ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gawel, Erik

Article — Digitized Version

Kommunale Gebühren auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gawel, Erik (1994) : Kommunale Gebühren auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 9, pp. 469-474

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137165

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Erik Gawel

Kommunale Gebühren auf dem Prüfstand

Die von den Städten und Gemeinden erhobenen kommunalen Benutzungsgebühren für Abwasser- und Abfallentsorgung stehen gegenwärtig verstärkt in der Kritik. Den Kommunen werden dabei Gewinnverschleierung und Subventionierung des allgemeinen Haushalts vorgeworfen. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat zur Frage der Entgeltkalkulation von kommunalen Gebühren unlängst ein erneutes Grundsatzurteil gefällt. Welche Bedeutung hat dieses Urteil für die Gebührenfestsetzung?

Die Benutzungsgebühren der Städte und Gemeinden stehen gegenwärtig erneut in der Kritik. Nachdem im vergangenen Jahr der Bund der Steuerzahler in Nordrhein-Westfalen eine breit angelegte Öffentlichkeitsaktion gegen vermeintlich mißbräuchliche Entgeltkalkulation und überhöhte Gebühren der Kommunen gestartet hatte, hat nunmehr auch das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster in einer ersten von zahlreichen Entscheidungen über die Gebührenpraxis nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden eine teilweise Abkehr von seiner bisherigen ständigen Rechtsprechung vollzogen. Die Auseinandersetzungen werden begleitet von einer intensiven wissenschaftlichen Diskussion, die seit der Verabschiedung kameralistischer Kalkulationsverfahren vor gut 25 Jahren in den Kommunalabgabengesetzen der Länder unvermindert anhält. Während einige Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, jüngst auch Sachsen) zum Anschaffungswertprinzip übergegangen sind, bleibt die Rechtslage in den übrigen Ländern auch nach zahllosen OVG-Judikaturen zu dieser Frage letztlich offen.

Mit der unlängst ergangenen erneuten Grundsatzentscheidung des OVG Münster vom 5. August 1994[1] kommt eine über Monate hinweg geführte, heftige Diskussion zu einem vorläufigen Ende. Das aktuelle Urteil darf in seiner Bedeutung freilich nicht überschätzt werden, denn zunächst hat der Richterspruch nur für Nordrhein-Westfalen unmittelbare rechtliche Bedeutung; auch steht die Judikatur unter dem Vorbehalt landesrechtlicher Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes (KAG), welche durch den Landesgesetzgeber jederzeit änderbar sind. Schließlich darf wohl angenommen werden, daß dieses Urteil sicherlich nicht die letzte Grundsatzentscheidung des Senats zur Gebührenfrage darstellt. Die Urteilsbegründung spiegelt denn auch das Vorläufige lediglich *eines* von mittlerweile bereits zahlreichen obergerichtlichen Urteilen inmitten einer komplexen gebührenpolitischen Umbruchsituation mit unklarer landesgesetzlicher Grundlage und unverändert strittigen betriebswirtschaftlichen Grundsatzfragen der Kostenrechnung.

Die konkreten Auswirkungen für die von dem Urteil unmittelbar betroffene Stadt halten sich überdies in engen Grenzen: Zunächst hat das Gericht den Ansatz von Wiederbeschaffungszeitwerten für die Bemessung kalkulatorischer Abschreibungen des Anlagevermögens kommunaler Entsorgungshaushalte – in Fortführung seiner ständigen Rechtsprechung – bestätigt. Allerdings soll die Verrechnung kalkulatorischer Wertminderungen bei bereits voll abgeschriebenen Wirtschaftsgütern mit unerwartet längerer Nutzungsdauer unzulässig sein[2]. Mit Blick auf den Ansatz kalkulatorischer Zinsen für das zur Leistungserstellung aufgewandte Kapital erkannte das Gericht jedoch – unter Aufgabe seiner bisherigen Position – auf den obligatorischen Ansatz historischer Anschaffungswerte[3]. Zugleich wurde jedoch der Spielraum für

Dr. Erik Gawel, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.

[1] OVG Münster: Urteil vom 5. 8. 1994 – 9 A 1248/92.

[2] Kritisch hierzu E. Gawel: Zur Kostenrelevanz voll abgeschriebener Anlagegüter in der Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren, erscheint demnächst.

[3] Im einzelnen zu dieser Problematik E. Gawel: Zur kalkulatorischen Verzinsung des Kapitals kommunaler Gebührenhaushalte, in: Der Gemeindehaushalt, 95. Jg. (1994), erscheint in Heft 10.

den kalkulatorischen Zinsfuß auf maximal 8% deutlich erweitert. Im konkreten Fall ergaben die Beanstandungen des Gerichts eine effektive Kostenüberschreitung von 5,13% – eine Größenordnung, die nur knapp über der gerichtlichen Unerheblichkeitsschwelle von 3% liegt.

Aspekte der aktuellen Gebührendiskussion

Wenngleich sich das OVG-Urteil daher als von lediglich begrenzter unmittelbarer rechtlicher Gestaltungswirkung erweist, so ist doch die Signalwirkung erheblich, die es mit der teilweisen Aufgabe bisheriger Spruchpraxis vor dem Gesamtzusammenhang gemeindlicher Entgeltgestaltung gewinnt. Denn die hiervon berührten Aspekte der gegenwärtigen Gebührendiskussion reichen weit über die bislang ungelösten Fragen der *betriebswirtschaftlichen Entgeltkalkulation im Recht der Benutzungsgebühren hinaus:*

☐ Zunächst ist die *Gebührenrelevanz verstärkter kommunaler Umweltschutzanstrengungen* in den Blick zu nehmen[4]. Der durch Umweltschutzauflagen in den Bereichen Abfall und Abwasser in der jüngsten Vergangenheit im Kommunalbereich ausgelöste Investitionsschub beginnt sich nunmehr im Wege der Weiterwälzung über Gebühren kostenmäßig bemerkbar zu machen. Daß die Zustimmung zu ökologischen Ausgabenprogrammen unter dem Eindruck verspätet spürbarer Lasten erodiert, kann gegenwärtig erneut beobachtet werden. Die empirisch festzustellenden Gebührensteigerungen der letzten Jahre spiegeln aber nicht zuletzt gesellschaftliche Anforderungen an eine leistungsfähige Ökologiepolitik im Kommunalbereich wider, deren nunmehr aufgedeckte Kosten zurückgewiesen werden[5].

☐ *Ökologisierung kommunaler Benutzungsentgelte:* Die umwelt- und gebührenpolitische Diskussion kreist darüber hinaus verstärkt um die Möglichkeit einer umfassenden „Ökologisierung" des Kommunalabgabenrechts[6]. Als diskussionsbeherrschende Leitfrage gilt das Problem, wie das bestehende Gebühreninstrumentarium zum Zwecke einer ökonomisch rationalen Nutzung kommunaler Umweltdienste verändert und damit als Mittel dezentraler Umweltpolitik zur Bewältigung ökologischer Probleme im Einflußbereich von Städten und Gemeinden eingesetzt werden kann. Bestrebungen zur Öffnung des Gebührenbegriffs für volkswirtschaftliche Lenkungszwecke und ökologisierte Entgeltgestaltungen gehen damit zum Teil weit über die geltende kommunalabgabenrechtliche Kalkulationsgrundlage hinaus.

☐ Schließlich sind Fragen *privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung und effizienter Verwaltungsorganisation* angesprochen: Auch die intensive Privatisierungsdebatte der jüngeren Vergangenheit um private Organisationsformen kommunaler Entsorgungsdienste[7] ist mit der Gebührenfrage verzahnt. Dies zeigt die aktuelle Diskussion um die umsatzsteuerliche Behandlung hoheitlicher Aufgabenerfüllung der Gemeinden besonders deutlich: Die vom Bundesfinanzministerium geplante Einstufung von Abwasser- und Abfallentsorgungseinrichtungen als Betriebe „gewerblicher Art" soll die gegenwärtig bestehende umsatzsteuerliche Diskriminierung privatwirtschaftlicher und hoheitlicher Leistungserstellung beseitigen[8]. Aber auch die Frage, wie eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf kommunaler Ebene durch entsprechende Gestaltung von Gebühren und Preisen ermöglicht bzw. erleichtert werden kann, verweist auf die Bedeutung, die einem kommunalen Entgeltsystem für die Realisierung kommunalpolitischer Deregulierungs-, Privatisierungs- und Effizienzsteigerungsziele zukommt.

Die in jüngster Zeit besonders intensiv geführte Diskussion und die zunehmend massiv vorgebrachte Kritik

---

[4] Zum Problemkreis kommunalen Umweltschutzes siehe W. Hoppe: Umweltschutz in den Gemeinden, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 105. Jg. (1990), S. 609 ff.; aus ökonomischer Sicht auch Th. Ebert: Möglichkeiten kommunaler Umweltpolitik. Umweltpolitische Kompetenzen im föderalen System der BRD, Kassel 1992.

[5] So wohl der Hinweis auf „überzogene" gemeindliche Umweltschutzanforderungen, Städtetag NRW: Pressedienst Nr. 101 vom 8. 8. 1994.

[6] So z.B. bei F. Chantelau, U.-H. Möker: Ökologisierung kommunaler Gebühren. Abfall- und Abwassergebühren als Instrumente der Umweltpolitik, Taunusstein 1989; H. Bals, A. Nölke: Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren. Ansätze für eine ökologische Neuorientierung des Kommunalabgabenrechts, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 39. Jg. (1990), S. 201-225; A. Wiebe, H.-H. Lindemann: Gebührenstruktur als Anreiz für Abfallvermeidung und -verwertung, in: Der Städtetag, 43. Jg. (1990), S. 451-454; F. Zimmermann: Ökologisch orientierte kommunale Gebühren, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 40. Jg. (1991), S. 221-225; F. Brückmann: Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer Umweltorientierung der gemeindlichen Gebührenkalkulation, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 40. Jg. (1991), S. 141-148; H. Mohl, J. Backes: Ökologisierung kommunaler Gebühren? – Zugleich ein Beitrag zur Frage der Notwendigkeit einer Änderung des KAG NW –, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 3/1991, S. 50-53; L. Sander: Kommunale Abgaben als ökonomischer Anreiz zur Lösung städtischer Umweltprobleme, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 (1992), S. 167-179; V. Holzkämper: Kommunale Umweltlenkungsabgaben, Frankfurt/M. u.a. 1993; E. Gawel: Ökologisch orientierte kommunale Gebühren? Zur Renaissance der Kommunalabgaben als umweltpolitisches Lenkungsinstrument, erscheint demnächst.

[7] Hierzu statt vieler nur F. Schoch: Privatisierung der Abfallentsorgung, Köln u.a. 1994, sowie die Beiträge in J. Ipsen (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln u.a. 1994. Zur Effizienzdiskussion auch O. Roloff, Chr. Pilder: Kostenüberwälzung versus Rationalisierung in der kommunalen Leistungsverwaltung am Beispiel der Abfallbeseitigung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 23 (1984), S. 215-234; sowie K.-H. Ostholthoff, F. P. Nikulski u.a.: Umweltdiskussion: Kommunale Abwasserbeseitigung auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg. (1990), S. 229-252.

[8] Hierzu im Überblick St. Bach: Umsatzsteuerliche Konsequenzen der privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Bereich hoheitlicher Aufgaben, in: Steuer und Wirtschaft, 71. Jg. (1994), S. 51-57.

an dem Kalkulationsgebaren der Städte und Gemeinden[9] darf nicht vergessen lassen, daß die Grundmuster der nunmehr vorgetragenen Argumentation prinzipiell seit Einführung betriebswirtschaftlicher Preiskalkulation und der Verabschiedung kameralistisch-finanzwirtschaftlicher Gebührenbedarfsbestimmungsverfahren in den Kommunalabgabengesetzen der Länder Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre nahezu unverändert die Diskussion bestimmen, ohne daß dabei ein Konsens über die „richtige" Gebührenhöhe hätte hergestellt werden können oder auch nur in Aussicht wäre.

Wiederbeschaffungszeitwerte im Gebührenrecht

Neu sind daher keinesfalls die Argumente, die nunmehr gegen die Kalkulationspraxis zu Wiederbeschaffungswerten und die Anwendung anderer betriebswirtschaftlicher Kalkulationsmethoden erwerbswirtschaftlicher Betriebe im Kommunalbereich vorgebracht werden. Wohl aber haben die veränderte quantitative Dimension und der gestiegene Stellenwert der Kommunalabgaben speziell im Bereich der umweltpolitisch relevanten Entsorgungshaushalte (Abwasser, Abfall) die seit langem virulenten Einwände gegen eine betriebswirtschaftliche Entgeltkalkulation im öffentlich gebundenen Bereich erneut katalysiert. Auch das heftige Ringen um die Neubestimmung von Auftrag und Durchführung staatlicher Aufgabenerfüllung speziell im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge[10] läßt das zentrale Problem der Gebührenermittlung erneut an Bedeutung gewinnen.

Vor dem Hintergrund dieser gegenwärtig zu verzeichnenden Umbruchphase einer grundsätzlichen Neubestimmung kommunaler und hoheitlicher Gestaltungsaufgaben in Verwaltung und Umweltschutz, in der an das System kommunaler Gebühren und Beiträge vielfältige und sich zum Teil widersprechende Anforderungen aus dem gesellschaftlichen Raum herangetragen werden, Kommunalabgaben unter massiven Veränderungsdruck geraten sind und erheblicher politischer und rechtlicher Klärungsbedarf besteht, hatte das OVG Münster lediglich einen vergleichsweise bescheidenen Ausschnitt aus der aktuellen Gebührenproblematik zu behandeln: Steht die Kalkulationspraxis zahlreicher Städte und Gemeinden, kalkulatorische Kosten (Abschreibungen und Zinsen) zu Wiederbeschaffungszeitwerten anzusetzen, also zu *fortgeführten* und um zwischenzeitlich eingetretene Wertveränderungen angepaßten Anschaffungskosten, mit der landesrechtlichen Kalkulationsnorm des einschlägigen § 6 des nordrhein-westfälischen Kommunalabgabengesetzes (KAG NW) in Einklang? Für kommunale Benutzungsgebühren schreibt § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW die „nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige(n) Kosten" als maßgeblich vor, wobei das Gebührenaufkommen die „voraussichtlichen Kosten der Einrichtung ... in der Regel decken" soll (§ 6 Abs. 1 Satz 3).

Entwicklungslinien einer alten Diskussion

Um die Klärung dieser Frage wird bereits seit der Kommunalabgabenreform Anfang der 70er Jahre höchstrichterlich gerungen; die Anzahl der verwaltungs- und oberverwaltungsgerichtlichen Judikaturen zur Bemessung der kommunalen Benutzungsgebühr ist beachtlich; auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich unter den Gesichtspunkten des verfassungsrechtlichen Äquivalenzerfordernisses sowie des Gleichheitsgebotes der Gebühr hierzu bereits geäußert[11]. Bislang allerdings galt danach zumindest in Nordrhein-Westfalen eine ständige Rechtsprechung des OVG dahingehend, daß eine Kalkulation zu Wiederbeschaffungszeitwerten zulässig, d.h. mit der Kalkulation nach „betriebswirtschaftlichen Grundsätzen" vereinbar sei. Der nunmehr im August 1994 erneut urteilende Senat des OVG hatte zuletzt in seiner Entscheidung vom 27. 10. 1992[12] sämtlichen Bedenken der Kritiker damit widersprochen, daß eine wiederbeschaffungsorientierte Kalkulation so lange rechtlich nicht beanstandet werden könne, wie diese als Grundsatz der Betriebswirtschaftslehre anzuerkennen sei; abweichende Stimmen in der Literatur stünden dem nicht entgegen, soweit die inkriminierten Verfahren nicht schlechthin als betriebswirtschaftlich unhaltbar anzusehen seien.

Da seit dem Grundsatzurteil von 1992 zwischenzeitlich zwar eine erkennbare Steigerung der Verlautbarung von Gebührenkritik in der Öffentlichkeit eingetreten ist, aber zugleich ersichtlich keine neuen Argumente über den Verhandlungsstand von 1992 hinaus vorgelegt worden sind, hat weniger der Tatbestand als vielmehr seine richterliche Würdigung eine teilweise Veränderung erfah-

---

[9] Siehe hierzu nur in jüngster Zeit W. von Zwehl: Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 58. Jg. (1988), S. 155-177; ders.: Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, in: Der Betrieb, 42. Jg. (1989), S. 1345-1354; G. Brüning: Elementare Mängel der Gebührenkalkulation kommunaler Einrichtungen, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 39. Jg. (1990), S. 22-25, 41-45; S. Reichstein: Die Strapazierung der Kommunalbenutzungsgebühr in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 90. Jg. (1989), S. 1-4; H. Brawanski: Verzinsung des Anlagekapitals nach Wiederbeschaffungswerten, in: Der Gemeindehaushalt, 89. Jg. (1988), S. 148-150; K.-H. Ostholthoff: Kalkulatorische Kosten und Substanzerhaltung, Düsseldorf 1993.

[10] Hierzu allgemein auch E. Laux: Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung. Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle, in: Der Gemeindehaushalt, 95. Jg. (1994), S. 169-174.

[11] Siehe zuletzt BVerwG: Beschluß vom 25. 3. 1985 – 8 B 11.84.

[12] OVG Münster: Urteil vom 27. 10. 1992 – 9 A 835/91, 14 K 1842/89.

ren. Wie ferner der Blick auf Judikaturen anderer Obergerichte erweist[13], bestehen insgesamt erhebliche Unsicherheiten bei der konkreten Abgrenzung rechtlich zulässiger Kalkulationsverfahren. Auch die seit der Kommunalabgabenreform einsetzende Veröffentlichungsflut zum Thema[14] läßt in ihrer unverändert kontroversen Auseinandersetzung wohl keinen anderen Schluß zu, als daß ein Konsens über eine verbindliche Auslegung „betriebswirtschaftlicher Grundsätze" für kostenrechnende Einrichtungen der Kommunen auf diskursive Weise oder im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht zu gewinnen ist.

Entsprechend haben andere Landesgesetzgeber bereits Konsequenzen dahingehgend gezogen, daß der Ansatz von Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten in der gemeindlichen Kostenkalkulation obligatorisch wird[15]. Allerdings bietet das klarstellende Tätigwerden des Landesgesetzgebers keine Gewähr für ein Verstummen der Diskussion, wie die Kritik an der restriktiven Gebührenpolitik Bayerns zeigt[16]. Auch die zuvor bereits angesprochenen Bestrebungen, den gebührenrelevanten Kostenbegriff nach volkswirtschaftlichen Maßstäben neu zu formulieren und damit materiell auszudehnen („Ökologisierung kommunaler Gebühren"), entfalten vor dem Hintergrund ausgabenorientierter Gebührenkonzepte erst recht neue Sprengkraft.

[13] Siehe nur OVG Lüneburg: Urteil vom 9. 10. 1990 – 9 L 279/89.

[14] Statt vieler (neben den in Fußnote 5 genannten Arbeiten) D. Budäus: Finanzierungspotential einer kostendeckenden Gebührenpolitik öffentlicher Einrichtungen aufgrund von Spielräumen bei der Kostenerfassung und -bewertung, in: Verwaltungs-Archiv, 69. Jg. (1978), S. 361-376; W. von Zwehl: Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, in: Der Betrieb, 42. Jg. (1989), S. 1345-1354; A. Traumann-Reinheimer: Umfang und Bewertung der Kosten lt. § 6 KAG NW. Untersuchung zur Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Prinzipien in den Kostenrechnungen gemeindlicher Gebührenhaushalte als Grundlage der Kalkulation von Benutzungsgebühren, Frankfurt/M., Mannheim 1977; K. Giesen: Kostenrechnung in der kommunalen Haushaltswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart u.a. 1980; U. Daneke: Kostendeckung und Grenze der Vertretbarkeit bei Benutzungsgebühren für kommunale Einrichtungen, in: Der Gemeindehaushalt, 85. Jg. (1984), S. 177-178; A. Dahmen: Betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff im Kommunalabgabenrecht der Benutzungsgebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 39. Jg. (1990), S. 25-28; B. Langenbrinck: Gestaltungsspielräume der Kommunen in der Gebührenpolitik, Diss., Bayreuth 1993; J. Schmidt: Die neuere Rechtsprechung des OVG NW zur Erhebung von Entwässerungsgebühren, in: Städte- und Gemeinderat, 45. Jg. (1991), S. 234-243; E. Gawel: Zur Rechtfertigung von Wiederbeschaffungszeitwerten in der Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 43. Jg. (1994), S. 81-89.

[15] Siehe z.B. die entsprechende Änderung des KAG für Rheinland-Pfalz: F. Zimmermann: Zum neuen Kommunalabgabengesetz von Rheinland-Pfalz, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 35. Jg. (1986), S. 209 ff.; D. Schweer: Das neue Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 35. Jg. (1986), S. 201-202.

[16] Siehe hierzu B. Langenbrinck: Gestaltungsspielräume der Kommunen in der Gebührenpolitik, Diss., Bayreuth 1993; ders.: Ist Art. 8 des bayerischen KAG noch zeitgemäß?, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 43. Jg. (1994), S. 147-152.

Rainer Kemper

Verbraucherschutzinstrumente

Kaum ein Thema hat die Gesetzgebungsorgane der europäischen Staaten in den letzten 30 Jahren mehr beschäftigt als der Verbraucherschutz. Dabei wurden ganz unterschiedliche Mittel eingesetzt, um die Stellung der Verbraucher zu stärken.
Der Autor systematisiert diese Instrumente nach dem Maß des mit ihnen verbundenen staatlichen Zwangs und ihrem Ansatzpunkt in der Anbieter-Verbraucher-Beziehung. Anhand einer ausführlichen Schutzbedürftigkeitsanalyse mißt er dann ihre Effizienz. Aus der Bewertung gewinnt er Vorschläge für die Verbesserung des deutschen Verbraucherschutzrechts. Insgesamt eine umfassende Darstellung der derzeitigen Instrumente des Verbraucherschutzes, die alle auftretenden Fragen zuverlässig beantwortet.
Die Arbeit wurde 1993 mit dem von der Förderergesellschaft der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster vergebenen »Harry-Westermann-Preis« ausgezeichnet.

1994, 550 S., geb., 98,– DM, 764,50 öS, 98,– sFr, ISBN 3-7890-3357-X

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 76484 Baden-Baden

Kostenbegriffe und Gebührenkalkulation

Verbleibt man daher zunächst bei der gegenwärtigen nordrhein-westfälischen Rechtslage, so gilt nach ganz überwiegender Auffassung im Rahmen des KAG der *wertmäßige Kostenbegriff*[17]. Danach soll das Ausmaß verrechneter Kosten Informations- und Lenkungsfunktionen erfüllen, d.h., die Kostenhöhe soll die Vorteilhaftigkeit des Ressourceneinsatzes, gemessen an der jeweils mit der Kostenermittlung verfolgten Zielsetzung, anzeigen. Diese Zielbedingtheit der kostengestützten Gebührenkalkulation führt – unabhängig von der Frage, ob eine konkrete Gebührenberechnung „richtig" und zulässig ist – zu einem zweistufigen Prüfprozeß[18]:

1. Befinden sich die zu prüfenden Kalkulationsgrundsätze in Übereinstimmung mit den vorgegebenen Zielerfüllungsabsichten (zweckmäßige Gebühr)?

2. Sind diese Zielformulierungen selbst rechtlich zulässig?

Kosten, die mit der beabsichtigten Zielerfüllung in Einklang stehen (Kriterium 1) und auf ein rechtlich zulässiges oder wirtschaftlich angemessen erscheinendes Ziel Bezug nehmen (Kriterium 2), sind daher legitime Aufwandsgrößen und keine verschleierten Gewinnbestandteile.

Daß einzelne Gebührenbedarfsberechnungen diesen Ansprüchen nicht gerecht werden und damit in Einzelfällen mißbräuchliche Kostenverrechnungen Platz greifen, soll hier nicht bestritten werden. Sich aus diesem Grunde zugleich von wohlbegründeten Kalkulationsgrundsätzen zu verabschieden, erscheint jedoch wenig überzeugend. Prüft man daher grundsätzlich das zweite der oben genannten Kriterien, so fragt sich letztlich, welche Zwecksetzungen für kalkulatorische Zwecke im öffentlich-gebundenen Bereich als noch legitim oder gar als erforderlich anzusehen sind. Die Auffassungen zu dieser Frage gehen offensichtlich weit auseinander und reichen von streng ausgabenorientierten, pagatorischen Kostenkonzepten über erwerbswirtschaftliche Kostenrechnungsprinzipien bis hin zu ambitionierten Vorstellungen volkswirtschaftlicher Ressourcensteuerung. „Betriebswirtschaftliche Grundsätze" liefern selbst unter Anerkennung des wertmäßigen Kostenbegriffs hierzu kaum präzisierende Handreichungen; sie selbst erweisen sich überdies vor dem Hintergrund ökologisch lenkender Gebührenkonzeptionen als zu eng.

Zumindest dem Versuch, neuere betriebswirtschaftliche Stimmen, die insoweit eine nie verstummte Tradition älteren nominalistischen Denkens fortsetzen, zu einer paradigmatischen Wende in der Anschauung über den Kostenbegriff zu stilisieren und durch unangemessene Überhöhung der durchaus ernstzunehmenden Bedenken gegen nicht-pagatorisches Wirtschaften im Kommunalbereich die politisch nicht oder nur zum Teil gelingende Rechtsänderung gleichsam herbeizudeuten, wurde durch den Richterspruch eine klare Absage erteilt.

Dennoch wird deutlich, daß diese *Auslegungsdiskussion* betriebswirtschaftlicher Grundsätze untrennbar mit einer nie recht geklärten und neuerlich sogar erneut aufgeflammten *Zieldiskussion kommunaler Preispolitik* verwoben ist[19]: Nach welchem Leitbild sollen danach kommunale Benutzungsgebühren speziell in den umweltpolitisch sensiblen Bereichen der Entsorgung künftig zu kalkulieren sein?

Der Versuch des OVG Münster, vor diesem Problemhintergrund eine gesetzesabstrakte Exegese „betriebswirtschaftlicher Grundsätze" vorzunehmen und derartige Grundsätze losgelöst von kommunalspezifischen Anforderungen nicht-gewinnorientierter Betriebe zu ermitteln, erscheint – um eine gebräuchliche juristische Formel zu verwenden – bereits im Ansatz verfehlt. Daß gerade und nur die Übertragung im wesentlichen unbestrittener Grundsätze erwerbswirtschaftlicher Einheiten auf kostenrechnende Kommunalbetriebe Bedenken und Gegenstimmen evoziert und sich damit vielmehr die Frage stellt, wie Stellung und Bedeutung betriebswirtschaftlicher Grundsätze im kommunalabgabenrechtlichen Zusammenhang gemeinwirtschaftlicher Wirtschaftsformen zu sehen sind, wird schlicht negiert. Die erwerbswirtschaftliche, gewinnmaximierende Unternehmung mag ordnungspolitisches und wirtschaftstheoretisches Leitbild betriebswirtschaftlicher Forschungsausrichtung sein, eine erschöpfende Auskunft über den „betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff des KAG"[20] vermag eine für diesen betrieblichen Prototyp entwickelte Kostenrechnung hingegen nicht zu liefern.

Gewinne durch kostendeckende Gebühren?

Soweit das Prinzip wertmäßiger Kosten für die Kalkulation kommunaler Entgelte allgemein anerkannt wird, muß auch der argumentativ zirkuläre Versuch, einen bestimmten (restriktiven) Kostenbegriff aus dem formalen

[17] Zum Begriff näher H.-U. Küpper: Kostenbewertung, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., 1981, Sp. 1015 ff.

[18] Zu dieser methodischen Doppelprüfung bereits E. Gawel: Zur Rechtfertigung ..., a.a.O., S. 81.

[19] Zu diesem Aspekt ausführlich E. Gawel: Gebührenrecht und betriebswirtschaftliche Grundsätze, in: Verwaltungs-Archiv, 86. Jg. (1995), erscheint in Heft 1.

[20] G. Brüning: Elementare Mängel ..., a.a.O.

Kostendeckungsgrundsatz zu deduzieren, scheitern. Die ebenso unergiebige wie logisch widersprüchliche Diskussion um Kosten als verschleierte Gewinnbestandteile sollte statt dessen durch eine offene Zieldiskussion abgelöst werden, die ohne Rekurs auf formelhafte Prinzipien die hinter den jeweiligen Ansatz- und Bewertungsregeln sich verbergenden Kalkulationsabsichten expliziert. Einwände, die auf die Sonderstellung öffentlicher Haushaltswirtschaften abzielen oder der Gebühr vermittels Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip eine „immanente pagatorische Komponente"[21] entnehmen wollen, sind vor diesem Hintergrund unberechtigt und verkennen Stellung und Bedeutung betriebswirtschaftlicher Grundsätze im Rahmen des Kommunalabgabenrechts, wie es sich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig darstellt.

Mit der Wahl des Begriffes „betriebswirtschaftliche Grundsätze" wollte der Gesetzgeber gerade keine für öffentliche Einrichtungen eingeschränkte Kostendefinition verbindlich machen; vielmehr sollte den Gemeinden ein modernes kalkulatorisches Instrumentarium an die Hand gegeben werden, das die evidenten Mängel ausgabenfixierter Kameralistik endgültig überwindet[22]. § 6 Abs. 2 Satz 1 hatte daher fraglos „öffnenden Charakter"[23]. In diesem Zusammenhang stellt sich daher weniger das Problem genereller „Tragfähigkeit" der betriebswirtschaftlichen Grundsätze[24] als vielmehr ihrer *Unterbestimmtheit:* Der Gesetzgeber hat es vermieden und – so mag man rückblickend werten – wohl auch versäumt, über die bloße Öffnung des Kostenbegriffes hinaus, welche insoweit die Entwicklung der modernen Betriebswirtschaftslehre vom pagatorischen zum wertmäßigen Kostenbegriff nachvollzieht, eine verbindliche Zielaussage für die Kalkulation zu treffen.

Eine solche Zielkonkretisierung ist offenbar auch nicht, wie die unvermindert anhaltende Diskussion belegt, im Konsens einer herrschenden Auffassung zu gewinnen. Hergebrachte Gebührengrundsätze, speziell das Kostendeckungsgebot, leisten hierzu offensichtlich ebenfalls keinen weiterführenden Beitrag. Auch die vereinzelt in Aussicht genommene Substitution oder hilfsweise „Überwölbung"[25] betriebswirtschaftlicher Grundsätze durch volkswirtschaftliche Kostenanschauungen liefert – soweit ersichtlich – aus dieser Problematik keinen gangbaren Lösungsweg: Denn der vermeintliche Zugewinn an Auslegungssicherheit, der traditionelle Streitpunkte der Literatur im Lichte volkswirtschaftlicher Maßstäbe vielfach erübrige[26], geht unvermeidlich mit einer eklatanten Operationalisierungsschwäche der theoretischen Konzepte (langfristige Grenzkosten, Internalisierung) einher, zumal bei einer bloßen „Überwölbung" das Verhältnis zwischen ursprünglicher und überformend hinzutretender Auslegung letztlich ungeklärt bliebe und der bestehenden Unbestimmtheit nur weitere Freiheitsgrade der Auslegung hinzugefügt würden.

Gebührendiskussion bleibt offen

Ob die zu beobachtenden Kalkulationsergebnisse der gemeindlichen Praxis möglicherweise aber gegenwärtig Anlaß geben, diese methodische Öffnung zu überdenken, ist eine gesetzgeberische und damit letztlich politische Frage, die unter dem Mantel auslegender Begriffs-Hermeneutik – die Suche nach dem „betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff des KAG" – wenig Erfolg verspricht. Die Kommunalabgabengesetze einiger Länder sind diesbezüglich bekanntlich zu einer neuen Wertung gekommen, und auch die Neufassung der „Leitsätze für die Preisermittlung" bei öffentlichen Aufträgen (LSP)[27] ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Dieser Weg freilich ist dann folgerichtig Ausdruck einer politischen Wertung, keinesfalls jedoch eine zwingende Präzisierung der fraglichen Grundsätze. Erst recht kann mit dieser gesetzgeberischen Antwort keine überzeugende Lösung der offenen Gebührenfrage gelingen, wie die entgegengerichteten Vorschläge zu einer Erweiterung des kommunalabgabenrechtlichen Kostenbegriffs zeigen[28]. Das OVG hat daher im wesentlichen nur die Vorläufigkeit und Insuffizienz hergebrachter Gebührengrundsätze erneut unterstrichen; die Diskussion geht unterdessen weiter.

---

[21] So Verwaltungsgericht (VG) Gelsenkirchen, Urteil vom 21. 4. 1994 – 13 K 3474/93, S. 13.

[22] So auch überzeugend OVG Münster: Urteil vom 27. 10. 1992 – 9 A 835/91.

[23] Daß dem die gebührenrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz nicht entgegenstehen, wird auch deutlich bei E. Gawel: Gebührenrecht und betriebswirtschaftliche Grundsätze, a.a.O.; ähnlich im übrigen auch OVG Münster: Urteil vom 5. 8. 1994, a.a.O., S. 24.

[24] Diesbezüglich kritisch vor allem A. Traumann-Reinheimer: Umfang und Bewertung ... , a.a.O.

[25] H. Bals, A. Nölke: Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, a.a.O., S. 209.

[26] So im einzelnen H. Bals, A. Nölke, a.a.O.

[27] Verordnung zur Änderung preisrechtlicher Vorschriften vom 13. 6. 1989, BGBl. I 1094. Siehe hierzu auch K. J. Birgel: Öffentliches Preisrecht: Aufhebung der Abschreibungsmöglichkeit zu Wiederbeschaffungskosten, Betriebs-Berater 1989, S. 2007 ff., der die Eingrenzung der Preisermittlung auf historische Anschaffungswerte als „im Gegensatz zur herrschenden betriebswirtschaftlichen Meinung" sieht. Zur begrenzten Reichweite der „Leitsätze für die Preisermittlung" bei öffentlichen Aufträgen im übrigen auch das OVG Münster, Urteil vom 5. 8. 1994, a.a.O., S. 18 f.

[28] So schlägt etwa B. Langenbrinck, a.a.O., S. 152, eine Formulierung vor, derzufolge neben Wiederbeschaffungszeitwerten auch Umweltgefährdungswagnisse und umweltschutzinduzierte Vermeidungskosten als Annäherung für soziale Kosten ansatzfähig wären.