwZ 1988, 787, (787)

²⁶⁴Arnim, VVDStRL 39, 286 (291)

²⁶⁵Birk, NuR 1985, 90 (91 f.); Arnim, VVDStRL 39, 286 (293)

²⁶⁶Tipke, BB 1986, 601 (601)

²⁶⁷Friauf, Festschrift für H. Jahrreiß, 45 (45)

²⁶⁸Birk, NuR 1985, 90 (91 f.)

Ob ein Schutz gegen die Erhebung einer Steuer durch Art. 14 I GG gegeben ist, ist umstritten²⁶⁹.

Art. 14 I und Art. 14 III GG stellen jedoch Grenzen für die zulässige Sozialbindung oder Enteignung von eigentumskräftig gewährleisteten Rechtspositionen auf²⁷⁰.

3. Kapitel: Vorzugslasten

Jede nichtsteuerliche Abgabe bedarf einer besonderen Rechtfertigung, die jeweils nach ihrer Art unterschiedlich ist²⁷¹. Gebühren und Beiträge werden im Gegensatz zur Steuer als Vorzugslasten bezeichnet. Meist stellen diese Abgaben eine Art Ausgleich für staatliche Handlungen dar, die dem Abgabeschuldner zugute kommen. Die Kosten, die durch eine Tätigkeit der öffentlichen Hand aufgrund der Veranlassung eines Individuums entstehen, werden durch Vorzugslasten ausgeglichen und der finanzielle Vorteil des Abgabenbelasteten nivelliert²⁷².

Vorzugslasten sind im Gegensatz zur Steuer nicht „voraussetzungslos“, sondern benötigen für ihre Erhebung einen besonderen Rechtfertigungsgrund, der in einem individuellen Erhebungsgrund, meist einem individuellen Vorteil, liegt. Durch diesen speziellen Erhebungsanlaß, der für die Belasteten gegenleistungssähnliche Pflichten begründet, wird eine Gefährdung des Systems der Finanzverfassung verhindert. Staatliches Handeln, das für die Allgemeinheit Vorteile bringt, aber keine speziellen, über die allgemeinen Vorteile hinausgehende Begünstigung eines Individuums bewirkt oder durch individuelle Veranlassung verursacht wurde, muß über die Gemeinlast, also durch Steueraufkommen, finanziert werden²⁷³.

4. Kapitel: Gebühr

A. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren

Es existiert kein Gebührenbegriff des Grundgesetzes²⁷⁴. Unter Gebühren werden Geldleistungen verstanden, die zur Erstattung der Kosten für besondere Leistungen - Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeiten - der Verwaltung, sogenannte Verwaltungsgebühren, oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, sogenannte Benutzungsgebühren, erhoben werden. Sie sind Entgelt für eine konkrete und individuelle Leistung an den einzelnen²⁷⁵. Die Gebühr ist eine Vorzugslast, d.h. sie ist von Vorleistungen des Staates abhängig²⁷⁶.

²⁶⁹Friauf, DÖV 1980, 480 (488); Sendler, DÖV 1971, 16 (22); Erdmann, DVBl. 1986, 659 (660 f.); Papier, DVBl. 1980, 787 (789); Wendt, NJW 1980, 2111 (2114); Kirchhof, VVDStRL 39, 213 (215)

²⁷⁰BVerfGE 72, 200 (253 f., 258)

²⁷¹Heun, DVBl. 1990, 666 (669)

²⁷²Murswiek, 21

²⁷³Murswiek, 21

²⁷⁴BVerfGE 50, 217; 85, 337; Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (238) ff.; Henneke, Jura 1990, 113; Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (239)

²⁷⁵BVerfGE 20, 257 (269); 50, 217 (226); Erichsen, Jura 1995, 47; Patzig, DÖV 1981, 734 f.;

Verwaltungsgebühren werden als Gegenleistung²⁷⁷ für eine individuelle Amtshandlung an dem Gebührenschuldner erhoben, die von einer staatlichen Behörde erbracht wurde²⁷⁸.

Die Benutzungsgebühr wird als Ausgleich für die konkrete Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben, deren Vorteile der Schuldner genießen konnte²⁷⁹.

Darüber hinaus existiert die sogenannte Verschaffungsgebühr bzw. Verleihungsgebühr²⁸⁰, die für die Verschaffung eines Rechts bzw. einer Rechtseinräumung erhoben wird²⁸¹. Die Möglichkeit, dem Antragsteller ein Recht zu verschaffen, hängt jedoch ausschließlich davon ab, ob dieser die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Rechtsgewährung erfüllt. Die Rechtseinräumung an sich kann nicht als entgeltabhängige Vergabe der Berechtigung erfolgen, da dies dem Prinzip der Trennung von unbefangener, neutraler Erfüllung der Verwaltungsaufgaben und Deckung des staatlichen Finanzbedarfs widersprechen würde²⁸². Das Entgelt kann allenfalls als pauschalierte Vorauszahlung für zu erwartende Nutzungen von öffentlichen Einrichtungen erhoben werden²⁸³. Hier nähert sich die Gebühr jedoch schon dem Beitrag an, da es an einer konkreten, vorhandenen Leistung fehlt²⁸⁴. Die Verschaffungsgebühr ist nicht unumstritten²⁸⁵. Problematisch ist vor allem, was die staatliche Gegenleistung darstellt, da es an einem materiellen Aufwand fehlt und so eine Verleihungsgebühr grundsätzlich an alle Rechtsverleihungen angeknüpft werden könnte. Hierdurch bestünde für den Staat die Möglichkeit, ohne hinreichenden Legitimationsgrund Abgabentatbestände zu konstruieren²⁸⁶.

B. Gebühr und Verfassung

Wie bereits erwähnt definiert das Grundgesetz den Begriff der Gebühr nicht²⁸⁷. Er wird nur selten im Grundgesetz erwähnt und es gibt kaum Regelungen, welche die Gebühr betreffen. Gesetzgebungszuständigkeit, Ertragshoheit und Verwaltungshoheit sind im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt.

Die passende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für Gebühren folgt der Kompetenz der jeweiligen Sachleistung, die mit der Gebührenerhebung zusammen-

Friauf, JA 1981, 261; Kloepfer, JZ 1983, 742 (744); Sander, DVBl. 1990, 18 (19);

Kirchhof, NVwZ 1987, 1031 (1034); Hendl, NUR 1989, 22 (24, 25)

²⁷⁶Kirchhof, Jura 1983, 505 (511)

²⁷⁷Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, 43

²⁷⁸Kirchhof, Jura 1983, 505 (511)

²⁷⁹Kirchhof, Jura 1983, 505 (511); Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (775)

²⁸⁰Breuer, DVBl. 1992, 485 (491)

²⁸¹Kirchhof, Jura 1983, 505 (512); Kirchhof, DVBl. 1987, 554 (555)

²⁸²Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁸³Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁸⁴Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁸⁵Arndt, WiVerw 1990, 1 (48)

²⁸⁶Friauf, Festschrift für die 600-Jahr-Feier Köln, 679 (678); Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (777, 779)

²⁸⁷BVerfGE 50, 217 (225); Hennecke, Jura 1990, 63, 113

hängt²⁸⁸. Die Kompetenzfrage bei Gebühren ist somit durch eine Annexkompetenz zur jeweiligen Sachmaterie zu lösen. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich nach Art. 30, 70 ff. GG. Mangels ausdrücklicher Zuweisung hat der Bund für ihm zugewiesene Bereiche nur als Annexkompetenz eine Zuständigkeit, im übrigen sind die Länder zuständig (Art. 72 ff., 30, 70 I GG)²⁸⁹.

Die Ertragshoheit für die anfallenden Gebühren folgt der sich aus dem Sachgebiet ergebenden Verwaltungskompetenz²⁹⁰, da Art. 105 ff. GG nur Steuergesetze betrifft. Die außerfiskalische Ertragshoheit richtet sich nach Art. 30, 70 ff. GG, da demjenigen das Aufkommen zufällt, der die Kompetenz zur Einführung des Abgabengesetzes besitzt²⁹¹.

C. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip

Die Gebühr unterliegt dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip²⁹². Das Äquivalenzprinzip leitet sich von dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprinzip ab, das sich im Gebührenrecht dahin konkretisiert, daß zwischen der erhobenen Gebühr und dem Wert der öffentlichen Leistung ein angemessenes Verhältnis bestehen muß²⁹³.

Das Kostendeckungsprinzip stellt eine Obergrenze für die Gebührenerhebung dar, indem es die Begrenzung des Gesamtaufkommens auf die Höhe der gesamten anfallenden Kosten festlegt. Es darf deshalb grundsätzlich nicht mehr eingenommen werden, als Kosten durch die Erbringung der Leistungen anfallen²⁹⁴. Das Problem hierbei besteht darin, die Kosten für eine individuelle Leistung zu bestimmen, also den individuellen Aufwand aus dem Gesamtgefüge der Verwaltungstätigkeit herauszulösen²⁹⁵.

Die Berechnung erfolgt meist nach dem Wirklichkeitsmaßstab, d.h. der Anzahl, dem Wert und dem Maß der real erbrachten Leistung²⁹⁶. Allerdings werden die Gesamtkosten oft auch durch die Erhebung von Durchschnittskosten nivellierend auf alle Leistungsempfänger umgelegt²⁹⁷.

Es ist aber auch zulässig, mit der Leistungsgewährung einen finanziellen Vorteil zuzuwenden, d.h. wertmäßig mehr zu geben, als dafür einzunehmen, was meist durch soziale Ziele des Staates bedingt wird, wie z.B. im Gesundheitswesen oder Bildungsbereich²⁹⁸.

²⁸⁸Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

²⁸⁹Erichsen, Jura 1995, 47 f; Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

²⁹⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

²⁹¹Friedrich, DÖV 1976, 761 (765)

²⁹²Erichsen, Jura 1995, 47 (49); Patzig, DÖV 1981, 729 (735); Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 77 ff., 93 ff.; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 244 ff., 271 ff.

²⁹³Kirchhof, Jura 1983, 505 (512); Haller, FinArch. 21 (1961), 248

²⁹⁴Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁹⁵Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁹⁶Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁹⁷Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

²⁹⁸Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

D. Lenkungsgebühr

Bei der Lenkungsgebühr²⁹⁹ kann die Gebühr ohne Rücksicht auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgesetzt werden, wenn das hervorzurufende Verhalten rechtlich gefordert werden könnte. Die Lenkung über eine Gebühr wird dabei als mildere, subtile und zweckmäßige Möglichkeit eingesetzt, um z.B. als Verspätungszuschlag bei überschrittener Leihfrist eines Buches aus einer öffentlichen Bücherei, zu einem bestimmten Verhalten zu motivieren³⁰⁰.

Da der Erhebungsgrund für Gebühren grundsätzlich der Zweck der Kostendeckung ist³⁰¹, besteht bei der Lenkungsgebühr die Gefahr einer Kollision mit der Finanzverfassung, wenn der rechtfertigende Erhebungsgrund in den Hintergrund tritt. Wichtige Grenzen für die Lenkungsgebühr stellen außerdem der Gleichheitssatz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip dar³⁰². Die lenkende Gebühr ist problematisch³⁰³, jedoch grundsätzlich zulässig³⁰⁴.

E. Definitionskriterien

I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Bei der Gebühr begründet, wie bei der Steuer, ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen eine Geldleistungspflicht des Gebührenschuldners. Die Gebühr wird durch einseitigen, hoheitlichen Akt festgesetzt und von dem Gebührenschuldner eingefordert.

II. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen

Auch bei der Gebühr verbleibt der Geldbetrag für immer bei dem Gemeinwesen. Es ist keine Erstattung vorgesehen. Das Gebührenaufkommen wird von dem öffentlichen Gemeinwesen im Rahmen der für Gebühren geltenden Regelungen frei verwendet. Eine grundsätzliche Zweckbindung besteht nicht, jedoch wird wohl hauptsächlich aus dem Gebührenaufkommen eine Deckung der verursachten Kosten vorgenommen werden.

III. Individueller Erhebungsgrund

Die Existenz eines individuellen Erhebungsgrundes ist eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, die sich dadurch, daß sie einen Gegensatz zur „Voraussetzungslosigkeit“ der Steuer darstellt, auch als Abgrenzungskriterium eignet. Es liegt bei der Gebühr immer ein individueller Bezug³⁰⁵ zum Gebührenschuldner vor, der entweder in einer indivi-

²⁹⁹Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (236)

³⁰⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

³⁰¹Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (113)

³⁰²Arndt, WiVerw 1990, 1 (48)

³⁰³Stober, JA 1988, 250 (255)

³⁰⁴Arndt, WiVerw 1990, 1 (49); Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (114)

³⁰⁵Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (113)

duellen Vorteilsverschaffung oder in einer individuell zurechenbaren Kostenverantwortung besteht.

IV. Zur Kostendeckung

Typischerweise wird die Gebühr zum Ausgleich von staatlichen Kosten erhoben³⁰⁶, die durch die Veranlassung des Gebührenschuldners entstanden sind.

V. Vorenthaltbarkeit der Leistung

Die Gebühr, die für eine individuelle Vorteilsverschaffung gefordert wird, ist dadurch gekennzeichnet, daß die Leistungserbringung bei Zahlungsunfähigkeit oder mangelnder Zahlungsbereitschaft vorenthalten werden darf³⁰⁷. Bei individuell zurechenbarer Kostenverantwortlichkeit ist eine zwangsweise Durchsetzung des Anspruchs möglich.

F. Zulässigkeitskriterien

I. Individueller Erhebungsgrund

Die Gebühr bedarf als Vorzugslast eines speziellen Rechtfertigungsgrundes. Dies ist die „spezielle Entgeltlichkeit“³⁰⁸.

Zum einen kann die Gebühr die Kompensation eines individuellen Vorteils darstellen, der durch die Tätigkeit eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens vermittelt wurde, es wird also ein individueller Vorteil des Gebührenschuldners ausgeglichen³⁰⁹. Der Vorteil wird abgeschöpft, weil die Zuwendung des Wertes nicht durch die staatliche Handlung beabsichtigt war und sie deshalb nicht aus sich heraus gerechtfertigt ist³¹⁰. Gerade auch die Abgabengerechtigkeit, die sich aus Art. 3 I GG herleitet, läßt es sinnvoll erscheinen, daß staatliche Kosten, für die eine spezielle Person verantwortlich ist, nicht von der Allgemeinheit mitgetragen werden müssen.

Eine Gebühr wird jedoch auch erhoben, wenn eine individuell zurechenbare Kostenverantwortung für einen staatlichen Aufwand besteht³¹¹, z.B. für das Abschleppen eines falsch geparkten Kraftfahrzeugs als Ersatzvornahme. Das Erheben der Gebühr rechtfertigt sich in diesem Fall dadurch, daß die staatlichen Kosten durch zurechenbares Verhalten individuell verursacht werden. Auch hier bedingt die Sonderverantwortlichkeit, daß nicht die Allgemeinheit mit den Kosten belastet wird.

³⁰⁶Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (113, 115)

³⁰⁷Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

³⁰⁸Murswiek, 22; Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 121; Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, 47 f.

³⁰⁹BVerfGE 20, 257 (269); 50, 217 (226 f.); 58, 245 (254); Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (774)

³¹⁰Murswiek, 23

³¹¹BVerfGE 7, 244 (256); Pietzcker, DVBl. 1987, 775; Hendl, NUR 1989, 24 f.;

Friauf, Festschrift für die 600-Jahr-Feier Köln, 679 (695)

II. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen

Die Gebühr muß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen. Die Höhe der verlangten Gebühr darf nicht mit den Grundrechten oder anderen Verfassungsprinzipien kollidieren. Sie muß zu dem gewährten Vorteil in angemessenem Verhältnis stehen.

5. Kapitel: Beitrag

A. Möglichkeit der Nutzung

Beiträge sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für den finanziellen Vorteil erhoben werden, daß die Möglichkeit³¹² der Inanspruchnahme von Einrichtungen und Anlagen eines Trägers der öffentlichen Verwaltung besteht. Der Vorteil, für den bezahlt wird, ist nicht konkret und individualisiert, sondern besteht in der Nutzungsmöglichkeit. Unabhängig, ob der Beitragsschuldner die Einrichtungen und Anlagen nutzt, ist der Beitrag schon für das bevorzugte Angebot der Leistung zu entrichten³¹³. Der Gedanke des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten ist der legitimierende Grund des Beitrags³¹⁴.

B. Beitrag und Gebühr

Der Unterschied zur Gebühr besteht darin, daß die Abgabe nicht wegen einer konkreten Leistung erhoben wird, sondern für das bevorzugende Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand. Schon wegen dieser Bereitstellung der Leistung wird ein Entgelt verlangt.

Wenn der Kreis der objektiv an einer Leistung Interessierten leicht festzustellen ist, die einzelnen konkreten Nutzer jedoch nur schwer zu ermitteln sind, wird sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Vorzugslast aus ermittlungs- oder erhebungstechnischen Gründen in diesem Fall für den Beitrag entscheiden³¹⁵. Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist jedoch, daß der Kreis der Gebührenschuldner von vornherein abgrenzbar ist³¹⁶. Es muß außerdem ein nachweisbares objektives Interesse des Beitragsschuldners an der Errichtung und Erhaltung der öffentlichen Einrichtung bestehen, um die Abgabenerhebung rechtfertigen zu können. Ist kein objektives Interesse nachweisbar, muß die Finanzierung über die Steuer als Gemeinlast erfolgen³¹⁷.

C. Besondere Beitragsarten

I. Mitgliedsbeitrag

Der Mitgliedsbeitrag belastet die Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wegen der Vorteile, die diesen durch die Tätigkeit der Körperschaft entstehen. Dies ist

³¹²Kloepfer / Malorny, JA 1976, 41 (42)

³¹³BVerfGE 9, 291 (298 f.); Erichsen, Jura 1995, 47 (49); Patzig, DÖV 1981, 735; Murswiek, 24

³¹⁴BVerfGE 9, 291 (291, 298 f.)

³¹⁵Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³¹⁶Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (116)

³¹⁷Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

auch bei der Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Fall, wobei es ebenfalls nicht auf einen konkreten, individuellen Vorteil ankommt³¹⁸.

II. Kurtaxe

Die Kurtaxe³¹⁹ gleicht den Vorteil aus, den die Kurgäste durch die Nutzbarkeit von Kureinrichtungen haben. Sie haben durch ihre freiwillige Aufenthaltswahl ein objektives Interesse an den Kureinrichtungen gezeigt, die sie nutzen können. Die Kurtaxe wird zeitabhängig, befristet für die Aufenthaltsdauer, erhoben³²⁰.

D. Aufwandsdeckungs- und Äquivalenzprinzip

Es gilt das Aufwandsdeckungsprinzip, d.h. die gesamten Beitragseinnahmen sollen die anfallenden Kosten nicht übersteigen. Es soll nur der finanzielle Aufwand gedeckt werden, Ziel ist es nicht, Gewinn zu machen. Das Äquivalenzprinzip ist dabei anzuwenden, d.h. die auferlegten Beiträge sollen zu der gewährten Nutzungsmöglichkeit in angemessenem Verhältnis stehen³²¹.

E. Definitionskriterien

I. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Wie bei der Steuer und Gebühr begründet ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen eine Geldleistungspflicht des Gebührenschuldners. Der Beitrag wird durch einseitigen, hoheitlichen Akt festgesetzt und dem Gebührenschuldner auferlegt.

II. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen

Das Beitragsaufkommen verbleibt bei dem Gemeinwesen und wird von diesem im Rahmen der für Beiträge geltenden Regelungen frei verwendet, wobei keine bestimmte Zweckbindung vorliegt. Aufgrund des Erhebungsgrundes wird mit dem Beitragsaufkommen hauptsächlich eine Deckung der Kosten für die öffentlichen Einrichtungen angestrebt werden.

III. Individueller Vorteil

Wie bei dem Beitrag ist das Bestehen eines individuellen Vorteils als Abgrenzungskriterium zur „Voraussetzungslosigkeit“ der Steuer geeignet, obwohl es sich um eine Rechtmäßigkeitsanforderung handelt. Der Vorteil besteht beim Beitrag in der bevorzugten Nutzungsmöglichkeit des Abgabeschuldners.

³¹⁸Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³¹⁹Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (116)

³²⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³²¹Erichsen, Jura 1995, 47 (49)

F. Zulässigkeitskriterien

I. Individueller Erhebungsgrund

Der Beitrag soll wie die Gebühr einen vermögenswerten individuellen Vorteil ausgleichen, wobei der Vorteil nicht in einer konkreten staatlichen Leistung besteht, sondern in den objektiven Nutzungsmöglichkeiten, die dem Beitragsschuldner angeboten werden. Es soll durch die Belastung ein öffentlich-rechtlicher Vorteil ausgeglichen werden, den ein Kreis von Begünstigten erhält³²².

Der Kreis der Begünstigten muß sich von der Allgemeinheit durch eine räumliche oder personelle Nähe zu der öffentlichen Einrichtung abgrenzen und es muß ein individualisierbarer Vorteil für den Belasteten vorliegen³²³. Durch diese Gegenleistung legitimiert sich die Gebühr und grenzt sich von der Steuer ab³²⁴.

II. Allgemeine Verfassungsmäßigkeitsanforderungen

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Das Maß des Vorteils muß abstuftbar zu ermitteln sein, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entsprechen und eine gestaffelte Beitragshöhe, je nach dem individuellen Vorteil, zu ermöglichen³²⁵.

Im Falle des sogenannten Erschließungs- bzw. Anliegerbeitrages wird die Nutzbarkeit des betroffenen Grundstücks verbessert, woraus eine objektive Wertsteigerung folgt. Das subjektive Interesse des Grundstückseigentümers an der verbesserten Nutzung oder auch die tatsächliche Nutzung spielt dabei keine Rolle, allein das objektive Interesse an der Nutzungs- und Wertsteigerung rechtfertigt die Erhebung der Abgabe³²⁶.

2. Kompetenzen

Die Gesetzgebungszuständigkeit ist wie bei der Gebühr verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für Beiträge ergibt sich, wie für die Gebühr, aus der Kompetenz zur Regelung der jeweiligen Sachleistung, die mit der Beitragserhebung zusammenhängt³²⁷. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich nach Art. 30, 70 ff. GG. Auch für Beiträge hat der Bund mangels ausdrücklicher Zuweisung nur eine Annexkompetenzzuständigkeit für die ihm zugewiesenen Bereiche. Im übrigen sind die Länder zuständig (Art. 72 ff., 30, 70 I GG)³²⁸.

Die Ertragshoheit folgt, wie bei der Gebühr, der sich aus dem Sachgebiet ergebenden Verwaltungskompetenz³²⁹.

³²²Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³²³Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³²⁴Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (116)

³²⁵Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³²⁶Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

³²⁷Erichsen, Jura 1995, 47 (48); Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

³²⁸Erichsen, Jura 1995, 47 (47 f.); Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

³²⁹Kirchhof, Jura 1983, 505 (513)

6. Kapitel: Sonderabgaben

A. Sonderabgabenjudikatur des Bundesverfassungsgerichts

Schon früh hat sich das Bundesverfassungsgericht mit Sonderabgaben auseinandergesetzt, insbesondere wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben traten häufig in Erscheinung³³⁰.

I. Die Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe, BVerfGE 55, 274 ff.

(Urteil des Zweiten Senats vom 10.12.1980; „Arbeitsplatzförderungsgesetz“)

1. Aus der Urteilsbegründung

Die Berufsausbildungsabgabe (§ 3 I Satz 1 APIFG) ist eine zulässige Sonderabgabe. Sonderabgaben stoßen auf enge kompetenzrechtliche Grenzen. Öffentliche Abgaben, die weder als Steuern noch als sogenannte Vorzugslasten eingeordnet werden können, werden vom Grundgesetz nicht erwähnt. Geldleistungspflichten, die aufgrund besonderer wirtschaftlicher oder sozialer Zusammenhänge begrenzten Personengruppen durch ein Gesetz auferlegt werden, werden als Sonderabgaben bezeichnet. Diese sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Eine allgemeine Sachzuständigkeit nach Art. 73 ff. GG reicht als Ermächtigungsgrundlage³³¹ aus. Jedoch bestimmen nicht nur die Grenzen der Sachgebietsnorm die Schranken der Sonderabgabe. Als verfassungsrechtlich nicht geregeltes Instrument gerät die Sonderabgabe zwangsläufig in Konkurrenz zur Steuer, da beide „voraussetzungslos“, ohne Gegenleistung, nur durch das Erfüllen eines Tatbestandes eine Zahlungspflicht auferlegen.

Nach der Verfassung ist es ausschließlich Aufgabe der Steuer, die Mittel für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates zu beschaffen. Die finanzverfassungsrechtlichen Normen (Art. 104 a bis 108 GG) sind einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, welche die finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern regeln. Kompetenzverschiebungen wären nicht einmal mit Zustimmung der Beteiligten zulässig³³². Die Sonderabgabe hat als nicht vorgeesehenes Instrument die Ausnahme darzustellen³³³. Die Finanzverfassung muß vor einer Aushöhlung durch die Sonderabgabe geschützt werden³³⁴. Es ist dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich versagt, eine öffentliche Aufgabe seiner Wahl durch Erhebung ei-

³³⁰BVerfGE 4, 7 ff. (Investitionshilfeabgabe); BVerfGE 8, 274 ff. (Preisausgleichsabgabe); BVerfGE 13, 167 ff. (Feuerwehrausgleichsabgabe); BVerfGE 17, 287 ff. (Hebammenabgabe); BVerfGE 18, 274 ff. (Mehrwertabgabe); BVerfGE 18, 315 ff. (Milchausgleichsabgabe); BVerfGE 28, 119 ff. (Spielbankabgabe); BVerfGE 29, 402 ff. (Konjunkturzuschlag); BVerfGE 36, 66 ff. (Stabilitätszuschlag); BVerfGE 37, 1 ff. (Weinwirtschaftsabgabe); Götz, AöR 85 (1960), 200 ff.

³³¹BVerfGE 4, 7 (13); 55, 274 (297)

³³²BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (109); 55, 274 (300 ff.)

³³³BVerfGE 55, 274 (308)

³³⁴BVerfGE 55, 274 (300)

ner Steuer oder durch Einführung einer „parafiskalischen“ Sonderabgabe zu finanzieren³³⁵. Deshalb ist es erforderlich, Sonderabgaben von Steuern zu unterscheiden³³⁶.

Der Kompetenzordnung kommt auch eine grundrechtssichernde Funktion zu. Die Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten ist eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. Neben der Steuer, und ohne Rücksicht auf diese, Geldleistungspflichten einzuführen, hebt diese Lastengleichheit auf. Es bedarf eines besonderen Zurechnungsgrundes, um zusätzliche Belastungen aufzuerlegen.

Sonderabgaben sind unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Entscheidend für die Qualifizierung einer Abgabe ist der materielle Gehalt. Es kommt nicht darauf an, wie das Abgabengesetz selbst die Abgabe klassifiziert.

- Sonderabgaben dürfen nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden. Sie dürfen nicht für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden³³⁷.

- Die konkrete haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe hat keine konstitutive Bedeutung für ihre verfassungsrechtliche Qualifizierung als Steuer oder Sonderabgabe.

- Die gesellschaftliche Gruppe, von der eine Sonderabgabe erhoben werden soll, muß durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung, oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein, also in diesem Sinne eine homogene Gruppe bilden³³⁸.

- Es muß eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck bestehen³³⁹. Die belastete Gruppe muß dem Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen³⁴⁰. Die Aufgabe muß ganz überwiegend in der Sachverantwortung der belasteten Gruppe liegen. Das wichtige Kriterium der Sachnähe ist nicht formal, sondern ist materiell-inhaltlich zu bestimmen. Es ergibt sich aus der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung.

- Die außersteuerlichen Belastungen von Angehörigen einer Gruppe setzen voraus, daß zwischen den Belastungen und den Begünstigungen, welche die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung besteht³⁴¹. Das ist der Fall, wenn das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe, also „gruppennützig“, verwendet wird³⁴². Es genügt,

³³⁵BVerfGE 55, 274 (300, 302)

³³⁶BVerfGE 55, 274 (304)

³³⁷BVerfGE 55, 274 (298 f.)

³³⁸BVerfGE 55, 274 (305 f.)

³³⁹BVerfGE 55, 274 (289 ff.)

³⁴⁰BVerfGE 55, 274 (306 f.)

³⁴¹BVerfGE 55, 274 (307)

³⁴²BVerfGE 11, 105 (115); 55, 274 (307 f.)

wenn die Verwendung überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe liegt. „Fremdnützige“ Sonderabgaben sind - soweit ihnen nicht schon Bedenken aus den Grundrechten, insbesondere aus Art. 14 GG, entgegenstehen - unzulässig, es sei denn, daß die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen rechtfertigt³⁴³.

- Es bedarf der fortdauernden Legitimation der Sonderabgabe³⁴⁴. Daher ist stets zu überprüfen, ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist.

- Da die Sonderabgabe ein spezielles gesetzgeberisches Instrument ist, das gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu sein hat³⁴⁵, sind die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen³⁴⁶.

2. Ergebnis

Das BVerfG äußert sich umfassend zu Kriterien der Sonderabgaben und deren Zulässigkeitsanforderungen, differenziert jedoch kaum zwischen Definitionskriterien und Zulässigkeitsvoraussetzungen³⁴⁷.

II. Die Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe, BVerfGE 57, 139 ff.

(Urteil des Ersten Senats vom 26.05.1981; „Schwerbehindertenabgabe“)

1. Aus der Urteilsbegründung

Die Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes über die Pflichtplatzquote sowie über die Ausgestaltung und Verwendung der Ausgleichsabgabe sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Bei der Ausgleichsabgabe handelt es sich nach ihrer gesetzlichen Ausgestaltung und ihrem materiellen Gehalt um eine Sonderabgabe. Sie ist schon deshalb keine Steuer, weil ihr Aufkommen zweckgebunden verwaltet wird und keinem „öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen“ zufällt³⁴⁸. Auch wird durch diese Abgabe eine homogene Gruppe, nämlich die der Arbeitgeber belastet, die durch eine gemeinsame Interessenlage verbunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar ist. Insofern entspricht die Ausgleichsabgabe den materiellen Anforderungen, die verfassungsrechtlich an eine zulässige Abgabe gestellt werden.

Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Einführung einer solchen nichtsteuerlichen Sonderabgabe, sowie zur Regelung ihrer Verwendung, ergibt sich aus seiner allgemeinen Sachzuständigkeit nach Art. 73 ff. GG. Hier folgt die Zuständigkeit aus Art. 74 I Nr. 7 und 10 GG. Im Rahmen dieser Kompetenz kann der Gesetzgeber frei, inner-

³⁴³BVerfGE 11, 105 (116); 55, 274 (307)

³⁴⁴BVerfGE 49, 89 (130 ff.); 55, 274 (308)

³⁴⁵BVerfGE 55, 274 (308)

³⁴⁶BVerfGE 55, 274 (308)

³⁴⁷Osterloh, JuS 1982, 421 (422)

³⁴⁸BVerfGE 57, 139 (166)

halb der durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen, über die Ausgestaltung der Abgabe entscheiden. Einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation bedarf der Gesetzgeber nicht.

Die von der Verfassung gezogenen Grenzen werden nicht schon deshalb überschritten, weil die Ausgleichsabgabe nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen entspricht, die in dem Urteil des BVerfG vom 10.12.1980 (BVerfGE 55, 274 zur Berufsausbildungsabgabe; Arbeitsplatzförderungsgesetz) als Voraussetzungen für Sonderabgaben erörtert werden.

Soweit dieses Urteil eine Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabenzweck und eine hieraus folgende Gruppenverantwortung für erforderlich hält und eine Verwendung im Interesse der Gruppe fordert, betreffen diese Anforderungen ersichtlich nur solche Abgaben, bei denen das Aufkommen zumindest primär zur Finanzierung eines vom Gesetz bestimmten Zweckes dient. Bei Abgaben, bei denen nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe Anlaß zur Einführung gab, können solche Maßstäbe nicht uneingeschränkt gelten³⁴⁹.

Die Schwerbehindertenausgleichsabgabe soll Arbeitgeber anhalten, Schwerbehinderte einzustellen (Antriebsfunktion)³⁵⁰ und die Belastungen zwischen denjenigen Arbeitgebern ausgleichen, die der Verpflichtung zur Einstellung nachkommen und solchen, die dies - aus welchen Gründen auch immer - nicht tun (Ausgleichsfunktion)³⁵¹.

Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht verletzt, da die Belastung sachgerecht ist. Den Arbeitgebern obliegt primär eine Naturalleistungspflicht, die dadurch gerechtfertigt ist, daß allein Arbeitgeber über die Möglichkeit verfügen, Schwerbehinderte in das Berufsleben zu integrieren. Die Abgabe ist nur eine Ersatzleistung hierfür.

2. Ergebnis

Das BVerfG unterscheidet nun zwischen Sonderabgaben mit und ohne (primäre) Finanzierungsfunktion. Bei Abgaben, die nicht primär der Finanzierung dienen und die Antriebs- und Ausgleichsfunktionen besitzen, gelten weniger strenge Voraussetzungen als bei den übrigen Sonderabgaben.

Die Kriterien „Sachnähe“, „Gruppenverantwortung“ und „gruppennützige Verwendung“ gelten nicht uneingeschränkt³⁵².

³⁴⁹BVerfGE 57, 139 (167)

³⁵⁰BVerfGE 57, 139 (167 f.)

³⁵¹BVerfGE 57, 139 (167 f.)

³⁵²BVerfGE 57, 139 (168 f.)

III. Die Entscheidung zur Investitionshilfeabgabe, BVerfGE 67, 256 ff.³⁵³

(Urteil des Zweiten Senats vom 06.11.1984; „Investitionshilfeabgabe“)

1. Aus der Urteilsbegründung

Das Investitionshilfegesetz ist verfassungswidrig. Die Erhebung einer Sonderabgabe aufgrund der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG) setzt voraus, daß in dem Gesetz nicht nur die Belastung mit der Abgabe und die Verwendung ihres Aufkommens, sondern auch die gestaltende Einflußnahme auf die Wirtschaft zum Ausdruck kommt. Entsprechendes gilt bei der Inanspruchnahme der Kompetenz für das Wohnungswesen (Art. 74 I Nr. 18 GG).

Die in der Entscheidung BVerfGE 55, 274 ff. dargelegten Erfordernisse für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe gelten für alle Sonderabgaben, mit denen ein Finanzierungszweck - sei es als Haupt- oder als Nebenzweck - verfolgt wird³⁵⁴. Diese Kriterien gelten grundsätzlich für alle Sonderabgaben.

Bei sogenannten Ausgleichs-Finanzierungsabgaben, bei denen nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe Anlaß zu ihrer Einführung gab, können die dargelegten Maßstäbe nicht uneingeschränkt gelten (BVerfGE 57, 139). Welche Anforderungen an diese zu stellen wären, bedarf hier keiner Entscheidung³⁵⁵.

Die Investitionshilfeabgabe dient Finanzierungszwecken, erfüllt die Voraussetzungen für verfassungsgemäße Sonderabgaben dieser Art jedoch nicht. Es liegt keine homogene Gruppe vor. Eine spezifische Beziehung der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck ist nicht gegeben und es mangelt an einer Verwendung im Interesse der Gruppe. Auch aus Art. 115 GG, der haushaltsrechtlich das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative regelt, ergibt sich keine Ermächtigungsgrundlage.

Die Abgabe ist ebenfalls nicht als Steuer nach Art. 105 II GG zulässig.

2. Ergebnis

Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, gleichgültig ob Haupt- oder Nebenzweck, gelten die strengen Anforderungen, die BVerfGE 55, 274 aufgestellt hat. Daneben gibt es Sonderabgaben, die sogenannte Ausgleichs-Finanzierungsabgaben sind, für die diese Kriterien nicht uneingeschränkt gelten (BVerfGE 57, 139). Welche dies sind, wird hier offen gelassen.

³⁵³Götz, AöR 85 (1960), 200 ff.; Bestgen, BB 1983, 1662 f.; Horlemann, BB 1983, 2254 f. (2254)

³⁵⁴BVerfGE 67, 256 (278)

³⁵⁵BVerfGE 67, 256 (277 f.)

IV. Die Entscheidung zur Künstlersozialversicherung, BVerfGE 75, 108 ff.

(Beschuß des Zweiten Senats vom 08.04.1987; „Künstlersozialversicherung“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Die strengen Anforderungen für Sonderabgaben gelten nicht ohne weiteres für Sozialversicherungsbeiträge³⁵⁶. Die Kompetenz aus Art. 74 I Nr. 12 GG, die dem Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung einräumt, ist bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, die Erhebung von Sozialabgaben, gerichtet. Zu der typischerweise auftretenden Konkurrenz zwischen Steuer und Sonderabgabe kann es hier nicht kommen³⁵⁷.

2. Ergebnis

Die strengen Voraussetzungen für Sonderabgaben gelten nicht für Sozialversicherungsbeiträge, da diese eigenständige verfassungsrechtliche Voraussetzungen haben.

V. Die Entscheidung zur Fehlbelegungsabgabe, BVerfGE 78, 249 ff.

(Beschuß des Zweiten Senats vom 08.06.1988; „Fehlbelegungsabgabe“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Die Fehlbelegungsabgabe ist keine Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie ist eine Abschöpfungsabgabe, die der Rückabwicklung staatlich gewährter Subventionsvorteile dient³⁵⁸. Sie erfolgt nicht ohne Gegenleistung, wie die Sonderabgabe, sondern ist als Ausgleich für die im sozialen Wohnungsbau gewährten Vergünstigungen zu entrichten, für die dem Ausgleichspflichtigen die Voraussetzungen fehlen³⁵⁹. Es wird nur der wirtschaftliche Vorteil abgeschöpft. Die Sachkompetenz ergibt sich aus Art. 73 ff. GG, aufgrund des Sachbereichs der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, für den staatliche Einnahmen erzielt werden sollen, die hierfür zweckgebunden verwendet werden. Es liegt eine Subventionsregulierung vor.

2. Ergebnis

Die Fehlbelegungsabgabe ist eine Abschöpfungsabgabe und dient der Subventionsregulierung. Durch die Abgabe wird ein individueller Vorteil abgeschöpft. Sie unterliegt daher nicht den Voraussetzungen für Sonderabgaben. Es wird für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit mehr Wert auf die konkrete Gefährdung der Finanzverfassung gelegt, als auf den Zweck der Abgabe.

³⁵⁶BVerfGE 75, 108 (108 ff.)

³⁵⁷BVerfGE 75, 108 (148)

³⁵⁸BVerfGE 78, 249 (249 ff., 266)

³⁵⁹BVerfGE 78, 249 (268 f.)

VI. Die Entscheidung zu den Absatzfonds, BVerfGE 82, 159 ff.

(Beschuß des Zweiten Senats vom 31.05.1990; „Absatzfonds“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Es gelten für Sonderabgaben die „strengen“ Voraussetzungen³⁶⁰. „Fremdnütige“ Sonderabgaben sind zulässig, wenn „die Natur der Sache sie aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt“. Sonderabgaben haben gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu sein, die Zulässigkeitskriterien sind streng auszulegen. Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gelten sie uneingeschränkt³⁶¹.

Die „Sonderabgabe“ ist jedoch kein Ausschlußtatbestand, der weitere Abgaben neben der Steuer, Gebühr und Beitrag unzulässig macht. Unter besonderen Voraussetzungen sind auch weitere Abgaben verfassungsrechtlich möglich³⁶².

2. Ergebnis

Für Sonderabgaben gelten die Voraussetzungen wie bisher. Neben Sonderabgaben sind noch andere „sonstige“ Abgaben möglich. Welche Anforderungen an diese zu stellen wären, bleibt offen³⁶³.

VII. Die Entscheidung zum Kohlepfennig, BVerfGE 91, 186 ff.

(Beschuß des Zweiten Senats vom 11.10.1994; „Kohlepfennig“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Das Gesetz ist im wesentlichen verfassungswidrig. Der „Kohlepfennig“ ist eine verfassungswidrige Sonderabgabe. Bei Finanzierungsabgaben gelten die bisherigen strengen Kriterien. Bei Sonderabgaben mit Antriebs- und Ausgleichsfunktion gelten geringfügigere verfassungsmäßige Anforderungen. Der „Kohlepfennig“ dient jedoch dazu, die Kohle als Energieträger zu finanzieren. Abgabeschuldner ist die Allgemeinheit der Stromverbraucher, die keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit trifft. Gemeinsam ist den Abgabeschuldnern nur der Stromverbrauch. Die bloße Nachfrage nach einem Wirtschaftsgut formt die Verbraucher aber nicht zu einer Gruppe, die eine besondere Finanzierungsverantwortung für eine Abgabe trifft. Der Kreis der Stromverbraucher ist konturenlos und geht in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf. Die Sicherstellung der Strom- und Energieversorgung ist jedoch gerade ein Interesse der Allgemeinheit, das als Gemeinlast durch eine Steuer zu finanzieren ist³⁶⁴.

³⁶⁰BVerfGE 82, 159 (180 f.)

³⁶¹BVerfGE 82, 159 (180 f.)

³⁶²BVerfGE 82, 159 (181)

³⁶³BVerfGE 82, 159 (181)

³⁶⁴BVerfGE 91, 186 (186ff.)

2. Ergebnis

Die Unterscheidung zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, für welche die „strengen“ Voraussetzungen gelten, und Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion, für die weniger strenge Anforderungen gelten, bleibt erhalten³⁶⁵.

VIII. Die Entscheidung zur Feuerwehrabgabe, BVerfGE 92, 91 ff.

(Beschluß des Ersten Senats vom 24.01.1995; „Feuerwehrabgabe“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Art. 4 I BayKAG, Art. 23 I BayFeuerwehrG, § 37 II 1 i.V.m. § 11 I 1 BadWürttFeuerwehrG sind verfassungswidrig und deshalb nichtig.

Die Grundsätze über die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit parafiskalischer Sonderabgaben gelten auch für landesrechtliche Sonderabgaben³⁶⁶. Die baden-württembergischen und bayerischen Vorschriften über die Erhebung einer auf männliche Gemeindeglieder beschränkten Feuerwehrabgabe oder Feuerschutzabgabe sind mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar³⁶⁷.

Es liegt ein Verstoß gegen Art. 3 III, 2 I, 3 I GG vor³⁶⁸.

Die vorliegenden Abgaben sind weder Steuern noch Gebühren oder Beiträge.

Bei der Frage nach der Rechtsnatur ist weder die formale Klassifizierung oder Benennung, noch die konkrete haushaltsmäßige Behandlung der Abgabe durch den Gesetzgeber entscheidend, es kommt vielmehr auf den materiellen Gehalt der Abgabe an.

Auch materiell liegt keine Steuer vor, da an die untrennbar mit der Abgabe zusammenhängende öffentliche Dienstleistungspflicht angeknüpft wird und keine Rücksicht auf die allgemeine steuerliche Leistungsfähigkeit genommen wird. Als Steuer wäre die Abgabe mangels Gesetzgebungskompetenz und wegen der alters- und geschlechtsspezifischen Beschränkungen des Kreises der Abgabepflichtigen verfassungswidrig³⁶⁹.

Für eine Gebühr oder einen Beitrag fehlt die tatsächliche oder potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung. Es fehlt das Merkmal der staatlichen Gegenleistung. Allerdings erfüllt die Abgabe auch nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonderabgabe³⁷⁰.

Die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts für die Zulässigkeit von Sonderabgaben gelten auch für landesrechtliche Abgaben. Die Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Sonderabgaben hat zum Ziel, die Finanzverfassung des Grundgesetzes vor Aus-

³⁶⁵BVerfGE 91, 186 (186ff.)

³⁶⁶BVerfGE 92, 91 (91, 115 f.)

³⁶⁷BVerfGE 92, 91 (91, 113, 115 ff.)

³⁶⁸BVerfGE 92, 91 (91, 112, 113, 121)

³⁶⁹BVerfGE 92, 91 (114 ff.)

³⁷⁰BVerfGE 92, 91 (91, 115 ff.)

hölung zu bewahren. Die Bund und Ländern zugeteilten Kompetenzen ziehen ihnen Grenzen und müssen als abschließende Regelung verstanden werden³⁷¹.

Eine Ausgleichsabgabe eigener Art liegt nicht vor, da ihr Zweck nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe, sondern der Ausgleich einer Belastung ist³⁷².

Unabhängig davon, ob ein Finanzierungszweck verfolgt wird, muß der Hauptzweck, die Herstellung der Lastengleichheit überhaupt möglich sein. Dies läßt sich nicht erreichen, da die auszugleichende Naturallast seit Jahrzehnten für niemanden mehr als reale Belastung aktualisiert wurde. Nach dem tatsächlichen Befund wurde kein Bürger während der letzten beiden Jahrzehnte durch Verpflichtungsbescheid zum Feuerwehrdienst herangezogen.

Dieser tatsächliche Befund steht in Gegensatz zur gesetzlichen Konzeption und Legitimation der Feuerwehrabgabe. Sie ist als finanzielle Sonderlast zum Ausgleich des Lastengefälles gedacht³⁷³.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht schon, weil die Dienstpflicht überdimensioniert und weit über den Bedarf hinausgeht, also viel mehr Dienstpflichtige erfaßt werden, als benötigt würden³⁷⁴.

Jedoch wirkt sich eine nur potentiell bestehende Dienstpflicht nicht als öffentliche Last aus und kann deshalb nicht die Erhebung eines Ersatzgeldes rechtfertigen. Die Naturallast tritt nur noch in Form ihres Surrogates, der Feuerwehrabgabe, in Erscheinung³⁷⁵.

Auch als Sonderabgabe im engeren Sinn wäre die Feuerwehrabgabe verfassungswidrig. Es fehlt an der erforderlichen Homogenität der in Anspruch genommenen Gruppe und an deren besonderer Sachnähe für das Feuerwehrwesen³⁷⁶.

Auch bei einer Einbeziehung der Frauen in die Dienst- und Abgabepflicht wäre die Abgabe verfassungswidrig, da auch dann keine Sachnähe und keine Finanzierungsverantwortlichkeit vorläge. Das Interesse an einem wirksamen Feuerschutz ist kein Gruppen-, sondern ein Allgemeininteresse. Wird in einem solchen Fall nur ein abgegrenzter Personenkreis mit der Abgabe belastet, so verstößt dies auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 I GG³⁷⁷.

³⁷¹BVerfGE 92, 91 (115 ff.)

³⁷²BVerfGE 92, 91 (117)

³⁷³BVerfGE 92, 91 (119)

³⁷⁴BVerfGE 92, 91 (119)

³⁷⁵BVerfGE 92, 91 (120)

³⁷⁶BVerfGE 92, 91 (91, 120)

³⁷⁷BVerfGE 92, 91 (121)

2. Ergebnis

Die Grundsätze für die Zulässigkeit von Sonderabgaben gelten auch für landesrechtliche Regelungen. Die Ausgleichsabgabe eigener Art wird als Sonderabgabe mit eigenen Rechtfertigungskriterien angesehen, die jedoch hier nicht erfüllt werden. Nur wenn ein real vorhandenes Lastengefälle besteht, kann der Zweck der Abgabe, eine Gleichheit der Last herzustellen, erfüllt werden. Eine nur potentielle Dienstpflicht stellt jedoch keine öffentliche Last dar, die auszugleichen wäre. Die nur noch als Surrogat, als Feuerwehrabgabe, in Erscheinung tretende Naturallast, erzeugt kein Lastengefälle. Da schon der Zweck der Ausgleichsabgabe nicht erfüllt werden kann, kommt es nicht darauf an, ob die Abgabe einen Finanzierungszweck verfolgt.

Als Sonderabgabe „im engeren Sinn“, an welche die strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu stellen sind, wäre die Abgabe ebenfalls verfassungswidrig. Es fehlt an der Gruppenhomogenität, da die zur Abgabe herangezogene Gruppe sich nicht durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzt.

Es liegt keine besondere Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit der Inanspruchgenommenen vor. Das Interesse an einem wirksamen Feuerschutz ist kein Gruppen-, sondern Allgemeininteresse. Es besteht kein irgendwie geartetes besonderes Interesse der abgabebelasteten Männer am Brandschutz.

Um eine Sonderabgabe erheben zu können, muß also ein besonderes Interesse der Gruppe vorliegen, das sich von den Interessen der Allgemeinheit unterscheiden läßt.

IX. Die Entscheidung zum Wasserpfennig, BVerfGE 93, 319 ff.

(Beschuß des Zweiten Senats vom 07.11.1995; „Wasserpfennig“)

1. Aus der Entscheidungsbegründung

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Den Ländern steht die Kompetenz zur Erhebung von Wasserentnahmeabgaben zu³⁷⁸. Die Abgabe verfolgt Lenkungszwecke³⁷⁹.

Nicht steuerliche Abgaben bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und müssen sich von der Steuer deutlich unterscheiden³⁸⁰.

Die Auferlegung von Sonderabgaben rechtfertigt sich letztlich aus einer spezifischen Sachnähe des Abgabepflichtigen zu einer zu finanzierenden Sachaufgabe³⁸¹.

³⁷⁸BVerfGE 93, 319 (338)

³⁷⁹BVerfGE 93, 319 (339)

³⁸⁰BVerfGE 93, 319 (343)

³⁸¹BVerfGE 93, 319 (344)

Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nichtsteuerlichen Abgabe kommt es darauf an, daß sie den Anforderungen standhält, die sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben³⁸².

Die Erhebung der Wasserentnahmeabgabe genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nichtsteuerliche Abgabe³⁸³.

Ob sich die sachliche Legitimation bereits aus der Lenkungsfunktion der Abgabe oder ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe ergibt, kann dahingestellt sein³⁸⁴.

Einzelne Wassernutzende erhalten einen Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit³⁸⁵.

Die Unterscheidung von der Steuer erfolgt dadurch, daß die Wasserentnahmeentgelte gegenleistungsabhängig sind und für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden³⁸⁶.

Diese Abhängigkeit bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt³⁸⁷.

Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird nicht berührt, da das Aufkommen in den Haushalt einfließt³⁸⁸.

Dem Gesamtdeckungsprinzip wird nicht widersprochen, da eine Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers allenfalls dann angenommen werden könnte, wenn die Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden³⁸⁹.

2. Ergebnis

Die Sonderabgaben rechtfertigen sich entweder aus dem Lenkungszweck oder aus der spezifischen Sachnähe bzw. ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe³⁹⁰.

Es besteht eine Gegenleistungsabhängigkeit, die für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben wird³⁹¹, wobei die Höhe der Abgabe diese Abhängigkeit wahren muß³⁹².

Das Gesamtdeckungsprinzip wird nur verletzt, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß vorliegen³⁹³.

³⁸²BVerfGE 93, 319 (345)

³⁸³BVerfGE 93, 319 (345)

³⁸⁴BVerfGE 93, 319 (345)

³⁸⁵BVerfGE 93, 319 (345)

³⁸⁶BVerfGE 93, 319 (346)

³⁸⁷BVerfGE 93, 319 (347)

³⁸⁸BVerfGE 93, 319 (348)

³⁸⁹BVerfGE 93, 319 (348)

³⁹⁰BVerfGE 93, 319 (345)

³⁹¹BVerfGE 93, 319 (345)

³⁹²BVerfGE 93, 319 (346)

³⁹³BVerfGE 93, 319 (348)

X. Sonderabgaben und Verfassung: Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht geht in seinen Entscheidungen von der grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben aus. Die rechtlichen Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um die Abgabe im Einzelfall zu rechtfertigen, sind jedoch umstritten. Bei der Einführung von Sonderabgaben ist das finanzverfassungsrechtliche Gefüge zu berücksichtigen. Die Kompetenz- und Ertragszuweisung zwischen Bund und Ländern stellt einen wichtigen Grundpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung dar. Dieser könnte durch die Erhebung von Sonderabgaben, und zwar durch eine Unterwanderung dieser Regelungen, beeinträchtigt werden. Falls es im Ermessen des einfachen Gesetzgebers stünde, seinen Finanzbedarf durch Steueraufkommen oder durch Sonderabgaben zu decken, so würde dies zu einer Kompetenzverschiebung führen. Die Sonderabgabe als Abgabenform wird meist dann gewählt, wenn keine Sachkompetenz zum Erlaß von Normen mit belastender Wirkung besteht oder diese Kompetenz unklar ist.

Die grundrechtssichernde Funktion der Kompetenzordnung³⁹⁴ spielt hierbei ebenfalls eine wichtige Rolle. Zwischen Grundrechten und Kompetenznormen besteht insofern eine Verbindung, als der Bürger nur solche Eingriffe in seine Grundrechte hinzunehmen hat, die der Verfassung entsprechen. Hierzu zählen auch die Kompetenznormen der Verfassung. Die Grundrechte sind bei der Einführung einer Abgabe zu beachten, z.B. bezüglich der Höhe und der Gruppe der Belasteten.

XI. Gruppen von Sonderabgaben und deren Zulässigkeitsvoraussetzungen nach der Rechtsprechung

1. Finanzierungsabgaben

Sie dienen der Finanzierung einer besonderen Aufgabe, sie werden also zur Erzielung eines Finanzaufkommens erhoben.

a) Klarer Unterschied zur Steuer

Die Abgabe muß sich klar von der Steuer unterscheiden, insbesondere muß die Kompetenzordnung beachtet werden und keine als Sonderabgabe „getarnte“ unzulässige Steuer erlassen werden.

b) Beurteilung nur nach materiellen Kriterien

Die Beurteilung richtet sich nur nach materiellen Kriterien, nicht nach formellen, „machbaren“ Kriterien³⁹⁵. So ist auch die konkrete haushaltsrechtliche Behandlung nur ein Indiz und besitzt keine konstitutive Bedeutung³⁹⁶.

³⁹⁴BVerfGE 55, 274 (297)

³⁹⁵BVerfGE 55, 274 (304 f.); 67, 256 (276)

³⁹⁶BVerfGE 55, 274 (305)

**c) Legitimer Sachzweck, besondere Aufgabe, keine Erhebung für
allgemeinen Finanzbedarf**

Es muß ein legitimer Sachzweck vorliegen, der keine allgemeine öffentliche Aufgabe, sondern eine spezielle, besondere Aufgabe darstellt. Sonderabgaben dürfen nicht für den allgemeinen Finanzbedarf erhoben werden³⁹⁷.

d) Homogene Gruppe

Die gesellschaftliche Gruppe, von der die Abgabe erhoben werden soll, muß von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar sein. Diese Abgrenzung kann durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten erfolgen. Es muß also in diesem Sinne eine homogene Gruppe vorliegen. Es dürfen nicht willkürlich Gruppen gebildet werden³⁹⁸.

e) Sachnähe, Gruppenverantwortung

Es muß eine besondere Verantwortung der Gruppe für den Finanzierungszweck in Form einer spezifischen Beziehung, der Sachnähe, bestehen³⁹⁹.

f) Sachgerechte Verknüpfung, gruppennützige Verwendung

Zwischen der Belastung durch die Abgabe und den Vorteilen, die aus der Verwendung der Abgabe entstehen, muß eine sachgerechte Verknüpfung bestehen. Dies ist der Fall, wenn die Abgabe „gruppennützig“ im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird⁴⁰⁰.

g) Fortdauernde Legitimation

Die Abgabe bedarf der fortdauernden Legitimation, so daß stets zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen noch bestehen⁴⁰¹.

h) Strenge Auslegung der Kriterien

Bei Abgaben, die zumindest auch der Finanzierung dienen, sind die Voraussetzungen strikt und streng auszulegen.

2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Sonderabgaben, die nicht wegen der Finanzierung einer besonderen Aufgabe, sondern aus anderen Gründen eingeführt werden, unterliegen anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere gelten die Kriterien „Sachnähe“, „Gruppenverantwortung“ und „gruppennützige Verwendung“ nicht uneingeschränkt.

Sonderabgaben, die zur Verhaltenslenkung eingeführt werden (sogenannte Lenkungs-sonderabgaben), versuchen das Verhalten einer Gruppe zu beeinflussen und unterliegen speziellen Anforderungen.

³⁹⁷BVerfGE 55, 274 (298); 57, 139 (167); 67, 256 (275, 279); 82, 159 (178)

³⁹⁸BVerfGE 55, 274 (298, 305 f.); 67, 256 (276); 82, 159 (180)

³⁹⁹BVerfGE 55, 274 (302 f.)

⁴⁰⁰BVerfGE 55, 274 (307); 67, 256 (276 f.); 82, 159 (180)

⁴⁰¹BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181)

Sobald jedoch irgendein Finanzierungszweck vorliegt, hat sich die Beurteilung der Zulässigkeit an den strengen Kriterien der Finanzierungs Sonderabgaben zu messen.

a) Klarer Unterschied zur Steuer

Die Abgabe muß sich klar von der Steuer unterscheiden, insbesondere muß die Kompetenzordnung beachtet werden und keine als Sonderabgabe „getarnte“ unzulässige Steuer erlassen werden.

b) Beurteilung nur nach materiellen Kriterien

Die Beurteilung richtet sich nur nach materiellen Kriterien, nicht nach formellen, „machbaren“ Kriterien⁴⁰². So ist auch die konkrete haushaltsrechtliche Behandlung nur ein Indiz und hat keine konstitutive Bedeutung⁴⁰³.

c) Legitimer Sachzweck, besondere Aufgabe, keine Erhebung für allgemeinen Finanzbedarf

Es muß ein legitimer Sachzweck vorliegen, der keine allgemeine öffentliche Aufgabe, sondern eine spezielle, besondere Aufgabe darstellt. Sonderabgaben dürfen nicht für den allgemeinen Finanzbedarf erhoben werden⁴⁰⁴.

d) Homogene Gruppe

Die gesellschaftliche Gruppe, von der die Abgabe erhoben werden soll, muß von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar sein. Diese Abgrenzung kann durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten erfolgen. Es muß also in diesem Sinne eine homogene Gruppe vorliegen. Es dürfen nicht willkürlich Gruppen gebildet werden⁴⁰⁵.

e) Fortdauernde Legitimation

Die Abgabe bedarf der fortdauernden Legitimation, so daß stets zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen noch bestehen⁴⁰⁶.

f) Eingeschränkte Geltung der Kriterien Sachnähe, Gruppenverantwortung, gruppennützige Verwendung

Das Erfordernis der Sachnähe, Gruppenverantwortung und gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens gilt „nicht uneingeschränkt“⁴⁰⁷.

g) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Es muß eine Antriebs- oder Ausgleichsfunktion vorliegen⁴⁰⁸. Eine Antriebsfunktion besteht, wenn die Abgabepflichtigen durch ein bestimmtes Verhalten der Abgabbeerhebung entgegen können und auf diese Weise Einfluß auf das Verhalten der Gruppe ge-

⁴⁰²BVerfGE 55, 274 (304 f.); 67, 256 (276)

⁴⁰³BVerfGE 55, 274 (305)

⁴⁰⁴BVerfGE 55, 274 (298); 57, 139 (167); 67, 256 (275, 279); 82, 159 (178)

⁴⁰⁵BVerfGE 55, 274 (298, 305 f.); 67, 256 (276); 82, 159 (180)

⁴⁰⁶BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181)

⁴⁰⁷BVerfGE 57, 139 (167)

⁴⁰⁸BVerfGE 57, 139 (167 f.)

nommen wird. Die Ausgleichsfunktion tritt automatisch in Kraft, wenn die beabsichtigte Verhaltenslenkung nicht erfolgreich war. Diejenigen, die nicht durch die Erfüllung der Verhaltensanforderung belastet sind, werden durch die Abgabe belastet, um eine gleichmäßige Belastung der Gruppe zu gewährleisten und eine ungerechtfertigte Bevorzugung zu vermeiden.

h) Verhältnis der Abgabeschuldner zum Lenkungszweck

Bei der Schwerbehindertenabgabe wurde die Sachnähe und Gruppenverantwortung anscheinend dadurch ersetzt, daß allein die Arbeitgeber über die Möglichkeit verfügen, Schwerbehinderte in das Arbeitsleben zu integrieren⁴⁰⁹. Sie verfügen also über bessere Möglichkeiten, eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, als sie der Staat hat.

i) Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens

Bei der Schwerbehindertenabgabe wird das Aufkommen nicht direkt gruppennützig für die Arbeitgeber verwendet. Es wird für Integrationsmaßnahmen von Schwerbehinderten in Betriebe und in die Gesellschaft benutzt. Insoweit liegt die Verwendung der Abgabe für eine besondere Aufgabe vor. Allerdings findet kaum eine Verwendung der Abgabe für die Integration von Behinderten in die Arbeitswelt statt. Hauptsächlich wird die Abgabe für Behindertenwerkstätten oder auch für behindertengerechtes Wohnen verwendet⁴¹⁰.

j) Keine Finanzierungsfunktion

Die Abgabe darf keine Finanzierungsfunktion haben, das Finanzaufkommen darf für die Einführung der Sonderabgabe keine Rolle spielen⁴¹¹. Der angestrebte Sachzweck muß in der Abgaberegelung klar zum Ausdruck kommen.

3. Sonstige Sonderabgaben in der Rechtsprechung

a) Verursacherabgaben

Den Verursachern von negativen Erscheinungen, meist Umwelteinflüssen, werden die Kosten für die Beseitigung pauschal als Gruppe auferlegt. Hier rechtfertigt die Verursachung die Belastung mit den entstehenden Kosten, die sonst die Allgemeinheit zu tragen hätten. Dies erscheint im Hinblick auf Art. 3 I GG sachgerecht. Beispielsweise legt die Altölabgabe den Herstellern von Schmierölen die Kosten für die Entsorgung des Altöls auf⁴¹². Auch die Abwasserabgabe hat Kriterien einer Verursacherabgabe, da sie demjenigen auferlegt wird, der Abwasser in Gewässer einleitet. Die Höhe des Betrages richtet sich nach der Menge und Schädlichkeit des eingeleiteten Wassers⁴¹³.

⁴⁰⁹BVerfGE 57, 139 (170)

⁴¹⁰BVerfGE 57, 139 (165)

⁴¹¹BVerfGE 57, 139 (167)

⁴¹²Schröder, DÖV 1983, 667 (667); Zitzewitz, Altöl als Rechtsproblem, 141: Als Alternative zum Verursacherprinzip im Umweltrecht besteht nur die Alleinverantwortlichkeit des Staates für Umweltschutzmaßnahmen.

⁴¹³Allgemein zum Begriff und Anwendungsbereich Umweltabgaben: Schachel, NuR 1982, 206 (207); Schröder, DÖV 1983, 666 (667 ff.); Kloepfer, DVBl. 1975, 593 (594);

Verursacherabgaben rechtfertigen sich dadurch, daß den Verursachern eines negativen Effekts die Kosten für die Beseitigung der störenden Erscheinung auferlegt werden. Die Verwendung der Abgabe erfolgt sachgerecht zum Ausgleich der verursachten Kosten⁴¹⁴. Die wachsenden Umweltgefährdungen führen zu staatlichen Maßnahmen⁴¹⁵, die z.B. die Kosten den Verursachern auferlegen, um eine Lenkung zu erreichen. Gleichzeitig können durch das Aufkommen Maßnahmen für die Umwelt finanziert werden, damit müssen sie den Voraussetzungen für Finanzierungsabgaben entsprechen.

b) Förderungsabgaben

Diese Abgabenart wird oft auch Ausgleichsabgabe genannt, da durch sie die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile innerhalb einer Gruppe ausgeglichen werden sollen⁴¹⁶. Förderungsabgaben dienen dazu, Finanzmittel für Wirtschaftszwecke zu erzielen. Meist soll eine bestimmte Aufgabe, wie z.B. die Werbung für einen bestimmten Wirtschaftszweig, Absatzförderung, Qualitätssteigerungen und Preisstabilisierung finanziert werden⁴¹⁷. Auch diese Abgabe hat den Rechtfertigungsanforderungen für Finanzierungsabgaben zu genügen. Außerdem muß darauf geachtet werden, daß die Vorteile aus der Verwendung der Abgabe mit dem Europäischen Markt vereinbar sind.

c) Ausgleichsabgaben, Ersatzabgaben

Ausgleichsabgaben werden erhoben, um den Vorteil auszugleichen, der aus der Befreiung von einer öffentlich-rechtlichen Pflicht entsteht⁴¹⁸. Die Befreiung führt zu einem individuellen Vorteil, der durch die Abgabe ausgeglichen wird, um eine Gleichstellung mit denen zu gewährleisten, die dadurch belastet sind, daß sie der Pflicht nachkommen.

d) Abschöpfungsabgaben

Die Fehlbelegungsabgabe soll den Vorteil abschöpfen, den jemand durch Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen hat, der jedoch nicht unter den Tatbestand der Begünstigung fällt⁴¹⁹.

e) Abgaben eigener Art

Diese neue Art von Abgabe soll geringere Rechtmäßigkeitsanforderungen haben als Finanzierungsabgaben. Es ist fraglich, ob es sinnvoll ist, einen neuen Auffangtatbestand „Abgaben eigener Art“ einzuführen.

Ursprünglich war die Gruppe „Sonderabgaben“ Auffangtatbestand für Abgaben, die weder Steuern, Gebühren noch Beiträge waren⁴²⁰. Inzwischen haben sich verschiedene

Murswiek, JZ 1988, 985 (991 ff.); Kirchhof, DÖV 1992, 233 ff.; Breuer, DVBl. 1992, 485; Osterloh, NVwZ 1991, 823 ff.; Köck, JZ 1993, 59 ff.; Köck, DVBl. 1994, 27 (28)

⁴¹⁴Patzig, DÖV 1981, 729 (738); Schröder DÖV 1983, 667; Boehm, DÖV 1975, 597

⁴¹⁵Lorenz, NVwZ 1989, 812 (820)

⁴¹⁶Ipsen, DVBl. 1976, 653 (655)

⁴¹⁷Patzig, DÖV 1981, 729 (740)

⁴¹⁸Patzig, DÖV 1981, 729 (742); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁴¹⁹BVerfGE 78, 249 ff.

⁴²⁰BVerfGE 55, 274 (297); Kirchhof, Jura 1983, 505 (514); Friauf, JA 1981, 261 (261)

Gruppen herausgebildet, die durch verschiedene Zulässigkeitsanforderungen gerechtfertigt werden. Da es jedoch verschiedene Typen und Rechtfertigungsanforderungen gibt, ist kein Grund zu sehen, weshalb es nicht weitere Typen von Sonderabgaben geben sollte. Diese müssen jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Das Problem besteht eher in einer terminologischen Abgrenzung⁴²¹, als in einer sich auf die verfassungsmäßige Rechtfertigung auswirkenden Unterscheidung. Wie auch immer die Bezeichnung lautet, die neue Abgabe muß verfassungsgemäß sein⁴²².

B. Die Sonderabgabe in der Literatur

I. Notwendige Unterteilung der Sonderabgaben

Sonderabgaben sind grundsätzlich die verfassungsrechtliche Ausnahme⁴²³, die nur in Bereichen möglich ist, in denen keine anderen abgabenrechtlichen Regelungen vorhanden sind⁴²⁴. Es ist fraglich, ob eine Sonderabgabe eingeführt werden kann, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz für andere Abgabensarten und Sachgesetzkompetenz in dem betroffenen Bereich besitzt. Möglicherweise steht ihm ein Wahlrecht bezüglich der Abgabensart zu, wenn er eine Kompetenz für die jeweils gewählte Art besitzt⁴²⁵.

Da es für die Einordnung der Abgabensart auf den materiellen Gehalt der Regelung ankommt⁴²⁶, ist eine Umgehung der jeweiligen Rechtmäßigkeitsanforderungen kaum möglich. Es ist nicht möglich eine Sonderabgabe mit dem materiellen Gehalt einer Steuer, unter Umgehung der steuerlichen Anforderungen, zu erlassen⁴²⁷.

Eine Sonderabgabe einzuführen, wenn die Sachgebietskompetenz vorliegt und den Rechtmäßigkeitsanforderungen genügt wird, muß deshalb auch dann als möglich anerkannt werden, wenn es zugleich möglich wäre, eine andere Abgabensart zu verwenden⁴²⁸.

II. Sonderabgabentypen

Da es für die Rechtmäßigkeit einer Regelung auf deren materiellen Gehalt ankommt, können verschiedene Gruppierungen mit entsprechenden Rechtmäßigkeitsforderungen aufgestellt werden. Die Literatur hat sich weitgehend der Einteilung durch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen und die verschiedenen Sonderabgabensarten dementsprechend übernommen. Nach der Einordnung in verschiedene Typen erfolgt meist eine

⁴²¹Wilms, 49

⁴²²Murswiek, 29

⁴²³Selmer, Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht, 59

⁴²⁴Erichsen, Jura 1995, 47 (47)

⁴²⁵Murswiek, 15; Kirchhof, Jura 1983, 505 (513); Meessen, BB 1971, 928 (929); Brodersen, Festschrift, 103 (107); Brandt, UPR 1985, 51 (51)

⁴²⁶Friauf, JA 1981, 261 (263f.)

⁴²⁷Friauf, JA 1981, 261 (263f.)

⁴²⁸Murswiek, 15; Kirchhof, Jura 1983, 505 (513); Meessen, BB 1971, 928 (929); Brodersen, Festschrift, 103 (107); Brandt, UPR 1985, 51 (51)

Unterscheidung von Qualifikationsmerkmalen und Zulässigkeitsvoraussetzungen, die sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert, das diese Kriterien leider kaum voneinander unterscheidet⁴²⁹.

1. Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

Diese Art von Sonderabgaben hat zum Ziel, finanzielle Mittel für eine bestimmte Sachaufgabe einzuziehen⁴³⁰. Für die Beurteilung kommt es nur auf den materiellen Gehalt an⁴³¹, nicht auf formale Bezeichnungen⁴³².

Der Unterschied zur Zwecksteuer besteht hauptsächlich in der Konkretisierung. Bei der Sonderabgabe ist der Verwendungszweck genau beschrieben, während für Zwecksteuern nur der Bereich festgelegt ist, innerhalb dessen das Aufkommen verwendet werden darf⁴³³. Durch die Konkretisierung wird das endgültige Zufallen des Aufkommens an ein öffentliches Gemeinwesen und die Verwendung für allgemeine Staatsaufgaben verhindert.

Möglicherweise wäre eine abgestufte Einteilung wünschenswert, um abgestufte verfassungsrechtliche Anforderungen stellen zu können. Das Problem ist jedoch hierbei nach welchen objektiven Kriterien dies erfolgen könnte. Abgaben zu erheben bedeutet, Finanzmittel zu erwirtschaften. Mit der Entscheidung, eine Abgabe zu erheben, fällt automatisch die Entscheidung für das Aufkommen von Finanzmitteln. Die Motive, ob man wegen des Finanzaufkommens oder auch wegen des Aufkommens oder quasi „trotz“ des Finanzaufkommens eine Abgabe erhebt, sind kaum, wenn überhaupt, in objektive Größen zu fassen. Eine Wertigkeitsrangordnung der Motive, aufgeteilt in Haupt- und Nebenmotive, ist nur schwer zu erstellen⁴³⁴. Selbst wenn man sich auf die Entwurfsunterlagen und Materialien zu der Abgabenregelung stützt, so muß man sich fragen, ob dies für eine objektive Einstufung ausreicht. Motive und Zielvorstellungen sind subjektiv geprägte Begriffe, deren tatsächlicher Einfluß auf eine Entscheidung nur schwer nachzuvollziehen ist. Um eine motivorientierte Einstufung zu rechtfertigen, muß das Motiv in objektiven Kriterien in der Abgabenregelung zum Ausdruck kommen. Eine Typisierung darf nicht nach dem Motiv erfolgen, sondern nach dem tatbestandlich ausgewiesenen Belastungsgrund⁴³⁵. Dies bedeutet jedoch, daß die Einteilung sich nach diesen objektiven Kriterien richten muß und nicht nach den Motiven, die dahinterstehen, selbst wenn die Bezeichnung nach dem Motiv erfolgt.

⁴²⁹Heun, DVBl. 1990, 666 f.

⁴³⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (517); Jarass, DÖV 1984, 1013 (1017)

⁴³¹Klein, DSStR 1981, 275 (275)

⁴³²Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017); Friauf, JA 1981, 261 (263)

⁴³³Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017)

⁴³⁴Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, 59 f.

⁴³⁵Köck, UPR 1991, 7 (9)

Bei Finanzierungsabgaben kommt die Absicht ein Aufkommen zu erzielen und die Sachaufgabe dadurch zum Ausdruck, wie der Kreis der Abgabepflichtigen bestimmt und wie die Aufkommensverwendung geregelt wird⁴³⁶. So gebietet eine Sachaufgabe, welche die Finanzierung einer Aufgabe zum Ziel hat, eine gruppennützige Verwendung⁴³⁷.

2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion werden auch als Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion bezeichnet. Sie haben zum Ziel, ein bestimmtes Verhalten bei dem Adressatenkreis auszulösen⁴³⁸. Gegenüber der Steuer als Lenkungsinstrument hat die Sonderabgabe den Vorteil, daß sie genau an die jeweils verfolgten Ziele angepaßt werden kann. Ein Lenkungsinstrumentarium ist umso effektiver, umso besser es in die jeweilige Situation eingepaßt werden kann. Meist ist eine Anpassung an die jeweiligen Sachgesetze erforderlich⁴³⁹.

Es wird in der Abgabenregelung ein bestimmtes Verhalten, mehr oder weniger explizit, vorgeschrieben, dessen Nichtbefolgung die Abgabepflicht auslöst. Eine über diese Lenkung hinausgehende Sachaufgabe wird nicht verfolgt⁴⁴⁰.

Wenn diese Lenkungsanstrengung nicht erfolgreich ist, so wandelt sich die Lenkungsabsicht in eine Ausgleichsbelastung, d.h. es wird eine Begünstigung derjenigen vermieden, die der Lenkung nicht folgen können oder wollen. Hierdurch wird eine Gleichbehandlung der Abgabeadressaten angestrebt.

Die Abgrenzung zur Lenkungssteuer ist problematisch. Alle Abgaben, die nicht der Subventionierung Privater dienen, sondern zur Finanzierung von allgemeinen staatlichen Aufgaben verwendet werden, sind Steuern. Zur Abgrenzung kann man sich an der Art der mitwirkenden Behörde und der Art, wie die Mittel verwaltet werden, orientieren. Sobald ein endgültiges Zufließen des Abgabenaufkommens an die Staatskasse erfolgt, liegt die Erzielung von allgemeinen Einkünften vor und es handelt sich um eine Steuer⁴⁴¹. Zum größten Teil kann eine Abgrenzung durch die konkretere Festlegung eines Verwendungszwecks des Abgabenaufkommens bei der Sonderabgabe erfolgen. Obwohl die Finanzierung eines Sachzwecks nicht beabsichtigt ist, muß daher eine konkrete Verwendung des Abgabenaufkommens vorgeschrieben werden⁴⁴².

⁴³⁶Vergleiche Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020)

⁴³⁷Kirchhof, DÖV 1992, 233 (238)

⁴³⁸Heun, DVBl. 1990, 666 (676); Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁴³⁹Köck, JZ 1991, 692 (698 f.)

⁴⁴⁰Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

⁴⁴¹Götz, AöR 85 (1960), 200 (211)

⁴⁴²Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

3. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion

Diese Art von Sonderabgabe wird von Personen erhoben, die ausnahmsweise eine bestimmte Rechtspflicht nicht erfüllen müssen⁴⁴³. Die Nichterfüllung einer Rechtspflicht wird nur in Ausnahmefällen gestattet, da Rechtspflichten normalerweise angeordnet werden, um die Erfüllung einer Pflicht sicherzustellen. Die Abgabenzahlung stellt quasi das Substitut dieser Rechtspflichterfüllung dar, also eine finanzielle Belastung anstelle der Belastung mit einer Naturalleistungspflicht.

Die Abgabe soll den Vorteil abschöpfen, der durch die Gestattung bei dem Begünstigten entsteht, um eine Gleichbehandlung und Belastungsgleichheit der Bürger zu gewährleisten⁴⁴⁴. Es besteht also eine Art Gegenleistungscharakter der Abgabe für die Ausnahmegestattung, wobei jedoch nicht wie bei den Vorzugslasten entstandene bzw. entstehende Kosten ausgeglichen werden, da keine Kosten für die Vorteilerbringung anfallen⁴⁴⁵.

Sonderabgaben mit Ersatzfunktion sind daran zu erkennen, daß sie erst als Ersatz für die primär zu erfüllende Rechtspflicht auftreten. Der Adressatenkreis umfaßt die Begünstigten und die Abgabenhöhe steht in Beziehung zu dem entstehenden Vorteil.

III. Kriterien für die Einordnung als Sonderabgabe

Der Abgabentypus Sonderabgabe dient als Auffanggruppe für verschiedene Abgaben sui generis, die weder Steuer noch Gebühr oder Beitrag sind. Um eine Abgrenzung zu den anderen Abgabenarten und den für diese geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen zu ermöglichen, muß versucht werden, allgemeine Kriterien zu finden, welche eine Zuordnung einer Abgabe zu der Abgabengruppe Sonderabgaben ermöglichen.

Rechtsnaturkriterien der Sonderabgabe können zugleich auch Zulässigkeitsvoraussetzungen sein, da sich Sonderabgaben gerade durch ihre einzigartigen Zulässigkeitsvoraussetzungen von anderen Abgaben unterscheiden.

Für die Qualifikation einer Abgabe als Sonderabgabe ist allein der materielle Gehalt der Abgabe entscheidend; wie das Abgabengesetz selbst die Abgabe einstuft, hat keine Bedeutung. Hierdurch soll vermieden werden, daß der Gesetzgeber durch eine ausdrückliche Deklaration der Abgabenart die Abgabe anders qualifiziert, als es ihrem wirklichen Gehalt entspricht⁴⁴⁶.

⁴⁴³BVerfGE 92, 91; Heun, DVBl. 1990, 666 (676); Kirchhof, Jura 1990, 666 (676);

Patzig, DÖV 1981, 729 (738)

⁴⁴⁴Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁴⁴⁵Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁴⁴⁶Friauf, JA 1981, 261 (263 f.)

1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Wie auch andere öffentliche Abgaben ist die Sonderabgabe eine Geldleistungspflicht, die durch einseitigen, hoheitlichen Akt auferlegt wird⁴⁴⁷. Die hoheitliche Auferlegung erfolgt aufgrund Gesetzes, durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, also Bund, Länder und Gemeinden. Sonderabgaben werden durch Verwaltungsakt von dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen eingezogen⁴⁴⁸.

2. „Voraussetzungslosigkeit“

Sonderabgaben werden ohne Rücksicht auf eine Gegenleistung des Staates erhoben. Sie werden allen auferlegt, bei denen ein bestimmter Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Durch den Abgabenschuldner müssen keine weiteren Voraussetzungen erfüllt werden, d.h. die Abgabe ist im übrigen „voraussetzungslos“⁴⁴⁹.

Nur bei den Sonderabgaben mit Ersatzfunktion besteht eine Art Zusammenhang zwischen Abgabenzahlung und einer Art „Leistung“ des Staates insoweit, als die Abgabe anlässlich der Gestattung der Nichterfüllung einer Rechtspflicht erfolgt. Die Abgabe wird jedoch nicht für die Gestattung gefordert. Die Auferlegung erfolgt vor allem aus Gründen der Lastengleichheit.

Durch diese „Voraussetzungslosigkeit“ grenzt sich die Sonderabgabe von den Vorzugslasten ab, sie gleicht insofern jedoch der Steuer.

3. Allgemeine Sachgesetzgebungskompetenz

Sonderabgaben werden nicht aufgrund einer eigenen, speziellen Abgabenkompetenz erhoben, da für Sonderabgaben keine speziellen verfassungsrechtlichen Regelungen existieren. Die Einführung einer Sonderabgabe erfolgt stets aufgrund einer allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenz.

4. Konkurrenzsituation zur Steuer

Typischerweise liegt eine Konkurrenzsituation zur Steuer vor, da beide „voraussetzungslos“ sind. Es wird weder bei der Steuererhebung die Sonderabgabe, noch umgekehrt, die Steuer bei der Sonderabgabenerhebung berücksichtigt. Es wird auf die selben Bürger und Vermögen zugegriffen⁴⁵⁰.

Eine Abgabe, bei der es zu dieser Konkurrenzsituation kommt, könnte eine Sonderabgabe sein oder eine unzulässige Steuer, die als Sonderabgabe getarnt wurde, weil z.B. die Kompetenz fehlt.

⁴⁴⁷Kritisch: Henseler, *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, 27 ff.

⁴⁴⁸Henseler, *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, 28

⁴⁴⁹Erichsen *Jura* 1995, 47; Patzig, *DÖV* 1981, 729 (744); kritisch dazu: Heun, *DVBl.* 1990, 666 (672 f.)

⁴⁵⁰Friauf *JA* 1981, 261 (262); Jarass, *DÖV* 1989, 1013 (1014); *Sonderabgabenaufkommen* 1987:

Hennecke, *Jura* 1990, 63, 113 (117)

5. Finanzielle Sonderbelastung

Eine Sonderabgabe ist immer eine finanzielle Sonderbelastung neben sonstigen Abgaben und ohne Rücksicht auf diese. Es ist eine Sonderlast, die neben Steuern, Gebühren und Beiträgen erhoben wird⁴⁵¹.

IV. Abgrenzungskriterien, die auch Zulässigkeitskriterien darstellen

1. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung

Die Verwendung des Abgabenaufkommens ist bei der Sonderabgabe konkret und detailliert festgelegt, da ein über eine bloße Mittelbeschaffung hinausgehender Sachzweck verfolgt werden muß⁴⁵². Eine bestimmte Verwendungsregelung weist daher auf das Vorliegen einer Sonderabgabe hin.

2. Keine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, kein Einfließen in den allgemeinen Haushalt

Das Abgabenaufkommen darf nicht für den allgemeinen Finanzbedarf verwendet werden, es fließt daher auch nicht in das allgemeine Haushaltsaufkommen ein⁴⁵³. Es hat eine sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Begünstigung vorzuliegen⁴⁵⁴. Wenn eine Abgabe für den allgemeinen Finanzbedarf verwendet und in den Haushaltsplan eingestellt wird, ist es unwahrscheinlich, daß es sich um eine Sonderabgabe handelt.

3. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck

Sowohl die Rechtsprechung wie auch die Literatur meint, daß der Verwendungszweck nicht eine allgemeine Staatsaufgabe sein kann, da diese über die Steuer als Gemeinlast zu finanzieren ist⁴⁵⁵. Staatliche Aufgaben sind Angelegenheiten, die dem Staat zur eigenen Erledigung im jeweils geltenden Rechtsbereich übertragen worden sind. Wenn staatliche Aufgaben erfüllt werden, findet die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes Anwendung⁴⁵⁶. Falls durch die Abgabe eine allgemeine Staatsaufgabe finanziert werden soll, liegt keine Sonderabgabe vor. Die Verwendung hat für einen besonderen Zweck zu erfolgen, der in der Abgabenregelung festgelegt wird.

⁴⁵¹Kirchhof, Jura 1983, 505 (515)

⁴⁵²Lehner, JA 1985, 302 (303)

⁴⁵³Patzig, DÖV 1981, 729 (744)

⁴⁵⁴Kloepfer, JZ 1983, 742 (748)

⁴⁵⁵Jarass, DVBl. 1989, 1013 (1017); kritisch dazu: Heun, DVBl. 1990, 666 (672)

⁴⁵⁶Klein, DÖV 1965, 755 (758 f.)

4. Bestimmte Gruppe

Die Abgabenerhebung hat von einer bestimmten Gruppe⁴⁵⁷ zu erfolgen, die durch objektive, tatsächlich vorhandene Merkmale klar von der Allgemeinheit abgrenzbar ist⁴⁵⁸. Wenn von einer Abgabe die Allgemeinheit betroffen ist, liegt entweder eine Steuer vor oder eine unzulässige Sonderabgabe. Bei Gebühr und Beitrag muß allerdings ebenfalls der Kreis der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit zu unterscheiden sein, da diese Abgaben nur zulässig sind, wenn ein objektiver, individueller Vorteil zugunsten des Abgabepflichtigen vorliegt.

5. Sachgerechte Verwendung des Abgabenaufkommens

Das Abgabenaufkommen ist sachgerecht zu verwenden⁴⁵⁹. Es muß zwischen dem Auferlegungsgrund und der Verwendung des Aufkommens eine bestimmte Beziehung bestehen. Sonderabgaben werden wegen einer besonderen Sachaufgabe eingeführt, die in der Abgaberegung zum Ausdruck kommen muß. Eine sachgerechte Verwendung wird auch durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gefordert. Die Verwendung ist je nach Art der Sonderabgabe auszugestalten, um dem einzelnen Auferlegungsgrund zu entsprechen. Die Abgabenverwendung erfolgt oft im Interesse der Gruppe, wobei es unterschiedlich ausgeprägte Intensitäten gibt. Sie kann von einer Verwendung im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe bis zu einer fremdnützigen Verwendung - im Sinne der Zielrichtung - variieren. Es muß jedoch stets eine irgendwie geartete Verknüpfung von Abgabenschuldverhältnis und Verwendungszweck vorliegen⁴⁶⁰.

V. Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Kompetenz aus allgemeiner Sachgebietskompetenz

Sonderabgaben werden aufgrund eines Gesetzes erhoben⁴⁶¹. Es muß die Kompetenz des Gesetzgebers zur Regelung eines Sachgebietes vorliegen; aus dieser Regelungsbefugnis leitet sich die Kompetenz zur Einführung von Abgaben ab, die mit der Sachmaterie in Zusammenhang stehen.

2. Legitimes Ziel, Sachaufgabe

Das Ziel der Abgabe muß verfassungsrechtlich legitim und außerdem grundsätzlich geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen⁴⁶². Das mit der Abgabenerhebung verfolgte Ziel, sei es die Beeinflussung des Verhaltens, die Nivellierung von Vorteilen oder die Finanzierung einer Aufgabe, muß daher zumindest verfassungsrechtlich zulässig

⁴⁵⁷Michel, BB 1984, 1607 (1607)

⁴⁵⁸Patzig, DÖV 1981, 729 (745); Klein, DStR 1981, 275 (275)

⁴⁵⁹Klein, DStR 1981, 275 (275)

⁴⁶⁰Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018)

⁴⁶¹Michel, BB 1984, 1607 (1607)

⁴⁶²Köck, UPR 1991, 7 (11)

sig sein, darf also zumindest der Verfassung nicht widersprechen. Wünschenswert wäre es, wenn das Ziel schon durch die Verfassung angedeutet wäre, da die Einführung einer nicht in der Verfassung angelegten Abgabe die Umgehung von Verfassungsprinzipien befürchten läßt. Bei Zielen, die neu durch den Gesetzgeber gewählt werden, muß geprüft werden, ob sie in Zusammenhang mit seiner allgemeinen Sachgebietenkompetenz stehen und der Gesetzgeber dadurch auf diesem Gebiet eine Regelungsbefugnis besitzt.

3. Keine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, kein Einfließen in den allgemeinen Haushalt

Wie von der Rechtsprechung gefordert, geht auch die Literatur davon aus, daß Sonderabgaben nicht für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates erhoben werden dürfen. Das finanzverfassungsrechtliche Gefüge des Grundgesetzes bestimmt, daß Finanzmittel für den allgemeinen staatlichen Finanzbedarf durch die Steuer als Gemeinlast aufzubringen sind. Sonderabgaben können nur für die Finanzierung besonderer Zwecke verwendet werden. Sie dürfen nicht in das allgemeine Finanzaufkommen des Staates einfließen und dürfen deshalb auch nicht in den allgemeinen Haushaltsplan aufgenommen werden. Aus dieser Verbindung von Belastungsgrund und Verwendung des Aufkommens folgt die Notwendigkeit einer sachzweckbezogenen Verwendung⁴⁶³.

4. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck

Die Aufgabe, die durch das Sonderabgabenaufkommen finanziert werden soll, darf keine allgemeine staatliche, sondern muß eine spezielle Aufgabe sein⁴⁶⁴. Allgemeine staatliche Aufgaben sind über die Steuer als Gemeinlast zu finanzieren, da sie im Interesse der Allgemeinheit liegen. Eine Sonderbelastung einzelner für Aufgaben, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, kann nicht über die Abgabenform der Sonderabgabe gerechtfertigt werden. Eine allgemeine „Aufopferungspflicht“ für die Allgemeinheit besteht nicht.

Der Verwendungszweck des Abgabenaufkommens muß sich von allgemeinen Zwecken im Interesse der Allgemeinheit unterscheiden. Durch den besonderen Verwendungszweck kann sich durchaus mittelbar ein Vorteil für die Allgemeinheit ergeben. Der Unterschied zwischen allgemeiner und besonderer Aufgabe ergibt sich letztendlich durch einen Vergleich der Beziehung der Abgabenschuldner zu der Aufgabe und der Beziehung der Allgemeinheit zu dieser Aufgabe.

⁴⁶³Köck, UPR 1991, 7 (11)

⁴⁶⁴Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018); Michel, BB 1984, 1606 (1607)

5. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung

Der Unterschied des besonderen Verwendungszwecks zum allgemeinen Zweck muß in der konkreten, detaillierten Festlegung der Aufkommensverwendung in der Abgabenregelung zum Ausdruck kommen⁴⁶⁵. Dies ist entscheidend, da nur durch die Regelung der Verwendung sichergestellt werden kann, daß keine allgemeine Staatsaufgabe finanziert und die Abgabe nicht für den allgemeinen Finanzbedarf verwendet wird.

Um eine Abgrenzung zur Steuer, insbesondere zur Zwecksteuer, zu ermöglichen, muß die Verwendung des Abgabenaufkommens konkret und möglichst genau festgelegt werden⁴⁶⁶.

6. Bestimmte, homogene Gruppe

Jede Art von Sonderabgabe wird von einer Gruppe von Bürgern erhoben. Diese Gruppe muß sich von der Allgemeinheit unterscheiden. Die Gruppe darf auch nicht so weit gefaßt sein, daß die Abgrenzungskriterien auf jedermann zutreffen, um nicht die Allgemeinheit „zu absorbieren“.

Gerade die Rechtsprechung hat dieses Kriterium deutlich bestimmt⁴⁶⁷, und die Literatur hat es allgemein anerkannt und weiterverwendet⁴⁶⁸. Die gesellschaftliche Gruppe, von der die Abgabe erhoben werden soll, muß von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar sein. Diese Abgrenzung kann durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten erfolgen⁴⁶⁹. Es muß also eine in diesem Sinne homogene Gruppe vorliegen⁴⁷⁰. Gruppen dürfen nicht willkürlich gebildet werden⁴⁷¹. Bei einer typisierten Betrachtungsweise muß die Gruppe als schon vorhanden in Erscheinung treten⁴⁷².

Dieses Kriterium gilt auch für Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion, da der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz auch bei Abgaben anzuwenden ist, welche der Verhaltenslenkung dienen⁴⁷³. Eine Gruppe kann nur belastet werden, wenn bei jedem die gleichen Voraussetzungen vorliegen. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung oder willkürliche Gleichbehandlung verstößt gegen Art. 3 I GG. Für die besondere Belastung der Gruppe muß ein sachlicher Grund vorliegen, der sich aus dem Belastungsgrund ergeben muß, sonst liegt ein Verstoß gegen Art. 3 I GG vor⁴⁷⁴.

⁴⁶⁵Patzig, DÖV 1981, 729 (745)

⁴⁶⁶BVerfGE 55, 274 (311); 65, 325 (344); 67, 256 (279); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017)

⁴⁶⁷BVerfGE 67, 256 (276)

⁴⁶⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018)

⁴⁶⁹Friauf, Festschrift für H. Jahrreiß, 45 (55)

⁴⁷⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (515); Erichsen, Jura 1995, 47 (50); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018);

Kloepfer, JZ 1983, 742 (747)

⁴⁷¹Brandt, NJW 1981, 2103 (2103)

⁴⁷²Selmer, Sonderabgaben und Verfassungsrecht, 61

⁴⁷³Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020)

⁴⁷⁴Selmer, Sonderabgaben und Verfassungsrecht, 61

7. Negative Abgrenzung: Keine Steuer, keine Vorzugslast

Materiell, nach dem tatsächlichen Gehalt der Abgabe, darf es sich nicht um eine Steuer, Gebühr oder Beitrag handeln. Diese negative Abgrenzung ist erforderlich, um zu vermeiden, daß z.B. eine „getarnte“ Steuer erlassen wird und dabei deren Voraussetzungen, insbesondere Kompetenzgrundlagen und Ertragshoheit, umgangen werden. Falls nach dem materiellen Inhalt eine andere Abgabe vorliegt, so kann diese Regelung keine zulässige Sonderabgabe darstellen.

8. Fortdauernde Legitimation

Die Sonderabgabe bedarf der fortdauernden Legitimation⁴⁷⁵, d.h. die Zulässigkeitsvoraussetzungen müssen stets vorliegen und es muß in bestimmten Abständen überprüft werden, ob die Voraussetzungen noch bestehen oder ob sich die gesetzliche Lage geändert hat⁴⁷⁶. Eine Abgabe kann nur erhoben werden, wenn und solange sie zulässig ist. Bei Änderungen der Rechtslage fällt diese Rechtfertigung unter Umständen weg und die Abgabe muß angepaßt oder aufgehoben werden. Gerade bei Sonderabgaben kann es möglich sein - da sie verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sind - , daß sich die Umstände so verändern, daß sie nicht mehr zu rechtfertigen sind.

VI. Spezieller Zurechnungsgrund je nach Art der Sonderabgabe

Da es verschiedene Arten von Sonderabgaben gibt, die von unterschiedlichen Sachverhalten und darum auch Abgabetatbeständen ausgehen, bestehen jeweils von dem individuellen Grund der Sonderabgabeneinführung ausgehend, für die einzelnen Arten individuelle Rechtmäßigkeitsanforderungen⁴⁷⁷.

1. Finanzierungs Sonderabgaben

a) Besondere Finanzierungsverantwortlichkeit

Es muß eine besondere Verantwortung der Gruppe für den Finanzierungszweck in Form einer spezifischen Beziehung, einer Sachnähe, bestehen⁴⁷⁸. Die Gruppe, von der die Abgabe erhoben werden soll, muß dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Diese spezifische Nähebeziehung zum Erhebungszweck bildet die erforderliche Sachnähe der Abgabepflichtigen zu dem angestrebten Ziel, das mit der Abgabenerhebung verfolgt

⁴⁷⁵Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (119)

⁴⁷⁶Kirchhof, Jura 1983, 505 (516); Erichsen, Jura 1995, 47 (50)

⁴⁷⁷Heun, DVBl. 1990, 666 (676)

⁴⁷⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018); Kirchhof, Jura 1983, 505 (515); Erichsen, Jura 1995, 47 (50); Patzig, DÖV 1981, 729 (745 f.); Kloepfer, JZ 1983, 742 (747); Kim, Rechtfertigung von Sonderabgaben, 73 ff.; Friauf, Festschrift für H. Jahrreiß, 45 (53)

wird. Aus dieser Sachnähe muß eine besondere Gruppenverantwortung⁴⁷⁹ für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen⁴⁸⁰.

Diese besondere Verantwortung der Gruppe für den Finanzierungszweck stellt die grundlegende Rechtfertigung für die Abgabenerhebung dar. Ansatzpunkt zur Ermittlung, ob eine spezielle Gruppenverantwortung für die Finanzierung einer Aufgabe bestehen könnte, ist die Frage, ob eine Sachnähe, also eine spezifische Beziehung real besteht. Wie auch bei den übrigen Voraussetzungen ist zu fordern, daß dieses Kriterium nicht formal betrachtet wird, beispielsweise eine Nähebeziehung nicht erst durch die Abgabeneinführung konstruiert wird. Wie auch die Gruppe in der tatsächlichen Wirklichkeit oder Rechtsordnung schon vorhanden sein muß, so sollte auch die Nähebeziehung existent sein, ehe sie durch die Einführung eine Sonderabgabe rechtlich fixiert wird.

Wann eine solche Nähebeziehung vorliegt, ist abstrakt kaum erörtert worden. Es wurde jedoch angenommen, daß sie vorliegt, wenn die angestrebten Ziele schon immer von der Gruppe verfolgt wurden. Eine Nähebeziehung kann sich beispielsweise aus dem Vorliegen einer Solidargemeinschaft ergeben⁴⁸¹.

b) Sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Begünstigung

Zwischen der Belastung durch die Abgabe und den Vorteilen, die aus der Verwendung der Abgabe entstehen, muß eine sachgerechte Verknüpfung bestehen⁴⁸². Dies ist der Fall, wenn die Abgabe „gruppennützig“, im Interesse der Gruppe, also im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe, verwendet wird⁴⁸³.

Die Verwendung jeder Abgabe muß sich in den Grenzen halten, die für ihre Verwendung bestimmt sind. Die Verwendung der Steuer wird generell durch das Grundgesetz umrissen und durch den jeweiligen Haushaltsplan konkretisiert. Gebühren und Beiträge werden in Hinblick auf die Finanzierung einer Begünstigung erhoben, die Abgabenerhebung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verwendung für zumindest objektive Interessen der Belasteten.

Der Verwendungsrahmen von Sonderabgaben stellt eines der größten Probleme in Zusammenhang mit Sonderabgaben dar. Eine Sonderabgabe ist eine finanzielle Sonderbelastung, die nur dann gerechtfertigt ist, wenn der Grund, der Anlaß zu deren Einführung gab, auch in der Verwendung des Abgabenaufkommens zum Ausdruck kommt.

⁴⁷⁹Brandt, NJW 1981, 2103 (2103); Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (118)

⁴⁸⁰Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018); Friauf, JA 1981, 261 (264 f.); Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, 87 ff.

⁴⁸¹Zacher, DÖV 1970, 3 (7)

⁴⁸²Kirchhof, Jura 1983, 505 (516); Friauf, JA 1981, 261 (264 f.); Köck, UPR 1991, 7 (11); Kloepfer, JZ 1983, 742 (748); Friauf, Festschrift für H. Jahrreiß, 45 (55); kritisch dazu: Heun, DVBl. 1990, 666 (675)

⁴⁸³Jarass DÖV 1989, 1013 (1018); Erichsen, Jura 1995, 47 (50); Friauf, JA 1981, 261 (265)

Generell muß das Aufkommen im Sinne des Erhebungszwecks verwendet werden, es muß eingesetzt werden, um dem verfolgten Ziel näherzukommen⁴⁸⁴. Dies bedeutet die Eingrenzung auf eine grundsätzliche Verwendungsrichtung im Sinne des Erhebungszwecks.

Eine weitere Grenze der Verwendung findet sich darin, daß keine allgemeine Staatsaufgabe finanziert werden darf, da dies die finanzordnungsrechtlichen Ertragszuweisungen für Bund, Länder und Gemeinden untergraben würde⁴⁸⁵.

Darüber hinaus wird allgemein für Finanzierungs Sonderabgaben ein Bezug zwischen Abgabenschuldnern und der Verwendung des Aufkommens gefordert. Das Aufkommen soll im Interesse der Gesamtgruppe verwendet werden. Dieses Merkmal leitet sich von der erforderlichen Finanzierungsverantwortlichkeit der Gruppe ab, die aus der spezifischen Nähe zu dem Finanzierungszweck folgt und eine Art „abstraktes Interesse“ an der Finanzierung bildet. Dieses Interesse an der Finanzierung und die Finanzierungsverantwortlichkeit bestehen jedoch nur insoweit, als sie auch Verwirklichung in der konkreten Verwendung finden, also ein „abstraktes Interesse“ der Gruppe an der konkreten Verwendung vorliegt.

Das Kriterium der „gruppennützigen“ Verwendung ergibt sich aus dem Erfordernis einer Finanzierungsverantwortung.

c) Strikte und strenge Auslegung der Voraussetzungen

Bei Finanzierungs Sonderabgaben sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen strikt und streng auszulegen. Da Sonderabgaben die verfassungsrechtliche Ausnahme darstellen sollen und gerade deshalb Finanzierungs Sonderabgaben eingeführt werden, um Finanzmittel zu erwirtschaften - ohne durch einen weiteren Grund verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein -, muß eine Ausweitung der engen Auslegung der Rechtmäßigkeitskriterien verhindert werden.

2. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Unter welchen Voraussetzungen Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion, teilweise auch als Lenkungs Sonderabgaben bezeichnet, zulässig sind, ist weitgehend ungeklärt. Bisher wurden verschiedene Kriterien vom Bundesverfassungsgericht bezüglich der Schwerbehindertenabgabe⁴⁸⁶ aufgestellt, wobei jedoch unklar bleibt, welche Anforderungen grundsätzlich an diese Art der Sonderabgaben zu stellen sind⁴⁸⁷. Es wird jedoch angenommen, daß die Anforderungen an diese Art geringer sein sollen als bei den übrigen Sonderabgabenarten⁴⁸⁸.

⁴⁸⁴BVerfGE 57, 139 (153)

⁴⁸⁵Michel / Zeitler, BB 1976, 1037 (1039)

⁴⁸⁶BVerfGE 57, 139 (153)

⁴⁸⁷Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018, 1019); Weyreuther, UPR 1988, 161 (163)

⁴⁸⁸Brandt, NJW 1981, 2103 (2103); Brandt, UPR 1984, 10 (12)

a) Kein Finanzierungszweck

Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion dürfen nicht zur Finanzierung einer Aufgabe eingeführt werden⁴⁸⁹. Anlaß ihrer Einführung darf allein die angestrebte Antriebsfunktion oder auch die Ausgleichsfunktion sein. Es darf kein Finanzierungszweck der Abgabe vorhanden sein⁴⁹⁰. Falls auch ein Finanzierungszweck verfolgt wird, liegt eine Mischform mit der Finanzierungsabgabe vor. In diesem Fall muß die Sonderabgabe auch den strengen Anforderungen an die Finanzierungsabgabe genügen⁴⁹¹. Die Abgrenzung, wann kein Finanzierungszweck vorliegt, kann jedoch problematisch sein⁴⁹².

b) Eingeschränkte Geltung von Sachnähe, Gruppenverantwortung, gruppennütziger Verwendung

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß bei Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion die Voraussetzungen Sachnähe, Gruppenverantwortung und gruppennützige Verwendung nicht uneingeschränkt gelten⁴⁹³. Dem schließt sich die Literatur an und geht von geringeren Zulässigkeitskriterien für diese Art von Sonderabgaben aus⁴⁹⁴.

Eine Gruppenverantwortung soll nicht erforderlich sein, da die Finanzierung der Aufgabe weder Haupt- noch Nebenzweck der Lenkungsabgabe ist. Es soll vielmehr eine Verantwortung der Abgabepflichtigen für das mit der Aufgabe sanktionierte Verhalten verlangt werden, die dem Begriff des Störers im Polizeirecht ähnelt⁴⁹⁵. Das Merkmal der Gruppennützigkeit sei nicht erforderlich oder sehr großzügig zu verstehen⁴⁹⁶.

c) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Anlaß zur Einführung einer Lenkungsabgabe ist die Absicht, ein bestimmtes Verhalten einer bestimmten Gruppe hervorzurufen⁴⁹⁷. Sie soll dazu „angetrieben“ werden, sich im Sinne eines staatlich verfolgten Zieles zu verhalten. Man versucht dadurch eine Lenkung zu erreichen, daß ein bestimmtes Verhalten in der Abgabenregelung vorgeschrieben wird und die Nichtbefolgung dieser Anweisung zu einer Abgabepflicht führt. Allein in der sanktionierenden Wirkung der Belastung liegt der Zweck der Abgabe. Die bezweckte Sachaufgabe wird durch die Belastung des Abgabepflichtigen erreicht⁴⁹⁸.

⁴⁸⁹Erichsen, Jura 1995, 47 (50); kritisch dazu: Heun, DVBl. 1990, 666 (669)

⁴⁹⁰Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018); Erichsen, Jura 1995, 47 (50)

⁴⁹¹Brandt, UPR 1985, 51 (51); Arndt, WiVerw 1990, 1 (49)

⁴⁹²Weyreuther, UPR 1988, 161 (163)

⁴⁹³BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277)

⁴⁹⁴Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020); Friauf, JA 1981, 261 (266); kritisch dazu: Patzig, DÖV 1981, 729 (740)

⁴⁹⁵Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁴⁹⁶Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁴⁹⁷Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019); Patzig, DÖV 1981, 729 (739); Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁴⁹⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

Bei der Lenkungsabgabe muß eine doppelte Grundrechtsprüfung erfolgen, da der Abgabenschuldner alternativ entweder durch das Verhaltensgebot in seiner Handlungsfreiheit oder durch die Abgabenschuld in seinem Eigentum belastet wird⁴⁹⁹. Die beabsichtigte Verhaltenslenkung und das angestrebte Ziel müssen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein und insbesondere den grundrechtlich gewährleisteten Handlungsfreiheiten, z.B. Art. 12 GG genügen⁵⁰⁰.

Wenn dieser Lenkungszweck verfassungsgemäß ist, so führt dies nicht zur automatischen Zulässigkeit einer Belastung, da diese einen alternativ vorliegenden Grundrechtseingriff darstellt. Die Abgabenlast als Lenkungsmittel muß einer eigenständigen Verfassungsmäßigkeitskontrolle genügen⁵⁰¹. Wenn ein unmittelbarer Sachzusammenhang zwischen Lenkungsmittel und Lenkungszweck besteht, erscheint dies noch relativ unproblematisch, wie z.B. wenn lediglich geldwerte Vorteile abgeschöpft werden, die durch Nichtbeachtung des Verhaltensgebots entstehen⁵⁰². Wenn keine bloße Abschöpfung von Vorteilen vorliegt und somit kein unmittelbarer Zusammenhang besteht, ist fraglich, wie der Eingriff zu rechtfertigen ist.

Falls die Verhaltenslenkung nicht erfolgreich ist, so wandelt sich die Antriebsfunktion in eine Ausgleichsfunktion um. Sie gleicht den Vorteil aus, den die Abgabenschuldner dadurch haben, daß sie sich der Verhaltenslenkung entziehen. Diese Belastung soll zu einer Belastungsgleichheit innerhalb der Gruppe führen.

d) Beziehung der Abgabeschuldner zum Lenkungszweck

Fraglich ist, was für eine Art von Beziehung der Abgabeschuldner zum Lenkungsziel haben muß.

Eine Gruppenverantwortung für die Aufgabe, die mit der Abgabe finanziert wird, zu fordern wäre unpassend, da Lenkungsabgaben nicht zur Finanzierung einer Aufgabe eingeführt werden⁵⁰³. Möglicherweise muß jedoch eine spezifische Beziehung zwischen den Abgabeschuldnern und dem Lenkungsziel bestehen.

Es könnte eine Verantwortung der Abgabepflichtigen für das vorgeschriebene Verhalten verlangt werden, das bei Nichtbefolgung die Abgabepflicht auslöst. Diese Verantwortung könnte - wie schon gesagt - im Sinne der Verantwortung des polizeilichen Störers ausgelegt werden⁵⁰⁴. Hierzu ist es erforderlich, daß es mit der Verfassung und den Grundrechten vereinbar ist, ein derartiges Verhalten zu fordern. Das Verhalten muß von der bestimmten Gruppe gefordert werden können.

⁴⁹⁹Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁵⁰⁰Kirchhof, Jura 1983, 505 (517); Friauf, JA 1981, 261 (266)

⁵⁰¹Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁵⁰²Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁵⁰³Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁵⁰⁴Jarass, DÖV 1989, 1013(1021)

Bei Umweltabgaben wird an die Verursachung negativer Umwelteinwirkungen angeknüpft. Man geht also davon aus, daß derjenige, der die Umwelteinwirkungen hervorruft, für sie verantwortlich ist. Es besteht eine Art aktiver Verursachung, welche eine Verantwortlichkeit begründet. Lenkungsziel ist die Vermeidung derartiger Einflüsse, wobei jeder Abgabenschuldner individuell für die größtmögliche Vermeidung seiner Einwirkungen verantwortlich ist.

Bei der Schwerbehindertenabgabe ist es schwer zu beurteilen, was die besondere Verhaltenspflicht der Arbeitgeber gegenüber den Schwerbehinderten begründet⁵⁰⁵.

Hier ergibt sich anscheinend aufgrund der besonderen Stellung der Arbeitgeber eine besondere Möglichkeit, die zu einer besonderen Verantwortung gegenüber benachteiligten Arbeitnehmern führt. Lenkungsziel ist die Integration von Schwerbehinderten in das Arbeitsleben, für das Arbeitgeber insofern verantwortlich sind, als nur sie die Möglichkeiten zur Erfüllung des Ziels besitzen.

e) Konkrete Festlegung des Verwendungszwecks

Obwohl Lenkungsabgaben nicht zur Erzielung von Einnahmen eingeführt werden, ist es trotzdem notwendig, die Verwendung des Abgabenaufkommens genau und konkret festzulegen, um zu verhindern, daß eine Annäherung an die Steuer erfolgt⁵⁰⁶. Unklar ist, in welchem Rahmen die Verwendung erfolgen kann; sie muß jedoch nicht unbedingt gruppennützig sein⁵⁰⁷.

3. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion

a) Befreiung von einer Rechtspflicht

Der Abgabenschuldner unterliegt einer Rechtspflicht, die er erfüllen muß. Die Tatsache, daß er sie nicht erfüllen kann oder will, führt dazu, daß er Rechte, die an das Erfüllen der Rechtspflicht anknüpfen, nicht erhalten kann. Beispielsweise ist Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung, daß notwendige Stellplätze nachgewiesen werden, sonst kann die Baugenehmigung nicht erteilt werden. Von dieser Pflicht kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Befreiung gegen Zahlung einer Ablöse vorgenommen werden; die Sachpflicht muß dann ausnahmsweise nicht erfüllt werden⁵⁰⁸.

Aus der Befreiung ergibt sich ein individueller Vorteil des Betroffenen, der aus Gründen der Lastengleichheit durch die Belastung mit der Abgabe ausgeglichen wird⁵⁰⁹.

Eine Befreiung ohne ausgleichende Belastung zu gewähren, wenn kein Härtefall vorliegt, würde zu einer unangemessenen Bevorzugung der Befreiten gegenüber denen führen, welche die Rechtspflicht erfüllen. Die Abgabenbelastung soll den Vorteil ausgleichen, den der Befreite durch die Befreiung erhält.

⁵⁰⁵Patzig, DÖV 1981, 729 (738 f.)

⁵⁰⁶Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

⁵⁰⁷BVerfGE 57, 139 (167); 67, 256 (277); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁵⁰⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁵⁰⁹Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021); Weyreuther, UPR 1988, 161 (163)

Durch die Gewährung eines Vorteils gegen eine Ablösesumme ähnelt diese Art der Sonderabgabe den Vorzuglasten, wobei die Sonderabgabe jedoch nicht die Kosten für die Erbringung des Vorteils ausgleicht⁵¹⁰.

b) Sachgerechte Verwendung des Abgabenaufkommens, gruppennützige

Verwendung

Bei Sonderabgaben mit Ersatzfunktion hat zwischen der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung des Abgabenaufkommens eine sachgerechte Verbindung zu bestehen. Wie die Verwendung zu erfolgen hat, ist aus der jeweiligen Rechtspflicht herzuleiten. Wenn sich aus der Erfüllung der Rechtspflicht ein Vorteil für den Belasteten ergibt, so sollte sich auch bei dem Surrogat der Rechtspflicht aus der Verwendung ein Vorteil ergeben, der sich im Verhältnis zur Belastung in etwa so verhält, wie die Belastung und der Vorteil bei der Erfüllung der Rechtspflicht.

⁵¹⁰Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

4. Teil: Die Verfassungsmäßigkeit der Verwendung der Stellplatzablöse in den

Landesbauordnungen

1. Kapitel: Einordnung der Stellplatzabgabe als Abgabentart

A. Erfüllung der steuerspezifischen Kriterien

I. Definitionskriterien

1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Die Auferlegung der Stellplatzablöse erfolgt durch die untere Bauaufsichtsbehörde. Über die Auferlegung einer Ablösungszahlung entscheidet die untere Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Ohne eine vertragliche Regelung ist der Bauherr jedoch nicht verpflichtet, eine Ablösesumme an die Gemeinde zu zahlen, da die landesrechtlichen Ablösungsregelungen keine derartige Rechtsbeziehung begründen. Nur zwischen der Bauaufsichtsbehörde und dem Bauherrn besteht eine gesetzliche Rechtsbeziehung, da diese Behörde die Ablösung zuläßt. Sie kann gegebenenfalls die Zahlung fordern, um rechtmäßige Zustände herzustellen⁵¹¹.

Üblicherweise wird jedoch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über den zu zahlenden Ablösungsbetrag zwischen Gemeinde und Bauherrn geschlossen, der sich nach §§ 54 ff. VwVfG richtet⁵¹². Auch ohne ausdrückliche Handlungsformermächtigung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag als Handlungsform zulässig, der aber nur zwischen der Gemeinde und dem Bauherrn geschlossen werden kann, wenn nichts anderes bestimmt ist⁵¹³.

Der Vertrag ist nicht subordinationsrechtlicher Art, weil es nicht möglich ist durch Verwaltungsakt die Zahlung einer Ablösesumme zu verlangen⁵¹⁴. Die Zahlung ist ein Surrogat der Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen, die durch eine bauliche Anlage erforderlich werden. Die Erfüllung dieser Pflicht in einer der vorgeschriebenen Arten ist Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung, so daß der Baugenehmigung die Pflicht zur Erfüllung dieser Voraussetzung, eben die Zahlung einer Ablöse, als Bedingung im rechtlichen Sinne beigefügt werden kann⁵¹⁵. Die Stellplatzablöse stellt insofern eine kompensatorische Auflage dar⁵¹⁶.

Der Bauherr kann nicht gezwungen werden, einen Ablösungsvertrag zu schließen oder den Betrag zu zahlen. Falls er die Voraussetzung für die Baugenehmigung jedoch nicht erfüllt, wozu auch die Lösung des Stellplatzproblems zählt, muß die Baugenehmigung verweigert werden⁵¹⁷.

⁵¹¹OVG Lüneburg, Urteil vom 23.02.1987, BRS 47 Nr. 116

⁵¹²OVG Lüneburg, Urteil vom 23.02.1987, BRS 47 Nr. 116

⁵¹³Ehlers, DVBl. 1986, 529 (537)

⁵¹⁴BayVGh, Urteil vom 15.03.1990, BRS 50 Nr. 128

⁵¹⁵OVG Lüneburg, Urteil vom 16.03.1987, BRS 47 Nr. 113

⁵¹⁶Schachel, DVBl. 1980, 1038 (1038)

⁵¹⁷BayVGh, Urteil vom 26.04.1990, BRS 50 Nr. 130

Über die Ablösung entscheidet stets die untere Bauaufsichtsbehörde. Die Gemeinde setzt, sofern sie nicht selber untere Bauaufsichtsbehörde ist, den Ablösungsbetrag fest⁵¹⁸. Die festgesetzte Ablösung wird dem Bauherrn auferlegt. Dieser kann die Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung erfüllen. Er kann versuchen der Stellplatzherstellungspflicht auf andere Weise zu genügen, er kann aber auch den Bauantrag zurücknehmen.

2. Zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs als Merkmal der Steuer

Steuern sind dazu da, den allgemeinen Finanzbedarf des Staates zu decken und werden aus diesem Grunde erhoben⁵¹⁹. Die Stellplatzablösung wird nicht erhoben, um den allgemeinen Finanzbedarf des Staates zu decken. Ziel der Ablösezahlung ist es, einen Ausgleich für die ausnahmsweise Gestattung zu schaffen, daß eine Rechtspflicht im konkreten Fall nicht erfüllt werden muß, um auf diese Weise eine Belastungsgleichheit der Bürger herzustellen.

3. Endgültiges Zufallen

Das Steueraufkommen fällt einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen endgültig zu und kann frei in Rahmen der Gesetze verwendet werden⁵²⁰. Auch die Ablösungszahlung fällt der Gemeinde endgültig zu, eine Rückzahlung des Betrages ist nicht vorgesehen.

Durch die Zahlung als Surrogat wird die rechtliche Obliegenheit erfüllt, die der Bauherr durch Errichtung seiner baulichen Anlagen auslöst. Er muß diese Voraussetzung erfüllen, um in den „Genuß der staatlichen Gewährung“ zu kommen. Da der Zweck der Zahlung nur die Befreiung von einer Rechtspflicht ist, um dadurch die Voraussetzungen zum Erhalt der Baugenehmigung zu erfüllen, besteht nur in sehr wenigen Fällen die Möglichkeit, diese Ablösezahlung zurückzufordern⁵²¹.

4. „Voraussetzungslosigkeit“⁵²²

Die Pflicht zur Zahlung einer Ablöse hängt davon ab, daß ein bestimmter Tatbestand erfüllt wird, der in den Landesbauordnungen festgelegt ist. Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, kann die Ablösung anstatt der Naturalerfüllung gefordert werden. Weitere Voraussetzungen müssen nicht vorliegen, die Stellplatzablöse ist insofern „voraussetzungslos“.

⁵¹⁸BayVGH, Urteil vom 15.03.1990, BRS 50 Nr. 128

⁵¹⁹Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

⁵²⁰BVerfGE 36, 66 (70); 55, 274 (309)

⁵²¹OVG Lüneburg, Urteil vom 10.03.1989, BRS 49 Nr. 142;

OVG Lüneburg, Urteil vom 18.05.1987, BRS 47 Nr. 117

⁵²²BVerfGE 67, 256 (299); Kirchhof, Jura 1983, 505 (506); Patzig, DÖV 1981, 729 (734)

5. Eingliederung in den Haushaltsplan

Die Eingliederung in den Haushaltsplan reicht nicht aus, um eine Abgabe als Steuer zu qualifizieren, sie besitzt jedoch eine gewisse Indizwirkung⁵²³. Die Ablösebeträge fließen nicht in den allgemeinen Haushalt der Gemeinde, sondern werden in Sonderetats verwaltet oder teilweise in den Haushaltsplan aufgenommen, aber extra ausgeschrieben.

Bei der Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr ergeben sich hier Probleme, weil die Beträge auch von den jeweiligen Trägern des ÖPNV nicht in deren allgemeinen Haushaltsplan eingestellt werden dürfen. Auch hier sind die Ablösungszahlungen separat zu führen oder zumindest getrennt aufzustellen.

II. Ergebnis

Die Stellplatzablöse erfüllt die Kriterien der Steuer bezüglich der hoheitlichen Auferlegung, des endgültigen Zufallens und der „Voraussetzungslosigkeit“. Die übrigen Definitionskriterien liegen nicht vor. Darüberhinaus werden die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Steuer nicht erfüllt.

B. Erfüllung der gebührenspezifischen Kriterien

I. Definitionskriterien

1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Wie bei der Gebühr erforderlich, ist die Stellplatzablösungszahlung eine dem Bauherrn hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht.

2. Endgültiges Zufallen an ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen

Der Ablösungsbetrag fällt endgültig der Gemeinde zu, eine Rückzahlung ist nicht vorgesehen.

3. Individueller Erhebungsgrund

Der individuelle Erhebungsgrund der Gebühr stellt eine Abgrenzung zur „Voraussetzungslosigkeit“ der Steuer dar. Er fordert einen individuellen Bezug zum Gebührenschuldner, der in einer besonderen Vorteilsverschaffung oder einer individuellen Kostenverantwortung bestehen kann. Die Stellplatzablöse richtet sich nach dem Vorliegen eines abstrakten Tatbestandes und benötigt keine individuell hinzukommenden Bezüge zum Schuldner. Sie ist insoweit „voraussetzungslos“.

Eine besondere Beziehung zwischen dem Stellplatzablösenden und der befreienden Behörde besteht darin, daß ihm der Vorteil der Befreiung von einer Rechtspflicht gewährt wird. Dieser Vorteil liegt bei jedem vor, bei dem der Tatbestand der Befreiung auf-

⁵²³BVerfGE 55, 274 (305, 310)

grund der Ablösezahlung zutrifft und ist prägend für die Stellplatzablöse. Die individuelle Vorteilsverschaffung bei der Gebühr stimmt mit der gruppenspezifischen Vorteilsverschaffung bei der Stellplatzablöse überein, die für jeden einzelnen den Vorteil der Befreiung von der Naturalherstellungspflicht hat.

Die Stellplatzablöse hat durch das Vorliegen eines individuellen Vorteils Ähnlichkeit mit der Gebühr. Die Ablöse geht jedoch von der „Voraussetzungslosigkeit“ eines abstrakten Tatbestandes aus, durch welchen sich der Vorteil ergibt.

4. Zur Kostendeckung

Die Stellplatzablöse wird nicht zur Deckung von staatlichen Kosten erhoben, die durch die Veranlassung des Abgabenschuldners entstehen. Die Befreiung von der Naturalherstellungspflicht führt an sich zu keinen Kosten, außer denen der Antragsbearbeitung und wird nicht zur Deckung von verursachten Kosten erhoben. Die Ablöse wird erhoben, um eine Belastungsgleichheit der zur Herstellung von Stellplätzen Verpflichteten zu gewährleisten.

5. Vorenthaltbarkeit der Leistung⁵²⁴

Bei der Gebühr kann wegen mangelnder Zahlungsfähigkeit oder Zahlungsbereitschaft der individuelle Vorteil vorenthalten werden. Die Zahlung eines Ablösungsbetrages wird meist durch eine Ablösungsvereinbarung der Gemeinde mit dem Bauherrn geregelt. Wenn der Bauherr tatsächlich oder rechtlich nicht in der Lage ist, seiner Herstellungspflicht zu genügen und auch nicht bereit ist, eine Ablösung zu entrichten, die als Surrogat der Herstellungspflicht die Erfüllung der Pflicht bewirkt, so liegt keine Erfüllung der Stellplatzpflicht vor. Dies ist jedoch Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung. Ohne die Übernahme einer Ablösungszahlung braucht die Gemeinde nur in Ausnahmefällen eine Befreiung von der Realherstellung zu gestatten. Sie kann die Befreiung und damit die Baugenehmigung verweigern.

II. Zulässigkeitskriterien, individueller Erhebungsgrund⁵²⁵

Die Gebühr wird wegen eines besonderen Erhebungsgrundes auferlegt. Entweder besteht dieser in einer individuell zurechenbaren Kostenverantwortung für staatliche Kosten, oder es soll ein individueller Vorteil, der durch die Tätigkeit eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens vermittelt wurde, ausgeglichen werden⁵²⁶. Bei der Stellplatzablöse besteht keine individuell veranlaßte Kostenverantwortung, da durch die Befreiung von der Stellplatzpflicht keine besonderen Kosten hervorgerufen werden.

⁵²⁴Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

⁵²⁵BVerfGE 20, 257 (269); 50, 217 (226); Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (775)

⁵²⁶Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (775)

Eine Ähnlichkeit der Ablöse besteht eher zu dem individuellen Vorteil, der durch die Tätigkeit eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens vermittelt wurde und zu dessen Ausgleich die Gebühr erhoben wird. Der Unterschied besteht darin, daß die Stellplatzablöse aufgrund eines abstrakten Tatbestandes, „voraussetzungslos“, erhoben wird, während sich die Gebühr an der individuellen Vorteilsverschaffung orientiert.

Grundgedanke der Stellplatzablöse ist es, die Nutzung des Eigentums innerhalb seiner Grenzen zu ermöglichen, indem es für häufiger vorkommende Sondersituationen bestimmte Ausnahmeregelungen trifft. Es geht also um die Berücksichtigung einer Ausnahmesituation zugunsten eines Rechtsinhabers. Bei der Gebühr steht das Gewähren einer selbständigen Leistung durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen und der hierfür geforderte Ausgleich im Mittelpunkt.

Sowohl bei der Gebühr als auch bei der Ablöse liegt ein Vorteil vor, der aus Gründen der Abgaben- und Belastungsgleichheit ausgeglichen wird. Der Grund und die Intention für das Gewähren des Vorteils sind jedoch unterschiedlich.

III. Ergebnis

Die Stellplatzabgabe erfüllt die Gebührenkriterien der hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht, des endgültigen Zufallens und der Vorenthaltbarkeit der Leistung. Bezüglich des individuellen Erhebungsgrundes bestehen Ähnlichkeiten zur Gebühr.

C. Erfüllung der beitragspezifischen Kriterien

I. Definitionskriterien

1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Die Stellplatzablösungszahlung wird hoheitlich auferlegt.

2. Endgültiges Zufallen an öffentlich-rechtliches Gemeinwesen

Die Ablösungszahlung fällt der Gemeinde endgültig zu, eine Erstattung ist nicht vorgesehen.

3. Individueller Vorteil

Die Stellplatzablösung führt zu dem individuellen Vorteil, daß die beantragte bauliche Anlage errichtet werden darf, obwohl die Realherstellung von notwendigen Stellplätzen nicht erfolgt. Dies würde grundsätzlich zu einer Versagung der Baugenehmigung führen. Wie bei der Gebühr ist dieses Merkmal des Beitrags als Abgrenzungskriterium zur „Voraussetzungslosigkeit“ der Steuer gedacht, die nur an das Vorliegen eines abstrakten Tatbestandes anknüpft und keine weiteren individuellen Voraussetzungen fordert. Der individuelle Vorteil bei einem Beitrag besteht in der Regel in einer bevorzugten Nutzungsmöglichkeit von öffentlichen Einrichtungen durch den Abgabenschuldner.

Wenn von der Ablösesumme zusätzliche Stellplätze errichtet werden, so besteht hieran normalerweise kein individuelles Nutzungsrecht⁵²⁷ und kein Anspruch auf bevorzugte Nutzung⁵²⁸. Die Ablösung richtet sich nur nach dem Vorliegen des Ablösungstatbestandes, auf die Zuordnung einer individuellen Nutzungsmöglichkeit kommt es nicht an.

II. Zulässigkeitskriterien

Voraussetzung für das Erheben eines Beitrags ist das Bestehen einer bevorzugten Nutzungsmöglichkeit, es besteht also ein individueller Erhebungsgrund⁵²⁹. Die Stellplatzablöse geht in ihrer Belastung jedoch von dem Zutreffen eines abstrakten Tatbestandes aus und nimmt keine Rücksicht auf das Entstehen einer besonderen Nutzungsmöglichkeit des Abgabenschuldners.

III. Ergebnis

Die Stellplatzablöse ist kein Beitrag, da keine bevorzugte individuelle Nutzungsmöglichkeit vorliegt.

D. Erfüllung der sonderabgabenspezifischen Kriterien

I. Definitionskriterien

1. Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Die Stellplatzablöse wird hoheitlich festgesetzt und auferlegt, wobei über die Auferlegung einer Ablösungszahlung die untere Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entscheidet. Die landesrechtlichen Ablöseregelungen begründen keine Rechtsbeziehung zwischen dem Bauherrn und der Gemeinde, so daß der Bauherr ohne eine vertragliche Regelung nicht verpflichtet ist, eine Ablösesumme an die Gemeinde zu zahlen. Nur zwischen der Bauaufsichtsbehörde und dem Bauherrn besteht - wie schon ausgeführt - eine gesetzliche Rechtsbeziehung, da die Behörde die Ablösung zuläßt. Sie kann gegebenenfalls die Zahlung fordern, um so rechtmäßige Zustände herzustellen⁵³⁰.

Wie bereits bei der Prüfung der Steuerkriterien dargestellt, wird meist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über den zu zahlenden Ablösungsbetrag zwischen Gemeinde und Bauherrn geschlossen, der sich nach §§ 54 ff. VwVfG richtet⁵³¹. Der Vertrag ist nicht subordinationsrechtlicher Art, da es nicht möglich ist, durch Verwaltungsakt die Zahlung einer Ablösesumme zu verlangen⁵³². Der Bauherr ist bauordnungsrechtlich ver-

⁵²⁷OVG Münster, Urteil vom 25.01.1977, BRS 32 Nr. 107

⁵²⁸BVerwG, Urteil vom 30.08.1985, BRS 44 Nr. 114

⁵²⁹Kirchhof, Jura 1983, 505 (514)

⁵³⁰OVG Lüneburg, Urteil vom 23.02.1987, BRS 47 Nr. 116

⁵³¹OVG Lüneburg, Urteil vom 23.02.1987, BRS 47 Nr. 116

⁵³²BayVG, Urteil vom 15.03.1990, BRS 50 Nr. 128;

pflichtet, das durch seine bauliche Anlage ausgelöste Verkehrsaufkommen außerhalb des öffentlichen Verkehrsraumes unterzubringen, um Gefahren für den Straßenverkehr zu vermeiden. Der Bauherr kann nicht gezwungen werden, einen Ablösungsvertrag zu schließen oder ohne Vertrag den Betrag zu zahlen. Falls der Bauherr die Stellplatzpflicht nicht auf irgendeine Weise erfüllt, sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung nicht gegeben. Es muß die Baugenehmigung versagt werden⁵³³.

2. „Voraussetzungslosigkeit“⁵³⁴

Die Stellplatzablöse geht bei ihrer Erhebung von dem Vorliegen eines abstrakten Tatbestandes aus, ohne daß es darüberhinaus weiterer individueller Vorteile oder Nutzungsmöglichkeiten bedarf. Durch das Erfüllen des Tatbestandes besteht die Möglichkeit, einen individuellen Vorteil zu gewähren. Der Tatbestand setzt das Vorliegen eines Vorteils jedoch nicht voraus. Die Stellplatzablöse ist insofern „voraussetzungslos“.

3. Allgemeine Sachgesetzgebungskompetenz

Nach Art. 70 I GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Fraglich ist, ob der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Stellplatzablöse besitzt, oder ob die Länder nach Art. 70 I GG Regelungen treffen können. Es gibt keine ausdrückliche Regelung, die dem Bund das Recht einräumt, die Herstellung von Stellplätzen zu fordern oder deren Ablösung gegen einen Geldbetrag zu verlangen⁵³⁵.

Das Bodenrecht nach Art. 74 I Nr. 18 GG ist dem Bund als Gesetzesmaterie zugewiesen, jedoch gehört das Stellplatz- und Garagenrecht nicht zu diesem Rechtsbereich⁵³⁶.

Auch der Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts nach Art. 74 I Nr. 22 GG, für das der Bund ebenfalls die Kompetenz besitzt, begründet keine Kompetenz zum Erlaß einer Stellplatzabgabe. Die Vorschriften über die Stellplatzpflicht berühren zwar auch den Straßenverkehr, sie betreffen diesen Bereich jedoch nur mittelbar und zielen nicht auf eine direkte Regelung des Straßenverkehrs ab⁵³⁷.

Bei den Regelungen bezüglich der Stellplatzpflicht und den dazugehörigen Ablöseregelungen handelt es sich um sicherheitsrechtliche Anordnungen auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts⁵³⁸. Ziel ist es Beeinträchtigungen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die von einer baulichen Anlage ausgehen, zu vermeiden. Hierfür besitzt der Bund jedoch keine Gesetzgebungskompetenz⁵³⁹. Die landesrechtlichen

Anders: Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 126

⁵³³BayVGh, Urteil vom 26.04.1990, BRS 50 Nr. 130

⁵³⁴Hennecke, Jura 1990, 63, 113 (117)

⁵³⁵Hamburgisches OVG, Urteil vom 13.11.1980, BRS 36 Nr. 142

⁵³⁶a.a.O.; dort Hinweise auf BVerwGE 29, 261 (261 ff.); NJW 1968, 1842

⁵³⁷a.a.O.

⁵³⁸a.a.O.

⁵³⁹a.a.O.; dort Hinweis auf BVerfGE 3, 407 (432 f.); 40, 261 (265)

Stellplatzregelungen haben sich aus § 2 RGarO entwickelt, der dem Bauordnungsrecht zuzurechnen ist⁵⁴⁰. Die Stellplatzpflicht bezieht sich auf das Bauwerk und bestimmt, welche bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu erfüllen sind. Hierdurch wird die Pflicht des Grundstückseigentümers, die sich aus seinem Eigentum ergibt, dahingehend konkretisiert, wie sein Grundstück in bauordnungsgemäßem Zustand zu halten ist⁵⁴¹. Die Ablösungsregelungen stellen eine besondere Art der Erfüllung dieser Pflicht dar und gehören somit dem Bauordnungsrecht an⁵⁴². Für die Ablösungszahlungen trifft keine besondere kompetenzrechtliche Grundlage im Grundgesetz zu. Sie werden von den Ländern als Teil ihrer allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenz im Bauordnungsrecht geregelt.

4. Konkurrenzsituation zur Steuer

Die Stellplatzablöse nimmt keine Rücksicht darauf, ob oder wieviel Steuern von dem Abgabenbelasteten gezahlt werden. Die Ablöse greift auf die selben Personen und das gleiche Vermögen wie die Steuer zu, so daß eine zusätzliche Belastung entsteht. Auch nimmt die Steuer keine Rücksicht auf die Auferlegung der Stellplatzablöse; die Stellplatzablöse wird in keiner Weise angerechnet oder berücksichtigt. Durch dieses Nebeneinander von Steuer und Stellplatzablösezahlung entsteht aber nur eine allgemeine Konkurrenzsituation.

5. Finanzielle Sonderbelastung

Die Ablösesumme für Stellplätze wird von einer Gruppe von Personen, neben Steuern und sonstigen Abgaben und ohne Rücksicht auf diese, erhoben. Im Vergleich zur Restbevölkerung liegt eine Sonderbelastung mit der Ablöseabgabe vor. Die für Sonderabgaben typische Situation der finanziellen Sonderbelastung liegt bei der Stellplatzablöse vor.

II. Abgrenzungskriterien, die auch Zulässigkeitskriterien enthalten

1. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung

Die Aufkommensverwendung ist in den Landesbauordnungen geregelt, wobei die Verwendung teilweise unterschiedlich genau festgelegt ist. Auf diese Probleme soll jedoch in Zusammenhang mit der Zulässigkeitsprüfung eingegangen werden. Als Abgrenzungskriterium reicht, daß versucht wird, die Verwendung möglichst genau und konkret zu regeln.

⁵⁴⁰a.a.O.; dort Hinweis auf BVerwGE 2, 122 (125); NJW 1968, 1842 (1843)

⁵⁴¹a.a.O.; dort Hinweis auf BVerfGE 40, 261 (267)

⁵⁴²a.a.O.

2. Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, Einfließen in den allgemeinen Haushalt

Die Verwendung der Stellplatzablässe ist so geregelt, daß die Beträge separat von den übrigen staatlichen Einnahmen erfaßt werden sollen und nicht für Ziele zu verwenden sind, die durch den allgemeinen Finanzbedarf gedeckt werden sollen. Meist werden die Ablösungsbeträge in Sonderfonds verwaltet oder sie werden in den Gemeindehaushalten besonders ausgewiesen⁵⁴³. Wenn die Beträge weitergeleitet werden, z.B. an Träger des ÖPNV, so sind auch diese gehalten, diese Mittel in ihren Haushalten gesondert auszuweisen. Durch die Verwendungsregelungen soll eine Verwendung im Rahmen des allgemeinen Haushalts vermieden werden. Dies ist jedoch nicht in allen Fällen sichergestellt.

3. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck

Die Abgabenausgestaltung sieht vor, daß die Mittel für Zwecke zugunsten des ruhenden Verkehrs verwendet werden. Die Stellplatzablässe zielt auf die Beseitigung von Gefahren, welche durch stellplatzpflichtige, bauliche Anlage hervorgerufen werden. Die Erträge aus der Stellplatzablässe sollen so verwendet werden, daß sie den öffentlichen Verkehrsraum von dem durch die Baumaßnahme ausgelösten ruhenden Verkehr entlasten⁵⁴⁴.

Die Gemeinden trifft eine allgemeine Erschließungspflicht bezüglich ihres Gemeindegebiets. Nach § 127 II BauGB ist die Gemeinde verpflichtet, eine Eingebundenheit in verkehrsstruktureller Hinsicht zu schaffen⁵⁴⁵, wozu die Herstellung des Straßennetzes⁵⁴⁶ und die Schaffung von allgemeinen öffentlichen Parkmöglichkeiten⁵⁴⁷ zählt.

Die Schaffung von Parkmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge auf öffentlichen Straßen dient primär der allgemeinen Daseinsvorsorge; das Parken von Kraftfahrzeugen ist grundsätzlich Gemeingebrauch⁵⁴⁸. Der Zweck, welcher mit der Abgabenverwendung der Stellplatzabgabe verfolgt wird, geht jedoch über das hinaus, was die Gemeinde im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge zu schaffen hat. Die Verwendung der Stellplatzablässe bezieht sich auf den zusätzlichen Stellplatzbedarf, der durch die Gestattung der Ablöse im öffentlichen Verkehrsraum verursacht wird. Der verfolgte Zweck ist daher eine besondere Sachaufgabe⁵⁴⁹.

⁵⁴³Neuffer / Arnim, § 37 Rz. 115

⁵⁴⁴Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

⁵⁴⁵Krebs in: Badura/Friauf/Krebs, Besonderes Verwaltungsrecht, 386

⁵⁴⁶Stettner, AöR 102 (1977), 544 (549)

⁵⁴⁷Baumgartner/Jäde, BayBO, Art. 59 Rz. 61

⁵⁴⁸BVerfGE 67, 256 (299); Huber, DÖV 1955, 129 (131)

⁵⁴⁹BVerfGE 67, 256 (299); Huber, DÖV 1955, 129 (131)

4. Bestimmte Gruppe

Die Stellplatzablösung betrifft nicht jeden Bürger, sondern sie bezieht sich auf eine bestimmte Gruppe, die anhand von objektiven Merkmalen ermittelt werden kann. Die Stellplatzablöse ist nicht so ausgestaltet, daß sie wie die Steuer jeden treffen würde.

5. Sachgerechte Verwendung des Abgabeaufkommens

Ein Kriterium, das ebenfalls auf das Vorliegen einer Sonderabgabe hindeutet, ist die Verwendung des Aufkommens für Ziele, die im Bereich der Regelung liegen.

III. Zwischenergebnis

Die Definitionskriterien, welche die Abgabenart Sonderabgaben beschreiben, werden durch die Stellplatzablöseregelung erfüllt. Die Abgabenausgestaltung hat sich an der Abgabenart Sonderabgaben orientiert und fällt unter die Definitionskriterien.

IV. Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Kompetenz aus der allgemeinen Sachgebietskompetenz

Die Länder haben die Stellplatzablöseregelungen aufgrund ihrer allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht erlassen.

Das Grundgesetz nimmt die fragliche Zuständigkeit nicht für den Bund in Anspruch.

2. Legitimes Ziel, Sachaufgabe

Das Ziel der Stellplatzablöseregelungen ist es, die Pflicht zur Realherstellung von Stellplätzen in anderer Form zu erfüllen⁵⁵⁰. Ebenfalls sollen die Straßen vom ruhenden Verkehr entlastet werden, welcher von der Anlage herrührt, die den Stellplatzbedarf ausgelöst hat⁵⁵¹. Aus sicherheitsrechtlichen Gründen ist die Naturalpflicht - die Dekkung des Stellplatzbedarfs - erforderlich, um die von der baulichen Anlage ausgehenden Gefahren zu beseitigen. Dieser Gedanke setzt sich auch in dem Surrogat der Naturalpflicht fort.

Die Bauherren, welche die Herstellungspflicht nicht erfüllen können und hiervon befreit werden wollen, sollen denjenigen gegenüber, die der Naturalherstellungspflicht unterliegen, nicht bevorzugt werden. Durch die Belastung mit der Stellplatzablöse soll eine Lastgleichheit hergestellt werden.

Außerdem ist es notwendig, die Verkehrsprobleme zu beseitigen, die aus der Nichterfüllung hervorgerufen werden. Die erforderlichen Maßnahmen führen zu Kosten, welche die Allgemeinheit belasten und durch welche diese in unangemessener Weise in Anspruch genommen wird. Der allgemeine Gleichheitssatz und das sich daraus ergebende Prinzip der möglichst gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Lasten gebietet, daß

⁵⁵⁰Hamburgisches OVG, Urteil vom 13.11.1980, BRS 36 Nr. 142

⁵⁵¹Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

eine grundlose Bevorzugung zu vermeiden ist. Die mit der Abgabe bezweckte Belastungsgleichheit ist als Ziel deshalb nicht zu beanstanden.

Teilweise wird vorgeschlagen auch die Daseins- und Wachstumsvorsorge⁵⁵², den Umweltschutz⁵⁵³ und eingeschränkt die Zukunftsvorsorge⁵⁵⁴, als Leitgedanken der Verfassung⁵⁵⁵ zu verwenden. Diese Ziele könnten dann verfolgt und damit bei der Stellplatzablöse berücksichtigt werden. Auf jeden Fall ist es möglich, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlage nach Art. 20 a GG als Leitgedanken bei der Stellplatzabgabe heranzuziehen.

3. Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf, Einfließen in den allgemeinen Haushalt

Dieses Kriterium soll eine Abgrenzung zur Steuer darstellen, da über die Steuer als Gemeinlast der allgemeine Finanzbedarf gedeckt werden muß und Einnahmen grundsätzlich in den Haushaltsplan aufzunehmen sind.

Um zu verhindern, daß die Stellplatzablösebeträge für den allgemeinen Finanzbedarf verwendet werden, besteht die in den Bauordnungen vorgeschriebene Zweckbindung. Diese Zweckbindung soll gewährleisten, daß die Beträge für spezielle Ziele eingesetzt werden, die über das hinausgehen, was als allgemeine Aufgabe der Gemeinden aus deren allgemeinem Finanzaufkommen zu finanzieren wäre⁵⁵⁶.

4. Keine allgemeine Staatsaufgabe als Verwendungszweck, besonderer Verwendungszweck

Die Gemeinden trifft die allgemeine Rechtspflicht der Erschließung, wozu auch die Schaffung von Parkmöglichkeiten im öffentlichen Verkehrsraum zählt. Diese allgemeine Pflicht ist über die Steuer als Gemeinlast zu finanzieren. Die Stellplatzablösungsbeträge sollen deshalb für Zwecke verwendet werden, die über das hinausgehen, was die Gemeinde als allgemeine Erschließung⁵⁵⁷ nach § 127 II BauGB für das allgemeine Verkehrsbedürfnis zu tun verpflichtet ist⁵⁵⁸. Zur allgemeinen Erschließungspflicht gehört auch die Herstellung des gesamten gemeindlichen Straßennetzes⁵⁵⁹ und allgemeine, öffentliche Parkmöglichkeiten⁵⁶⁰.

Die Stellplatzablöse als Sonderabgabe darf jedoch nicht für den allgemeinen Finanzbedarf der Gemeinden verwendet werden, und es darf keine allgemeine Staatsaufgabe

⁵⁵²Henseler, AöR 108 (1983), 489 (548)

⁵⁵³Henseler, AöR 108 (1983), 489 (548)

⁵⁵⁴Henseler, AöR 108 (1983), 489 (548)

⁵⁵⁵Henseler, AöR 108 (1983), 489 (548)

⁵⁵⁶Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.7.2

⁵⁵⁷Krebs in: Badura / Friauf / Krebs, Besonderes Verwaltungsrecht, 386

⁵⁵⁸OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23.01.1978, BRS 33 Nr. 102

⁵⁵⁹Stettner, AöR 102 (1977), 544 (549)

⁵⁶⁰Baumgartner / Jäde, BayBO, Art. 59 Rz. 61

Verwendungszweck der Abgabe sein. Hierbei ist es problematisch, eine Unterscheidung zwischen allgemeiner und besonderer Staatsaufgabe bzw. allgemeinem und besonderem Finanzbedarf des Staates⁵⁶¹ vorzunehmen und die allgemeine Erschließungspflicht von der besonderen Mittelverwendung der Sonderabgabe abzugrenzen.

Grundsätzlich ist keine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf vorgesehen. Die allgemeine Erschließungspflicht der Gemeinden und die Beseitigung der durch eine bauliche Anlage speziell ausgelösten Gefahren müssen jedoch so voneinander getrennt werden, daß eine Abgrenzung möglich ist. Eine besondere Staatsaufgabe wird verfolgt, wenn eine gruppentypische Nützlichkeit der Verwendung auftritt und auch dann, wenn ein besonderer Bedarf einer Gruppe gedeckt wird, den diese selbst ausgelöst hat⁵⁶².

Eine Abgrenzung zur Zwecksteuer ist wegen deren Ähnlichkeit insgesamt problematisch⁵⁶³, so daß eine Differenzierung anhand von möglichst vielen Kriterien zu erfolgen hat. Um eine Abgrenzung zur Steuer durch das Kriterium der Verwendungsgenauigkeit zu gewährleisten, muß die Festlegung bestimmter sein als bei der Zwecksteuer. In der Ausgestaltung der Stellplatzablöse muß außerdem der spezielle Zweck der Abgabeneinführung zum Ausdruck kommen.

Die allgemeine Erschließungspflicht nach § 127 II BauGB deckt einen allgemeinen Bedarf. Sie erzeugt einen allgemeinen Vorteil und ist daher als allgemeine Staatsaufgabe über die Steuer als Gemeinlast zu finanzieren. Darüberhinaus werden in der Regel besondere Erschließungsmaßnahmen durch die Erschließungsbeiträge der Bauherren finanziert.

Durch ihre Zustimmung zur Ablösung übernimmt die Gemeinde die Pflicht, anstelle des Bauherrn die durch den Verkehr zur baulichen Anlage hervorgerufenen Gefahren zu beseitigen. Obwohl die Zahlung der Ablöse an sich keine Pflicht der Gemeinde zu einer bestimmten Verwendung auslöst, erfolgt eine Bindung der Gemeinde durch den Ablösevertrag. Hieraus ergibt sich ein Zusammenhang von Abgabenaufkommen und seiner Verwendung, da man davon auszugehen hat, daß die Beträge für die obengenannte Gefahrenbeseitigung zu verwenden sind. Dieser Zusammenhang, der sich aus der Selbstbindung der Gemeinde durch den Ablösevertrag und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben ergibt, kann auch dazu dienen, eine Abgrenzung zur Steuer zu schaffen.

Während einerseits die allgemeine Erschließungspflicht allgemeine verkehrsbezogene Gefahren bekämpft, besteht andererseits mit der Übernahme der Verantwortung für die speziell ausgelösten Gefahren die Pflicht diese speziellen Gefahren einzudämmen. De-

⁵⁶¹Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

⁵⁶²Selmer, GewArch. 1981, 41 (42 f., 44)

⁵⁶³Selmer, GewArch. 1981, 41 (42)

ren Beseitigung kann nur dadurch vorgenommen werden, daß Maßnahmen getroffen werden, die in Zusammenhang mit diesen Gefahren stehen. Die Gefahr betrifft vor allem die Umgebung der baulichen Anlage, da der fließende Verkehrsstrom durch den ruhenden und erst recht durch den parkplatzsuchenden Verkehr gefährdet wird, welcher durch den motorisierten Individualverkehr zu der baulichen Anlage entsteht.

Durch die besondere Gefahrenbekämpfung unterscheiden sich diese Maßnahmen von den Maßnahmen der allgemeinen Erschließung durch die Gemeinde.

Die Konkretisierung der Maßnahmen kann durch einen räumlichen Bezug zu der auslösenden Anlage hergestellt werden, indem die Maßnahmen dort ihre Wirkung entfalten. Eine Abgrenzung zur Steuer kann durch eine Beschränkung der Verwendung des Abgabenaufkommens auf Maßnahmen, die einen räumlichen Bezug zu der gefahrauslösenden Anlage haben, gewährleistet werden. Bei dieser räumlichen Festlegung müssen darüber hinaus keine weiteren Verwendungsbeschränkungen als Abgrenzung zur Steuer getroffen werden. Hierdurch ist sichergestellt, daß die Verwendung für eine besondere Aufgabe erfolgt und nicht für eine allgemeine Staatsaufgabe.

Nur in Bayern gibt es eine konkrete, gebietsbezogene Regelung. Hiernach sind Stellplätze an geeigneter Stelle zu errichten und Parkleitsysteme müssen eine Verbesserung der Ausnutzung von Parkeinrichtungen in den Gebietsteilen, in denen die Stellplatzschaffung ausgeschlossen wurde, gewährleisten⁵⁶⁴. In Hessen muß die Verwendung des Ablösebetrages für die Erreichbarkeit des Vorhabens, welches die Zahlungspflicht auslöst, einen Vorteil bewirken⁵⁶⁵. Hierunter könnte auch ein räumlicher Bezug zu verstehen sein.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Verwendung so konkret und detailliert zu regeln, daß sich die Bestimmtheit der Regelung deutlich von Regelungen der Zwecksteuer unterscheidet und so sichergestellt wird, daß ein besonderer Bedarf gedeckt wird⁵⁶⁶.

5. Konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung

Das Aufkommen der Steuer wird für allgemeine staatliche Zwecke verwendet. Sonderabgaben sind als Sonderbelastung so konzipiert, daß sie wegen eines speziellen Grundes von einer begrenzten Gruppe erhoben werden und sich dadurch von der Steuer unterscheiden. Bei Sonderabgaben muß die Verwendung detailliert in der Sonderabgabenregelung festgelegt sein, um zu verhindern, daß das Abgabenaufkommen für allgemeine Staatszwecke verwendet wird und sich damit die Sonderabgabe der Steuer annähert⁵⁶⁷.

⁵⁶⁴ Art. 53 Bayerische Bauordnung

⁵⁶⁵ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁵⁶⁶ Selmer, GewArch. 1981, 41 (42 f., 44)

⁵⁶⁷ Patzig, DÖV 1981, 729 (745)

In den Bauordnungen wird die Verwendung der Ablösebeträge unterschiedlich genau festgelegt.

a) Verwendung für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen

Die Verwendungsregelungen sehen meist eine Verwendung für zusätzliche öffentliche und private Parkeinrichtungen vor⁵⁶⁸. In manchen Bauordnungen ist eine Verwendung nur für öffentliche Parkeinrichtungen⁵⁶⁹ geregelt, oder es wird nicht explizit auf die Art der Parkeinrichtungen eingegangen⁵⁷⁰. Diese Verwendungsart ist hinreichend konkret und genau.

b) Verwendung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen

Ebenfalls wird häufig eine Verwendung für die Instandsetzung⁵⁷¹, Instandhaltung⁵⁷² oder Modernisierung von öffentlichen Parkeinrichtungen aufgeführt⁵⁷³. Dies ist eine ausreichend genaue Regelung zur Abgrenzung von der Steuer.

Die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen erwähnt diese Verwendung nicht⁵⁷⁴.

Die Niedersächsische Bauordnung ordnet eine Verwendung „für Parkplätze etc.“ an⁵⁷⁵. Diese Verwendung ist unklar und es wäre wünschenswert, eine detailliertere Bestimmung vorzunehmen. Möglicherweise kann sie jedoch so ausgelegt werden, daß hiermit die Herstellung und ebenfalls die Instandsetzung, Instandhaltung und Modernisierung von Parkplätzen gemeint ist.

c) Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern

Problematisch ist vor allem die aus der Musterbauordnung häufig in die Landesbauordnungen übernommene Verwendung für bauliche sowie andere Anlagen und Einrich-

⁵⁶⁸ § 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung; § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung; § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg; § 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung; § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern; § 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen; § 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein; § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung; § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt; § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

⁵⁶⁹ § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

⁵⁷⁰ Art. 53 Bayerische Bauordnung; § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung; § 49 Hamburgische Bauordnung; § 47 a Niedersächsische Bauordnung; § 42 VI Bauordnung für das Saarland

⁵⁷¹ Instandsetzung ist ein Unterbegriff von Instandhaltung und bedeutet die Suche nach Fehlern und deren Behebung. (BA-Technik)

⁵⁷² Instandhaltung ist der Oberbegriff für Prüfung, Wartung und Instandsetzung. (BA-Technik)

⁵⁷³ § 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung; § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung; § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg; Art. 53 Bayerische Bauordnung; § 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung; § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung; § 49 Hamburgische Bauordnung; § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern; § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz; § 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein; § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung; § 52 VI, VII VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt; § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

⁵⁷⁴ § 51 V, VI, VII, VIII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

⁵⁷⁵ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

tungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern sollen⁵⁷⁶. In Kurzfassung finden sich folgende Regelungen:

Landesbauordnung für Baden-Württemberg: Verwendung für die Errichtung baulicher und anderer Anlagen oder Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, wie z.B. Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs oder des Fahrradverkehrs⁵⁷⁷.

Bremische Bauordnung: Übernahme aus der Musterbauordnung ohne weitere Ausführungen⁵⁷⁸.

Hamburgische Bauordnung: Verwendung für andere Einrichtungen zur Verringerung des Parksuchverkehrs und sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs⁵⁷⁹.

Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern: Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern⁵⁸⁰.

Niedersächsische Bauordnung: Verwendung für sonstige Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Einstellplätzen verringern⁵⁸¹. Diese Arten von Anlagen müssen den Bedarf an Stellplätzen verringern; mit sonstige Anlagen und Einrichtungen sind z.B. Parkleitsysteme gemeint⁵⁸².

Bauordnung für Nordrhein-Westfalen: Verwendung für andere Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs⁵⁸³.

Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz: Verwendung für Parkleitsysteme und andere Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs und für bauliche und andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs⁵⁸⁴.

Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein: Verwendung für die Herstellung und Modernisierung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen für den Fahrradverkehr, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern⁵⁸⁵.

Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt: Verwendung für bauliche Anlagen und andere Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Verbindungen zwischen Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und Parkeinrichtungen⁵⁸⁶.

Bauordnung für Thüringen: Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, von denen zu erwarten ist, daß sie den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern⁵⁸⁷.

⁵⁷⁶§ 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung

⁵⁷⁷§ 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

⁵⁷⁸§ 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung

⁵⁷⁹§ 49 Hamburgische Bauordnung

⁵⁸⁰§ 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern

⁵⁸¹§ 47 a Niedersächsische Bauordnung

⁵⁸²Große-Suchsdorf/Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 a Rz. 23

⁵⁸³§ 51 V, VI, VII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

⁵⁸⁴§ 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

⁵⁸⁵§ 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein

⁵⁸⁶§ 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt

aa) Beispiel: Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr

Einige Landesbauordnungen lassen als Verwendungsmöglichkeit die Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu. So gestattet die Brandenburgische Bauordnung die Verwendung für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Instandsetzung von Einrichtungen des ÖPNV⁵⁸⁸.

Die Landesbauordnung für Baden-Württemberg führt die Verwendung für den ÖPNV als Beispiel für die Verwendung für andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, auf⁵⁸⁹.

Die Bayerische Bauordnung läßt eine Verwendung für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Unterhaltung von Einrichtungen des ÖPNV zu, wenn eine Ablösung im Falle eines rechtlichen Ausschlusses der Stellplatzherstellung verlangt werden kann⁵⁹⁰.

Die Hessische Bauordnung gestattet eine Verwendung für investive Maßnahmen des ÖPNV⁵⁹¹, also Maßnahmen, die das Angebot verbessern oder erweitern. Sie sollen die Benutzung des ÖPNV ermöglichen und Anreize zur Benutzung schaffen; laufende Kosten können hierdurch nicht gedeckt werden⁵⁹².

Die Hamburgische Bauordnung führt eine Verwendung für Einrichtungen des ÖPNV an⁵⁹³. Diese Formulierung läßt zwar offen, für welche Einrichtungen die Verwendung zu erfolgen hat. Es ist jedoch anzunehmen, daß hiermit ein Ausschluß der Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf gemeint ist.

Die Niedersächsische Bauordnung zählt eine Verwendung für Anlagen und Einrichtungen des ÖPNV auf⁵⁹⁴, was ebenfalls als Abgrenzung gegen die Verwendung zum Ausgleich entstehender Defizite aufzufassen ist.

Die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen legt eine Verwendung für bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des ÖPNV fest⁵⁹⁵. Hierbei ermöglicht die Bestimmung zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen eine konkrete Festlegung der Maßnahmen. Die Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz enthält die gleiche Formulierung⁵⁹⁶; sie ist auch hier als konkret genug zu beurteilen.

Die Sächsische Bauordnung gestattet investive Maßnahmen zugunsten des ÖPNV⁵⁹⁷, hierunter werden Maßnahmen zu seiner Herstellung und Verbesserung verstanden. Dies stellt eine konkrete Bestimmung dar.

⁵⁸⁷ § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

⁵⁸⁸ § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung

⁵⁸⁹ § 37 V, VI Landesbauordnung Baden-Württemberg

⁵⁹⁰ Art. 53 Bayerische Bauordnung

⁵⁹¹ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁵⁹² Müller/Weiss, Das Baurecht in Hessen, 42

⁵⁹³ § 49 Hamburgische Bauordnung

⁵⁹⁴ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

⁵⁹⁵ § 51 V, VI, VII Landesbauordnung für Nordrhein-Westfalen

⁵⁹⁶ § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

⁵⁹⁷ § 49 VI, VII, VIII Sächsische Bauordnung

Die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt zählt die Verwendung für bauliche und andere Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des ÖPNV auf⁵⁹⁸. Diese Bestimmung ist wie oben als konkret genug zu beurteilen.

Alle diese Bestimmungen der Landesbauordnungen zur Verwendung für den ÖPNV sind ausreichend konkret und teilweise sehr detailliert ausgeführt. Die Maßnahmen für den ÖPNV werden als „Anlagen oder Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern sollen“, zu sehen sein, wie die Nennung des ÖPNV als Beispiel hierfür in der Landesbauordnung für Baden-Württemberg zeigt⁵⁹⁹. Die Verwendungsregelungen sind genau genug, um eine Abgrenzung zur Steuer zu ermöglichen.

bb) Beispiel: Verwendung für den Fahrradverkehr

Eine Verwendung der Ablösebeträge für den Fahrradverkehr als Beispiel für „Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“, führt die Landesbauordnung für Baden-Württemberg auf⁶⁰⁰.

Die Hessische Bauordnung zählt eine Verwendung für investive Maßnahmen des Fahrradverkehrs auf⁶⁰¹, wobei vor allem der Bau und die Einrichtung neuer Fahrradwege gemeint ist⁶⁰².

Die Hamburgische Bauordnung bestimmt eine Verwendung für Radverkehrsanlagen⁶⁰³. Die Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern gestattet eine Verwendung für Fahrradwege⁶⁰⁴, die Niedersächsische Bauordnung führt Anlagen zum Abstellen von Fahrrädern und Fahrradwege als Verwendungsmöglichkeit auf⁶⁰⁵, die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen zählt die Verwendung für Abstellplätze für Fahrräder auf⁶⁰⁶, die Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein enthält eine Verwendung für Anlagen und Einrichtungen für den Fahrradverkehr, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern⁶⁰⁷, und die Sächsische Bauordnung regelt eine Verwendung für investive Maßnahmen des Fahrradverkehrs⁶⁰⁸.

Die Verwendungsbestimmungen für den Fahrradverkehr sind unterschiedlich detailliert. Sie sind ebenfalls als Beispiel für „Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern sollen“, zu sehen sind⁶⁰⁹. Da die praktischen Möglichkeiten der Verwendung für den Fahrradverkehr begrenzt sind, ist davon auszugehen, daß die

⁵⁹⁸ § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt

⁵⁹⁹ § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

⁶⁰⁰ § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

⁶⁰¹ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁶⁰² Müller/Weiss, Das Baurecht in Hessen, 42

⁶⁰³ § 49 Hamburgische Bauordnung

⁶⁰⁴ § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern

⁶⁰⁵ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

⁶⁰⁶ § 51 V, VI, VIII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

⁶⁰⁷ § 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein

⁶⁰⁸ § 49 VI, VII, VIII Sächsische Bauordnung

⁶⁰⁹ § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

Verwendung genau und konkret genug geregelt ist, um eine Abgrenzung zur Steuer zu gewährleisten.

cc) Beispiel: Parkleitsysteme

Parkleitsysteme sind bestimmte Anlagen, die dazu dienen, den Parksuchverkehr möglichst schnell und effektiv auf vorhandene Parkmöglichkeiten zu verteilen. Diese Verwendungsart ist konkret genug, um eine Abgrenzung zur Zwecksteuer darzustellen.

dd) Übrige Verwendungsmöglichkeiten

Fraglich ist, ob die Bestimmung „der Verwendung für bauliche Anlagen und sonstige Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“, konkret genug ist, um durch diese Festlegung noch eine Unterscheidung zur Zwecksteuer herzustellen. Eine besondere Bestimmung der Verwendung der Ablösebeträge ist verfassungsrechtlich geboten, um eine Abgrenzung zur Verwendung der allgemeinen Erträge aus dem Steueraufkommen zu schaffen⁶¹⁰.

Bei einer Zwecksteuer ist meist nur der allgemeine Bereich vorgegeben, in dem die Verwendung zu erfolgen hat; bei einer Sonderabgabe ist die Festlegung genauer⁶¹¹. Als allgemeiner Bereich einer Zwecksteuer wäre die Bestimmung „für den ruhenden Verkehr“ denkbar. Fraglich ist, ob die Festlegung, „für bauliche und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkmöglichkeiten verringern“, eine wesentliche, über die allgemeine Bestimmung „für den ruhenden Verkehr“ hinausgehende Konkretisierung darstellt. Maßnahmen, die für den ruhenden Verkehr erfolgen, sind darauf gerichtet Parkmöglichkeiten anzubieten oder den Stellplatzbedarf zu vermeiden. Auch die Herstellung von Parkmöglichkeiten führt dazu, den Bedarf an Parkeinrichtungen zu decken, also im weitesten Sinne den Bedarf zu verringern. Unter diese Verwendungsart fällt jede der anderen Arten, sie stellt eine Art Auffangtatbestand dar.

Da fast jede denkbare Maßnahme unter diese Umschreibung fällt, kann nicht davon ausgegangen werden, daß eine konkrete und detaillierte Festlegung der Abgabenverwendung vorliegt, die eine Abgrenzung zur Zwecksteuer gewährleisten könnte.

6. Das Erfordernis einer bestimmten, homogenen Gruppe

Die Voraussetzung der Gruppenhomogenität⁶¹² ergibt sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG), wonach jede ungerechtfertigte Ungleichbehandlung bzw. jede willkürliche Gleichbehandlung gegen den Gleichheitssatz verstößt. Für eine unterschiedliche Behandlung muß ein sachlicher Grund bestehen, der diese Behandlung rechtfertigt. Um eine Gruppe mit einer Abgabe zu belasten, bedarf es daher grundsätzlich eines sachlichen Grundes, der sich meist aus dem Abgabengesetz ergibt. Um eine Belastungsgleichheit innerhalb der Gruppe und im Verhältnis zur Allgemeinheit zu

⁶¹⁰Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.7.2

⁶¹¹BVerfGE 55, 274 (311); 65, 325 (344); 67, 256 (279) Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017)

⁶¹²Kirchhof, DÖV 1992, 233 (238); Kirchhof, DÖV 1992, 233 (238)

garantieren, muß die Gruppe möglichst einheitliche Kriterien aufweisen, aufgrund der sie belastet wird. Die gesellschaftliche Gruppe muß durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar sein. Gruppen dürfen jedoch nicht willkürlich gebildet werden. Die Gruppe muß sich eindeutig von der Allgemeinheit unterscheiden und darf auch nicht so weit gefaßt sein, daß sie die Allgemeinheit „absorbiert“⁶¹³. Dieses Kriterium gilt auch für Abgaben, welche der Verhaltenslenkung dienen, wie Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion, da es sich um eine Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes handelt, der auch hierbei zu beachten ist⁶¹⁴.

Die belastete Gruppe der Bauherren grenzt sich von der Allgemeinheit dadurch ab, daß sie die Errichtung einer baulichen Anlage plant, welche eine Stellplatzherstellungspflicht auslöst, die jedoch nicht erfüllt werden kann. Es liegt in der Bauabsicht eine gemeinsame Interessenlage, die eine Abgrenzung zur Allgemeinheit bewirkt. Die Vorschriften zur Herstellung von Stellplätzen konkretisieren die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Darin besteht eine gemeinsame Rechtslage, die ebenfalls einen Unterschied zur Allgemeinheit darstellt. Die Unmöglichkeit, die erforderlichen Stellplätze herzustellen, stellt eine in der konkreten Lebenswirklichkeit vorhandene besondere gemeinsame Gegebenheit dar, die einen Unterschied der Gruppe zur Allgemeinheit und auch eine klare Abgrenzung zu anderen Gruppen ermöglicht⁶¹⁵. Die Gruppe der Bauherren, denen die Erfüllung der Stellplatzherstellungspflicht nicht möglich ist, weist gemeinsame Kriterien auf und ist so einheitlich in bezug auf den Belastungsgrund strukturiert, daß sie als homogene Gruppe gelten kann, die dem Gleichheitssatz entspricht⁶¹⁶.

7. Negative Abgrenzung: Keine Steuer, keine Vorzugslast

Um zu verhindern, daß eine Abgabe als Sonderabgabe eingeführt wird, die den materiellen Inhalt einer anderen Abgabenart besitzt und dadurch die Voraussetzungen dieser Abgabenart, z.B. die Kompetenzgrundlagen und die Ertragshoheit bei der Steuerumgangen werden, muß man, wie schon bei der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben dargestellt wurde, eine negative Abgrenzung treffen.

Es soll dem Gesetzgeber verwehrt sein, eine Abgabe seiner Wahl einzuführen, wenn er hierzu keine entsprechende Kompetenz besitzt.

Wie oben überprüft, erfüllt die Stellplatzablöse verschiedene Definitionskriterien der Steuer, der Gebühr und des Beitrags. Jedoch werden nicht alle Kriterien erfüllt, die

⁶¹³BVerfGE 91, 186 (186 ff.)

⁶¹⁴Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020)

⁶¹⁵Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

⁶¹⁶Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550); Meßerschmidt, DVBl. 1987, 925 (928); Jäde / Weindl / Dirnberger, BayVBl. 1994, 321 (331); Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 112 f.; Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 47

diese Abgabenarten erfordern. Dort wo Ähnlichkeiten bestehen, folgt dies hauptsächlich aus der Tatsache, daß die Stellplatzablässe ebenfalls eine öffentliche Abgabe ist. Der spezifische materielle Gehalt der Stellplatzablässe unterscheidet sich von den geprüften Abgabenarten und ähnelt ihnen nicht so sehr, daß man eine Umgehung ihrer Anforderungen durch die Wahl der Form „Sonderabgabe“ annehmen muß. Daß eine Ausgestaltung der Stellplatzabgabe als eine dieser Abgabenarten möglich sein könnte, ist nicht auszuschließen; am ehesten wäre eine Ausgestaltung als Gebühr oder Beitrag denkbar. Hierbei wäre jedoch zu beachten, daß ein individueller Vorteil in Form einer bevorzugten Benutzung oder zumindest einer bevorzugten Nutzungsmöglichkeit bestehen muß, welcher die Verwendungsmöglichkeiten der Beträge wesentlich einschränken würde. Es ist also zu bezweifeln, daß eine derartige Ausgestaltung vorteilhaft wäre.

8. Fortdauernde Legitimation

Fortdauernde Legitimation bedeutet, daß die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen fortwährend vorliegen müssen, um die Erhebung der Abgabe zu rechtfertigen. Deshalb hat von Zeit zu Zeit eine Überprüfung zu erfolgen, ob die Voraussetzungen noch vorliegen. Es ist möglich, daß sich die Gesamtumstände oder die Rechtslage ändern und dies dazu führt, daß die Abgabe an diese Veränderungen angepaßt oder sogar aufgehoben werden muß⁶¹⁷.

Eine regelmäßige Überprüfung der Stellplatzablässe ist in den Regelungen der Landesbauordnungen nicht ausdrücklich vorgesehen. Sinn dieses Merkmals ist es, zu verhindern, daß eine Abgabe erhoben wird, die nicht mehr rechtmäßig ist, da inzwischen Rechtfertigungsvoraussetzungen weggefallen sind. Es ist daher nicht erforderlich, daß die Überprüfung ausdrücklich geregelt ist. Es reicht aus, wenn stillschweigend angenommen wird, daß eine Durchführung der Überprüfung erforderlich ist.

Bei der Stellplatzablässe kommt vor allem eine Änderung der Rechtslage als Veränderungsgrund in Frage. Nur solange die Herstellungspflicht für Stellplätze besteht, hat ihr Surrogat, die Stellplatzablässe, eine Existenzberechtigung. Wenn die Pflicht zur Realherstellung ersatzlos wegfällt, ist es nicht mehr möglich, anstelle von dieser eine Ablöse zu verlangen, da die Ablöse als Surrogat von dem Bestehen der Realverpflichtung abhängig ist.

Gerade in bezug auf das Verkehrsproblem in den Städten gibt es Überlegungen, daß die steigende Überlastung der Innenstädte durch den motorisierten Individualverkehr nicht durch die Schaffung von zusätzlichen Parkeinrichtungen gelöst werden kann. Hier sollen andere Lösungswege als bisher beschritten werden, um die Wohnqualität der Städte zu erhöhen und um einen „Verkehrsinfarkt“ zu vermeiden.

⁶¹⁷Kirchhof, Jura 1983, 505 (516); Erichsen, Jura 1995, 47 (50)

So wird beispielsweise bewußt vermieden, Parkmöglichkeiten in den Innenstädten anzubieten, um so den ruhenden Verkehr in die Außenbereiche zu verlagern. Dort soll dann eine Verkehrsanbindung an die Innenstädte durch den öffentlichen Personennahverkehr geschaffen werden⁶¹⁸.

In der neuen Bauordnung für Berlin besteht keine grundsätzliche Stellplatzpflicht mehr. Die Stellplatz- und Ablösepflicht, wie sie vorhanden war⁶¹⁹, ist entfallen.

Die neue Bauordnung für Hessen enthält keine Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen, wie dies noch in den vorhergehenden Fassungen der Fall war⁶²⁰. Es besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, durch eine Satzung die Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen und ebenfalls die Ablöse derselben zu regeln⁶²¹. Es soll der Gemeinde überlassen bleiben, wie sie das Problem des ruhenden Verkehrs zu löst. Sie hat auf diese Weise die Freiheit, auf Stellplätze ersatzlos zu verzichten, die Herstellung zu untersagen oder einzuschränken und die Ablösung zu ermöglichen. Sie hat bei der Lösung des Problems, dem sie am nächsten steht, da es sie auf ihrem eigenen Gebiet, in ihrer Planungshoheit und im eigenen Wirkungskreis betrifft, weitgehende Freiheiten⁶²².

Für das Problem, wie der ruhende Verkehr untergebracht werden kann, wurde bisher keine grundsätzliche Lösung gefunden. Da man dem Problem mit veränderter Einstellung gegenübertritt und nicht mehr davon ausgeht, daß die Lösung in der Schaffung zusätzlicher Parkeinrichtungen besteht, ist es durchaus möglich, daß weitere Veränderungen auf dem Gebiet der Stellplatzregelungen erfolgen. Hierbei müssen dann die entsprechenden Auswirkungen auf die Ablöseregelungen berücksichtigt werden, die unter Umständen anzupassen oder aufzuheben sind. Es ist davon auszugehen, daß diesen veränderten Verhältnissen entsprochen wird. Ansonsten ist eine Überprüfung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nur bei begründeten Anhaltspunkten erforderlich.

Das Merkmal der fortdauernden Legitimation ist erfüllt.

V. Zwischenergebnis

Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben werden grundsätzlich durch die Stellplatzabläse erfüllt. Nur die Voraussetzung, daß die Verwendung konkret geregelt sein muß, ist im Falle der Formulierung „für bauliche Anlagen und sonstige Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“ nicht erfüllt.

Die Abgrenzung zur Zwecksteuer zeigt sich vor allem bei der Bestimmung der Aufkommensverwendungen, da Sonderabgaben nicht zur Deckung des allgemeinen Fi-

⁶¹⁸Grundel / Steinhoff, Bauordnung für Berlin, § 48 III Rz. 15 ff. (Stand 1986); danach § 48 Bauordnung für Berlin, Fassung: 01.01.1996

⁶¹⁹§ 48 VI Bauordnung für Berlin, Stand vom 28.02.1985

⁶²⁰Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 1.3

⁶²¹§ 50 Hessische Bauordnung

⁶²²Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 1.3

nanzbedarfs eingeführt werden dürfen. Die Vorschriften über die Abgabenverwendung müssen daher eine Verwendung für eine spezielle Aufgabe sicherstellen. Bei der Sachaufgabe, die mit den Mitteln der Ablöse verfolgt wird, handelt es sich um die Bekämpfung der Gefahren, die durch die bauliche Anlage, welche die Stellplatzpflicht auslöst, hervorgerufen werden. Ein spezieller Bezug zu dieser besonderen Aufgabe kann entweder in einer räumliche Beziehung zu der gefahrauslösenden Anlage bestehen oder in einer konkreten Regelung der Verwendung.

VI. Spezieller Zurechnungsgrund je nach Art der Sonderabgabe

Sonderabgaben werden aus verschiedenen Gründen erhoben. Die Ursache für ihre Einführung und der Sachverhalt, auf dem sie beruhen, ist von Sonderabgabe zu Sonderabgabe verschieden. Die Rechtfertigung für die Einführung der Sonderabgabe orientiert sich an dem jeweiligen Sachverhalt und dem Grund der Erhebung, da die Belastung aus unterschiedlichem Anlaß erfolgt⁶²³. Je nach Art der Sonderabgabe bestehen daher neben den allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen spezielle Anforderungen je nach Art der Sonderabgabe.

Fraglich ist, um welche Art von Sonderabgabe es sich bei der Stellplatzabgabe handelt und welche Verfassungsmäßigkeitsanforderungen an sie zu stellen sind. Gerade in bezug auf die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens könnte es zu Problemen kommen, denn je enger der Kreis der Abgabebelasteten gezogen wird, desto kritischer muß überprüft werden, welche Erwartungen an die Verwendung der Abgabe zu stellen sind.

1. Sonderabgaben mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion sind Sonderabgaben, die der Verhaltenslenkung der betroffenen Gruppe dienen. Sie sollen dadurch auf das Verhalten einwirken, daß sie bei Nichtbefolgung eine finanzielle Belastung, beziehungsweise bei Befolgung der Verhaltensempfehlung eine Entlastung in Aussicht stellen⁶²⁴. Eine Lenkung durch eine Zahlungspflicht ist grundsätzlich durch Sonderabgaben zulässig⁶²⁵. Falls die Lenkung keinen Erfolg hat, so wirkt die Abgabe als ausgleichende Belastung, die verhindert, daß diejenigen, die sich der Verhaltenslenkung entziehen, besser gestellt sind, als diejenigen, die dem Verhaltensgebot Folge geleistet haben. Die bezweckte Sachaufgabe wird schon allein durch die Belastung des Abgabepflichtigen erreicht⁶²⁶. Da somit nicht angestrebt wird, Finanzmittel für eine Sachaufgabe zu erzielen, also kein Finanzierungszweck verfolgt wird, erscheint eine Kollision mit Interessen der

⁶²³Heun, DVBl. 1990, 666 (670)

⁶²⁴Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019); Patzig, DÖV 1981, 729 (739); Kirchhof, Jura 1983, 517;

Erichsen, Jura 1995, 47 (50)

⁶²⁵Loritz, NVwZ 1986, 1 (3)

⁶²⁶Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

Steuer geringer als bei den übrigen Sonderabgabenarten. Allgemein wird wohl aus diesem Grunde angenommen, daß Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion geringeren Verfassungsmäßigkeitsvoraussetzungen unterliegen als sonstige Sonderabgaben⁶²⁷.

Fraglich ist, ob die Stellplatzablöse den Anforderungen an diese Abgabenart genügt.

a) Kein Finanzierungszweck

Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion dürfen nicht zur Finanzierung einer Aufgabe eingeführt werden. Sobald auch ein Finanzierungszweck - und sei es auch nur als Nebenzweck - verfolgt wird, liegt eine Mischform mit der Finanzierungsabgabe vor, die deren strengeren Anforderungen genügen muß⁶²⁸.

Die Stellplatzablöse wurde teilweise aus dem gleichen Grunde eingeführt wie die Stellplatzerstellungspflicht, nämlich um Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs zu verhindern. Die Beseitigung der Gefahren wird mit Vereinbarung der Ablöse zur Aufgabe der Gemeinde, welche diese anstelle des ursprünglich verpflichteten Bauherrn übernimmt. Die Ablöse wird entrichtet, um die Gemeinde bei der Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen zu unterstützen. Der Bauherr hat durch die Ablösevereinbarung den Vorteil, daß er nicht mehr verpflichtet ist, die durch sein Bauvorhaben hervorgerufenen Gefährdungen zu beseitigen und den hierfür erforderlichen Finanzaufwand zu tragen.

Darüber hinaus wird die Stellplatzablöse auch auferlegt, um eine Bevorzugung der von der Realherstellungspflicht Befreiten zu vermeiden. Eine Befreiung zu gewähren bedeutet, daß der Bauherr den finanziellen Aufwand zur Schaffung von Stellplätzen nicht tätigen muß, er ist hiervon befreit. Da die Ablöseregelung sich jedoch nicht auf Ausnahmefälle beschränkt, in denen es aus Gründen der Verfassungsmäßigkeit unumgänglich ist, eine Befreiung zu gewähren, sondern einen relativ weiten Bereich von Fällen umfaßt, wären diejenigen Bauherren, die der Herstellungspflicht nachkommen müssen, ohne einen ausreichenden Grund benachteiligt. Für die unterschiedliche Behandlung, einen Bauherrn mit einem erheblichen finanziellen Aufwand in Form einer Stellplatzerstellungspflicht zu belasten und von einem anderen nichts zu verlangen, bedarf es im Hinblick auf das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 3 I GG) eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes. Eine weit gefaßte Befreiungsmöglichkeit ohne Ausgleich entspricht nicht den Anforderungen, die man an die Verhältnismäßigkeit einer derartigen Regelung stellen muß, insbesondere wenn man den finanziellen Aufwand der Herstellungspflicht bedenkt. Es ist also aus Gleichbehandlungsgründen geboten, eine Ausgleichszahlung aufzuerlegen, um eine gleichmäßige Belastung zu schaffen.

⁶²⁷BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020); Friauf, JA 1981, 261 (266); Brandt, NJW 1981, 2103 (2103)

⁶²⁸Brandt, UPR 1985, 51 (51); Arndt, WiVerw 1990, 1 (49)

Ziel der Stellplatzablöse ist es also, einen Ausgleich innerhalb der Gruppe der Bauherren zu schaffen, die grundsätzlich mit der Stellplatzpflicht belastet sind. Allerdings ist es ebenfalls Zweck der Abgabe, Finanzmittel zu beschaffen, um der Gemeinde die Erfüllung der übernommenen Pflicht, die hervorgerufenen Gefahren zu beseitigen, zu erleichtern.

Da die Stellplatzablösung auch einen Finanzierungszweck verfolgt, unterliegt sie grundsätzlich nicht nur den erleichterten Anforderungen, die an Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion zu stellen sind.

b) Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Möglicherweise könnte man die Stellplatzablöse jedoch so umgestalten, daß sie dennoch den Anforderungen an Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion entspricht. Dazu müßte die Stellplatzablöse eine Antriebsfunktion besitzen oder besitzen können, und es dürfte kein Finanzierungszweck verfolgt werden.

Die Stellplatzablöse gewährt die Möglichkeit, bei Erfüllung besonderer Voraussetzungen von der Rechtspflicht zur Herstellung von Stellplätzen bei der Errichtung von baulichen Anlagen entbunden zu werden. Eine Verhaltenslenkung der Bauherren ist derzeit nicht vorgesehen. Die Pflicht Stellplätze zu errichten, ergibt sich nicht aus der Absicht, die Bauherren durch diese Belastung von ihrer Bauabsicht abzubringen. Sie wird gefordert um von der baulichen Anlage ausgehende Gefahren zu beseitigen.

Eine Verhaltenslenkung dahin, daß der Bauherr die ausgehenden Gefahren beseitigt, wäre ein denkbare, sinnvolles Lenkungsziel. Es ist jedoch fraglich, wie dies durch die Abgabe erreicht werden könnte. Das Ziel der Gefahrenbeseitigung findet ihren Ausdruck in der Realherstellungspflicht. Problematisch ist, auf welche Weise der Bauherr auf den von seiner baulichen Anlage ausgelösten ruhenden Verkehr einwirken sollte.

Möglicherweise könnte er veranlaßt werden, selbst kein Kraftfahrzeug zu benutzen und bei Besuchern darauf hinzuwirken, daß diese ebenfalls die Benutzung von privaten Kraftfahrzeugen unterlassen. Ansätze hierzu finden sich in Projekten wie „Autofreie Siedlung“ und „Job-Tickets“. Für diese Fälle gibt es in manchen Bauordnungen Regelungen, nach denen die Stellplatzherstellungspflicht oder auch die Ablöse ausgesetzt werden kann, solange nachweislich kein Stellplatzbedarf besteht.

Als Verhaltensgebot käme also in Frage, einen Stellplatzbedarf zu vermeiden. Bei Lenkungsabgaben bedarf es einer doppelten Grundrechtsprüfung, da der Abgabenschuldner alternativ entweder durch das Verhaltensgebot in seiner Handlungsfreiheit oder durch die Abgabe möglicherweise in seinen Grundrechten betroffen sein könnte⁶²⁹. Schon allein die Lenkung muß gerechtfertigt werden⁶³⁰. Es ist daher erforderlich,

⁶²⁹Kirchhof, Jura 1983, 505 (517)

⁶³⁰Weyreuther, UPR 1988, 161 (166)

daß die Verhaltenslenkung und das angestrebte Ziel verfassungsgemäß sind und nicht gegen grundrechtlich gewährte Handlungsfreiheiten verstoßen⁶³¹.

In die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 I GG) könnte dadurch eingegriffen werden, daß durch das Gebot, Stellplatzbedarf zu vermeiden, Auswirkungen auf die Art und Weise der beruflichen Betätigung⁶³² hervorgerufen werden. Einschränkungen der Berufsfreiheit sind grundsätzlich möglich (Art. 12 I GG). Um eine Beschränkung der Berufsausübung zu rechtfertigen, müssen vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls vorliegen⁶³³. Die Interessen der Allgemeinheit könnten in der Beseitigung der Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs bestehen.

Ein Eingriff in Art. 14 I GG könnte vorliegen, da die Nutzung des Eigentums geregelt wird. Eine Inhalts- und Schrankenregelung des Eigentums ist jedoch grundsätzlich möglich (Art. 14 I Satz 2, II GG), wobei das Wohl der Allgemeinheit auch hier Orientierungspunkt ist⁶³⁴. Eine Regelung wäre also möglich.

Art. 2 I GG ist subsidiär und könnte allenfalls durch Einschränkungen, die nicht schon unter Art. 12 I und Art. 14 I GG fallen, in seinem Schutzbereich betroffen sein⁶³⁵. Die Generalklausel⁶³⁶ ermöglicht eine Einschränkung, wobei vor allem darauf zu achten ist, daß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprochen wird. Sachlich nicht gebotene Eingriffe müssen also vermieden werden. Bei Interessen, die das Wohl der Allgemeinheit betreffen, könnte der Eingriff gerechtfertigt sein.

Man kann davon ausgehen, daß ein derartiges Verhalten gefordert werden könnte und deshalb die Verhaltenslenkung verfassungsgemäß sein kann.

Grundsätzlich erscheint es daher möglich, die Stellplatzablässe als Sonderabgabe mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion auszugestalten, wenn ein passendes Verhaltensgebot aufgestellt und das Finanzerhebungsinteresse beseitigt wird.

c) Beziehung der Abgabenschuldner zum Lenkungszweck

Was für eine Beziehung die Gruppe der Abgabenbelasteten zum Lenkungsziel bei Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion haben muß, ist nicht eindeutig geklärt.

Bei dieser Art von Sonderabgaben wird angenommen, daß keine Gruppenverantwortung zu fordern ist, da dieses strenge Kriterium nur für Finanzierungsabgaben angemessen wäre. Für Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion gelten bestimmte Voraussetzungen nicht uneingeschränkt, so z.B. die Gruppenverantwortung; man geht allgemein von geringeren Zulässigkeitsanforderungen aus⁶³⁷. Trotzdem

⁶³¹Kirchhof, Jura 1983, 517; Friauf, JA 1981, 266

⁶³²BVerfGE 30, 292 (313); Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 169

⁶³³Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 12 Rz. 12

⁶³⁴Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 14 Rz.6; Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 171

⁶³⁵Leibholz/Rinck/Hesselberg, Art. 14 Rz. 20; Seifert / Hömig, Art. 2 Rz. 3;

Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 173, 174

⁶³⁶Schmidt/Bleibtreu/Klein, Art. 2 Rz. 2

⁶³⁷BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277); Friauf, JA 1981, 261 (266); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020)

ist anzunehmen, daß eine besondere Art von Beziehung der Abgabenschuldner zum Lenkungsziel zu bestehen hat. Teilweise wird eine Verantwortung für das vorgeschriebene Verhalten, ähnlich wie bei dem polizeirechtlichen Störer, verlangt⁶³⁸.

Bei der Stellplatzablöse wird durch die bauliche Anlage des Bauherrn ein Stellplatzbedarf durch Bewohner und Besucher der Anlage hervorgerufen, der zu Gefährdungen der Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs durch den verursachten ruhenden Verkehr führt⁶³⁹. Die Errichtung der baulichen Anlage durch den Bauherrn ist also Ursache für die Gefährdung des fließenden Verkehrs. Aus dieser Verursachung kann man eine kausale Verantwortung für die Beseitigung der Störung ableiten, die dazu führt, daß die Bauherren - vergleichbar mit polizeirechtlichen Störern - für die Gefährdung verantwortlich gemacht werden können. Ähnlich wie bei den Umweltabgaben wird an die Verursachung negativer Einflüsse angeknüpft⁶⁴⁰ und auch hier daraus eine Verantwortung für die Beseitigung oder größtmögliche Vermeidung der Einwirkungen abgeleitet⁶⁴¹.

Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der spezifischen Beziehung der Abgabenschuldner zum Lenkungsziel wäre gegeben oder könnte erreicht werden.

d) Konkrete Festlegung des Verwendungszwecks

Eine gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens wird bei Sonderabgaben mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion nicht gefordert⁶⁴². Trotzdem ist es erforderlich, die Verwendung des Aufkommens genau und konkret zu regeln, um eine Annäherung an die Steuer zu vermeiden⁶⁴³. Wofür die Verwendung zu erfolgen hat, ist ungeklärt, sie muß jedoch nicht unbedingt gruppennützig sein⁶⁴⁴. Es ist zu fordern, daß zwischen dem Lenkungsziel und der Verwendung der Beträge eine sachgerechte Verbindung bestehen muß. Dies ist der Fall, wenn die Verwendung für Zwecke erfolgt, die mit dem Lenkungsziel in Verbindung stehen.

2. Sonderabgaben mit Ersatzfunktion

Sonderabgaben mit Ersatzfunktion werden als Sonderabgaben betrachtet, die auferlegt werden, wenn der Abgabenschuldner von einer Rechtspflicht befreit wird. Die Feuerwehrabgabe, bei welcher die Befreiung von der Realpflicht „Feuerwehrendienstleistung“ vorlag, wurde inzwischen für verfassungswidrig erklärt. Der Grund hierfür lag hauptsächlich in der fehlenden Gruppenhomogenität und der nicht mehr real existierenden Naturalpflicht. Ein genereller verfassungsrechtlicher Ausschluß von Sonderabgaben,

⁶³⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁶³⁹Ronellenfisch, DAR 12/94, 490 (491); insoweit derselben Meinung, obwohl sonst in starkem fachlichen Gegensatz: Fliegauf, ZRP 1994/10, 386 (387)

⁶⁴⁰Patzig, DÖV 1981, 729 (738)

⁶⁴¹Patzig, DÖV 1981, 729 (738)

⁶⁴²BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1020); Friauf, JA 1981, 261 (266)

⁶⁴³Jarass, DÖV 1989, 1013 (1019)

⁶⁴⁴BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

welche wegen der Befreiung von einer Rechtspflicht auferlegt werden, fand durch diese Entscheidung nicht statt.

Die Stellplatzablöse gilt als ein weiteres Beispiel für Sonderabgaben, die wegen der Befreiung von einer Rechtspflicht auferlegt werden.

a) Befreiung von einer Rechtspflicht

Bei dieser Art von Sonderabgabe unterliegt der Abgabenschuldner einer Rechtspflicht, die er erfüllen muß. Die Tatsache, daß er sie nicht erfüllen kann oder will, führt dazu, daß er Rechte, welche an die Erfüllung der Rechtspflicht anknüpfen, nicht erhalten kann. Beispielsweise ist Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung, daß notwendige Stellplätze nachgewiesen werden; ansonsten kann die Baugenehmigung grundsätzlich nicht erteilt werden. Unter engen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit, eine Ausnahme zu zulassen, jedoch nur dann, wenn das Ergebnis aus Gründen der Verhältnismäßigkeit unerträglich wäre. Es ist möglich, von dieser Pflicht weitere Ausnahmen zu machen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen und eine Befreiung gegen Zahlung einer Ablöse vereinbart wird. Die Sachpflicht muß dann ausnahmsweise nicht erfüllt werden⁶⁴⁵.

Aus der Befreiung ergibt sich ein individueller Vorteil des Betroffenen, der aus Gründen der Lastgleichheit durch die Belastung mit der Abgabe ausgeglichen wird. Grund für die Erhebung der Abgabe ist es also, den individuellen Vorteil auszugleichen⁶⁴⁶. Eine Befreiung - außer in Härtefällen - würde zu einer unangemessenen Bevorzugung der Befreiten gegenüber denen führen, welche die Rechtspflicht erfüllen müssen, wenn keine ausgleichende Belastung vorgenommen würde. Die Abgabenbelastung soll, als Surrogat⁶⁴⁷, den Vorteil ausgleichen, den der Befreite durch die Befreiung erhält.

Durch die Gewährung eines Vorteils gegen eine Ablösesumme ähnelt diese Art der Sonderabgabe den Vorzugslasten, wobei die Abgabe jedoch nicht die Kosten für die Erbringung des Vorteils ausgleicht⁶⁴⁸.

Die Belastung wird auch auferlegt, um der Gemeinde die Erfüllung der übernommenen Rechtspflicht zu erleichtern. Durch die Zustimmung zur Ablösung übernimmt die Gemeinde die Verpflichtung, anstelle des Bauherrn die Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs, welche der durch die bauliche Anlage ausgelöste ruhende Verkehr verursacht, zu beseitigen. Da die hierfür erforderlichen Maßnahmen eine erhebliche finanzielle Verpflichtung der Gemeinde darstellen, der Bauherr hingegen die Kosten für erforderliche Maßnahmen einspart, erscheint es angemessen, ihn zumindest mit einem Teil der Kosten zu belasten.

⁶⁴⁵Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

⁶⁴⁶Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021); Weyreuther, UPR 1988, 161 (165)

⁶⁴⁷Weyreuther, UPR 1988, 161 (165)

⁶⁴⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1021)

b) Gruppennützige Verwendung

Gruppennützige Verwendung bedeutet, daß für die Gruppe ein Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit vorliegt⁶⁴⁹.

Bei Sonderabgaben, die nicht nur der Verhaltenslenkung dienen, sind strengere Voraussetzungen zu beachten, da es leichter zu einer Kollision mit Interessen der Steuerkommen kann. Wie die Verwendungsregelung ausgestaltet sein muß, hängt von der Art der Sonderabgabe ab. Eine gruppennützige Verwendung ist in jedem Fall Ausdruck einer sachgerechten Verknüpfung von Belastung und Begünstigung⁶⁵⁰.

Möglicherweise kommt für Sonderabgaben mit Ersatzfunktion eine umfassendere Verwendung als eine nur gruppennützige Verwendung in Frage⁶⁵¹. Hierfür spricht, daß durch den Abgabenleistenden von der Gemeinde nur die Befreiung von der Realherstellungspflicht als „Gegenleistung“ für seine Ablösezahlung gefordert werden kann. Das Ziel des Bauherrn ist grundsätzlich die Genehmigung des Bauantrages, wofür die Befreiung von der Stellplatzpflicht erforderlich ist. Durch den Abschluß des Vertrages und die hieraus folgende Befreiung wäre dieses Ziel erreicht.

Hieraus könnte man folgern, daß eine schrankenlose Verwendung der Ablösebeträge möglich ist. Dies trifft zu, wenn man sich nur auf den Anspruch des Bauherrn aus dem Ablösevertrag bezieht. Ein Anspruch auf Verwendung der Abgabe für Stellplätze in der Nähe oder auf ein bevorzugtes Nutzungsrecht besteht nicht⁶⁵². Auch hat nur die Kommunalaufsicht das Recht, von der Gemeinde Rechenschaft über den Verbleib der Gelder zu verlangen⁶⁵³. Der Bauherr hat durch den Ablösevertrag keinen Anspruch auf zweckgemäße Verwendung der Beträge⁶⁵⁴.

Die Verwendungsbindung ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben. Das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung leitet sich aus dem Belastungsgrund ab. Die Belastung erfolgt wegen der Befreiung von einer Rechtspflicht. Da nur eine besondere Aufgabe die Einführung einer Sonderabgabe gestattet, die sich in der Ausgestaltung der Abgabe zeigen muß, ist ein Zusammenhang von Belastung, Belastungsgrund und der Verwendung des Aufkommens erforderlich.

Für welche Zwecke die Verwendung bei Sonderabgaben mit Ersatzfunktion zu erfolgen hat, ist aus der jeweiligen abgelösten Rechtspflicht herzuleiten. Das Ergebnis der ursprünglichen Rechtspflicht sollte bei der Verwendungsausgestaltung Beachtung finden⁶⁵⁵, da die Ablöse ein Surrogat der ursprünglichen Rechtspflicht darstellen und die Vorteile der Befreiung ausgleichen soll. Grundgedanke der Ersatzabgaben ist die

⁶⁴⁹Jäde / Weindl / Dirnberger, BayVBl. 1994, 321 (331)

⁶⁵⁰Kloepfer, JZ 1983, 742 (748)

⁶⁵¹BVerfGE 67, 256 (278); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1022)

⁶⁵²Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (549)

⁶⁵³Ziegler, DÖV 1984, 831 (833)

⁶⁵⁴Ziegler, DÖV 1984, 831 (832 f.)

⁶⁵⁵Weyreuther, UPR 1988, 161 (165)

Schaffung einer Lastengleichheit mit denjenigen, welche der ursprünglichen Rechtspflicht nachkommen müssen. Der Befreite soll durch die Ablöse quasi mit den Realpflichterfüllenden gleichgestellt werden. Die „Abschöpfung“ muß daher von dem Gleichheitssatz getragen werden⁶⁵⁶.

Hierbei sind in jedem Einzelfall das allgemeine Gleichheitsgebot und die Verhältnismäßigkeit zu beachten, auf die bei der Prüfung der Grundrechte näher eingegangen wird.

Bei einer Rechtspflicht können sich aus deren Erfüllung individuelle Vorteile ergeben, wie z.B. bei der Stellplatzherstellungspflicht die sich hieraus ergebende individuelle Nutzungsmöglichkeit. In so einem Fall sollte auch das Surrogat - die Ablöse - Vorteile hervorrufen, da Sinn und Belastungsgrund die Schaffung einer Lastengleichheit ist. Eine Benachteiligung der Ablösebelasteten gegenüber den Realpflichterfüllenden ist nicht Zweck der Stellplatzablöseabgabe und wäre deshalb nicht von dem Belastungsgrund gedeckt.

Die Erfüllung der Realherstellungspflicht ruft Vorteile hervor, so daß auch die Verwendung der Stellplatzablöse geeignet sein muß, Vorteile bei den mit der Stellplatzabgabe Belasteten zu bewirken. Wie groß der Vorteil zu sein hat, hängt vor allem von der Verhältnismäßigkeit der Belastung ab. Grundsätzlich muß die geregelte Verwendung der Ablöse zumindest gruppennützig sein, also im Interesse der Gesamtgruppe der ablösenden Bauherren verwendet werden.

Die Hessische Bauordnung legt fest, daß die Verwendung des Geldbetrages einen Vorteil für die Erreichbarkeit des Vorhabens bewirken muß⁶⁵⁷. Aus der Verwendung des Betrages muß sich ein individueller Vorteil für das ablöseverursachende Vorhaben ergeben. Hierin ist ein gruppennütziger Vorteil enthalten. Eine gruppennützige Verwendung ergibt sich im übrigen aus der Verwendungsregelung, die so ausgestaltet sein muß, daß sie zumindest im Interesse der Gesamtgruppe erfolgt.

aa) Verwendung für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher und privater

Parkmöglichkeiten

Öffentliche Parkmöglichkeiten stehen der Allgemeinheit zur Verfügung, die Benutzung ist nicht auf bestimmte Personen begrenzt. Bei privaten Parkmöglichkeiten ist die Benutzung auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt.

Durch die Herstellung zusätzlicher Parkmöglichkeiten wird der ruhende Verkehr von den allgemeinen Verkehrsflächen auf diese Parkmöglichkeiten verlagert. Hierbei macht es keinen Unterschied, ob es sich um öffentliche oder private Parkanlagen handelt, da in jedem Fall Parkverkehr von öffentlichen Verkehrsflächen abgezogen wird. Der durch die baulichen Anlagen hervorgerufene Bedarf an Stellplätzen für Kraftfahrzeuge

⁶⁵⁶Weyreuther, UPR 1988, 161 (165)

⁶⁵⁷§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

kann durch diese zusätzlich geschaffenen Parkmöglichkeiten gedeckt werden, vor allem, wenn sie sich in dem Bereich der Anlage befinden.

Es wird allgemein angenommen, daß der Bauherr kein bevorzugtes Nutzungsrecht besitzt und auch keinen Anspruch auf Errichtung der Parkmöglichkeiten in der Nähe seiner Anlage hat. Durch die Verlagerung des allgemeinen ruhenden Verkehrs auf die zusätzlichen Parkmöglichkeiten wird die Stellplatzsituation auch im Bereich der baulichen Anlage verbessert, so daß der Bauherr grundsätzlich durch die allgemeine Verbesserung der Parksituation einen Vorteil hat.

Bei der Errichtung nicht in der unmittelbaren Nähe der baulichen Anlage, ist davon auszugehen, daß der ruhende Verkehr auch in dem Gebiet der baulichen Anlage positiv von der Verlagerung des ruhenden Verkehrs auf die zusätzlich geschaffenen Parkmöglichkeiten beeinflusst wird und so dort die Parksituation allgemein verbessert wird.

Durch die Herstellung von zusätzlichen Parkeinrichtungen wird ruhender Verkehr außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen untergebracht, so daß von dieser Verlagerung auch das Gebiet der durch die Stellplatzablöse belasteten baulichen Anlage positiv beeinflusst wird⁶⁵⁸. Diese positive Beeinflussung bringt für den Bauherrn einen Vorteil, da es leichter möglich wird, den Anfahrtsverkehr der baulichen Anlage unterzubringen, entweder in den zusätzlich geschaffenen Parkeinrichtungen oder in dem entlasteten öffentlichen Verkehrsraum um die bauliche Anlage.

Die Verwendung für zusätzliche Parkeinrichtungen bringt Vorteile für die Gruppe der Bauherren. Sie erfolgt im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe, ist also gruppennützig.

bb) Verwendung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen

Die Verwendung der Ablösebeträge für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung bestehender öffentlicher Parkanlagen soll dazu führen, daß die Attraktivität der Anlagen gesteigert wird und sie infolgedessen mehr genutzt werden. Eine Parkanlage, die in einem guten sicherheitstechnischen und optischen Zustand ist, erweckt den Eindruck, daß das eingestellte Kraftfahrzeug sicher untergebracht ist und erhöht auf diese Weise den Anreiz, diese zu benutzen. Eine Anlage, die sich in einem veralteten, defekten Zustand befindet, wird auf Parkplatzsuchende keinen vertrauenserweckenden Eindruck machen, sondern sie eher davon abschrecken, ihr Fahrzeug einer derartigen Anlage anzuvertrauen. Es ist dann zu erwarten, daß sie im öffentlichen Verkehrsraum nach einer Abstellmöglichkeit für ihr Kraftfahrzeug suchen werden. Die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung ist daher geeignet, die Benutzung und Ausnutzung der Parkanlagen zu steigern und auf diese Weise ruhenden Verkehr von den öffentlichen Verkehrsflächen zu entfernen. Durch die vermehrte Unterbrin-

⁶⁵⁸ Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik ?, 181 (185)

gung von ruhendem Verkehr in den besser genutzten Parkanlagen werden die öffentlichen Verkehrsflächen entlastet, wodurch auch die Parksituation in dem Bereich der von der Stellplatzabläse belasteten Anlage positiv beeinflusst wird. Der Parksuchverkehr wird attraktive Parkanlagen vermehrt benutzen, so daß eine Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen von dem ruhenden Verkehr zu erwarten ist.

Die Maßnahmen sind daher grundsätzlich gruppennützig. Inwieweit ein Vorteil für den Bereich der baulichen Anlage, welche die Ablösungspflicht auslöst, erforderlich ist, hängt von der Schwere der Belastung ab, die bei dem Eingriff in die Grundrechte zu erörtern sein wird.

cc) Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern

aaa) Beispiel: Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr

Der öffentliche Personennahverkehr ermöglicht es, ohne ein individualgenutztes Kraftfahrzeug von einem Punkt der Stadt zu einem anderen zu gelangen, indem die öffentlichen Verkehrsmittel eine Transportmöglichkeit bieten. Bei der Verwendung der Ablösebeträge für den ÖPNV geht man davon aus, daß ein gut ausgebauter ÖPNV zu einer vermehrten Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel führt und dadurch der Individualverkehr vermindert wird⁶⁵⁹. Die Verminderung des Individualverkehrs zum Transport innerhalb der Städte und die verstärkte Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel führt dazu, daß weniger Stellplätze für Kraftfahrzeuge für diesen Anfahrtsverkehr benötigt werden.

Voraussetzung dafür ist, daß die Angebote des ÖPNV auf den jeweiligen Benutzerkreis zugeschnitten sind und deren Bedürfnissen entsprechen⁶⁶⁰. Grundsätzlich ist eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs nach Meinung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München zu erwarten, da nach der persönlichen Beurteilung des einzelnen „das Auto Verkehrsmittel erster Wahl“ bleibt. Ein Einstellungswandel, der zu einer deutlichen Verringerung der Fahrten mit dem Kraftfahrzeug führen könnte, ist ein sehr langwieriger Prozeß⁶⁶¹.

Der ÖPNV muß eine ähnliche Mobilität, Bequemlichkeit und Schnelligkeit gewährleisten wie das individuelle Kraftfahrzeug, um als Alternative akzeptiert zu werden⁶⁶².

⁶⁵⁹BMV, Verkehrsnachrichten 4/5 - 92, 13 (14); Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Aktionsprogramm zur Beschleunigung und Attraktivitätssteigerung des kommunalen ÖPNV im Straßenraum in Nordrhein-Westfalen, 1 ff., 3 f.; Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 55 f.; Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37, Rz. 1

⁶⁶⁰Hierbei kann eine Orientierung an Statistiken erfolgen, die Personengruppen nach Art der benutzten Verkehrsmittel aufschlüsseln, z.B. BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 106, 107

⁶⁶¹Neumarkter Nachrichten, Montag, 18. November 1996, Seite 8

⁶⁶²BMV, Verkehrsnachrichten 4/5 - 92, 13 (13); Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalen Straßenbau 1994, 6 f.; Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalen Straßenbau 1995, 7 f.: Um eine verstärkte Nutzung des ÖPNV zu erreichen, ist auch auf eine wirksame Koordinierung der Verkehrssysteme und auf eine Nutzung der Verkehrsanlagen nach einem integrierenden Konzept zu achten.

Um eine Beeinflussung des Transportverhaltens zu bewirken, die nicht nur vorübergehende Wirkung und auch einen nicht zu geringen Umfang hat, ist es erforderlich, einen geeigneten Adressatenkreis auszuwählen, dessen Verhalten von einer gewissen Regelmäßigkeit geprägt ist. Gruppen, für die der ÖPNV von wichtiger Bedeutung ist, wie z.B. für die Beförderung von Schülern durch den Einsatz von Schulbussen als Verkehrsmittel des ÖPNV⁶⁶³, bei denen jedoch keine verminderte Verwendung eines motorisierten Individualverkehrsmittels zu erwarten ist, sind keine geeigneten Adressatengruppen.

Grundsätzlich wird zwischen Berufsverkehr, Ausbildungsverkehr, Geschäfts- und Dienstreiseverkehr, Urlaubsverkehr und Freizeitverkehr unterschieden⁶⁶⁴. Eine Benutzung des motorisierten Individualverkehrs ist vor allem bei dem Berufsverkehr⁶⁶⁵, dem Geschäfts- und Dienstreiseverkehr, dem Einkaufsverkehr, dem Freizeitverkehr und Urlaubsverkehr festzustellen⁶⁶⁶. Der größte Teil der Fahrten im Personenverkehr findet im Nahverkehrsbereich bis 50 km statt, von denen 80,7 Prozent mit dem Personenkraftwagen, 3,1 Prozent mit der Eisenbahn und 16,1 Prozent mit Bussen, U-Bahnen und Straßenbahnen durchgeführt werden⁶⁶⁷.

Eine Minderung des Stellplatzbedarfes durch Anfahrtsverkehr in den Ballungsräumen sollte daher vor allem auf Personen abzielen, die innerhalb der Städte einer Beschäftigung oder Ausbildung nachgehen, jedoch nicht in unmittelbarer Nähe ihrer Tätigkeit wohnen⁶⁶⁸. Zielgruppen können auch Personen sein, die sich in die Stadt begeben, um Einkäufe zu erledigen oder anderen Freizeitbeschäftigungen nachzugehen, denen ein Kraftfahrzeug zur Verfügung steht und welche dieses zur Fortbewegung nutzen⁶⁶⁹.

Diese Gruppen verwenden, neben den öffentlichen Verkehrsmitteln, hauptsächlich private Kraftfahrzeuge um sich, ihre Arbeitsmittel oder Einkäufe zu transportieren, da vielfach unterschiedliche Zugangshemmnisse die Nutzung des ÖPNV erschweren⁶⁷⁰.

⁶⁶³BMV, Verkehrsnachrichten 12 - 96, 7 (7)

⁶⁶⁴BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 214, 215

⁶⁶⁵Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalen Straßenbau 1993, 3 f.

⁶⁶⁶Beförderte Personen in vom Hundert für das Jahr 1994:

(Quelle: BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 222 f.)

Berufsverkehr:	11,5 Fuß;	9,3 Fahrrad;	10,0 ÖSPV*;	3,5 Eisenbahn;	65,8 MIV**;	0,0 Luftverkehr
Ausbildungsverkehr:	27,2 Fuß;	18,5 Fahrrad;	31,8 ÖSPV;	4,3 Eisenbahn;	18,2 MIV;	0,0 Luftverkehr
Geschäftsreiseverkehr:	3,9 Fuß;	1,7 Fahrrad;	2,4 ÖSPV;	1,0 Eisenbahn;	90,6 MIV;	0,3 Luftverkehr
Einkaufsverkehr:	38,6 Fuß;	10,4 Fahrrad;	8,7 ÖSPV;	1,0 Eisenbahn;	41,4 MIV;	0,0 Luftverkehr
Freizeitverkehr:	32,6 Fuß;	9,8 Fahrrad;	5,1 ÖSPV;	1,0 Eisenbahn;	51,6 MIV;	0,0 Luftverkehr
Urlaubsverkehr:	0,0 Fuß;	0,0 Fahrrad;	10,1 ÖSPV;	8,4 Eisenbahn;	54,0 MIV;	27,6 Luftverkehr

* ÖSPV = Öffentlicher Straßenpersonenverkehr

** MIV = Motorisierter Individualverkehr

⁶⁶⁷BMV, Verkehrsnachrichten 4 - 95, 12 (12)

⁶⁶⁸BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 106, 107

⁶⁶⁹BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 106 ff.

⁶⁷⁰Wissmann, Forschungskonzept des BMV, 17; BMV, direkt 48, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, 11: Mängel bei der Ausstattung des ÖPNV

Je schwieriger die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen sind, um so weniger wird eine Nutzung des ÖPNV erfolgen. Die Benutzung kann z.B. durch weite Entfernung zu den Anfangspunkten und angestrebten Endpunkten des Transports, durch lange Wartezeiten an den Zustiegsstellen, durch unüberschaubare und hohe Transportentgelte oder schwierige Bedienung der Fahrkartensysteme⁶⁷¹ erschwert werden. Um dem Fahrgast einheitliche Tarife und Fahrausweise, abgestimmte Fahrpläne und Liniennetze anbieten zu können, wurden in vielen Ballungsgebieten Verkehrsverbünde gebildet, an denen auch die DB AG beteiligt ist⁶⁷². Es wird angestrebt, den ÖPNV vor Ort besser zu gestalten⁶⁷³, ihn insgesamt attraktiver und kundenfreundlicher zu machen, die Fahrkartensysteme zu verbessern und die Tarifsysteme zu vereinfachen, und nicht zu letzt die Sicherheit von Personen in den öffentlichen Verkehrsräumen besser zu gewährleisten, um den Zugang zum ÖPNV zu erleichtern⁶⁷⁴.

Aber auch Gründe, die in der Person des potentiellen Nutzers liegen, können Hindernisse bereiten, z.B. körperliche Probleme bei der Nutzung der Transportmittel oder Schwierigkeiten mit dem Transport von sperrigen oder zahlreichen Gegenständen, die befördert werden müssen.

Je mehr sich die öffentlichen Verkehrsmittel auf die Bedürfnisse dieser Gruppen einstellen und so die Benutzung erleichtern, umso eher ist zu erwarten, daß anstelle des privaten Kraftfahrzeugs öffentliche Verkehrsmittel benutzt werden.

Maßnahmen, die dazu beitragen, daß die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel durch Gruppen, die sonst das individuelle Kraftfahrzeug benutzen, erleichtert und gefördert wird, tragen dazu bei, den individuellen Anfahrtsverkehr und den sich daraus ergebenden Stellplatzbedarf zu verringern. Derartige Maßnahmen führen dazu, daß die Situation des ruhenden Verkehrs verbessert wird. Dies bringt Vorteile für die Bauherren und entspricht ihrem hypothetischen Interesse an der Verbesserung der Situation des ruhenden Verkehrs.

Maßnahmen, die den ÖPNV betreffen, müssen jedoch darauf ausgerichtet sein, daß sie das Angebot des ÖPNV qualitativ oder quantitativ verbessern, so daß eine verstärkte Nutzung durch die Zielgruppen zu erwarten ist⁶⁷⁵. Nur Maßnahmen, bei denen zu erwarten ist, daß sie auf kraftfahrzeugbenutzende Gruppen von Einfluß sind, sind geeignet, auf die Situation des ruhenden Verkehrs Auswirkungen zu haben und sind im In-

⁶⁷¹Wissmann, Forschungskonzept des BMV, 17

⁶⁷²BMV, Das Bundesministerium für Verkehr stellt sich vor, 37

⁶⁷³Nöthe, Nahverkehrsforschung '95, 157 (157)

⁶⁷⁴Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Bayerische Verkehrspolitik, 24; Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Trendwende zum Nahverkehr, Programm 1994, 1 ff.; Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Nahverkehr in Nordrhein-Westfalen, Trendwende zum Nahverkehr, Aktionsprogramm 1995, 1 ff.

⁶⁷⁵Neuffer/Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 117; Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik ?, 181 (186 f.)

teresse der belasteten Bauherren. Der Ausgleich eines Defizits des ÖPNV ist hiervon beispielsweise nicht gedeckt⁶⁷⁶.

Im Ergebnis bedeutet dies, daß spezielle Maßnahmen für den ÖPNV, bei denen eine Auswirkung auf das Kraftfahrzeugnutzungsverhalten und den Stellplatzbedarf zu erwarten ist, im Interesse der Bauherren liegen und somit gruppennützig sind⁶⁷⁷.

bbb) Beispiel: Verwendung für den Fahrradverkehr

Fraglich ist, ob eine Verwendung der Ablöse für den Fahrradverkehr gruppennützig ist. Bei einer Verwendung für den Fahrradverkehr geht man vor allem von einer Verwendung für Fahrradwege, Fahrradwegweiser und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder aus, die einen Anreiz für eine vermehrte Benutzung von Fahrrädern als Transportmittel schaffen sollen⁶⁷⁸.

Durch Fahrradwege wird den Fahrradfahrern ermöglicht, sich außerhalb des Straßbereichs fortzubewegen, der von Kraftfahrzeugen benutzt wird, so daß die Gefährdung, die von diesem Verkehr für die Fahrradfahrer ausgeht, geringer wird⁶⁷⁹. Diese Risikoverringerung, aber auch schon - subjektiv - das Gefühl, daß man sicherer fährt, schafft einen Anreiz dafür, sich mit dem Fahrrad fortzubewegen⁶⁸⁰.

Abstellplätze für Fahrräder sollen eine sichere und geordnete Unterbringung von Fahrrädern gewährleisten⁶⁸¹. Wenn größere Mengen Fahrräder abgestellt werden, so kann dies zu Problemen für den Fußgängerverkehr und für die Zugänglichkeit und Entfernbarkeit einzelner Fahrzeuge führen⁶⁸². Diese Probleme werden durch Abstellanlagen verringert. Außerdem ist es dort meist möglich, Fahrräder durch Schlösser oder Ähnliches zu sichern und so eine unrechtmäßige Entfernung zu erschweren⁶⁸³. Abstellanlagen schaffen ebenfalls für den Fußgängerverkehr und das Stadtbild Vorteile, wenn sie in dieses eingefügt werden⁶⁸⁴.

Von den Maßnahmen, die vorzugsweise für den Fahrradverkehr in Frage kommen, ist vor allem die Schaffung von Fahrradwegen geeignet, einen Anreiz für die Benutzung von Fahrrädern zu schaffen, aber auch eine Verbesserung der Abstellmöglichkeiten könnte die Benutzung fördern⁶⁸⁵.

⁶⁷⁶Imig/Kiess, Baden-Württemberg, 55 f.; Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik?, 181 (186 f.)

⁶⁷⁷Jäde/Weinl/Dirnberger, BayVBl. 1994, 321 (331); Baumgartner/Jäde, BayBO, Art. 59 Rz. 3

⁶⁷⁸BMV, Forschung Stadtverkehr, 84 f.

⁶⁷⁹BMV, direkt 48, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, 11: Mängel bei der Ausstattung des Radverkehrs

⁶⁸⁰ILS Nordrhein-Westfalen, Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung, 49

⁶⁸¹ILS Nordrhein-Westfalen, Ruhender Radverkehr, 6 ff.

⁶⁸²ILS Nordrhein-Westfalen, Ruhender Radverkehr, 7 ff.

⁶⁸³BMV, Forschung Stadtverkehr, 85: Oft bieten auch Fahrradständer jedoch keine ausreichende Sicherung gegen Diebstahl.; ILS Nordrhein-Westfalen, Ruhender Radverkehr, 32 ff.: Die Effektivität und Möglichkeit einer Diebstahlsicherung hängt davon ab, welche Art von Abstellanlage verwendet wird.

⁶⁸⁴ILS Nordrhein-Westfalen, Ruhender Radverkehr, 52 ff.

⁶⁸⁵BMV, Forschung Stadtverkehr, 84 f.

Hierbei ist allerdings fraglich, auf welchen Adressatenkreis die Maßnahmen zielen und ob dadurch eine Verminderung des motorisierten Individualverkehrs und des Stellplatzbedarfs zu erwarten ist. Dazu müssen Gruppen von Personen ermittelt werden, die sich wegen der Regelmäßigkeit ihres Benutzungsverhaltens und der Gleichmäßigkeit ihrer Transportbedürfnisse dazu eignen, mit dauerhaftem Erfolg beeinflusst zu werden. Der motorisierte Individualverkehr, der zu einem Stellplatzbedarf führt, wird zum größten Teil von Personen ausgelöst, welche die Städte anfahren, um dort eine Beschäftigung auszuüben, Einkäufe zu erledigen oder sonstigen Freizeitbeschäftigungen nachzugehen.

Die Förderung des Fahrradverkehrs müßte für diese Gruppen einen Anreiz schaffen, statt des individualgenutzten Kraftfahrzeugs ein Fahrrad zu benutzen⁶⁸⁶. Dazu müßte die Fortbewegungsweise mittels eines Fahrrades den Bedürfnissen dieser Gruppen entsprechen.

Für die Personen, die sich in die Städte begeben, um dort einer Beschäftigung nachzugehen, steht das Bedürfnis nach einer bequemen, unkomplizierten und schnellen Transportmöglichkeit im Vordergrund. Die körperliche Anstrengung, der im Regelfall größere Zeitaufwand und die Schwierigkeiten, größere Gegenstände zu befördern, sprechen hierbei gegen die Benutzung des Fahrrades als Transportmittel⁶⁸⁷. Darüber hinaus können noch Probleme hinsichtlich der Bekleidung auftreten. Die Kleidung, welche für die sportliche Betätigung geeignet ist, entspricht nicht unbedingt dem, was zur Arbeit getragen werden kann und umgekehrt ist das, was während der Arbeitszeit getragen wird, nicht immer zum Fahrradfahren geeignet und bietet nicht für jede Witterung, besonders im Winter oder bei Regen, genügend Schutz. Zwar bestünde vielfach die Möglichkeit, durch größeren Zeiteinsatz, Wechsel der Kleidung und Anpassung der Ausstattung an die jeweiligen Witterungsverhältnisse diese Hindernisse zu umgehen, jedoch fordert dies teilweise einen großen Aufwand, der nicht von jedem ohne besonderen Grund oder Anreiz getätigt wird.

Wenn die sportliche Betätigung durch den Arbeitgeber, die Krankenversicherungen oder den Staat besonders honoriert werden würde, so könnte dies einen Anreiz zur

⁶⁸⁶BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 106 (Angaben für das Jahr 1991 in Tausend):

Erwerbstätige: Personenkraftwagenbenutzung 17599 (51,7 %), Fahrradbenutzung 2869 (8,4 %);

Schüler und Studierende: Pkw-Benutzung 720 (15,3 %), Fahrradbenutzung 1271 (18,2 %).

Erwerbstätige bevorzugen also verhältnismäßig den Personenkraftwagen gegenüber dem Fahrrad, wohingegen Schüler und Studierende das Fahrrad verstärkt benutzen. Hieraus kann man ableiten, welche Anforderungen der Fahrradverkehr erfüllt, und durch welche Personengruppen schon eine Nutzung erfolgt, und eine weitere oder auch vermehrte Nutzung zu erwarten wäre. Bei Personengruppen, die den Fahrradverkehr nur wenig benutzen, kann davon ausgegangen werden, daß die Anforderungen, die an eine Beförderung gestellt werden, grundsätzlich nicht erfüllt werden. Eine Möglichkeit den Fahrradverkehr zu fördern, bestünde darin, erhebliche Verbesserungen durchzuführen, um den Grundbedürfnissen zu genügen, insoweit das möglich ist. Wie bei der Betrachtung des ÖPNV in Bayern wäre eine Art Vorleistung erforderlich, die eine Deckung des Grundbedarfs bewirkt.

⁶⁸⁷Anderer Ansicht: ILS Nordrhein-Westfalen, Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung, 48

vermehrten Benutzung des Fahrrades als Transportmittel führen. Auch ein allgemeines Wachsen des Gesundheitsbewußtseins könnte hierfür förderlich sein. Bei all dem ist jedoch zu bedenken, daß diese Gruppe dran interessiert ist, die gezwungenermaßen notwendige räumliche Verlagerung möglichst schnell und einfach vorzunehmen. Die Zurücklegung eines Weges wird nur selten als positive Möglichkeit einer sportlichen Betätigung angesehen wird, da Beruf und Gesundheit meist als getrennte Bereiche betrachtet werden. Eine ganzheitliche Betrachtung wird nur in den seltensten Fällen vorgenommen. Außerdem ist das mit dem Transportmittel verbundene Prestige ein nicht zu unterschätzender Faktor. Es ist daher davon auszugehen, daß es gewichtiger Gründe bedarf, um eine Verhaltensänderung hervorzurufen. Wenn es z.B. wesentlich teurer als bisher wäre, ein individuelles Kraftfahrzeug zu unterhalten, wäre eventuell eine gesteigerte Benutzung des Fahrrades als Transportmittel zu erwarten.

Bei der Gruppe der Personen, die sich in die Städte begeben, um Einkäufe zu erledigen oder sonstigen Freizeitbeschäftigungen nachzugehen, bestehen ähnliche Schwierigkeiten⁶⁸⁸. Hier wird im Vordergrund das Problem stehen, wie Gegenstände mit dem Fahrrad transportiert werden können, ob die Fortbewegung mit dem Fahrrad nach Einbruch der Nacht sicher genug ist oder ob die sportliche Bewegung zu aufwendig und anstrengend ist, um als Teil der Freizeit akzeptiert zu werden.

Bei den Gruppen, auf die wegen der Regelmäßigkeit ihrer Betätigung einzuwirken sinnvoll und möglich sein könnte, ist eine Verhaltensänderung nur aus gewichtigen Gründen zu erwarten. Ein Umstieg auf das Fahrrad als Transportmittel wegen der Erweiterung des Radwegnetzes oder Schaffung von Abstellplätzen für Fahrräder ist nicht zu erwarten.

Da nicht anzunehmen ist, daß durch die Maßnahmen für den Fahrradverkehr eine Verringerung des Anfahrtsverkehrs erfolgt, die Situation des ruhenden Verkehr hierdurch also nicht positiv beeinflußt wird, kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Maßnahmen im Interesse der mit der Stellplatzablöse belasteten Bauherren erfolgen. Sie sind daher nicht gruppennützig⁶⁸⁹.

ccc) Beispiel: Verwendung für Parkleitsysteme

Als weiteres Beispiel wird die Verwendung für Parkleitsysteme⁶⁹⁰ aufgeführt. Sie lenken den Parksuchverkehr auf die nächsten, verfügbaren Parkmöglichkeiten und tragen dazu bei, daß der Kraftfahrzeugführer ohne unnötige Umwege sein Ziel erreicht⁶⁹¹.

⁶⁸⁸ Anderer Ansicht: ILS Nordrhein-Westfalen, Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung, 48

⁶⁸⁹ Boeddinghaus / Hahn / Schulte, Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, § 51 Rz. 39

⁶⁹⁰ Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

⁶⁹¹ Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Straßenbauförderungsprogramm 1996, 4 f.

Gerade bei begrenztem Parkraum ist eine konsequente Parkraumbewirtschaftung erforderlich, die durch eine Optimierung der Parkraumnutzung, durch eine leichte Erreichbarkeit der Parkmöglichkeiten und durch die Vermeidung von Parksuchverkehr erreicht werden kann⁶⁹².

Parksuchverkehr, der durch die Anlagen der Bauherren verursacht wird, gefährdet die Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs im Bereich der Anlagen. Als Vorstufe des ruhenden Verkehrs beeinträchtigt er durch seine typische Fortbewegungsweise - teilweise stockend und die Aufmerksamkeit auf die Suche gelenkt - die Fortbewegung des fließenden Verkehrs und verursacht außerdem - eben durch die Konzentration auf die Parkplatzsuche - eine Gefahrensituation. Für diese faktische Verursachung einer potentiell gefährlichen Lage sind die Bauherren verantwortlich, es liegt daher in ihrem hypothetischen Interesse, diese Gefahren zu beseitigen. Durch eine möglichst schnelle Unterbringung des Parksuchverkehrs in Parkmöglichkeiten kann diese Gefahr verringert werden. Parkleitsysteme dienen dazu, den Parksuchverkehr möglichst schnell auf Parkmöglichkeiten zu lenken und verringern hierdurch die Gefahren, die von den Fahrzeugen ausgehen. Da die Verringerung dieser Gefahren im Interesse der Gruppe der Bauherren liegt, ist diese Maßnahme gruppennützig⁶⁹³.

ddd) Übrige Möglichkeiten

Fraglich ist, was im übrigen unter Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verstehen ist.

Da keine genaue Ausführung der einzelnen übrigen Verwendungsmöglichkeiten durch die gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen wird und diese Verwendungsmöglichkeiten hauptsächlich durch die Festlegung, daß sie den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern müssen, bestimmt sind, ist es nur schwer möglich zu beurteilen, ob die konkrete Verwendung, die unter diese Begriffsgruppe fällt, gruppennützig ist.

Bei der Gruppennützigkeit kommt es darauf an, daß die Verwendung im Interesse der Gesamtgruppe erfolgt. Die Gruppe der Bauherren, die wegen einer Unmöglichkeit der Stellplatzherstellung mit der Ablöse belastet sind, hat das hypothetische Interesse, daß die Situation des ruhenden Verkehrs verbessert und die ausgelösten Gefahren für den fließenden Verkehr beseitigt werden. Maßnahmen, die mangels Eignung generell keine Verbesserung der Situation bewirken, liegen nicht im Interesse dieser Bauherren.

⁶⁹²Steiner, Örtliche Verkehrsplanung zwischen Staatseinwirkung und Selbstverwaltung, 101 (109 f.); Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik ?, 181 (182)

ILS Nordrhein-Westfalen, Ruhender Verkehr in Wohngebieten, 35

⁶⁹³Koch/Moldovsky, BayBO, Art. 59 Rz. 4.2.3

Die baulichen Anlagen und anderen Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, müßten zum einen grundsätzlich geeignet sein, dem Interesse dieser Bauherren zu dienen und zum anderen später, in der konkreten Umsetzung durch die Gemeinde, tatsächlich im Interesse der betroffenen Bauherren liegen. Die Ablösungsbeträge fließen der Gemeinde zu, die durch Gesetz (Landesbauordnung) an die darin bestimmten Verwendungsarten gebunden ist. Bei der Verwendung für bauliche und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, bleibt es der Gemeinde überlassen, zu bestimmen, welche konkreten Maßnahmen den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern. Fraglich ist, ob durch das Gesetz genau genug festgelegt ist, was die Gemeinde darunter zu verstehen hat, so daß sie nicht zu einem rechtswidrigen Ergebnis durch ihre Auslegung kommt.

Es kann, wegen der Unbestimmtheit der Regelung, nicht davon ausgegangen werden, daß diese Verwendungsart gruppennützig ist.

Die gruppennützige Verwendung ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Sonderabgabenart. Die obige Regelung ist zu ungenau um dieser Anforderung zu entsprechen⁶⁹⁴.

3. Finanzierungs Sonderabgabe

Finanzierungs Sonderabgaben zeichnen sich dadurch aus, daß sie zur Erhebung von Finanzmitteln für die Finanzierung eines bestimmten Zwecks erhoben werden. Sie werden also erhoben, um ein Abgabebaufkommen zu erzeugen, das einen Finanzbedarf decken soll, der durch ein bestimmtes Anliegen ausgelöst wird. Da das Ziel, Finanzaufkommen zu erwirtschaften, hauptsächlich Aufgabe der Steuer ist, unterliegen Abgaben, die ebenfalls dieses Ziel verfolgen, strengen Voraussetzungen, damit sie nicht in Konkurrenz zur Steuer geraten. Die Voraussetzungen sind aus diesem Grunde strikt und streng auszulegen.

Auch Sonderabgaben, die eingeführt werden, um zumindest auch Finanzmittel zu erheben, müssen den Anforderungen an Finanzierungs Sonderabgaben entsprechen, selbst wenn die Finanzerhebung nur Nebenzweck ist, da sie eine Mischform darstellen, die nicht den strengeren Voraussetzungen entzogen werden darf.

Eventuell handelt es sich bei der Stellplatzablöse um eine Finanzierungs Sonderabgabe, da möglicherweise die Abgabe auch den Nebenzweck der Gewinnung von Finanzmitteln verfolgt. Wenn die Stellplatzabgabe irgendeinen Finanzierungszweck verfolgt, muß sie den strengen Voraussetzungen an Finanzierungs Sonderabgaben genügen.

Die Stellplatzablöse verfolgt den Zweck, einen Ausgleich für die Befreiung von der Rechtspflicht zur Herstellung von Stellplätzen zu schaffen. Die Ablöse soll außerdem die Gemeinde finanziell entlasten, die durch die Zustimmung zur Ablöse die Pflicht zur

⁶⁹⁴Müller/Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.7.2

Beseitigung der Gefahren, die durch den ruhenden Verkehr entstehen, welcher von der baulichen Anlage hervorgerufen wird, übernommen hat.

Der Nebenzweck, der Gemeinde zumindest einen Teil der zur Gefahrenbekämpfung erforderlichen Finanzmittel durch die Stellplatzabläse zur Verfügung zu stellen, zielt auf die Gewinnung von Finanzmitteln ab. Die Stellplatzabläse hat, in der derzeitigen Ausgestaltung, auch eine Finanzierungsfunktion.

a) Besondere Finanzierungsverantwortlichkeit

Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß für den Finanzierungszweck eine besondere Verantwortung⁶⁹⁵ haben, die sich aus einer spezifischen Beziehung in Form einer Sachnähe ergibt⁶⁹⁶. Diese spezifische Beziehung muß ähnlich wie das Erfordernis der Gruppenhomogenität in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, der Rechtsordnung oder durch eine besondere gemeinsame Interessenlage schon real vorhanden sein. Die Einführung einer Sonderabgabe zur Finanzierung eines besonderen Zwecks geht davon aus, daß eine real vorhandene Nähebeziehung durch die Abgabe ausgestaltet und fixiert wird. Es darf nicht erst durch die Einführung der Sonderabgabe eine spezifische Beziehung begründet werden, da die Begründung der Abgabepflicht von der Existenz einer Nähebeziehung ausgeht. Die Einführung einer Sonderabgabe kann diese Voraussetzung nicht erst nachträglich schaffen.

Wann eine solche Nähebeziehung vorliegt, wurde bisher kaum abstrakt erörtert; ihr Vorliegen wurde jedoch angenommen, wenn die angestrebten Ziele von der Gruppe schon immer verfolgt wurden⁶⁹⁷.

aa) Sachnähe

Die Sachnähe der belasteten Gruppe zu dem Finanzierungszweck muß in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, der Rechtsordnung oder durch eine besondere gemeinsame Interessenlage vorhanden sein⁶⁹⁸. Daß eine Nähebeziehung angenommen wurde, wenn die angestrebten Ziele schon immer von der Gruppe verfolgt wurden⁶⁹⁹, zeigt, daß schon eine nur auf faktischen Anhaltspunkten beruhende Beziehung ausreichen kann, wenn sie über eine gewisse Kontinuität verfügt.

Die besondere Nähebeziehung der Gruppe zu dem Finanzierungszweck muß sich von der Beziehung der Allgemeinheit und anderen Gruppen zu diesem Zweck unterscheiden. Es muß erkennbar eine engere Beziehung der Gruppe zu dem verfolgten Ziel bestehen. Die Gruppe muß dem verfolgten Zweck evident näher stehen, als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit⁷⁰⁰.

⁶⁹⁵Weyreuther, UPR 1988, 161 (167 f.); Brandt, NJW 1981, 2103 (2103)

⁶⁹⁶Kirchhof, Jura 1983, 505 (515); Erichsen, Jura 1995, 47 (50); Patzig, DÖV 1981, 729 (745, 746); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018)

⁶⁹⁷BVerfGE 55, 274 (306 f.)

⁶⁹⁸Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

⁶⁹⁹BVerfGE 55, 274 (306 f.)

⁷⁰⁰BVerfGE 91, 186 (186 ff.)

Die Gruppe der Bauherren, denen es nicht möglich ist, der Realherstellungspflicht für Stellplätze zu genügen, müßte zu dem durch die Stellplatzablösung verfolgten Zweck eine besondere Sachnähe haben. Die Regelung der Stellplatzablöse hängt eng mit der ursprünglichen Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen zusammen⁷⁰¹. Die Realherstellungspflicht wurde schon durch die Reichsgaragenordnung festgelegt und die Bauherren hierdurch rechtlich verpflichtet, bei der Errichtung einer baulichen Anlage den zu erwartenden Anfahrtsverkehr unterzubringen. Von dieser Pflicht, die durch die Landesbauordnungen den Erbauern einer baulichen Anlage auferlegt wird, leitet sich als ihr Surrogat die Zahlung einer Ablösesumme an die Gemeinde ab. Die Pflicht, den hervorgerufenen Stellplatzbedarf zu decken, stellt eine Rechtspflicht dar, die als Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gesehen werden kann⁷⁰², und die zu einer Nähe der Bauherren zur Herstellung von Stellplätzen führt. Die Verpflichtung, anstelle der Realherstellung einen Ablösungsbetrag an die Gemeinde zu entrichten, steht in Beziehung zur Finanzmittelerzielung der Gemeinde, die damit einen Teil ihrer Ausgaben zur Beseitigung der durch die bauliche Anlage ausgelösten Gefahren deckt. Durch die ursprüngliche Realherstellungspflicht besteht eine rechtliche Nähebeziehung⁷⁰³ der Bauherren, die dieser Pflicht nicht nachkommen können, zu dem durch die Finanzierung verfolgten Zweck, die von ihren baulichen Anlagen ausgehenden Gefahren für den fließenden Verkehr zu beseitigen.

Die Bauherren, denen es nicht möglich ist, ihrer Naturalherstellungspflicht zu genügen, stehen dem Finanzierungszweck auch dadurch nahe, daß sie die Gefahren, welche durch die zu finanzierenden Maßnahmen beseitigt werden sollen, durch die Errichtung ihrer Anlage hervorrufen. Diese rein tatsächliche Verursachung einer Gefahr für die Sicherheit und die Leichtigkeit des fließenden Verkehrs - die Ähnlichkeit mit dem polizeirechtlichen Störerbegriff und einer ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit⁷⁰⁴ hat - führt zu einer tatsächlichen Nähebeziehung der Bauherren zu dem von ihnen verursachten Problem. Sie sind dafür verantwortlich, den erzeugten Stellplatzbedarf zu decken und die Gefahren für die Leichtigkeit des fließenden Verkehrs zu beseitigen⁷⁰⁵.

Auch kann davon ausgegangen werden, daß eine besondere Interessenlage der Bauherren besteht. Es besteht ein objektives, hypothetisches Interesse der Bauherren, die von ihnen erzeugte Gefahrenlage um ihre baulichen Anlagen zu beseitigen. Dies ergibt sich daraus, daß sich die ungünstige Verkehrssituation auch auf ihr Grundstück und die bauliche Anlage, von welcher die Gefahr hervorgerufen wird, negativ auswirkt.

⁷⁰¹Neuffer/Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 113

⁷⁰²Ronellenfisch, DAR 12/94, 490 (491); BayVerfGH, NVwZ 1992, 160

⁷⁰³Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

⁷⁰⁴Neuffer/Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 113; Fliegaufl, ZRP 1994/10, 386 (387);

Zu recht kritisch: Ronellenfisch, DAR 12/94, 490 (491)

⁷⁰⁵Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

Die Bauherren, denen die Erfüllung ihrer Realherstellungspflicht nicht möglich ist, stehen dem Finanzierungszweck nahe, Finanzmittel für Maßnahmen zur Beseitigung der hervorgerufenen Gefahren zu gewinnen⁷⁰⁶.

Die Lösung des Problems, wie der ruhende Verkehr in den Städten untergebracht werden kann, ohne Gefährdungen für die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs zu erzeugen, ist auch ein Interesse der Allgemeinheit, dem die Gemeinde im Rahmen ihrer Erschließungspflicht nachzukommen hat. Die grundsätzliche Planung und die getroffenen Maßnahmen zur Lösung dieses Problems sind deshalb von der Gemeinde aus steuerlichen Quellen zu finanzieren. Die Gefahrenlage, die durch den Anfahrtsverkehr einer neu errichteten baulichen Anlage erzeugt wird, ist speziell dieser Anlage zuzuschreiben. Hierdurch kann man sie von der allgemeinen Problematik des Verkehrsaufkommens abzugrenzen, obwohl sie ein Teil des ganzen Problems ist. Die Verursachung eines Anfahrtsverkehrs durch die Errichtung einer baulichen Anlage führt dazu, daß diese Bauherren dem Finanzierungszweck, die ausgelösten Gefahren zu beseitigen, evident näher stehen als die Allgemeinheit oder jede andere Gruppe⁷⁰⁷.

bb) Gruppenverantwortung

Aus der Sachnähe muß sich eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe ergeben⁷⁰⁸. Die Gruppe muß dadurch, daß sie dem Finanzierungszweck nahe steht, für diesen verantwortlich sein. Es muß also ein abstraktes, objektives Interesse an der Wahrnehmung des angestrebten Ziels wegen einer besonderen Nähebeziehung zu diesem vorhanden sein. Diese Interesse muß einen motivierenden inneren und äußeren Zwang hervorrufen, dieses Ziel zu verfolgen. Aus dieser Gruppenverantwortlichkeit folgt die Verantwortung, den Finanzierungszweck zu unterstützen, welcher in der Abgabenregelung fixiert sein muß.

Die Gruppe der Bauherren, die der Realherstellungspflicht nicht nachkommen können, stehen zu dem Finanzierungszweck, die von der baulichen Anlage ausgelösten Gefahren für den fließenden Verkehr zu beseitigen, in einer Nähebeziehung⁷⁰⁹. Aus dieser Sachnähe muß sich ein abstraktes, objektives Interesse an der Wahrnehmung des angestrebten Ziels ergeben. Die Bauherren verursachen zu mindest mittelbar eine Gefährdung des fließenden Verkehrs durch die Errichtung ihrer baulichen Anlage und beeinträchtigen durch diese Verschlechterung der Situation des ruhenden Verkehrs auch die Nutzbarkeit ihres Grundstücks. Man kann davon auszugehen, daß ein objektives Interesse an der Beseitigung dieser Gefährdung besteht und die Bauherren sich durch ihre

⁷⁰⁶Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 48; Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 112 f.

⁷⁰⁷Meßerschmidt, DVBl. 1982, 925 (928); Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (550)

⁷⁰⁸Jarass, DÖV 1989, 1013 (1018); Friauf, JA 1981, 261 (264 f.)

⁷⁰⁹Neuffer / Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 112 f.

Urheberschaft gezwungen sehen, zu dieser Gefahrbeseitigung beizutragen. Durch ihre Sachnähe ergibt sich eine Gruppenverantwortung der Bauherren⁷¹⁰.

b) Sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Begünstigung durch gruppennützige Verwendung

Zwischen der Belastung durch die Abgabe und der Begünstigung, welche durch die Verwendung der Beträge entsteht, muß eine sachgerechte Verknüpfung bestehen. Dies ist der Fall, wenn die Ablösungsbeträge gruppennützig verwendet werden⁷¹¹, also im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe eingesetzt werden.

Es besteht kein Anspruch auf Verwendung der Abgabe für Stellplätze in der Nähe oder auf ein bevorzugtes Nutzungsrecht von geschaffenen Stellplätzen⁷¹². Der Bauherr hat nicht einmal das Recht von der Gemeinde Rechenschaft über den Verbleib der Gelder zu verlangen⁷¹³. Feststeht jedoch, daß keine allgemeinen Verwaltungsaufgaben vorfolgt werden dürfen, da es sich sonst materiell um eine Steuer handelt⁷¹⁴.

Für welche Zwecke die Verwendung zu erfolgen hat, ist aus der jeweiligen Rechtspflicht herzuleiten. Die ursprüngliche Rechtspflicht sollte berücksichtigt werden⁷¹⁵, und dies sollte in der Verwendungsausgestaltung zum Ausdruck kommen. Bei der Stellplatzablösung geht die ursprüngliche Stellplatzherstellungspflicht davon aus, daß der Bauherr als Verursacher des Einstellbedarfs ordnungsrechtlich verantwortlich ist. Dieser Verantwortung trägt die Stellplatzpflicht und ihr Surrogat Rechnung. Der Zweck der Abgabe steht mit dem Zweck der Primärverpflichtung in unmittelbarem Zusammenhang⁷¹⁶. Bei einer Rechtspflicht, aus deren Erfüllung sich individuelle Vorteile ergeben, sollte auch das Surrogat individuelle Vorteile, zumindest im weitesten Sinne, hervorrufen. Bei der Herstellungspflicht für Stellplätze liegt der Vorteil in einer individuellen Nutzungsmöglichkeit, daher sollte auch die Ablöse einen Vorteil bewirken.

Bei Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs sollte zumindest auch für die Gesamtverkehrssituation im Bereich der baulichen Anlage eine positive Auswirkung zu erwarten sein, selbst wenn nicht nur dieser Bereich von den Maßnahmen profitiert, sondern er als Teil eines Gesamtkonzepts entlastet wird.

Die Gemeinde übernimmt mit ihrer Zustimmung zur Ablösung anstelle des Bauherrn die Pflicht, die Gefahren zu beseitigen, welche durch den ausgelösten ruhenden Verkehr entstehen. Da sie nun für die Beseitigung dieser Gefahren verantwortlich ist, wird sie versuchen, zumindest auch für das Gebiet, in dem sich die bauliche Anlage befindet, eine Verbesserung der Verkehrssituation zu erreichen.

⁷¹⁰Neuffer/Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 113.

⁷¹¹Kloepfer, JZ 1983, 742 (748)

⁷¹²Mühl-Jäckel, DVBl. 1986, 545 (549)

⁷¹³Ziegler, DÖV 1984, 831 (832 f.)

⁷¹⁴Götz, AöR 85 (1960), 200 (211)

⁷¹⁵Weyreuther, UPR 1988, 161 (165)

⁷¹⁶Neuffer/Arnim, Baden-Württemberg, § 37 Rz. 113

Die Hessische Bauordnung legt fest, daß die Verwendung des Geldbetrages einen Vorteil für die Erreichbarkeit des Vorhabens bewirken muß⁷¹⁷. Die anderen Bauordnungen zielen mit den Verwendungsregelungen darauf ab, die Unterbringung des ruhenden Verkehrs allgemein zu fördern und Maßnahmen zu treffen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern. Bei diesen Regelungen ist davon auszugehen, daß versucht wird, die Verkehrssituation auch im Bereiche der durch die Stellplatzablöse betroffenen baulichen Anlage zu verbessern.

Eine Verbesserung zumindest auch im Gebiet um die bauliche Anlage ist zu fordern, da nur hierbei davon ausgegangen werden kann, daß die Maßnahmen im überwiegenden Interesse der Gruppe der Bauherren liegen. Bei nur allgemeinen Verbesserungen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Bauherren dem Ziel näher stehen als die Allgemeinheit und deshalb dafür verantwortlich sind. Sie sind für die von ihnen ausgelösten Gefahren verantwortlich und es liegt in ihrem Interesse diese zu beseitigen. Eine Verwendung, die nicht zumindest auch die Beseitigung der von ihnen erzeugten Gefahren umfaßt, kann daher nicht in ihrem Interesse liegen und damit auch nicht gruppennützig sein.

Die Gruppennützigkeit der einzelnen Verwendungsregelungen in den Bauordnungen ist wie oben bei Sonderabgaben mit Ersatzfunktion dargestellt zu beurteilen. Die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen sowie für deren Instandsetzung, Instandhaltung und Modernisierung ist gruppennützig. Die Verwendung für den ÖPNV und Parkleitsysteme liegt ebenfalls im hypothetischen Interesse der Bauherren. Eine Verwendung für den Fahrradverkehr ist nicht gruppennützig, da hierdurch keine Veränderung der Verkehrssituation im Zusammenhang mit der baulichen Maßnahme zu erwarten ist. Eine Verwendung für bauliche Anlagen und sonstige Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, ist zu unbestimmt, um eine gruppennützige Verwendung sicherzustellen, und ist deshalb nicht gruppennützig.

VII. Zwischenergebnis

Die Stellplatzablöse erfüllt grundsätzlich die Anforderungen bezüglich Sonderabgaben mit Ersatzfunktion und die Voraussetzungen für Finanzierungsabgaben. Wie aber oben erörtert, ist nicht in allen vorgesehenen Fällen eine gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens gewährleistet.

VIII. Sonstige Verfassungsmäßigkeitskriterien

Da die Stellplatzablöse einen Eingriff in die Grundrechte darstellen könnte, ist zu überprüfen, ob sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Einen Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung bilden die Grundrechte.

⁷¹⁷§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung
126

Durch Zugriff auf das Vermögen des Bürgers könnte beispielsweise Art. 12 I GG und Art. 14 I, II GG betroffen sein⁷¹⁸.

Die Belastung des Bürgers mit einer Abgabe bedeutet stets auch einen Eingriff in seine Freiheitssphäre. Deshalb ist zumindest ein Eingriff in das Grundrecht von Art. 2 I GG denkbar, da das allgemeine Freiheitsrecht einen umfassenden Schutz der Freiheiten des Bürgers gewährt.

Die Vereinbarkeit der Stellplatzablöse mit dem Grundgesetz muß deshalb überprüft werden.

a) Eingriff in Artikel 12 I GG

Die Erhebung einer Abgabe kann in die Berufsfreiheit eingreifen, wenn sie eine objektiv berufsregelnde Tendenz zeigt⁷¹⁹. Auch eine mittelbare Regelung, die Auswirkungen auf die Berufsfreiheit hat, kann eine deutlich berufsregelnde Tendenz besitzen und hierdurch in den Schutzbereich fallen⁷²⁰.

Die Stellplatzabgabe belastet denjenigen, welcher der Realherstellungspflicht nicht nachkommen kann, die bei der Errichtung oder teilweise auch bei Nutzungsänderungen ausgelöst wird. So wird beispielsweise bei der Errichtung von Geschäftshäusern oder einer Nutzungsänderung zu einer gewerblichen Nutzung hin ein Stellplatzbedarf ausgelöst, der im Falle einer Unmöglichkeit der Realherstellung durch eine Ablöse zu erfüllen ist. Hierbei ist davon auszugehen, daß die Realherstellungspflicht, aus der sich die Stellplatzablösepflicht herleitet, verfassungsgemäß ist.

Die Stellplatzablöse stellt keinen direkten Eingriff in die Berufsausübung dar; sie erfolgt nur in zufälligem Zusammenhang, wenn aufgrund der beruflichen Nutzung einer Baumaßnahme ein Stellplatzbedarf entsteht. Sie könnte trotzdem einen Eingriff in den Schutzbereich darstellen, wenn sie als mittelbare Regelung eine objektiv berufsregelnde Tendenz⁷²¹ besitzt. Die Berufsfreiheit ist ein einheitliches Grundrecht⁷²², das allen Deutschen gewährt wird⁷²³. Es ist gegenüber Art. 2 I GG *lex specialis*⁷²⁴, sofern der Schutzbereich von Art. 12 I GG betroffen ist. Als Beruf gilt jede sinnvolle, wirtschaftliche, erlaubte Tätigkeit, die in selbständiger oder unselbständiger Stellung ausgeübt wird⁷²⁵. Auch das Gewerbe wird als unternehmerisch-wirtschaftliche Betätigung selbständiger Art geschützt⁷²⁶.

⁷¹⁸BVerfGE 72, 200 (253 f.)

⁷¹⁹BVerfGE 13, 181 (185 f.); 37, 1 (17); 47, 1 (21); 81, 108 (121 f.); Selmer, AöR 101 (1976), 399 (423 ff.)

⁷²⁰BVerfGE 38, 61 (79)

⁷²¹BVerfGE 13, 181 (185 f.); 37, 1 (17); 38, 61 (79); 47, 1 (21); 81, 108 (121 f.); Selmer, AöR 101 (1976), 399 (423 ff.)

⁷²²Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12 Rz. 14

⁷²³Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12 Rz. 95

⁷²⁴Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12 Rz. 114

⁷²⁵Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12 Rz. 18

⁷²⁶Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12 Rz. 135

Wenn ein Gewerbetreibender ein Gewerbe ausübt, das Kunden üblicherweise mit dem Kraftfahrzeug aufsuchen, ist er in Zusammenhang mit einem baulichen Vorhaben verpflichtet Stellplätze bereitzustellen. Falls er dies nicht kann, wird er durch die Stellplatzabläse belastet. Gerade bei Nutzungsänderungen von Gebäuden, die beruflich genutzt werden, ergibt sich oft ein Mehrbedarf an Stellplätzen, der real nicht gedeckt werden kann. Die erforderlichen Stellplätze sind deshalb abzulösen. Dies stellt eine finanzielle Belastung dar, die den Gewerbetreibenden in seiner Berufsausübungsfreiheit beeinträchtigt.

Die Stellplatzabläse wird auferlegt, um einen Ausgleich für die Befreiung von einer Rechtspflicht zu erzeugen und um mit den erzielten Mitteln die ursprüngliche Pflicht des Stellplatzverpflichteten, die ausgelösten Gefahren für den ruhenden Verkehr zu beseitigen, zu erfüllen. Sie verfolgt nicht unmittelbar das Ziel, auf die Berufsausübung einen Einfluß auszuüben.

Die Berufsausübenden sind als Teil der Stellplatzherstellungsverpflichteten betroffen, die ihrer Realherstellungspflicht nicht nachkommen können. Die Folgen einer Ablösungspflicht treffen sie nicht härter als die übrigen Betroffenen dieser Gruppe. Es ist keine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennbar, so daß die mittelbare Regelung keinen Eingriff in Art. 12 I GG darstellt.

b) Eingriff in Artikel 14 I GG

Art. 14 I Satz 2 und Art. 14 III GG stellen grundsätzlich Grenzen für die zulässige Sozialbindung von eigentumskräftig gewährleisteten Rechtspositionen auf⁷²⁷.

Art. 14 I GG schützt grundsätzlich das Eigentum und nicht das Vermögen als solches⁷²⁸; er bietet daher grundsätzlich keinen Schutz vor der Auferlegung von Geldleistungspflichten⁷²⁹. Da Abgaben aus dem Vermögen entrichtet werden, fallen sie grundsätzlich nicht in den Schutzbereich von Art. 14 I GG. Dies ist jedoch strittig⁷³⁰.

Ausnahmsweise wird eine Beeinträchtigung und Verletzung des Eigentumsrechts aus Art. 14 I GG durch öffentliche Abgaben anerkannt⁷³¹. Dies kann der Fall sein, wenn die Abgaben die Vermögensverhältnisse des Eigentümers grundlegend beeinträchtigen, in die Kapitalsubstanz eingreifen⁷³² oder eine erdrosselnde Wirkung entfalten⁷³³.

⁷²⁷BVerfGE 13, 261 (272); 30, 367 (387 ff.)

⁷²⁸BVerfGE 4, 7 (17); 74, 129 (148); Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 165; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 14 Rz. 3

⁷²⁹BVerfGE 63, 312 (327); 75, 108 (154); Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 165; Leibholz/Rinck/Hesselberger, Art. 14 Rz. 371, 493; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 14 Rz. 4a

⁷³⁰Friauf, DÖV 1980, 480 (488); Sandler, DÖV 1971, 16 (22); Erdmann, DVBl. 1986, 659 (660 f.); Papier, DVBl. 1980, 787 (789); Wendt, NJW 1980, 2111 (2114); Kirchhof, VVDStRL 39, 213 (215)

⁷³¹BVerfGE 4, 7 (17); 26, 327 (338); 29, 402 (413); 65, 196 (209); 70, 219 (230); Selmer, AöR 101 (1976), 399 (427 f.); Hennecke, Jura 1990, 63 (69 f.)

⁷³²BVerfGE 22, 413 (413); zusammenfassend: BVerfGE 63, 312 (368);

Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 165; Leibholz/Rinck/Hesselberger, Art. 14 Rz. 371, 493; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 14 Rz. 4a

⁷³³BVerfGE 23, 288 (315); 29, 402 (413); 38, 61 (102); 65, 196 (209); 68, 287 (310 f.); 70, 219 (230); 78, 232 (243); 82, 159 (190); Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (235 f.); ders., DÖV 1975, 593 (595);

Die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 I Satz 2 GG wird durch das Wohl der Allgemeinheit geprägt⁷³⁴, es sind jedoch auch allgemeine Verfassungsprinzipien zu beachten⁷³⁵.

c) Eingriff in Artikel 2 I GG

Art. 2 I GG ist grundsätzlich gegenüber Art. 14 I GG subsidiär. Er stellt bei Sonderabgaben den Primärmaßstab dar, wenn bei Art. 14 I GG der Schutzbereich nicht berührt ist⁷³⁶. Art. 2 I GG schützt unter anderem auch das Vermögen⁷³⁷. Da auch durch öffentliche Lasten ein Eingriff in seinen Schutzbereich möglich ist⁷³⁸, garantiert Art. 2 I GG die Freiheit von nicht verfassungsmäßigen Abgaben verschont zu bleiben⁷³⁹.

Die Finanzverfassung dient auch dem Schutz des einzelnen und wirkt über Art. 2 I GG verfassungsrechtlich⁷⁴⁰.

Der Schutz durch Art. 2 I GG wird durch eine Generalklausel eingeschränkt, nach der alle Rechtsnormen, die formell und materiell verfassungsgemäß sind, unter die Grundrechtsschranke der verfassungsmäßigen Rechtsordnung fallen⁷⁴¹. Grenzen sind dem Gesetzgeber vor allem durch den Sozialstaatsgrundsatz und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 I GG) gesetzt, aus dem sich auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ableitet, der sachlich nicht gebotene Eingriffe verbietet⁷⁴².

Durch die Stellplatzablöse wird der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung nicht beeinträchtigt. Es wird weder die Entscheidung Grundeigentum durch bauliche Anlagen umfassender zu nutzen, noch die Freiheit, Vermögen zu besitzen, in einer Weise beeinträchtigt, welche diese Freiheiten in ihrem Kern verletzt.

Jedoch ist bei Sonderabgaben darauf zu achten, daß die Abgabe verhältnismäßig ist⁷⁴³. Die Stellplatzablöse ist grundsätzlich geeignet und erforderlich um eine Belastungsgleichheit der realherstellungspflichtigen Bauherren zu erzeugen, und um Finanzmittel zu erwirtschaften durch welche Maßnahmen zur Beseitigung der hervorgerufenen Gefahren finanziert werden. Die Angemessenheit hängt von dem Gewicht der Interessen der Allgemeinheit und den einzelnen Vorteilen und Nachteilen für den Bauherrn ab.

Selmer, AöR 101 (1976), 399 (414 f.)

⁷³⁴BVerfGE 70, 101 (111); 79, 29 (40 f.);

Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 171; Schmidt-Bleibtreu, Art. 14 Rz. 4a

⁷³⁵BVerfGE 50, 290 (341); 53, 257 (292 f.); 70, 101 (111); 75, 78 (97);

vgl.:Europarechtliche Eigentumsgarantie und Beschränkungsmöglichkeiten, Wohl der Allgemeinheit und Verhältnismäßigkeit, Papier in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 14 Rz. 285

⁷³⁶Erdmann, DVBl. 1986, 659 (662)

⁷³⁷Erdmann, DVBl. 1986, 659 (663)

⁷³⁸BVerfGE 19, 206 (215)

⁷³⁹BVerfGE 29, 402 (408); Selmer, AöR 101, (1976), 239 (241)

⁷⁴⁰BVerfGE 67, 256 (274 f.); Friauf, JA 1981, 261 (263)

⁷⁴¹BVerfGE 6, 32 (37 f.); 50, 256 (262); 75, 108 (148)

⁷⁴²BVerfGE 20, 150 (154 f.); 27, 344 (352); 35, 221 (220 f.); Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 20 Rz. 13

⁷⁴³Einem, DVBl. 1988, 12 (16)

Der Nachteil für den Ablösenden besteht in der finanziellen Belastung durch die Ablösesumme. Ein grundsätzlicher Vorteil besteht darin, daß der Bauherr keine Aufwendungen für die Realherstellung von Stellplätzen tätigen muß. Der Hauptvorteil aber liegt darin, daß der Bauherr von der Realherstellungspflicht befreit wird, ohne deren Erfüllung er den Voraussetzungen für die Baugenehmigung nicht entsprechen würde. Die ursprüngliche Pflicht, den Anfahrtsverkehr auf dem auslösenden Grundstück unterzubringen, um Gefahren von diesem ruhenden Verkehr für die Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs zu vermeiden, ist verfassungsgemäß. Die Belastung ist eine Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums. Die Freiheit ein Grundstück baulich zu nutzen, wird durch die ursprüngliche Pflicht verfassungsgemäß beschränkt. Das Surrogat beschränkt ebenfalls die Freiheit ein Grundstück baulich zu nutzen, diese Beschränkung ist jedoch, wie oben geprüft, grundsätzlich verfassungsgemäß.

Vor allem ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Bemessung der Höhe der Stellplatzablöse zu beachten. Die Abgabe verfolgt das Ziel, eine Belastungsgleichheit der Stellplatzerstellungspflichtigen zu schaffen, und Finanzmittel zu erzielen. Hierfür ist die Stellplatzablöse grundsätzlich geeignet und erforderlich.

Die Höhe der Ablöse muß verhältnismäßig sein. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz⁷⁴⁴ gilt auch für Sonderabgaben⁷⁴⁵. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck zu wahren⁷⁴⁶. Hierfür sind die Nachteile der Belastung und die Vorteile, die sich aus dem Zusammenhang ergeben, zu berücksichtigen. Die Höhe muß im Einzelfall zumutbar sein, wobei alle Gesamtumstände abzuwägen sind.

Die Stellplatzablöse richtet sich in ihrer Höhe danach, wieviele Stellplätze der Betroffene bei Erfüllung der Realherstellungspflicht hätte errichten müssen. Die Höhe der Ablöse für den einzelnen Stellplatz richtet sich nach einem Prozentsatz der durchschnittlichen Kosten, welche die Herstellung von Parkeinrichtungen im jeweiligen Gemeindegebiet, einschließlich der Kosten für den Grunderwerb, beträgt. Teilweise wird auch auf die ersparten Aufwendungen des Bauherrn Bezug genommen⁷⁴⁷.

Von dem jeweiligen Einzelfall hängt ab, inwieweit dem Bauherrn durch die Verwendung der Ablöse ein Vorteil entsteht. Dies kann ein größerer Vorteil sein, wenn zusätzliche Parkeinrichtungen in der Nähe des betroffenen Grundstücks errichtet werden. Es kann sich ein geringerer Vorteil ergeben, wenn beispielsweise nur eine Verbesserung der gesamten Verkehrssituation auch im Bereich des Grundstückes erfolgt.

⁷⁴⁴BVerfGE 19, 342 (348 f.); 23, 127 (133 f.); 76, 1 (50 f.)

⁷⁴⁵BVerfGE 37, 1 (18 f.); 81, 156 (188); Selmer, AöR 101 (1976), 399 (410 ff.);

Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (254 ff.)

⁷⁴⁶BVerfGE 19, 303 (348 f.); 30, 292 (316); 61, 126 (134);

Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 20 Rz. 13; Vorbemerkung von Art. 83 Rz. 15

⁷⁴⁷§ 37 VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg; Imig / Kiess, Baden-Württemberg, 55 f.

Dieser kann aus weiter entfernten Parkmöglichkeiten, oder die Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr entstehen.

Je geringer der Vorteil ist, der sich aus der Verwendung der Abgabe ergibt, umso bedenklicher wird eine schwere Belastung.

Die Höhe der Ablöse beträgt grundsätzlich nicht den vollen Betrag, den ein durchschnittlicher Stellplatz an Herstellungskosten verursacht, um Rücksicht darauf zu nehmen, daß der Ablösende kein bevorzugtes Nutzungsrecht an den von ihm mitfinanzierten Parkeinrichtungen hat⁷⁴⁸. Eine Belastung mit der vollen Höhe könnte bei der Gesamtabwägung als unangemessen erscheinen und daher unverhältnismäßig sein. Bei der Einräumung eines bevorzugten Nutzungsrechts wäre eine hundertprozentige Kostentragung möglicherweise angemessen. Eine Belastung in prozentualer Höhe der Realherstellungskosten, muß nach Abwägung aller Gesamtumstände individuell ermittelt werden. Dies ist erforderlich um eine gerechte Abwägung zwischen Vorteilen und Nachteilen, die dem einzelnen durch die Verwendung des Ablösebetrages entstehen, zu gewährleisten.

Die oberste Grenze dürfte bei 80 bis 90 % der durchschnittlichen Herstellungskosten eines Stellplatzes liegen⁷⁴⁹. Dieser sehr hohe Prozentsatz würde den Bauherrn nahezu mit den Realherstellungskosten belasten, ohne daß er die uneingeschränkte Nutzungsmöglichkeit wie bei einer Realherstellung hätte. Jedoch steht ihm bei der Zahlung der Ablöse kein bevorzugtes Nutzungsrecht zu.

In diesem Fall sollte sich für den Ablösenden ein Vorteil ergeben, der über eine allgemeine Verbesserung der Verkehrssituation des ruhenden Verkehrs auch im Bereich des betroffenen Grundstücks hinausgeht. Dies wäre beispielsweise gegeben, wenn er Parkmöglichkeiten in der Nähe seines Grundstücks erhielte, oder die Erreichbarkeit seines Grundstücks mit öffentlichen Verkehrsmitteln verbessert würde⁷⁵⁰.

Bei einer Höhe von 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten eines Stellplatzes erspart der Bauherr sich fast die Hälfte der Kosten, die er in etwa auch für die Realherstellung aufwenden müßte. Man kann daher davon ausgehen, daß dieser wachsende Vorteil monetärer Art zu einer Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten führt. Ungefähr dürfte der prozentuale Vorteil bei 40 % liegen, so daß eine „prozentuale freie Entscheidung von ebenfalls 40 %“ denkbar wäre.

Wenn eine 100 %-ige Kostenlast zu einer 100 %-igen Nutzungsbefugnis führen würde, eine 80 %-ige zu einem individuellen Vorteil, so würde eine 50 %-ige Kostenlast zu einer um die Hälfte reduzierten Verpflichtung der Gemeinde führen. Man könnte von einer hälftigen freien Verwendung ausgehen, die in einer grundsätzlichen Verbesserung

⁷⁴⁸Baumgartner/Jäde, BayBO, Art. 59 Rz. 24; Müller/Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.6.9.3

⁷⁴⁹Müller/Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.6.9.3

⁷⁵⁰Müller / Weiß, Das Baurecht in Hessen I B 1, § 50, 2.7.2

der Situation des ruhenden Verkehrs im Gemeindegebiet insgesamt gesehen werden könnte.

Bei einer darüber liegenden Kostenbeteiligung von 60 % müßte von einer etwas höheren Verpflichtung ausgegangen werden, die einem Vorteil auch im Bereich des betroffenen Grundstücks entsprechen könnte. Eine Verbesserung der Situation auch im Bereich des Grundstücks wäre hierfür angemessen.

Ab einer 50 %-igen und geringeren Kostenübernahme ist von einer Verwendung für eine Verbesserung der Verkehrssituation für das gesamte Gemeindegebiet, bis zu Teilen des Gemeindegebiets, die nicht in Zusammenhang mit dem betroffenen Grundstück stehen, auszugehen.

Die Zumutbarkeit der Höhe der Ablöse ist von den Umständen des Einzelfalles abhängig, es ist jedoch grundsätzlich möglich, die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

aa) Regelungen der Bauordnungen mit 80 % Kostenbelastung

Die Bremische Bauordnung bestimmt, daß die Ablöse nicht mehr als 80 % der durchschnittlichen Herstellungskosten betragen darf, wobei die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze, die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen und bauliche und andere Anlagen bzw. Einrichtungen, die geeignet sind, den Bedarf an Parkeinrichtungen zu verringern, zu erfolgen hat⁷⁵¹.

Die Bauordnung für Nordrhein-Westfalen legt die Obergrenze bei 80 % der durchschnittlichen Herstellungskosten, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, fest. Wobei die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, insbesondere P+R - Anlagen, zusätzliche private Stellplätze oder Garagen, bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, für den Ausbau, Instandhaltung und Betrieb von P+R - Anlagen, für die Einrichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs, sowie sonstigen Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs und für die Einrichtung von Abstellplätzen für Fahrräder vorgesehen ist⁷⁵².

Die Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein bestimmt die Obergrenze mit 80 % der durchschnittlichen Herstellungskosten für Stellplätze bzw. Abstellanlagen, einschließlich des Grunderwerbs. Die Verwendung hat für die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, zusätzlicher privater Stellplätze und Stellanlagen, zur Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen oder für die Herstellung und Modernisierung baulicher sowie anderer Anlagen und Einrichtungen für den Fahrradverkehr, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu erfolgen⁷⁵³.

⁷⁵¹§ 49 VII, VIII, IX Bremische Bauordnung

⁷⁵²§ 51 V, VI, VIII Bauordnung für Nordrhein-Westfalen

⁷⁵³§ 55 V, VI Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein

Die Bauordnung für das Saarland bestimmt, daß der Betrag von 80 % der durchschnittlichen Herstellungskosten für Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht überschritten werden soll, wobei die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher, der allgemeinen Benutzung zur Verfügung stehender Parkeinrichtungen erfolgen soll⁷⁵⁴.

Diese 80 %-ige Kostenbelastung erfordert einen Vorteil, der über eine allgemeinen Verbesserung der Situation des ruhenden Verkehrs auch im Gebiet des betroffenen Grundstücks hinausgeht.

Die zitierten Landesbauordnungen entsprechen damit nicht der Verhältnismäßigkeit, denn die Verwendungsregelungen stellen keine Verbindung zwischen der Verwendung der Ablöse und dem Abgabenschuldner her und sind sehr weit gefaßt.

Eine Orientierung an der hessischen Verwendungsregelung, wonach die Verwendung des Geldbetrages für die Erreichbarkeit des zahlungspflichtauslösenden Vorhabens einen Vorteil bewirken soll⁷⁵⁵, oder der Bayerischen Bauordnung, wonach Stellplätze und Garagen an geeigneter Stelle zu errichten sind⁷⁵⁶, d.h. so daß sie geeignet sind, den vom Bauvorhaben ausgelösten ruhenden Verkehr aufzunehmen⁷⁵⁷, wäre erforderlich, um eine 80 %-ige Kostenbelastung zu rechtfertigen.

Um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, müßten die Regelungen so ausgelegt werden, daß ein entsprechender Vorteil für den Abgabenschuldner entsteht. Es wäre auch möglich, eine geringere prozentuale Höhe, unter 80%, im Einzelfall zu wählen und so eine Verhältnismäßigkeit aufrecht zu erhalten. Da in den Landesbauordnungen 80 % nur als Obergrenze festgelegt ist, steht der Gesetzeswortlaut einer Einschränkung auf eine geringere Höhe nicht entgegen.

bb) Regelungen der Bauordnungen mit 60 % Kostenbelastung

Die Musterbauordnung schlägt eine 60 %-ige Kostenbelastung der durchschnittlichen Herstellungskosten von öffentlichen Parkeinrichtungen oder privaten Stellplätzen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in Teilen des Gemeindegebietes, vor⁷⁵⁸.

Die Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern legt eine Obergrenze von 60 % der Herstellungskosten, einschließlich des Grunderwerbs, fest⁷⁵⁹.

Die Landesbauordnung Rheinland-Pfalz bestimmt, daß 60 % der durchschnittlichen Stellplatzherstellungskosten, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht überschritten werden sollen⁷⁶⁰.

⁷⁵⁴ § 42 VI Bauordnung für das Saarland

⁷⁵⁵ § 50 VIII Hessische Bauordnung; Müller/Weiß, Das Baurecht in Hessen, I B 1, § 50, 2.7.2

⁷⁵⁶ Art. 59 Bayerische Bauordnung

⁷⁵⁷ Baumgartner/Jäde, BayBO, Art. 59 Rz. 66

⁷⁵⁸ § 48 VI, VII, VIII Musterbauordnung

⁷⁵⁹ § 48 VI, VII, VIII Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern

⁷⁶⁰ § 45 V Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz

Die Sächsische Bauordnung legt die Obergrenze auf 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen, einschließlich des Grunderwerbs, fest⁷⁶¹.

Die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt legt die Obergrenze mit 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten für Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, fest⁷⁶².

Die Bauordnung für Thüringen bestimmt, daß der Geldbetrag 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, nicht überschreiten soll⁷⁶³.

Diese Kostenbelastung erfordert einen Vorteil für den Abgabenbelasteten, der in einer Verbesserung der Situation des ruhenden Verkehrs auch im Gebiet des Grundstücks, welches die Stellplatzablöse auslöst, zu sehen ist.

Die Verwendungsregelungen entsprechen nicht eindeutig dieser Anforderung, abgesehen von sonstigen Bedenken, welche gegen die Verwendungsbestimmungen bestehen. Eine Auslegung dahin, daß zumindest auch das Gebiet des betroffenen Grundstücks durch die Verbesserungen Nutzen zieht, ist jedoch möglich.

cc) Regelungen der Bauordnungen ohne genaue Festlegung

Die Brandenburgische Bauordnung nennt eine unbezifferte anteilige Kostenbeteiligung an den durchschnittlichen Herstellungskosten von öffentlichen oder privaten Stellplätzen, einschließlich des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder bestimmten Teilen des Gemeindegebiets⁷⁶⁴. Folgende Bauordnungen treffen keine Festlegungen bezüglich der Höhe des Ablösebetrages: die Landesbauordnung für Baden-Württemberg⁷⁶⁵, die Bayerische Bauordnung⁷⁶⁶, die Hessische Bauordnung⁷⁶⁷, die Hamburgische Bauordnung⁷⁶⁸ und die Niedersächsische Bauordnung⁷⁶⁹.

Die unbestimmten Höheregelungen lassen der Gemeinde am meisten Spielraum für eine eigene Gestaltung der Abgabenverwendung, da sie die Höhe und die sich hieraus wegen der Verhältnismäßigkeit ergebende Pflicht, Vorteile für den Stellplatzablösenden zu gewähren, selbst bestimmen kann. Bei diesen Regelungen ist, abgesehen von anderen Bedenken bezüglich der Verwendungsbestimmungen, davon auszugehen, daß die Gemeinden sie verfassungskonform auslegen und anwenden werden.

⁷⁶¹ § 49 VI, VII Sächsische Bauordnung

⁷⁶² § 52 VI, VII, VIII Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt

⁷⁶³ § 49 VII, VIII Bauordnung für Thüringen

⁷⁶⁴ § 52 VI, VII, VIII Brandenburgische Bauordnung

⁷⁶⁵ § 37 V, VI Landesbauordnung für Baden-Württemberg

⁷⁶⁶ Art. 53 Bayerische Bauordnung

⁷⁶⁷ § 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁷⁶⁸ § 49 Hamburgische Bauordnung

⁷⁶⁹ § 47 a Niedersächsische Bauordnung

d) Eingriff in Artikel 3 I GG

Art. 3 I GG begründet als allgemeiner Gleichheitssatz auch ein Willkürverbot⁷⁷⁰ und garantiert eine Belastungsgleichheit bei Abgaben⁷⁷¹. Das Willkürverbot ist jedoch nicht verletzt, wenn ein sachlicher Differenzierungsgrund vorliegt⁷⁷². Ein solcher sachlicher Grund kann in verkehrspolitischen Erwägungen liegen⁷⁷³, aber auch Gründe des Umweltschutzes stellen einen sachlichen Differenzierungsgrund dar⁷⁷⁴.

Es kann aufgrund des gesetzgeberischen Freiraums nur die äußerste Ermessensgrenze kontrolliert werden⁷⁷⁵, so daß nicht die strikte Zweckmäßigkeit einer Regelung zu prüfen ist und ein Verstoß gegen die Verfassung nicht schon dann vorliegt, wenn eine andere Regelung gerechter wäre⁷⁷⁶.

Die Gruppe der Bauherren ist grundsätzlich damit belastet, den durch ihre bauliche Anlage ausgelösten Anfahrtsverkehr auf ihrem Grundstück unterzubringen, um Gefahren für die Leichtigkeit und Sicherheit des fließenden Verkehrs zu vermeiden. Denjenigen Bauherren, die dieser Pflicht nicht nachkommen können, wird die Stellplatzabläse auferlegt, um den Vorteil auszugleichen, den sie durch die Befreiung von der Realherstellungspflicht haben.

Eine Befreiung von der Stellplatzpflicht, im Falle der Unmöglichkeit der Realherstellung, ist ein rechtlicher Tatbestand der nicht nur auf Ausnahmefälle Anwendung findet. Eine ausgleichslose Befreiung würde zu einer Ungleichbehandlung der zur Realherstellungspflichtigen führen. Sie wären mit einer Pflicht belastet, die nicht unerhebliche Kosten verursacht, wohingegen diejenigen, denen die Herstellung nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist, von der Pflicht befreit würden. Der Grund, daß es rechtlich oder tatsächlich nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist, die erforderlichen Stellplätze herzustellen, stellt an sich einen sachlichen Differenzierungsgrund dar, welcher auch der Sachgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht⁷⁷⁷ und die Ungleichbehandlung rechtfertigen kann.

Dieser Differenzierungsgrund muß jedoch im Verhältnis zu der Belastung stehen, welche diejenigen trifft, denen eine Realherstellung möglich ist, und muß im Verhältnis stehen zu der Entlastung derjenigen, die von der Rechtspflicht befreit wurden. Der Differenzierungsgrund gibt Anlaß, eine unterschiedliche Behandlung vorzunehmen, die dadurch erfolgt, daß eine Befreiung erteilt wird. Er ist jedoch nicht schwerwiegend genug, um diese Bevorzugung ohne ausgleichende Belastung zu rechtfertigen. Die Bela-

⁷⁷⁰BVerfGE 4, 7 (20 f.); 21, 362 (372); 23, 12 (24); 23, 353 (372 f.); 29, 402 (411 f.); 35, 263 (271 f.); 89, 132 (141)

⁷⁷¹Zimmermann, DVBl. 1989, 901 (905)

⁷⁷²BVerfGE 27, 364 (371)

⁷⁷³BVerfGE 27, 58 (65 f.)

⁷⁷⁴BVerfGE 27, 58 (62 f., 65 f.)

⁷⁷⁵BVerfGE 4, 7 (18)

⁷⁷⁶BVerfGE 3, 162 (182); 4, 144 (155); 23, 12 (25); BVerwG, NVwZ 1985, 271 (272)

⁷⁷⁷Bonner Kommentar Art. 3 (Wernicke/Rüfner) Rz. 16 ff., 29 ff., 96 ff.

stung der Bauherren durch ihre Realherstellungspflicht wäre nicht zu rechtfertigen, da ihre Belastung im Verhältnis zum Entlastungsgrund der Befreiten unzumutbar hoch wäre. Um dieses Ungleichgewicht auszugleichen, ist eine Belastung der Realherstellungsbefreiten geboten⁷⁷⁸.

Auch im Verhältnis zur Allgemeinheit erscheint es sinnvoll, die nachteiligen Befreiungsfolgen für den öffentlichen Verkehrsraum nicht der Allgemeinheit aufzuerlegen. Die Verursachung stellt einen sachlichen Grund für die bevorzugte Heranziehung der Stellplatzbefreiten dar.

Eine volle Entlastung ist unangemessen, da im Verhältnis hierzu die Belastung mit der Realherstellungspflicht unzumutbar wird. Auch die Verursachung von negativen Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr stellt einen sachlichen Grund dar, die Befreiten mit einer Abgabe zu belasten.

Eine hälftige Entlastung, d.h. die Belastung mit der Hälfte der durchschnittlichen Kosten für Parkeinrichtungen, könnte vermutlich die unterste Grenze sein, die eine noch annäherungsweise Belastung wie die Realherstellungspflicht darstellt. Die hälftige Kostenübernahme bedeutet keine gleichwertige Belastung in Verhältnis zu den Kosten der Realherstellung. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Gleichbehandlung jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum, so kann auch eine geringere Belastung, ausreichend sein, um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Eine hälftige Belastung ist merklich weniger als die volle Belastung, sie ist jedoch nicht so unwesentlich, daß sie zu vernachlässigen wäre. Da sie jedoch dem Befreiten nur noch die Hälfte der Last auferlegt, die der Realherstellungsverpflichtete zu tragen hat, wird sie die unterste Grenze bilden, die noch eine Art von Ausgleich herstellen kann.

Eine Belastung mit über 50 bis 100 % der durchschnittlichen Kosten für Parkeinrichtungen gleicht die Entlastung in zunehmendem Maße aus. Es ist jedoch zu beachten, daß das Maß der Beteiligung auch den Verhältnismäßigkeitsanforderungen in Zusammenhang mit anderen Grundrechten standhalten muß. Eine 100 %-ige Beteiligung, die unter dem Gesichtspunkt des Lastenausgleichs möglich ist, müßte jedoch im Einzelfall auch den Verfassungsmäßigkeitskriterien genügen.

Die Stellplatzablöse verstößt nicht gegen Art. 3 I GG, sondern stellt durch die Belastungswirkung eine Lastengleichheit her. Hierbei ist die unterste Grenze dessen zu beachten, die eine solche Belastungsgleichheit gerade noch herzustellen vermag.

Die Stellplatzablöse ist grundsätzlich mit Art. 3 I GG zu vereinbaren, da sie jeden trifft, der bauliche Anlagen errichtet⁷⁷⁹.

⁷⁷⁸Große-Suchsdorf/Lindorf, Niedersächsische Bauordnung, § 47 a Rz. 16, geht von einer Mindestbelastung von 60 % aus, um das Verursacherprinzip zu wahren.

⁷⁷⁹BVerwG, Urteil vom 30.08.1985, BRS 44 Nr. 114

e) Abgabenmaßstäbe für Sonderabgaben

Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip besitzen keinen Verfassungsrang. Es besteht deshalb für den Gesetzgeber keine grundsätzliche Pflicht deren Geltung anzuordnen⁷⁸⁰. Bei der Stellplatzablöse wird keine Geltung dieser Prinzipien angeordnet. Bei Sonderabgaben ist für die Bemessung der Abgabenhöhe auf die jeweilige Eigenart der Abgabe abzustellen. So ist z.B. bei Lenkungsabgaben zu beachten, daß die Abgabenhöhe über die Anreiz- und Ausgleichsfunktion entscheidet⁷⁸¹.

Das Äquivalenzprinzip bedeutet, daß der geforderte Betrag und die öffentliche Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen sollen⁷⁸². Die Befreiung von einer Rechtspflicht ist eine Leistung, für die nur schwer ein Wert ermittelt werden kann. Ähnlich wie bei der „Verschaffungsgebühr“⁷⁸³ hängt die Möglichkeit der Befreiung von der Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen ab. Die Rechtsbefreiung an sich kann nicht als entgeltabhängige Leistung erfolgen. Die Ablösungsvereinbarung, welche meist mit der Gemeinde geschlossen wird, ist Voraussetzung für die Befreiung, welche meist durch die untere Bauaufsichtsbehörde erteilt wird. Auch dies entspricht dem Prinzip der Trennung von unbefangener, neutraler Erfüllung der Verwaltungsaufgaben und von der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs, wie dies auch bei der Verschaffungsgebühr in Erscheinung tritt⁷⁸⁴. Die Verwaltungsgebühr für die Erteilung der Befreiung wird in Zusammenhang mit der Baugenehmigung eingefordert, oder als separater Akt getrennt davon erhoben. Die Ablöse, die mit der Gemeinde vereinbart wird, kann sich daher nicht an den verursachten Verwaltungskosten der Rechtsverschaffung orientieren.

Möglich wäre es, das Äquivalenzprinzip auf die von der Gemeinde übernommene Pflicht, die verursachten Gefahren für den fließenden Verkehr zu beseitigen, anzuwenden. Mit der Zustimmung zur Ablöse übernimmt die Gemeinde diese Pflicht anstelle des Bauherren und trifft die dazu erforderlichen Maßnahmen. Die Kosten, die dem Stellplatzbefreiten auferlegt werden, müßten dann in angemessenem Verhältnis zu den Kosten der erforderlichen Maßnahmen stehen. Jedoch müssen die Maßnahmen geeignet und erforderlich sein, um die Pflicht der Gemeinde zu erfüllen und in angemessenem Verhältnis zu der übernommenen Pflicht stehen. Es darf von dem Befreiten nicht verlangt werden, überzogene Maßnahmen zu finanzieren.

Die grundsätzliche Orientierung daran, wieviele Stellplätze er herzustellen hätte und für die sich daraus ergebende Anzahl einen durchschnittlichen Betrag der Herstellungs-

⁷⁸⁰Kloepfer, AöR 97 (1972), 232 (247 ff.)

⁷⁸¹Berendes, DÖV 1981, 747 (751)

⁷⁸²Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

⁷⁸³Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

⁷⁸⁴Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

kosten für Parkeinrichtungen im Gemeindegebiet zu verlangen, entspricht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Äquivalenzprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip stellt eine Obergrenze des zu erhebenden Betrages dar, der nicht höher liegen soll, als das Gesamtaufkommen der anfallenden Kosten⁷⁸⁵. Auch hierbei ist nicht auf die durch die Rechtsverschaffung verursachten Verwaltungskosten zu achten, sondern ebenfalls auf die Kosten, die durch die Maßnahmen verursacht werden, welche durch die übernommene Pflicht erforderlich werden. Der auferlegte Betrag darf dabei nicht höher ausfallen, als das Gesamtaufkommen der verursachten Kosten. Es darf maximal der unter Anwendung des Äquivalenzprinzips ermittelte Betrag auferlegt werden, wobei nach den Umständen des Einzelfalles prozentuale Abschläge zu machen sind.

2. Kapitel: Ergebnis

Jede nichtsteuerliche Abgabe muß verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, um eine Störung der Finanzverfassung zu vermeiden. Die Differenzierung zwischen öffentlichen nichtsteuerlichen Abgaben ist erforderlich, weil jede Abgabenart unterschiedliche verfassungsrechtliche Probleme aufwirft, je nach dem, wer die mit der Abgabe Belasteten sind, aus was für einem Grund die Abgabe erhoben wird und wie die Abgabe verwendet werden soll. Eine Bildung von Gruppen innerhalb der öffentlichen nichtsteuerlichen Abgaben ermöglicht es, gruppenspezifische Verfassungsmäßigkeitsanforderungen aufzustellen.

A. Art der Abgabe

Bei der Stellplatzabblöse handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Ersatzfunktion. Da sie auch Finanzierungsfunktion besitzt, muß sie zusätzlich den Anforderungen an Finanzierungssonderabgaben genügen. Es wäre jedoch denkbar, die Stellplatzabblöse als Sonderabgabe mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion zu gestalten.

Die Stellplatzabblöse ist eine hoheitliche Geldleistungspflicht, die grundsätzlich von der unteren Bauaufsichtsbehörde auferlegt werden kann, wobei meist die Zustimmung der Gemeinde erforderlich ist. In der Praxis werden beide Stellen wohl zusammenfallen.

Sie ist in dem Sinne „voraussetzungslos“, daß nur die Erfüllung des Sonderabgabentatbestandes erforderlich ist, um die Zahlungspflicht auszulösen.

Die Vorschriften über die Stellplatzabblöse werden aufgrund der allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenz der Länder zum Bauordnungsrecht (Art. 70 I GG) erlassen, nicht aufgrund einer speziellen Abgabenkompetenz.

Sie nimmt keine Rücksicht auf die Besteuerung der Abgabenschuldner und steht so in Konkurrenz zur Steuer.

⁷⁸⁵Kirchhof, Jura 1983, 505 (512)

Sie bewirkt eine finanzielle Sonderbelastung im Vergleich zur Abgabenbelastung der Gesamtbevölkerung, die neben sonstigen Abgaben erhoben wird.

B. Erfüllung der Verfassungsmäßigkeitsvoraussetzungen

Die Regelung der Stellplatzschaffungspflicht und als Annex dazu die Regelung der Stellplatzablöse werden von den Ländern aufgrund ihrer Kompetenz für das Bauordnungsrecht, das den Ländern als allgemeine Sachgebietskompetenz aus Art. 70 I GG zusteht, erlassen.

Die Stellplatzpflicht verfolgt das Ziel, Gefahren, die durch den Anfahrtsverkehr zu einem Grundstück ausgehen, zu beseitigen. Bei diesen Gefahren handelt es sich, wie bereits dargestellt, nicht nur um den Einfluß des bereits ruhenden Verkehrs, sondern auch um die Auswirkungen des Parkplatzsuchverkehrs auf die Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des Verkehrsflusses. Dieses Ziel setzt sich in der Stellplatzablöse fort, indem eine Finanzierung von Maßnahmen beabsichtigt ist, welche die Gefahrenlage aufheben oder hinreichend vermindern sollen. Auch ist bezweckt, eine Belastungsgleichheit der Bauherren sicherzustellen, die an sich der Stellplatzpflicht unterfallen. Die mit der Stellplatzabgabe verfolgten Ziele sind legitim.

Die Gruppe der Bauherren, welche eine bauliche Anlage errichten wollen, die erforderlichen Stellplätze jedoch nicht herstellen können, sind eine einheitliche, homogene Gruppe, die sich von der Allgemeinheit deutlich unterscheidet.

Das Aufkommen aus der Stellplatzablöse wird normalerweise nicht in den Haushaltsplan aufgenommen, sondern in Sonderfonds verwaltet. Bei einer Aufnahme in den Haushaltsplan werden sie nach der Praxis mancher Gemeinden besonders ausgewiesen, um eine Verwendung für den allgemeinen Finanzbedarf zu vermeiden. Diese Trennung ist notwendig, um eine Abgrenzung zur Steuer zu schaffen.

Sonderabgaben dürfen nicht für den allgemeinen Finanzbedarf verwendet werden. Es darf keine allgemeine Staatsaufgabe mit ihnen finanziert werden. Durch einen besonderen Verwendungszweck muß eine Abgrenzung zur Steuer sichergestellt werden.

Um diese Abgrenzung, insbesondere zur Zwecksteuer, zu ermöglichen, ist es erforderlich, die Verwendung des Abgabenaufkommens in einer Art und Weise zu regeln, die eine Unterscheidung ermöglicht.

Für eine Unterscheidung zur Zwecksteuer reicht es aus, die besondere Aufgabe zu betonen und die Beseitigung der speziellen Gefahr, mit räumlichem Bezug zur Umgebung der gefahruslösenden baulichen Anlage, zum Ziel der Abgabenverwendung zu erklären.

Andeutungen hierfür finden sich bei der bayerischen Verwendungsregelung bezüglich der Herstellung von Parkanlagen, die an geeigneter Stelle zu erfolgen hat und darin, daß bei Parkleitsystemen - die nur bei der Möglichkeit eines Ablösungsverlangens hergestellt werden können - diese einen räumlich-verbessernden Bezug zu dem Gebiet ha-

ben müssen, in dem die Stellplatzherstellung ausgeschlossen oder beschränkt wurde⁷⁸⁶. In der hessischen Bauordnung finden sich ebenfalls diese Hinweise, da dort bei der Verwendung des Ablösebetrages ein Vorteil für die Erreichbarkeit der baulichen Anlage bewirkt werden soll⁷⁸⁷.

Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit bietet eine gegenüber der Zwecksteuer konkrete und genaue Festlegung der Aufkommensverwendung. Diese Unterscheidung ist bei der Verwendungsart „bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“ nicht mehr gegeben.

I. Sonderabgabe mit Ersatzfunktion

Die Bauherren, die mit der Stellplatzablöse belastet werden, erhalten eine Befreiung von der Rechtspflicht, die erforderlichen Stellplätze herzustellen.

Eine zumindest gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens ist erforderlich, da die Ersatzabgabe an die ursprüngliche Rechtspflicht anknüpft, deren Erfüllung einen Vorteil für den einzelnen bewirkt. Der erforderliche Umfang der Nützlichkeit der Verwendung für den einzelnen hängt vor allem von der Schwere der auferlegten Belastung ab.

Verwendungsarten, die grundsätzlich geeignet sind, gruppennützig zu sein, sind die Verwendung für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen, die Verwendung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen, die Verwendung für den öffentlichen Personennahverkehr und die Verwendung für Parkleitsysteme.

Nicht geeignet ist die Verwendung für den Fahrradverkehr. Da kaum eine Verringerung des motorisierten Individualverkehrs durch derartige Maßnahmen zu erwarten ist, liegt diese Verwendung nicht im Interesse der Gruppe.

Eine Verwendung für bauliche und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, ist zu unbestimmt, um eine gruppennützige Verwendung sicherzustellen.

II. Finanzierungsabgabe

Da die Stellplatzablöse auch Finanzierungsfunktion hat, muß sie zusätzlich den Anforderungen an Finanzierungsabgaben genügen. Schon durch die rein tatsächliche Verursachung einer Gefahr durch den Anfahrtsverkehr trifft die Bauherren eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit für die Beseitigung dieser Gefahr.

Bei der Finanzierungsabgabe muß eine sachgerechte Verknüpfung von Belastung und Begünstigung bestehen, was der Fall ist, wenn die Verwendung gruppennützig erfolgt. Das Ergebnis entspricht dem bei Ersatzabgaben.

⁷⁸⁶ Art. 59 Bayerische Bauordnung

⁷⁸⁷ § 50 VII Hessische Bauordnung

III. Sonderabgabe mit Antriebs- und / oder Ausgleichsfunktion

Eine Ausgestaltung der Stellplatzablöse als Lenkungsabgabe erscheint denkbar. Verhaltensgebot könnte die Vermeidung von Stellplatzbedarf sein. Die spezifische Beziehung des Abgabenschuldners zum Lenkungsziel könnte in der Verursachung von Gefahren durch hervorgerufenen Anfahrtsverkehr bestehen.

Eine konkrete Festlegung der Abgabenverwendung als Abgrenzung zur Steuer ist auch hier möglich. Es ist jedoch auch möglich, eine Abgrenzung durch eine Betonung der speziellen Sachaufgabe zu schaffen, die eine räumliche Beziehung zu dem belasteten Grundstück erfordern würde. Eine gruppennützige Verwendung des Aufkommens ist hier nicht erforderlich, jedoch ist die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffes zu wahren.

Um noch einen Ausgleich für die Belastung der mit der Realherstellungspflicht belasteten Bauherren zu erzeugen, würde eine 50 %-ige Kostenlast der durchschnittlichen Kosten für Parkeinrichtungen die unterste Grenze darstellen. Darüber hinaus ist eine Belastung mit 50 - 80 % der Kostenlast denkbar, wobei das Prinzip der Verhältnismäßigkeit mit ansteigender Höhe einen ansteigenden Vorteil für den Belasteten erforderlich macht.

C. Probleme der Verwendung

I. Das Erfordernis der Bestimmtheit

Eine Abgrenzung der Sonderabgaben zur Steuer und gerade zur Zwecksteuer ist problematisch. Sonderabgaben müssen sich jedoch von Steuern abgrenzen lassen. Gerade dadurch, wie das Abgabenaufkommen behandelt wird, wie es verwaltet wird und wofür es verwendet wird, kann eine Unterscheidung ermöglicht werden.

Eine Unterscheidung ist zum einen dadurch möglich, daß die Verwendung konkret und genau geregelt ist und über die Konkretheit bei der Festlegung von Zwecksteuern hinausgeht.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Verwendung des Aufkommens für eine besondere Aufgabe zu betonen und eine spezielle Verbindung zwischen dem Auferlegungsgrund und der Verwendung festzulegen.

Außerdem ist bei Sonderabgaben, die eine gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens erfordern, eine Festlegung der Verwendung erforderlich, um eine gruppennützige Verwendung sicherzustellen. Dies kann ebenfalls durch eine spezielle Zweckbestimmung oder durch eine konkrete und genaue Verwendungsfestlegung erfolgen.

Die Bestimmung „Verwendung für bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“ ist zu unbestimmt. Sie müßte mit einer Vorteils Klausel für die jeweilige betroffene bauliche Anlage, welche die Ablösepflicht auslöst, versehen werden.

Ob eine verfassungsgemäße Auslegung möglich ist, ist fraglich, da keine Anhaltspunkte vorhanden sind, wie der Gesetzgeber eine Einschränkung vorgenommen hätte oder vornehmen würde. Eine Konkretisierung ist hierdurch kaum möglich. Nur die Hinzufügung einer speziellen Zweckbindung wäre eine durchführbare Möglichkeit. Es ist jedoch fraglich, ob dies den Vorstellungen des Gesetzgebers entspräche.

II. Das Erfordernis der Gruppennützigkeit

Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung ergibt sich bei Sonderabgaben mit Ersatzfunktion und Finanzierungs Sonderabgaben aus dem Belastungsgrund. Bei Sonderabgaben mit Ersatzfunktion ist auf das ursprüngliche Ergebnis der abgelösten Rechtspflicht zu achten. Wenn sich aus der Erfüllung der Rechtspflicht ein Vorteil ergibt, sollte auch die Verwendung der Abgabe einen Vorteil bewirken.

Bei Finanzierungs Sonderabgaben ergibt sich die Pflicht der gruppennützigen Verwendung aus der Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabebelasteten, welche aus einer Nähe zu dem Finanzierungsziel folgt. Der Belastungsgrund, das Finanzierungsziel zu unterstützen, ist nur zu rechtfertigen, wenn sich die Verwendung an der Nähebeziehung, der Finanzierungsverantwortung und dem daraus folgenden Interesse der Gruppe orientiert.

Grundsätzlich ist die Verwendung für den Fahrradverkehr als nicht geeignet anzusehen, um im Interesse der Gruppe der Bauherren zu liegen, da zur Zeit keine ausreichenden Auswirkungen auf den Anfahrtsverkehr zu erwarten sind. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß sich durch eine Veränderung der allgemeinen Umstände verkehrsrelevante Auswirkungen durch Maßnahmen für den Fahrradverkehr ergeben könnten.

Ebenfalls nicht im Interesse der Bauherren ist die „Verwendung für bauliche Anlagen, andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern“, da sie zu ungenau ist, um eine gruppennützige Verwendung sicherzustellen.

III. Bindungen durch die Verhältnismäßigkeit

Wie weit die Verwendung der Stellplatzablöse geregelt werden darf, hängt auch davon ab, wie schwer die auferlegte Belastung ist. Um die Verhältnismäßigkeit der Stellplatzablöse zu wahren, ist auf den Vorteil zu achten, der sich für den Abgabebelasteten ergibt.

Eine 100 %-ige Kostenübernahme der durchschnittlichen Kosten pro Stellplatz ist grundsätzlich unverhältnismäßig. Nur in Ausnahmefällen, wenn z.B. ein bevorzugtes Nutzungsrecht eingeräumt werden würde, könnte eine derartige Kostenlast verhältnismäßig sein.

Eine Kostentragung von 80 % der durchschnittlichen Herstellungskosten für Parkeinrichtungen, einschließlich der Kosten des Grunderwerbs, stellt normalerweise die oberste Grenze dar. Um diese hohe Belastung zu rechtfertigen, muß für den Abga-

benbelasteten ein Vorteil durch die Abgabenverwendung entstehen, der über eine allgemeine Verbesserung der Situation des ruhenden Verkehrs auch im Bereich des betroffenen Grundstücks hinausgeht. Dies wäre z.B. gegeben, wenn Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe geschaffen würden, oder die Erreichbarkeit des Grundstücks mit dem öffentlichen Personennahverkehr erheblich verbessert würde.

Bei einer 60 %-igen Kostenlast sollte die Situation des ruhenden Verkehrs zumindest auch im Gebiet des betroffenen Grundstücks verbessert werden.

Bei einer 50 %-igen Kostenübernahme der durchschnittlichen Herstellungskosten für Parkeinrichtungen je Stellplatz ist eine Verbesserung der Situation des ruhenden Verkehrs im Gemeindegebiet insgesamt, oder in Bereichen des Gemeindegebietes, die keinen Bezug zum betroffenen Grundstück aufweisen, angemessen.

Eine Kostentragung von weniger als 50 % gleicht den Nachteil der Bauherren, die der Realherstellungspflicht genügen müssen, nicht mehr aus. Die Realherstellungspflicht würde für sie dann eine unangemessene Benachteiligung darstellen, die gegen den Gleichheitssatz verstößt.

Eine Wahlmöglichkeit der Realherstellungspflichtigen zwischen Realherstellung und Ablösung wäre eine Lösung im Sinne der Gleichbehandlung.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, der Gemeinde und dem Bauherrn die Möglichkeit einzuräumen, aus verschiedenen Kosten-/Nutzenmodellen eine von ihnen gewünschte Lösung auswählen zu können. Hierbei müßte die Gemeinde bei einer höheren Kostenübernahme des Bauherrn diesem einen größeren Nutzen zugestehen; dem würde bei einer geringeren Kostenbeteiligung ein geringerer Vorteil gegenüberstehen.

Die Regelungen der Landesbauordnungen, in denen eine maximale, prozentuale Kostenlast festgelegt wird, sind als Obergrenze zu verstehen, die Anhaltspunkte für die Gemeinde geben sollen. Diese Obergrenze ist entsprechend der angestrebten Begünstigung durch die Verwendung zu senken oder es ist eine entsprechend günstige Verwendung vorzunehmen. Es ist möglich, eine einschränkende Auslegung bezüglich der Höhe vorzunehmen. Auch bezüglich der begünstigenden Verwendung gibt es keine Anhaltspunkte, die gegen die Möglichkeit einer derartigen Auslegung sprechen. Diese Auslegung ist von der Gemeinde entsprechend durchzuführen.

Es ist jedoch zu beachten, daß bei der Stellplatzablöse stets Restkosten verbleiben, da durch den Ablösenden grundsätzlich keine 100 %-ige Kostenübernahme erfolgt. Durch die Zustimmung zur Ablösung verpflichtet sich die Gemeinde diese Restkosten zu übernehmen, d.h. es entsteht für die Allgemeinheit eine Kostenbelastung durch die Befreiung eines einzelnen. Auch aus diesem Grund sollte der Gemeinde ein möglichst großer Spielraum zur Ausgestaltung der Stellplatzablöse zugestanden werden.

D. Ausblick

Die Veränderungen bezüglich der Stellplatzregelungen der Bauordnung für Berlin, die nur noch eine Stellplatzpflicht bezüglich Stellplätzen für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl aufstellt⁷⁸⁸, und der Hessischen Bauordnung, nach der die Begründung einer Stellplatzherstellungspflicht und die Regelung der Ablöse den Gemeinden überlassen wird⁷⁸⁹, zeigen eine veränderte Einstellung zum Problem der Unterbringung des ruhenden Verkehrs.

Im Rahmen von neuartigen Verkehrskonzepten werden in der letzten Zeit Möglichkeiten angewandt, welche die Zahlung der Stellplatzabläse aussetzen, wenn nachweislich der Stellplatzbedarf reduziert wird oder überhaupt nicht besteht. Im Zusammenhang damit gibt es Versuchsmodelle wie Job-Tickets und „Autofreie Siedlungen“, die sich mehr an einer Vermeidung des Stellplatzbedarfes⁷⁹⁰ als an dessen Befriedigung orientieren.

Auch eine Verkehrsvermeidung durch städtebauliche Planung, etwa dadurch, daß die Verkehrsbewegungen - z.B. zwischen Wohnen und Arbeiten - durch eine funktional sinnvolle Zuordnung möglichst gering gehalten werden⁷⁹¹, ist möglich. Die Vermeidung von Verkehrsbewegungen durch städtebauliche Planung ist ein Mittel, welches zusammen mit anderen dazu beitragen kann, einen „Verkehrsinfarkt“ der Städte zu vermeiden.

Es erscheint daher denkbar, daß immer flexiblere Regelungen zur Bekämpfung des Stellplatzproblems eingesetzt werden, bei denen es z.B. auch teilweise dem ablösenden Bauherrn möglich sein könnte, über die Höhe der Ablöse und deren Auswirkungen auf sein Vorhaben Einfluß zuzunehmen. Da vor allem die Gemeinde durch die problematische Situation betroffen ist, sollte ihr größtmögliche Freiheit bei der Suche nach Lösungen gewährt werden.

Da bei der Stellplatzproblematik je nach Gemeinde unterschiedliche Schwierigkeiten bestehen können, ist zu erwarten, daß die individuelle Gestaltung vor Ort am ehesten Erfolg haben wird⁷⁹². Nach der jetzigen gesetzlichen Gestaltung der Stellplatzabläse besteht jedoch ein eingeschränkter Verwendungsrahmen, der nicht für Ausweitungen geeignet ist. Versuche, die Verwendungsmöglichkeiten durch allgemeingehaltene Formulierungen zu erweitern oder Verwendungsmöglichkeiten aufzuführen, welche das Problem des Kraftfahrzeugstellplatzbedarfs nur entfernt betreffen, sind vor diesem Hintergrund verständlich. Sie müssen jedoch an den verfassungsrechtlichen Anforder-

⁷⁸⁸§ 48 Bauordnung für Berlin

⁷⁸⁹§ 50 VI, VII, VIII Hessische Bauordnung

⁷⁹⁰Jäde/Weinl/Dirnberger, BayVBl. 1994, 321 (331); Sandler, DÖV 1974, 217 (227)

⁷⁹¹Steiner, Örtliche Verkehrsplanung zwischen Staatseinwirkung und Selbstverwaltung, 101 (108)

⁷⁹²Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik?, 181 (187)

rungen an Sonderabgaben mit Ersatzfunktion scheitern. Darüber hinaus ist eine Verwendungs einschränkung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen.

Eine Möglichkeit, die Verwendungsmöglichkeiten zu erweitern, besteht darin, die Stellplatzabläse als Sonderabgabe mit Antriebs- und/oder Ausgleichsfunktion umzugestalten, so daß sie anderen Anforderungen an ihre Verfassungs- und Rechtmäßigkeit unterfällt. Es wäre möglich die Vorschriften über die Stellplatzpflicht grundsätzlich zu ändern und deren Regelungen und die Ablösungsregelungen den Gemeinden zu überlassen oder nur die Ausgestaltung der Ablöse zu verändern.

Hierfür ist eine Verhaltensaufforderung notwendig. In Frage käme die Aufforderung den Stellplatzbedarf zu vermeiden, wie es z.B. bei den Projekten der „Autofreien Siedlung“⁷⁹³ und den Job-Tickets⁷⁹⁴ der Fall ist. Eine Verwendung müßte dann nicht mehr gruppennützig sein. Sie wäre dann nur eingeschränkt durch das Erfordernis, das Abgabenaufkommen sachgerecht, im Sinne des Lenkungsziels, zu verwenden und die Verhältnismäßigkeit der Belastung zu wahren.

Nachdem der Trend zur Anschaffung⁷⁹⁵ und Benutzung⁷⁹⁶ des Kraftfahrzeugs ungebrochen ist, stellt nicht nur die Unterbringung des ruhenden Verkehrs ein Problem dar. Während der motorisierte Individualverkehr auf dem „flachen Land“ einen Zugewinn an Mobilität bedeutet⁷⁹⁷, führt er in den Ballungszentren, insbesondere in den Innenstädten, zu einer Überlastung der Verkehrsräume⁷⁹⁸.

Um eine Entlastung der Innenstädte vom motorisierten Individualverkehr zu erreichen, gibt es verschiedene Lösungsansätze. Hierzu zählen eine Ausweitung des ÖPNV, Job-Tickets, „Autofreie Siedlungen“ oder sogar die „Autofreie Innenstadt“⁷⁹⁹. Inwieweit diese Ansätze sinnvoll und praktikabel sind, ist fraglich. Während ÖPNV und Job-Tickets noch als erfolgversprechend angesehen werden können, ist die „Autofreie Siedlung“ schon schwerer zu realisieren und das Konzept der „Autofreien Innenstadt“ derzeit nicht durchführbar⁸⁰⁰.

Ob die bauordnungsrechtlichen Stellplatzregelungen auf dieses Verkehrsproblem einen großen Einfluß nehmen können, ist fraglich.

Der Baubestand der Innenstädte umfaßt in der Hauptsache „Altbestände“. Dies führt dazu, daß nur in Ausnahmefällen, z.B. bei einer Nutzungsänderung, eine Pflicht zur Schaffung von neuen Stellplätzen entsteht⁸⁰¹. Ein entlastender Einfluß auf die Park-

⁷⁹³Steiner, DAR 4/94, 121 (126)

⁷⁹⁴Böckenförde, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik ?, 181 (183)

⁷⁹⁵BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 144 f.

⁷⁹⁶BMV, Verkehr in Zahlen 1996, 222 f.

⁷⁹⁷BMV, direkt 49, 7

⁷⁹⁸Steiner, DVBl. 1992, 1561

⁷⁹⁹Steiner, DVBl. 1992, 1561

⁸⁰⁰Steiner, DVBl. 1992, 1561

⁸⁰¹Art. 58 III Bayerische Bauordnung

platzproblematik durch Neubauten ist wegen deren vergleichsweise geringer Anzahl in den Innenstädten ebenfalls nicht groß. Aufgrund dieses geringen Umfangs können die Stellplatzregelungen der Bauordnungen keine neuen Impulse geben. Auch auf die oben dargestellte Verkehrs- und Parkplatzproblematik der Ballungszentren entfalten sie keine wesentliche positive Wirkung. Man könnte vermuten, daß Berlin die Auflagen zur Herstellung von Stellplätzen in der Bauordnung deshalb im wesentlichen gestrichen hat⁸⁰².

Die Stellplatzregelungen haben auf die Verkehrsüberlastung der Ballungszentren zwar einen Einfluß, sie können aber wegen der vergleichsweise geringen Auswirkungen das grundsätzliche Problem nicht lösen.

⁸⁰²§48 VI Bauordnung für Berlin, Stand vom 28.02.1985

Anhang

Landesbauordnungen (Auszüge):

1. Musterbauordnung, Fassung: 11.12.1993; Stand: 01.03.1994

§ 48 Stellplätze und Garagen

(6) Ist die Herstellung nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Ein Geldbetrag ist auch dann zu zahlen, soweit die Herstellung notwendiger Stellplätze und Garagen nach Absatz 5 Satz 3 oder durch Bebauungsplan untersagt oder eingeschränkt ist. Der Geldbetrag darf 60 von Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 8 Nr. 1 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

(8) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 6 zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung, Instandhaltung und Instandsetzung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern.

2. Brandenburgische Bauordnung, Fassung: 01.06.1994; Stand: 15.08.1994

§ 49 Stellplätze und Garagen

(6) Kann der Bauherr die Stellplätze oder Garagen nach Absatz 5 Satz 1 nur unter großen Schwierigkeiten herstellen, so kann die Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde zulassen, daß der Bauherr seine Verpflichtung durch Zahlung eines Geldbetrages an die Gemeinde ablöst. Soweit die Herstellung nach Absatz 5 Satz 1 nicht möglich oder durch örtliche Bauvorschriften nach § 89 Abs. 3 untersagt oder eingeschränkt ist, ist der Bauherr zur Zahlung des Geldbetrages verpflichtet. § 11 Abs. 3 gilt entsprechend.

(7) Der Geldbetrag soll den anteiligen durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 8 Nr. 1 Buchstabe a einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet entsprechen. Für die Ermittlung der Herstellungskosten sind je Stellplatz 25 qm Stellplatz- und Bewegungsfläche zugrunde zu legen.

(8) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 6 für

1. die Herstellung und Instandhaltung
 - a) zusätzlicher öffentlicher Einrichtungen für Stellplätze und Abstellplätze oder
 - b) zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Instandsetzung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden.

3. Bauordnung für Berlin, Fassung: 01.01.1996; Stand: 01.02.1996

§ 48 Stellplätze und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder

(4) Ist die Herstellung von Stellplätzen auf einem Grundstück nach Absatz 2 Satz 1 auf Grund von Festsetzungen in Bebauungsplänen, Vorhaben- und Erschließungsplänen oder Rechtsverordnung gemäß § 76 Abs. 8 eingeschränkt oder ausgeschlossen, so hat es dabei sein Bewenden.

Bauordnung für Berlin, Fassung: 01.11.1997; Stand 15.11.1997

§ 48 Stellplätze und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder

(1) Bei der Errichtung öffentlich zugänglich Gebäude sind Stellplätze in ausreichender Zahl für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl anzubieten. Bei der Errichtung baulicher Anlagen und anderer Anlagen, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr zu erwarten ist,

sind ausreichende Abstellmöglichkeiten für Fahrräder herzustellen. Werden Anlagen nach Satz 1 und 2 geändert oder ändert sich ihre Nutzung, so sind Stellplätze nach Satz 1 und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in solcher Anzahl und Größe herzustellen, daß sie die infolge der Nutzungsänderung zusätzlich zu erwartenden Fahrzeuge aufnehmen können.

(2) Die Stellplätze nach Absatz 1 Satz 1 können auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück hergestellt werden, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert ist. Die Abstellmöglichkeiten für Fahrräder sind auf dem Baugrundstück zu schaffen.

(3) Stellplätze müssen so angeordnet werden, daß ihre Benutzung die Gesundheit nicht schädigt und das Arbeiten und Wohnen, die Ruhe und die Erholung in der Umgebung durch Lärm oder Luftschadstoffe nicht über das zumutbare Maß hinaus stört.

Sie müssen von den öffentlichen Straßen aus auf möglichst kurzem Wege zu erreichen und verkehrssicher sein. Stellplatzflächen sind durch Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern gärtnerisch zu gestalten.

4. Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Fassung: 08.08.1995;

Stand: 01.09.1995

§ 39 Stellplätze und Garagen

(5) Lassen sich notwendige Stellplätze oder Garagen nach Absatz 4 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten herstellen, so kann die Baurechtsbehörde mit Zustimmung der Gemeinde zur Erfüllung der Stellplatzverpflichtung zulassen, daß der Bauherr einen Geldbetrag an die Gemeinde zahlt. Der Geldbetrag muß von der Gemeinde innerhalb eines angemessenen Zeitraums verwendet werden für

1. die Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen, insbesondere an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, oder privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen, oder
3. bauliche Anlagen, andere Anlagen oder Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, wie Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs oder für den Fahrradverkehr.

Die Gemeinde legt die Höhe des Geldbetrages fest.

5. Bayerische Bauordnung, Fassung: 04.08.1997; Stand 15.11.1997

Art. 53 Ablösung der Stellplatz- und Garagenbaupflicht

(1) Kann der Bauherr die Stellplätze oder Garagen nicht auf seinem Baugrundstück oder auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe herstellen, so kann er die Verpflichtung nach Art. 58 auch dadurch erfüllen, daß er der Gemeinde gegenüber die Kosten für die Herstellung der vorgeschriebenen Stellplätze oder Garagen in angemessener Höhe übernimmt. Diese Art der Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 52 kann ganz oder teilweise verlangt werden, wenn oder soweit die Stellplätze oder Garagen nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans oder den örtlichen Bauvorschriften auf dem Baugrundstück oder in seiner Nähe nicht errichtet werden dürfen. Die Gemeinde hat die Ablösungsbeträge für die Herstellung von Garagen oder Stellplätzen an geeigneter Stelle oder für den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze zu verwenden. Im Fall des Ablösungsverlangens nach Satz 2 kann die Gemeinde die Ablösungsbeträge auch für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Unterhaltung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie für Parkleitsysteme verwenden, soweit diese die bessere Ausnutzung von Parkeinrichtungen im Sinn des Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 für die Gebietsteile der Gemeinde gewährleisten, in denen der Bebauungsplan oder die örtliche Bauvorschrift gelten.

(2) Die Verpflichtungen gelten entsprechend, wenn die bauliche Anlage oder die andere Anlage nicht unmittelbar an einer uneingeschränkt befahrbaren Verkehrsfläche liegt.

(3) Es kann Sicherheitsleistung in angemessener Höhe verlangt werden.

6. Bremische Landesbauordnung, Fassung: 27.03.1995; Stand: 01.08.1995

§ 68 Stellplätze und Garagen

(6) Die Verpflichtung zur Herstellung notwendiger Stellplätze kann auch durch Zahlung eines Geldbetrages erfüllt werden (Ablösungsbetrag). Bei Wohnungsbauvorhaben kann die Bauordnungsbehörde die vollständige oder teilweise Herstellung der notwendigen Stellplätze im Einzelfall verlangen, wenn dies wegen der Anzahl der notwendigen Stellplätze oder der besonderen örtlichen Verhältnisse aus Gründen des ruhenden oder fließenden Verkehrs erforderlich ist. Die Verpflichtung zur Herstellung notwendiger Fahrradabstellplätze kann durch Zahlung eines Geldbetrages nur erfüllt werden, wenn die notwendigen Fahrradabstellplätze nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten nach Maßgabe des Absatzes 4 hergestellt werden können oder die Ablösung im Einzelfall aus städtebaulichen Gründen verlangt wird.

(7) Ist die Herstellung von Stellplätzen nach Maßgabe des Absatzes 4 auf Grund von Festsetzungen in Bebauungsplänen oder durch ein Ortsgesetz nach Absatz 5 untersagt oder eingeschränkt, so ist die Verpflichtung zur Herstellung notwendiger Stellplätze durch Zahlung eines Ablösungsbetrages zu erfüllen.

(8) Die Höhe des Ablösungsbetrages für Stellplätze kann für das Gemeindegebiet, für abgegrenzte Teile des Gemeindegebietes oder für bestimmte Vorhaben einheitlich durch Ortsgesetz festgelegt werden. Der Ablösungsbetrag darf 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 9 Nr. 1 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs nicht übersteigen. Die Höhe des nach Absatz 6 Satz 3 zu zahlenden Geldbetrages wird für die Stadtgemeinde Bremen vom Senator für das Bauwesen und für die Stadtgemeinde Bremerhaven vom Magistrat der Stadt Bremerhaven festgesetzt; dabei gelten Satz 1 und 2 sinngemäß.

(9) Die Geldbeträge nach Absatz 6 sind zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen, die geeignet sind, den Bedarf an Parkeinrichtungen für Kraftfahrzeuge zu verringern.

7. Hessische Bauordnung, Fassung: 19.12.1994; Stand: 01.02.1995

§ 50 Stellplätze und Garagen, Abstellplätze für Fahrräder

(6) Die Gemeinden legen unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse fest, ob und in welchem Umfang Stellplätze oder Garagen und Abstellplätze errichtet werden müssen, um den Erfordernissen des ruhenden Verkehrs zu genügen; sie können durch Satzung bestimmen, daß

6. auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen oder Garagen ganz oder teilweise verzichtet wird, soweit bei baulichen Anlagen besonderer Art oder Nutzung nach § 53 Abs. 5 Nr. 1 bis 6 und Nr. 8 durch besondere Maßnahmen der Bedarf an Stellplätzen oder Garagen verringert oder dies sichergestellt wird,

7. Die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen untersagt oder eingeschränkt wird, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern; dabei kann bestimmt werden, daß in zumutbarer Entfernung von den Baugrundstücken zusätzliche ausreichende Parkeinrichtungen zur Verfügung stehen müssen,

9. die nach Nr. 1 bis 4 und 7 zur Herstellung Verpflichteten unter Fortfall der Herstellungspflicht an die Gemeinden einen Geldbetrag zahlen, wenn die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist; in der Satzung ist die Höhe des Geldbetrages festzulegen.

Macht die Gemeinde von der Satzungsermächtigung nach Satz 1 Nr. 1 bis 4 Gebrauch, hat sie in der Satzung Größe, Zahl und Beschaffenheit der notwendigen Stellplätze, Garagen und Abstellplätze unter Berücksichtigung von Art und Zahl der vorhandenen und zu erwartenden Fahrzeuge der Personen zu bestimmen, die die Anlagen ständig benutzen oder sie besuchen.

Die Gemeinde kann, wenn eine Satzung nach Satz 1 Nr. 1 oder 2 nicht besteht, im Einzelfall die Herstellung von Stellplätzen, Garagen oder Abstellplätzen verlangen, wenn dies wegen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist.

(7) Der Geldbetrag nach Abs. 6 Satz 1 Nr. 9 ist zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen zugunsten des Gemeindegebietes,
2. die Unterhaltung bestehender Parkeinrichtungen,
3. investive Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs oder
4. investive Maßnahmen des Fahrradverkehrs.

Die Verwendung des Geldbetrages muß für die Erreichbarkeit des Bauvorhabens, das die Zahlungspflicht auslöst, einen Vorteil bewirken. Die zeitliche Reihenfolge der Verwendungsmaßnahmen bestimmt die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Umfangs und des Grades der durch den ruhenden Verkehr hervorgerufenen Gefahren für die Sicherheit, Ordnung oder Leichtigkeit des Verkehrs und ihrer tatsächlichen Möglichkeiten der Verwendung.

(8) Macht die Gemeinde von der Satzungsermächtigung nach Abs. 6 Satz 1 Nr. 9 Gebrauch, trifft sie die Entscheidung über den Fortfall der Herstellungspflicht und über die Zahlung des Geldbetrages. Die Baugenehmigung kann von der Entscheidung der Gemeinde und von der Zahlung des Geldbetrages abhängig gemacht werden.

8. Hamburgische Bauordnung, Fassung: 27.09.1995; Stand: 01.11.1995

§ 48 Stellplätze

(6) Die Herstellung von Stellplätzen kann mit Ausnahme des durch Wohnnutzung verursachten Stellplatzbedarfs ganz oder teilweise untersagt werden, wenn

1. die öffentlichen Wege im Bereich des Grundstücks oder die nächsten Verkehrsknoten durch den Kraftfahrzeugverkehr ständig oder regelmäßig zu bestimmten Zeiten überlastet sind oder ihre Überlastung zu erwarten ist oder
2. das Grundstück durch den öffentlichen Personennahverkehr gut erschlossen ist.

§ 49 Ausgleichsbeträge für Stellplätze

(1) Die Verpflichtung nach § 48 wird durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages an die freie Hansestadt Hamburg erfüllt, wenn

1. nach § 48 Absatz 3 notwendige Stellplätze oder notwendige Fahrradplätze nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten hergestellt oder nachgewiesen werden können,
2. aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder wegen einer Untersagung nach § 48 Absatz 6 notwendige Stellplätze auf dem Grundstück oder auf einem anderen Grundstück in der Nähe nicht hergestellt werden dürfen.

Die Zahlungspflicht entfällt, wenn in einem Gebäude, dessen Fertigstellung mindestens fünf Jahre zurückliegt, Wohnraum durch Änderung der Nutzung, durch Ausbau oder durch nachträgliche Abänderung und Errichtung von Dach- und Staffelgeschossen, ohne daß Vollgeschosse entstehen, geschaffen wird. Satz 1 gilt nicht, wenn der öffentliche Weg, an dem das Gebäude liegt, regelmäßig durch abgestellte Fahrzeuge überlastet ist.

(2) Die Ausgleichsbeträge dürfen nur verwendet werden zum Erwerb von Flächen sowie zur Herstellung, Unterhaltung, Grundinstandsetzung und Modernisierung von

1. baulichen Anlagen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb öffentlicher Straßen und von Fahrrädern,
2. Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs,
3. Parkleitsystemen und anderen Einrichtungen zur Verringerung des Parksuchverkehrs sowie für sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs sowie
4. Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und von öffentlichen Radverkehrsanlagen.

(3) Die Höhe des Ausgleichsbetrages wird durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

(4) Die Ausgleichsbeträge nach Absatz 1 und die sich darauf beziehenden Zinsen ruhen auf dem Grundstück als öffentliche Last und, solange das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist, auch auf diesem. Die dingliche Haftung kann gegen die jeweilige Eigentümerin bzw. den jeweiligen Eigentümer oder gegen die Erbbauberechtigte bzw. den Erbbauberechtigten geltend gemacht werden. Das gilt auch dann, wenn diese Person nicht persönliche Schuldnerin bzw. persönlicher Schuldner ist.

9. Bauordnung für Mecklenburg-Vorpommern, Fassung: 26.04.1994; Stand: 15.07.1994
§ 48 Stellplätze und Garagen

(6) Ist die Herstellung nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Ein Geldbetrag ist auch zu zahlen, soweit die Herstellung notwendiger Stellplätze und Garagen nach Absatz 5 Satz 3 untersagt oder eingeschränkt ist. Der Geldbetrag darf 60 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 8 Nr. 1 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

(7) Wenn in einem Gebäude, das im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes fertiggestellt war, eine Wohnung geteilt oder wenn Wohnraum durch Änderung der Nutzung, durch Aufstockung oder Änderung des Daches eines solchen Gebäudes geschaffen wird, so braucht der dadurch verursachte Mehrbedarf an Stellplätzen oder Garagen nicht gedeckt zu werden, wenn dies auf dem Grundstück nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist. Absatz 6 findet keine Anwendung.

(8) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 6 zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. Fahrradwege sowie bauliche Anlagen oder andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern.

10. Niedersächsische Bauordnung, Fassung: 15.06.1995; Stand: 01.07.1995

§ 47 VI : Aussetzung der Stellplatzpflicht

§ 47 a Ablösung der Pflicht zur Herstellung notwendiger Einstellplätze

(1) Können notwendige Einstellplätze nicht oder nur unter außergewöhnlichen Schwierigkeiten entsprechend den Anforderungen hergestellt werden und ist die Pflicht zur Herstellung nicht nach § 47 Abs. 6 ausgesetzt, so kann die Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde ausnahmsweise zulassen, daß die Herstellung der Einstellplätze durch Zahlung eines Geldbetrages an die Gemeinde ersetzt wird. Der Ausnahme bedarf es nicht, wenn notwendige Einstellplätze auf Grund einer örtlichen Bauvorschrift nach § 46 Abs. 2 oder eines Bebauungsplans auf dem Baugrundstück unzulässig sind. Zur Zahlung des Geldbetrages sind der Bauherr und die nach § 61 Verantwortlichen als Gesamtschuldner verpflichtet, sobald und soweit die bauliche Anlage ohne notwendige Einstellplätze in Benutzung genommen wird. § 47 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Der Geldbetrag nach Absatz 1 ist nach dem Vorteil zu bemessen, der dem Bauherrn oder dem nach § 61 Verantwortlichen daraus erwächst, daß er die Einstellplätze nicht herzustellen braucht. Die Gemeinde kann den Geldbetrag durch Satzung für das Gemeindegebiet oder Teile des Gemeindegebietes einheitlich festsetzen und dabei auch andere Maßstäbe wie die durchschnittlichen örtlichen Herstellungskosten von Parkplätzen oder Parkhäusern zugrunde legen.

(3) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 1 zu verwenden für

1. Parkplätze, Stellplätze oder Garagen,
2. Anlagen und Einrichtungen für den öffentlichen Personennahverkehr,

3. a) Anlagen zum Abstellen von Fahrrädern,
 - b) Fahrradwege oder
 - c) sonstige Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Einstellplätzen verringern.

**11. Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Fassung: 12. 10.1995;
Stand: 22.11.1995**

§ 47 I : Aussetzung der Stellplatzpflicht

§ 47 Stellplätze und Garagen, Abstellmöglichkeiten für Fahrräder

(5) Die Gemeinde kann für abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets oder bestimmte Fälle durch Satzung bestimmen, daß

2. auf die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen ganz oder teilweise verzichtet wird, soweit die Bedürfnisse des ruhenden oder fließenden Verkehrs oder städtebauliche Gründe nicht entgegenstehen,

3. die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen untersagt oder eingeschränkt wird, soweit Gründe des Verkehrs, insbesondere die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, städtebauliche Gründe oder der Schutz von Kindern dies rechtfertigen und für Wohnungen sichergestellt ist, daß in zumutbarer Entfernung von den Baugrundstücken zusätzliche Parkeinrichtungen für die allgemeine Benutzung oder Gemeinschaftsanlagen in ausreichender Zahl, Größe und in geeigneter Beschaffenheit zur Verfügung stehen,

4. die Herstellung notwendiger Stellplätze oder Garagen unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 4 ausgesetzt wird.

(6) Ist die Herstellung notwendiger Stellplätze oder Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde unter Bestimmung der Zahl der notwendigen Stellplätze im Einvernehmen mit der Gemeinde festlegen, daß auf die Herstellung von Stellplätzen verzichtet werden kann, wenn die zur Herstellung Verpflichteten an die Gemeinde einen Geldbetrag nach Maßgabe der Satzung zahlen. Die Pflicht zur Zahlung des Geldbetrages kann auf Antrag ausgesetzt werden, solange und soweit, insbesondere aufgrund der Inanspruchnahme des öffentlichen Personennahverkehrs durch die ständigen Benutzerinnen und Benutzer der baulichen Anlagen, nachweislich ein Bedarf an den Stellplätzen und Garagen, für die der Geldbetrag zu zahlen wäre, nicht besteht; dies gilt nicht bei Wohnungen. Absatz 1 Satz 5 gilt entsprechend. Ist die Herstellung notwendiger Stellplätze oder Garagen aufgrund einer Satzung nach Absatz 5 Nr. 3 untersagt, oder eingeschränkt, so ist für die Differenz zwischen notwendigen Stellplätzen und hergestellten zulässigen Stellplätzen oder Garagen ein Geldbetrag an die Gemeinde zu zahlen. Den Geldbetrag zieht die Gemeinde ein. Der Geldbetrag darf 80 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 7 Buchstabe a einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht überschreiten. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

(7) Der Geldbetrag nach Absatz 6 ist zu verwenden

- a) zur Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen, insbesondere P+R - Anlagen, oder zusätzlicher privater Stellplätze oder Garagen zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
- b) für bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs,
- c) zum Ausbau, zur Instandhaltung und zum Betrieb von P+R - Anlagen,
- d) für die Einrichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs sowie für sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs,
- e) zur Einrichtung von öffentlichen Abstellplätzen für Fahrräder.

12. Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz, Fassung: 08.03.1995; Stand: 01.03.1995

§ 45 Stellplätze und Garagen

(4) Ist die Herstellung notwendiger Stellplätze oder Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist sie auf Grund einer Satzung nach § 86 Abs. 3 untersagt oder eingeschränkt, so kann der Bauherr, wenn die Gemeinde zustimmt, seine Verpflichtung nach den Absätzen 1, 2 und 3 auch dadurch erfüllen, daß er an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Der Geldbetrag darf 60 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten der Parkeinrichtungen einschließlich der Kosten des Grunderwerbs nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz oder Garage ist durch Satzung festzulegen.

(5) Der Geldbetrag nach Absatz 4 ist zu verwenden:

1. zur Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen an geeigneter Stelle,
2. für die Instandhaltung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. zum Ausbau und zur Instandhaltung von P+R - Anlagen,
4. für die Einrichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs,
5. für bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs.

13. Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein, Fassung: 11.07.1994;

Stand: 15.09.1994

§ 48 Stellplätze und Garagen, Abstellanlagen für Fahrräder

(5) Die Stellplätze und Garagen sowie Abstellanlagen für Fahrräder sind auf dem Baugrundstück herzustellen; die Stellplätze und Garagen dürfen auch in zumutbarer Entfernung vom Baugrundstück, die Abstellanlagen für Fahrräder in unmittelbarer Nähe auf einem geeigneten Grundstück hergestellt werden, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert wird. Die Verpflichtung zur Herstellung notwendiger Stellplätze kann mit Einverständnis der Gemeinde auch durch Zahlung eines Geldbetrages erfüllt werden; Absatz 6 Satz 3 und 4 gelten entsprechend. Die Bauaufsichtsbehörde kann, wenn Gründe des Verkehrs dies erfordern, im Einzelfall bestimmen, daß die Stellplätze oder Garagen sowie Abstellanlagen für Fahrräder auf dem Baugrundstück oder auf einem anderen Grundstück herzustellen sind. Die Gemeinde kann durch von der obersten Bauaufsichtsbehörde zu genehmigende örtliche Bauvorschriften für genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebietes die Herstellung von Stellplätzen und Garagen untersagen oder einschränken, wenn und soweit Gründe des Verkehrs oder Festsetzungen eines Bebauungsplanes dies erfordern und die Belange des ruhenden Verkehrs angemessen berücksichtigt werden.

(6) Ist die Herstellung von Stellplätzen und Garagen oder Abstellanlagen für Fahrräder nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß die oder der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Dies gilt auch, wenn nach Absatz 3 Satz 3 für bestehende bauliche Anlagen Stellplätze und Garagen oder Abstellanlagen für Fahrräder gefordert werden und wenn und soweit die Herstellung nach Absatz 5 Satz 3 untersagt oder eingeschränkt worden ist. Der Geldbetrag ist zur Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze und Stellplatzanlagen, zur Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen oder zur Herstellung und Modernisierung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen für den öffentlichen Personennahverkehr und für den Fahrradverkehr, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, zu verwenden. Der Geldbetrag, den die oder der zur Herstellung von Stellplätzen oder Garagen Verpflichtete zu zahlen hat, darf 80 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Satz 3, der Geldbetrag, den die oder der zur Herstellung von Abstellanlagen für Fahrräder Verpflichtete zu zahlen hat, darf 80 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten von Abstellanlagen für Fahrräder, jeweils einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes, nicht übersteigen.

14. Sächsische Bauordnung, Fassung: 26.07.1994; Stand: 15.08.1994

§ 49 Stellplätze und Garagen, Abstellplätze für Fahrräder

(6) Die Gemeinde kann durch Satzung für genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebietes die Herstellung von Stellplätzen und Garagen sowie Abstellplätzen für Fahrräder untersagen oder einschränken, wenn und soweit

1. Gründe des Verkehrs oder Festsetzungen eines Bebauungs- oder Vorhaben- und Erschließungsplanes dies erfordern und
2. für Wohnungen sichergestellt ist, daß in zumutbarer Entfernung von den Baugrundstücken zusätzliche Parkeinrichtungen für die allgemeine Benutzung oder Gemeinschaftsanlagen in geeigneter Beschaffenheit zur Verfügung stehen.

(7) Ist die Herstellung von Stellplätzen und Garagen nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Dies gilt auch, wenn und soweit die Herstellung nach Absatz 6 untersagt oder eingeschränkt worden ist. Bei Ermittlung des Geldbetrages bleiben die ersten vier Stellplätze je Vorhaben außer Betracht. Der Geldbetrag ist zu verwenden

1. zur Herstellung öffentlicher und privat genutzter Parkeinrichtungen, Stellplätze und Garagen (zum Beispiel: Quartiergaragen für Anwohner) zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. für den Unterhalt, die Modernisierung, Instandhaltung und Instandsetzung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. für investive Maßnahmen
 - a) des öffentlichen Personennahverkehrs,
 - b) des Fahrradverkehrs.

Der Geldbetrag muß zur Erleichterung der Verkehrssituation im näheren Umfeld des Bauvorhabens eingesetzt werden.

Der Geldbetrag darf 60 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Satz 3 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder bestimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen. Notwendige Abstellplätze für Fahrräder brauchen nicht errichtet zu werden, wenn dies nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten auf dem Baugrundstück möglich ist.

15. Bauordnung für das Saarland, Fassung 10.11.1988; Stand: 01.03.1994

§ 42 Stellplätze und Garagen

(6) Ist die Herstellung nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich oder ist sie auf Grund einer Satzung nach § 83 untersagt oder eingeschränkt, so kann die Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde gestatten, daß der Bauherr die Stellplatzpflicht durch Zahlung eines Geldbetrages ablöst, sofern eine Ablösesatzung (§ 83 Abs. 1 Nr. 6) besteht. Der Geldbetrag darf 80 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten der Parkeinrichtungen einschließlich des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht überschreiten und ist zur Herstellung zusätzlicher, der allgemeinen Benutzung zur Verfügung stehender Parkeinrichtungen zu verwenden.

16. Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt, Fassung: 23.06.1994; Stand: 01.09.1994

§ 49 Stellplätze und Garagen

(6) Ist die Herstellung von Stellplätzen und Garagen nach Absatz 5 Satz 1 nicht oder unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde verlangen, daß der zur Herstellung Verpflichtete an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt. Ein Geldbetrag ist auch zu zahlen, soweit die Herstellung notwendiger Stellplätze und Garagen nach Absatz 5 Satz 3 oder durch Bebauungsplan untersagt oder eingeschränkt ist. Der Geldbetrag darf 60 v. H. der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 8 Nr. 1 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in be-

stimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

(8) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 6 zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen,
3. bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern,
4. bauliche und andere Maßnahmen zur Herstellung zur Herstellung oder Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs.

17. Bauordnung für Thüringen, Fassung: 02.06.1994; Stand: 01.10.1995

§ 49 Stellplätze und Garagen

(3) Ausnahme für Wohnraum

(6) Untersagungssatzung

(7) Ist die Herstellung nach Absatz 6 Satz 1 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die untere Bauaufsichtsbehörde mit Einverständnis der Gemeinde gestatten, daß der Bauherr sich gegenüber der Gemeinde verpflichtet, einen Geldbetrag zu bezahlen. Dies gilt auch, wenn und soweit die Herstellung nach Absatz 6 Satz 3 untersagt oder eingeschränkt worden ist. Der Geldbetrag darf 60 vom Hundert der durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkeinrichtungen nach Absatz 8 Nr. 1 einschließlich der Kosten des Grunderwerbs im Gemeindegebiet oder in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes nicht übersteigen. Die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz ist durch Satzung festzulegen.

(8) Die Gemeinde hat den Geldbetrag nach Absatz 7 zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Parkeinrichtungen (einschließlich P+R - Parkplätze) oder zusätzlicher privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen,
2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen (einschließlich P+R - Parkplätze),
3. bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen, von denen zu erwarten ist, daß sie den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern.

Literaturverzeichnis

Aberle, Gerd, Intermodaler Wettbewerb zwischen Bus und Bahn im Regionalverkehr, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 191: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, S. 39 ff.

Arndt, Hans-Wolfgang, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen - Zur „Abgabenerfindungskompetenz“ des Bundesgesetzgebers, Köln 1983

Arndt, Hans-Wolfgang, Gleichheit im Steuerrecht, NVwZ 1988, 787 ff.

Arndt, Hans-Wolfgang, Lenkung durch Steuern und sonstige Abgaben auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts, WiVerw 1990, 1 ff.

Arnim, Hans Herbert, von, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39 (1981), 286 ff.

Badura, Peter, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, 446 ff.

Badura, Peter, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, DVBl. 1982, 861 ff.

Baumgartner, Robert / Jäde, Henning / Dirnberger, Franz, Das Baurecht in Bayern, Band 3, Stand Juli 1996, Stuttgart, München, Hannover 1961 (zit.: Baumgartner / Jäde, BayBO)

Bausback, Winfried, Die kommunale Feuerschutzabgabe als Entscheidungsgegenstand des EGMR und des BVerfG, BayVBl. 1995, 737 ff.

Benda, Ernst / Kreuzer, Karl, Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung, DStZ 1973, 49 ff.

Benkert, Wolfgang / Zimmermann, Horst, Abgabenlösungen in der Naturschutzpolitik, NuR 1979, 96 ff.

Berendes, Konrad, System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, DÖV 1981, 747 ff.

Bestgen, Reinhard, Zur Verfassungswidrigkeit der rückzahlbaren Investitionshilfeabgabe, DÖV 1983, 280 ff.

Bestgen, Reinhard, Zur Verfassungswidrigkeit der Investitionshilfeabgabe, BB 1983, 1662 f.

Birk, Dieter, Der Zwangskredit: Eine unzulässige Finanzierungsform des Staates, Jura 1985, 143 ff.

Birk, Dieter, Steuerrecht als Mittel des Umweltschutzes, NuR 1985, 90 ff.

Blaurock, Uwe, Steuerrecht und Grundgesetz, JA 1980, 142 ff.

Bleckmann, Albert, Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, 129 ff.

Blumenthal, Hartmut, von, Verfassungswidrige Feuerwehrabgabe, BB 1972, 445

Böckenförde, Dieter, Die novellierten Regelungen der Landesbauordnungen - ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Parkraumproblematik ?, in: **Lenz, Wolfgang**, Festschrift für Konrad Gelzer zum 75. Geburtstag, Düsseldorf 1991, 181 ff.

Böckenförde, Dieter / Temme, Heinz-Georg / Krebs, Winnifred, Musterbauordnung für die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Fassung gemäß Beschluß vom 10. Dezember 1993 der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU), 4. Aufl. Düsseldorf 1994 (zit.: Böckenförde / Temme, Musterbauordnung)

Boeddinghaus, Gerhard / Hahn, Dittmar / Schulte, Bernd H., Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, 1. Aufl. München 1995 (zit.: Boeddinghaus / Hahn, Nordrhein-Westfalen)

Boehm, Volker, Verursacherprinzip und Abgaben, DÖV 1975, 597 f.

Brandt, Edmund, Bundesverfassungsgericht und Sonderabgaben, NJW 1981, 2103 f.

Brandt, Edmund, Rechtsnatur und verfassungsrechtliche Verankerung der Abwasserabgabe, UPR 1984, 10 ff.

Brandt, Edmund, Anmerkungen zum Investitionshilfeabgabener Urteil des BVerfG, UPR 1985, 51 f.

Breuer, Rüdiger, Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, 485 ff.

Brodersen, Carsten, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S.103 ff.

Brossmann, Jörn, Der Wasserpfennig, NuR 1988, 121 ff.

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Kein Buch mit sieben Siegeln, Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, in: Verkehrsnachrichten, Heft 4 / 1994, Bonn, S. 4 ff.

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG - Bericht - für das Jahr 1994, Bonn 1995 (zit.: BMV, GVFG)

Bunge, Thomas, Künstlersozialversicherung - ein Streit ohne Ende?, JZ 1981, 119 ff.

Campenhauen, Axel, Freiherr von, Die Koppelung von Verwaltungsakten mit Gegenleistungen im Vertragswege im Bau- und Bauordnungsrecht, DÖV 1967, 662 ff.

Dahlinger, Erich / Breig, Eicke Michael, Das Baurecht in Baden-Württemberg II, Bd. 1, Stand September 1996, Stuttgart, Berlin, Köln (zit.: Dahlinger / Breig, Baden-Württemberg)

Daumke, Michael, Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Einführung neuer Steuern, insbesondere von Umweltschutzsteuern, DStR 1992, 852 ff.

Ehlers, Dirk, Die Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen über die Ablösung der Stellplatz- oder Garagenbaupflicht, DVBl. 1986, 529 ff.

Einem, Hans-Jörg, von, Die Künstlersozialabgabe - Steuer, Sozialversicherungsbeitrag oder Sonderabgabe ?, DVBl. 1988, 12 ff.

Erdmann, Joachim, Art. 14 GG und die Auferlegung von Geldleistungspflichten, DVBl. 1986, 659 ff.

Erichsen, Hans-Uwe, Öffentliche Abgaben, Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben, Jura 1995, 47 ff.

Erwe, Helmut, Ausnahmen und Befreiungen im öffentlichen Baurecht, Baugesetzbuch - Baunutzungsverordnung - Landesbauordnungen, Wiesbaden, Berlin 1987

Fliegau, Harald, Verkehrsberuhigung und ruhender Verkehr in Innenstädten, ZRP 1994, 386 ff.

Finkenbeiner, Otto, Wo sehen die Länder noch Klärungsbedarf?, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 190: Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, S.19 ff.

Friauf, Karl-Heinrich, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, 674 ff.

Friauf, Karl-Heinrich, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S.45 ff. (zit.: Friauf, Festschrift für H. Jahrreiß)

Friauf, Karl-Heinrich, Eigentumsgarantie und Steuerrecht, DÖV 1980, 480 ff.

Friauf, Karl-Heinrich, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, JA 1981, 261 ff.

Friauf, Karl-Heinrich, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben?, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, Köln, Berlin, Bonn, München 1988, S.679 ff. (zit.: Friauf, Festschrift zur 600-Jahr-Feier)

Förster, Hans / Grundei, Albrecht H. / Steinhoff, Dietrich / Dageförde, Hans-Jürgen / Wilke, Dieter, Bauordnung für Berlin vom 28. Februar 1985, Kommentar, 4. Aufl. Braunschweig 1986 (zit.: Grundei / Steinhoff, Bauordnung für Berlin)

Friedrich, Klaus, Der Begriff der Ertragshoheit im Finanzverfassungsrecht, DÖV 1976, 761 ff.

Götz, Volkmar, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, AöR 85 (1960), 200 ff.

Götz, Volkmar, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1983), 7 ff.

Girnau, Günter, Der Stand der Regionalisierung - Lösungen und offene Fragen, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 190: Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, S.1 ff.

Große-Suchsdorf, Ulrich / Lindorf, Dietger / Schmalz, Hans Karsten / Wiechert, Reinald, Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 6. Aufl., Hannover 1996

Haas-Traeger, Evelyn, Die Ablieferung von Pflichtexemplaren im Lichte der Eigentumsgarantie, DÖV 1980, 16 ff.

Haller, Heinz, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, FinArch. 21 (1961), 248 ff.

Heimerl, Gerhard / Mann, Hans-Ulrich / Arnold, Martin / Ackermann, Till, Kommunalen Nutzen des ÖPNV, in: Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH, Ottobrunn (Hrsg.), Nahverkehrsforschung '95, Statusseminar XXI, gemeinsam veranstaltet vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und vom Bundesministerium für Verkehr, im Auftrag des BMBF und BMV, Ottobrunn 1996, S.174 ff.

Hendler, Reinhard, Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfeffnigs“, NuR 1989, 22 ff.

Hendler, Reinhard, Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, AöR 115 (1990), 577 ff.

Henseler, Paul, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), 489 ff.

Henseler, Paul, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, Baden-Baden 1984

Henseler, Paul, Die Künstlersozialabgabe im System der öffentlichen Abgaben, NJW 1987, 3103 ff.

Hennecke, Hans-Günter, Finanzierungsformen im Abgabenstaat, - Voraussetzungen und materiell-rechtliche Grenzen der Abgabenerhebung-, Jura 1990, 63 ff., 113 ff.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen, Wiesbaden 1996

Hettlage, Karl M., Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1956), 2 ff.

Heun, Werner, Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabetypus, DVBl. 1990, 666 ff.

Hofmann, Jochen, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Investitionshilfegesetz (InvHG) - Sonderabgaben und Grundgesetz, DVBl. 1986, 537 ff.

Höpker-Aschoff, Hermann, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, AöR 75 (1949), 306 ff.

Horlemann, Heinz-Gerd, Zur Verfassungsmäßigkeit der Investitionshilfeabgabe, BB 1983, 1017 f.

Horlemann, Heinz-Gerd, Nochmals: Zur Verfassungswidrigkeit der Investitionshilfeabgabe, BB 1983, 2254 f.

Huber, Ernst-Rudolf, Zur Problematik des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen, DÖV 1955, 129 ff.

Imig, Klaus / Kiess, Adolf / Hornung, Volker / Kessler, Andrea, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. Stand November 1996, Stuttgart, Berlin, Köln (zit.: Imig / Hornung, Baden-Württemberg)

Ipsen, Hans-Peter, Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, DVBl. 1976, 653 ff.

Isensee, Josef, Steuerstaat als Staatsform, in: Hamburg, Deutschland, Europa, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S.409 ff. (zit.: Isensee)

Isensee, Josef, Die verdrängten Grundpflichten des Bürgers, DÖV 1982, 609 ff.

Jäde, Hennig / Weigl, Monika / Dirnberger, Franz, Schwerpunkte des neuen Bauordnungsrechts, BayVBl. 1994, 321 ff.

Jarass, Hans D., Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989, 1013 ff.

Jekel, Richard / Oppermann, Winfried / Wieseler, Heiner, Die neue Bauordnung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. Mainz 1997

Kim, Sung-Soo, Rechtfertigung von Sonderabgaben, Berlin 1990

Kimminich, Otto, Das Grundrecht auf Eigentum, JuS 1978, 217 ff.

Kirchhof, Ferdinand, Die Höhe der Gebühr, Berlin 1981

Kirchhof, Ferdinand, Der Baden-Württembergische „Wasserpfennig“, NVwZ 1987, 1031 ff.

Kirchhof, Ferdinand, Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, DVBl. 1987, 554 ff.

Kirchhof, Ferdinand, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltafgaben an ausgewählten Beispielen, DÖV 1992, 233 ff.

Kirchhof, Paul / Walter, Hannfried, Die verfassungsrechtliche Problematik des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, NJW 1970, 1575 ff.

Kirchhof, Paul, Rechtsmaßstäbe finanzstaatlichen Handelns, JZ 1979, 153 ff.

Kirchhof, Paul, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39 (1981), 213 ff.

Kirchhof, Paul, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, JZ 1982, 305 ff.

Kirchhof, Paul, Die Finanzierung des Leistungsstaates, die verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Abgabenhöhe, Jura 1983, 505 ff.

Kirchhof, Paul, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505 ff.

Kirchhof, Paul, Die Kunst der Steuergesetzgebung, NJW 1987, 3217 ff.

Kleffner, Walter, Kommentar zur Garagenordnung, Berlin 1958

Klein, Franz, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben - ihre Abgrenzung zu den Steuern, DStR 1981, 275 ff.

Klein, Hans H., Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, DÖV 1965, 755 ff.

Kloepfer, Michael, Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, 1585 ff.

Kloepfer, Michael, Die lenkende Gebühr, AöR 97 (1972), 232 ff.

- Kloepfer, Michael**, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, 593 ff.
- Kloepfer, Michael / Malorny, Michael**, Öffentliche Abgaben, JA 1976, 41 ff.
- Kloepfer, Michael / Malorny, Michael**, Grundzüge der Finanzverfassung, JA 1976, 46 ff.
- Kloepfer, Michael**, Staatsaufgabe Umweltschutz, DVBl. 1979, 639 ff.
- Kloepfer, Michael**, Zur aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Abwasserabgabenscheide, JZ 1983, 742 ff.
- Knieps, Günter**, Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und Lösungsansätze, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 191, S.7 ff.
- Koch, Hans / Moldovsky, Paul / Rahm, Wolfdietrich**, Bayerische Bauordnung, Kommentar, Ordner I, 7. - 9. Aufl., Stand November 1996 (zit.: Koch / Moldovsky, BayBO)
- Köck, Wolfgang**, Der „Wasserpennig“ und das Abgabenrecht, UPR 1991, 7 ff.
- Köck, Wolfgang**, Umweltsteuern als Verfassungsproblem, JZ 1991, 692 ff.
- Köck, Wolfgang**, Umweltabgaben - Quo vadis?, JZ 1993, 59 ff.
- Köck, Wolfgang**, Indirekte Steuerung im Umweltrecht: Abgabenerhebung, Umweltschutzbeauftragte und „Öko-Auditing“, DVBl. 1994, 27 ff.
- Kroymann, Albrecht**, Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, in: Schriftenreihe der deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 190, S.53 ff.
- Lammich, Klaus / Ostowski, Martin**, von, Personenbeförderungsrecht, Neuwied, Krieffel, Berlin 1996
- Laux, Eberhard**, Die „verselbständigten Verwaltungsträger“ in der wissenschaftlichen Diskussion, DÖV 1981, 861
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus / Hesselberger, Dieter**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Auflage, Band I, Stand: Juli 1997
- Lehner, M.**, Finanzverfassungsrecht: Abgrenzung zwischen Steuer und Sonderabgabe, JA 1985, 302 ff.
- Lenz, Wolfgang / Heintz, Detlef**, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., Köln 1996
- Lerche, Peter**, Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, 486 ff.
- Ley, Richard / Messer, Norbert**, Grundriß des Baurechts für Rheinland-Pfalz, 6. Aufl. Koblenz 1995 (zit.: Ley / Messer, Rheinland-Pfalz)
- Linckelmann, Karl**, Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der „mittelbaren Staatsverwaltung“, DÖV 1959, 561 ff.
- Lorenz, Dieter**, Die öffentliche Sache als Instrument des Umweltschutzes, NVwZ 1989, 812 ff.

- Loritz, Karl-Georg**, Das Grundgesetz und die Grenzen der Besteuerung, NJW 1986, 1 ff.
- Lütke**, Hermann, Reichsgaragenordnung, Frankfurt a. M. 1964
- Mattern, Gerhard**, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, 1405 ff.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman**, Grundgesetz, Kommentar, Band II, Stand: Oktober 1996
- Mayer, Otto**, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., Berlin 1924; Neuauflage von 1961
- Meyer, Klaus J.**, Regionalisierung und Wettbewerb in Europa - Ein Vergleich, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 190: Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, S.29
- Meßerschmidt, Klaus**, Sonderabgaben und Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1987, 925 ff.
- Meessen, Karl Matthias**, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, BB 1971, 928 ff.
- Meessen, Matthias**, Vermögensbildungspläne und Eigentumsgarantie, DÖV 1973, 812 ff.
- Metz, Reiner / Wente, Volker**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.), Nahverkehrspläne, Gutachtliche Stellungnahme zu ihrer rechtlichen Bedeutung, Köln 1996
- Michel, Eduard / Zeitler, Franz-Christoph**, Zur Verfassungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Berufsausbildungsabgabe - Zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz, BB 1976, 1037 ff.
- Michel, Eduard**, Sonderabgaben: Instrument zur beliebigen Manipulation der Finanzverfassung ?, BB 1984, 1607 ff.
- Montada, Manfred**, Der ÖPNV in der Bundesrepublik - einer der größten Verkehrsmärkte weltweit, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 190: Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, S.86 ff.
- Mühl-Jäckel, Margarete**, Bodenverkehrsrecht und Bebauungsrecht in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DVBl. 1986, 545 ff.
- Müller, Fritz-Heinz / Weiss, Hanns-Reinhard / Elzer, Michael / Allgeier, Erich / Jasch, Erich / Skoruppa, Gerhard**, Das Baurecht in Hessen, Bd. 1, Stand Juli 1996, Stuttgart, München
- Müller, Klaus**, Der Steuerbegriff des Grundgesetzes, BB 1970, 1105 ff.
- Müller, Wolfgang**, Chancen und Herausforderungen an einen Verkehrsverbund, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), Reihe B 191: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, S.80 ff.
- Murswiek, Dieter**, Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht, JZ 1988, 985 ff.
- Murswiek, Dietrich**, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr: Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Bd. 1., Die Innenverkehrszufahrtsabgabe, Baden - Baden 1993

Murswiek, Dietrich, Nahverkehrsabgaben - zulässige Instrumente zur Verringerung des IV, in: Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.), Der Nahverkehr, Heft 5/93, Köln, S.8 ff.

Mußnug, Reinhard, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, 259 ff. (zit.: Mußnug)

Neuffer, Otto / **Arnim**, Achim, von / **Schlottbeck**, Karlheinz, Das neue Baurecht in Baden-Württemberg, Band IV, Stand Dezember 1996, Stuttgart, München Hannover

Nöthe, H., ÖPNV vor Ort: Konzept, Finanzierung und Nutzen, in: Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (Hrsg.), Nahverkehrsforschung '95, Statusseminar XXI, gemeinsam veranstaltet vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und vom Bundesministerium für Verkehr, im Auftrag des BMBF und BMV, Ottobrunn 1996, S.157 ff. (zit.: Nöthe)

Nussbaum, Ulrich J., Parafiskalische Abgaben und EG-Wettbewerbsrecht, DVBl. 1994, 1176 ff.

Obermayer, Klaus, Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, 625 ff.

Ortloff, Karsten-Michael, Die Entwicklung des Bauordnungsrechts seit 1979, NVwZ 1982, 75 ff.

Osterloh, Lerke, Verfassungsfragen der Künstlersozialabgabe, NJW 1982, 1617 ff.

Osterloh, Lerke, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben - BVerfGE 55, 274, JuS 1982, 421 ff.

Osterloh, Lerke, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, NVwZ 1991, 823 ff.

Ossenbühl, Fritz, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, 649 ff.

Pagenkopf, Hans, Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote im bundesstaatlichen Finanzausgleich, DÖV 1979, 613 ff.

Papier, Hans-Jürgen, Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, 787 ff.

Patzig, Werner, Steuern - Gebühren - Beiträge und „Sonderabgaben“, - Überlegungen aus Anlaß der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungs- und zur Schwerbehindertenabgabe -, DÖV 1981, 729 ff.

Pielow, Ludger, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1979, 15 ff.

Pietzcker, Jost, Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, - Das Beispiel „Wasserpennig“, DVBl. 1987, 774 ff.

Reisnecker, Helmut, Ablösung der Garagenbaupflicht, BayVBl. 1968, 9 ff.

Ritch, Maria, Investitionshilfeabgabe - doch verfassungswidrig?, NJW 1984, 1438 ff.

Reupke, Marc-Jobst, Nahverkehrsabgaben, in: Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.), Der Nahverkehr, Heft 7 / 92, Köln, S.47 ff.

Ronellenfitsch, Michael, Kfz-Halter als Störer: Eine beunruhigende Konzeption zur Verkehrsberuhigung, DAR 12/94, 490 ff.

Rönnau, Hans Joachim, Beispielhafte Entwicklung verbesserter ÖPNV-Organisationsstrukturen in den neuen Bundesländern, in: *Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH* (Hrsg.), *Nahverkehrsforschung '95, Statusseminar XXI*, gemeinsam veranstaltet vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und vom Bundesministerium für Verkehr, im Auftrag des BMBF und BMV, *Ottobrunn 1996*, S.159 ff. (zit.: Rönnau)

Rozek, Jochen, Feuerwehrdienstpflicht, Feuerschutzabgabe und die „neue Formel“ des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 GG, *BayVBl. 1993*, 646 ff.

Rüfner, Wolfgang, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, *DVBl. 1970*, 881 ff.

Rupp, Hans Heinrich, Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, *NJW 1968*, 569 ff.

Sander, Eberhard, Der „Wasserpfennig“ - eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung, *DVBl. 1990*, 18 ff.

Schachel, Jens, Geldleistungsauflagen, *DVBl. 1980*, 1038 ff.

Schachel, Jens, Instrumente des Umweltschutzes, *NuR 1982*, 206 ff.

Scheuner, Ulrich, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, *VVDStRL 11 (1954)*, 1 ff.

Schlez, Georg, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 4. Aufl. München 1996

Schmidt-Abmann, Eberhard (Hrsg.) / **Badura, Peter** / **Friauf, Karl-Heinz** / **Breuer, Rüdiger** / **Krebs, Walter**, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 10. Aufl., Berlin, New York 1995 (zit.: Badura / Friauf, *Besonderes Verwaltungsrecht*)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / **Schäfer, Hans-Jürgen**, *Besteuerung und Eigentum*, *DÖV 1980*, 489 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / **Klein, Franz**, *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Auflage, Neuwied-Frankfurt am Main, 1990, Art. 14 GG, Bearbeiter: **Schmidt-Bleibtreu**

Schmidt, Walter, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, *NVwZ 1991*, 36 ff.

Schröder, Meinhard, Lenkungsabgaben im Umweltschutzrecht am Beispiel der Abwasserabgabe, *DÖV 1983*, 667 ff.

Selmer, Peter, Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, *DStZ (A) 1975*, 396 ff.

Selmer, Peter, Finanzordnung und Grundgesetz, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, *AöR 101 (1976)*, 239 ff., 399 ff.

Selmer, Peter, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, *GewArch. 1981*, 41 ff.

Selmer, Peter, Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht: ein Beitrag zum Umweltschutz durch Sonderabgaben und Steuern, Berlin 1996

- Sendler, Horst**, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, 16 ff.
- Sendler, Horst**, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs, DÖV 1974, 217 ff.
- Sendler, Horst**, Grundprobleme des Umweltrechts, JuS 1983, 255 ff.
- Seifert, Karl-Heinz / Hömig, Dieter**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. Baden-Baden 1991 (zit.: Seifert / Hömig)
- Simon, Alfons**, Die neue Bayerische Bauordnung aus der Sicht der Praxis, „Eine Baurechtsrevolution findet nicht statt“, BayVBl. 1994, 332 ff.
- Starck, Christian**, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S.193 ff. (zit.: Starck)
- Stäbler, Franz**, Finanzrechtliche Auswirkungen des Investitionshilfe-Urteils, BayVBl. 1985, 165 ff.
- Steiner, Udo**, Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl. 1992, 1561 ff.
- Steiner, Udo**, Örtliche Verkehrsplanung zwischen Staatseinwirkung und Selbstverwaltung, in: **Grupp, Claus / Ronellenfisch, Michael** (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, Berlin 1995, S.101 ff.
- Steiner, Udo**, Umwelt- und planungsrechtliche Fragen alter und neuer Verkehrssysteme, DAR 1996, 121 ff.
- Stettner, Rupert**, Die Bindung der Gemeinde durch den Folgekostenvertrag, AöR 102 (1977), 544 ff.
- Stober, Rolf**, Finanzierung der Wirtschaftsverwaltung durch Abgaben, JA 1988, 251 ff.
- Thiel, Fritz / Frohberg, Günther**, Garagenbaurecht der Bundesländer, Düsseldorf 1965
- Tiedemann, Paul**, Die Verpackungsabgabe als Instrument kommunaler Abfallvermeidungspolitik, DÖV 1990, 1 ff.
- Tipke, Klaus**, Anwendung des Gleichheitssatzes im Steuerrecht - Methode oder irrationale Spekulation, BB 1973, 157 ff.
- Tipke, Klaus**, Das Steuerrecht in der Rechtsordnung, JZ 1975, 558 ff.
- Tipke, Klaus**, Ungleichmäßigkeit der Besteuerung, BB 1986, 601 ff.
- Vogel, Klaus**, Die Besonderheit des Steuerrechts, DStZ (A) 1977, 5 ff.
- Vogel, Klaus**, Lenkungssteuern und Eigentumsgarantie, BayVBl. 1980, 523 ff.

Vogel, Klaus, Die bundesstaatliche Finanzverfassung des GG (Art. 104 a bis 108 GG), JA 1980, 577 ff.

Voigt, Rüdiger, Umweltafgaben im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftslenkung und Kostenzurechnung, DVBl. 1980, 985 ff.

Voigt, Rüdiger, Das Verursacherprinzip im Umweltrecht, WiVerw 1983, 142 ff.

Wendt, Rudolf, Die Gebühr als Lenkungsmittel, Hamburg 1975

Wendt, Rudolf, Besteuerung und Eigentum, NJW 1980, 2111 ff.

Weyreuther, Felix, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, 161 ff.

Wilke, Dieter, Über Verwaltungsverantwortung, DÖV 1975, 509 ff.

Wilms, Heiner, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr: Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Bd. 2., Die Pendler- und Großveranstaltungsabgabe, Baden-Baden (zit: Wilms)

Wilms, Heiner, Die abgabenrechtliche Qualifizierung des „Kohlepennings“, NVwZ 1995, 550 f.

Wilke, Dieter, Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973

Zacher, Hans, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, 3 ff.

Zeiselmaier, Josef, Die Novelle zum PBefG, in: Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Der Nahverkehr, Heft 11 / 95, Köln, S.8 ff.

Ziegler, Jürgen, Zur Ablösung der Stellplatzpflicht - Ansprüche bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Beiträge -, DÖV 1984, 831 ff.

Zimmermann, Franz, Grundrechtsbindung bei der Finanzierung öffentlicher Sach- und Dienstleistungen durch spezielle Entgelte, DVBl. 1989, 901 ff.

Zitzewitz, Bogislav, von, Altöl als Rechtsproblem, Frankfurt, Bern, New York, Paris, 1987

Materialsammlung

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (Hrsg.),
Bayerische Verkehrspolitik, München 1994

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Forschung Stadtverkehr, Reihe Auswertungen -
Zusammenfassende Auswertung von Forschungsarbeiten zum Radverkehr in der Stadt,
Heft A 7, 1991, Bergisch Gladbach / Berlin / Bonn 1991

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Die neue ÖPNV-Förderung, in: Verkehrsnachrichten,
Heft 4/5 / 1992, Bonn, 13 ff.

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), direkt, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in
den Gemeinden, 48 / 1994, Bonn - Bad Godesberg 1994 (zit.: BMV, direkt 48)

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), direkt, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in
den Gemeinden, 49 / 1995, Bonn - Bad Godesberg 1995 (zit.: BMV, direkt 49)

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Das Bundesministerium für Verkehr stellt sich vor,
2. Aufl. Bonn 1995

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Regionalinformationen im Personenverkehr ausgewählter
Regionen in Deutschland, in: Verkehrsnachrichten, Heft 4 / 1995, Bonn, 12

Bundesverkehrsministerium, Bonn (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1996, 25. Jahrgang,
verantwortlich für den Inhalt: Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Förderung kommunaler Verkehrsprojekte, in:
Verkehrsnachrichten, Heft 11 / 1996, Bonn, 6

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Der Schulbus im öffentlichen Personennahverkehr, in:
Verkehrsnachrichten, Heft 12 / 1996, Bonn, 7 ff.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten,
Vorrang für den ÖPNV, Wiesbaden 1994

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS),
Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen, Ruhender Verkehr in Wohngebieten, im
Auftrage des Ministeriums für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen,
Dortmund 1983 (zit.: ILS, Ruhender Verkehr in Wohngebieten)

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS),
Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen, Ruhender Radverkehr,
Vom Fahrradständer zur Fahrradabstellanlage, im Auftrage des Ministeriums für Landes- und Stad-
tentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund 1990 (zit.: ILS, Ruhender Radverkehr)

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS),
Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen, Kommunale Verkehrsentwicklungspla-
nung, im Auftrage des Ministeriums für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-
Westfalen, Dortmund 1991 (zit.: ILS, Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung)

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunalen Straßenbau 1993, Straßenbauförderungsprogramm nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), Düsseldorf 1993

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunalen Straßenbau 1994, GVFG-Straßenbauförderungsprogramm, Düsseldorf 1994

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Trendwende zum Nahverkehr, Programm 1994, Düsseldorf 1994

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Trendwende zum Nahverkehr, Aktionsprogramm 1995 zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs im Straßenraum, Düsseldorf 1995

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunalen Straßenbau 1995, GVFG-Straßenbauförderungsprogramm, Düsseldorf 1995

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Straßenbauförderungsprogramm 1996, Förderung des kommunalen Straßenbaus nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Düsseldorf 1996

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Aktionsprogramm zur Beschleunigung und Attraktivitätssteigerung des kommunalen ÖPNV im Straßenraum in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1996

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Arbeitshilfe für Nahverkehrspläne, Düsseldorf 1996

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Hrsg.), Neue Wege im öffentlichen Personennahverkehr, Bilanz & Ausblick, Hannover 1996

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Jahresbericht der Bundesregierung 1995, Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), 627, 631 (zit.: Jahresbericht 1995)

VVG Gesellschaft zur Vorbereitung des Verkehrsverbundes Berlin / Brandenburg mbH (Hrsg.), Der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, Berlin 1996

Wissmann, Matthias, Forschungskonzept des Bundesministeriums für Verkehr, Bonn 1995

Entscheidungs-Register

- BVerfGE 2, 200
- BVerfGE 3, 162; 407
- BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfeabgabe); 144
- BVerfGE 6, 37
- BVerfGE 7, 244
- BVerfGE 8, 260; 274 (Preisausgleichsabgabe)
- BVerfGE 9, 291
- BVerfGE 11, 105
- BVerfGE 13, 167 (Feuerwehrausgleichsabgabe); 181; 261
- BVerfGE 16, 64
- BVerfGE 17, 287 (Hebammenabgabe)
- BVerfGE 18, 274 (Mehrwertabgabe); 315 (Milchausgleichabgabe)
- BVerfGE 19, 206; 303; 342
- BVerfGE 20, 150; 257
- BVerfGE 21, 362
- BVerfGE 22, 413
- BVerfGE 23, 12; 127; 288; 353
- BVerfGE 26, 327
- BVerfGE 27, 58; 344; 364
- BVerfGE 28, 119 (Spielbankabgabe)
- BVerfGE 29, 402 (Konjunkturzuschlag)
- BVerfGE 30, 292; 367
- BVerfGE 32, 145
- BVerfGE 35, 221; 263
- BVerfGE 36, 66 (Stabilitätzuschlag)
- BVerfGE 37, 1 (Weinwirtschaftsabgabe)
- BVerfGE 38, 61
- BVerfGE 40, 261
- BVerfGE 42, 223
- BVerfGE 45, 274
- BVerfGE 47, 1
- BVerfGE 49, 89; 343

BVerfGE 50, 217; 262; 290

BVerfGE 53, 257

BVerfGE 55, 274 (Berufsausbildungsabgabe/Arbeitsplatzförderungsgesetz); 305

BVerfGE 57, 139 (Schwerbehindertenabgabe)

BVerfGE 58, 245

BVerfGE 61, 126

BVerfGE 63, 312

BVerfGE 65, 196; 325

BVerfGE 67, 256 (Investitionshilfeabgabe)

BVerfGE 68, 287

BVerfGE 70, 101; 219

BVerfGE 72, 200

BVerfGE 74, 129

BVerfGE 75, 78; 108 (Künstlersozialversicherung)

BVerfGE 76, 1

BVerfGE 78, 232; 249 (Fehlbelegungsabgabe)

BVerfGE 79, 29

BVerfGE 81, 108; 156

BVerfGE 82, 159 (Absatzfonds)

BVerfGE 84, 239

BVerfGE 85, 337

BVerfGE 89, 132

BVerfGE 91, 186 (Kohlepfennig)

BVerfGE 92, 91 (Feuerwehrabgabe)

BVerfGE 93, 319 (Wasserpennig)

BVerwGE 2, 122

BVerwGE 29, 261

Univ.-Bibliothek
Regensburg