

Verursachergerechte Gebührengestaltung in der Abfallwirtschaft

Verfasser: Rolf Hiller

Inhaltsübersicht	Seite
1. Einführung	75
2. Kostendeckungsprinzip	76
3. Gebührenbemessung	77
3.1 Gebührenzuschläge und Gebührenabschläge	79
3.2 Grund- und Mindestgebühren	80
4. Schlußbetrachtung	80

1. Einführung

Die Abfallwirtschaft in Deutschland steht seit Jahren im Blickfeld und in der öffentlichen Diskussion. Waren es früher aber vor allem Probleme im Zusammenhang mit der Entsorgung, wie z.B. Immissionen von Deponien, Grundwasserverunreinigungen u.ä. oder auch die Proteste der Bevölkerung gegen die Errichtung thermischer Entsorgungsanlagen, die das Interesse der Öffentlichkeit auf sich lenkten, so stehen heute insbesondere die allgemein gestiegenen Kosten der Entsorgung im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften versuchen daher zum einen, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung anfallenden Kosten so gering wie möglich zu halten, und zum anderen, die unvermeidbaren Kosten möglichst gerecht auf die Benutzer der Einrichtung zu verteilen.

Früher war es allgemein üblich, pauschale Abfallentsorgungsgebühren nach Restmüllmengen (Gefäßmaßstab) oder Personenzahlmaßstäben zu erheben. Mit diesen Gebühren waren alle anderen Leistungen, die für die Benutzer erbracht wurden, abgegolten. Dieses Verfahren wurde und wird noch immer von der Rechtsprechung als zulässig anerkannt¹. Der in den letzten Jahren vollzogene Wandel von der bloßen Abfallbeseitigung hin zur umfassenden Abfallwirtschaft verstärkte die Forderung, möglichst verursachergerechte Entsorgungsgebühren festzusetzen.

Das Ziel, in der Praxis dabei auch den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden, gleicht manchmal der Quadratur des Kreises. Dies um so mehr, als die Träger der öffentlichen Abfallwirtschaft ihre Gebühren nicht nach ständig wechselnden marktorientierten Kriterien festlegen können, sondern die Gebühren innerhalb der gesetzlich vorgegebenen und von der Rechtsprechung noch tolerierten Bandbreite festzusetzen haben.

So gelten nach Art. 7 Abs. 5 Satz 1 BayAbfAIG² für die Gebühren- und Beitragserhebung bei der kommunalen Abfallentsorgung Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 5, 8 und 12 bis 17 KAG³ nach Maßgabe der Bestimmungen in Art. 7 Abs. 5 Nrn. 1 bis 6 BayAbfAIG entsprechend. Artikel 7 Abs. 5 Nr. 2 BayAbfAIG ermächtigt den Einrichtungsträger, die durch Rückstellungen nicht gedeckten Aufwendungen für „notwendige Vorkehrungen an den nach dem 10.06.1972 stillgelegten Abfallbeseitigungsanlagen“ in den Gebührenbedarf einzurechnen. Gemäß Art. 7 Abs. 5 Nr. 3 BayAbfAIG gehören zu den bei der Gebührenkalkulation ansatzfähigen Kosten auch die in ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Pflichtaufgabe nach Art. 3 Abs. 1 BayAbfAIG entstandenen Aufwendungen für die Planung und Entwicklung nicht verwirklichter Vorhaben. Nach Art. 7 Abs. 5 Nr. 4 BayAbfAIG sind auch ungedeckte Kosten für die Beseitigung „wilder“ Abfallablagerungen bei der Kalkulation der Abfallgebühren ansatzfähig. Dies betrifft die Kosten für die Beseitigung solcher Abfallablagerungen, für die ein Pflichtiger nicht in Anspruch genommen werden kann. Für

¹ vgl. BayVGH, Urteil vom 29.03.1995, Az. 4 N 93.3641, BayVBI 1995, 20 = GK 29/1996 = LSKAG Nr. 8.3.1

² Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAIG) i.d.F. vom 09.08.1996, GVBI S. 396, ber. S. 449

³ Bayerisches Kommunalabgabengesetz (KAG) i.d.F. vom 04.04.1993, GVBI S. 264, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.1998, GVBI S. 424

die Bemessung der Abfallentsorgungsgebühren sind auch die wesentlichen abgabenrechtlichen Grundsätze uneingeschränkt anzuwenden. Im einzelnen handelt es sich hierbei um

- das Kostendeckungsprinzip,
- das Äquivalenzprinzip und
- den Gleichheitssatz.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß es sich bei einer Abfallentsorgungseinrichtung i.d.R. um eine sog. Einrichtungseinheit handelt, d.h. die einzelnen Teileinrichtungen einer Abfallentsorgungseinrichtung sind rechtlich als Einheit zu behandeln. Als Konsequenz hieraus sind auch die Entsorgungsgebühren für die gesamte Einrichtung einheitlich zu kalkulieren⁴.

Durch die genannten abgabenrechtlichen Bestimmungen und Grundsätze wird der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der entsorgungspflichtigen Körperschaften bei der Gebührenfestsetzung zwar begrenzt, andererseits bietet das Abgabenrecht jedoch auch ein Instrumentarium an, das - richtig angewendet - dem angestrebten Ziel von verursachergerechten Entsorgungsgebühren sehr nahe kommen kann. Nachstehend werden Einzelheiten hierzu erläutert.

2. Kostendeckungsprinzip

Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken (= Untergrenze der Kostendeckung oder das sog. Kostendeckungsgebot⁵). Nach dieser Bestimmung ist das Abgabenaufkommen so zu bemessen, daß es nicht hinter den Kosten der Einrichtung zurückbleibt.

Weiterhin legt das Kostendeckungsprinzip fest, daß (bei Benutzungszwang) das Gebührenaufkommen die ansatzfähigen Kosten nicht überschreiten soll (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG = Obergrenze der Kostendeckung oder sog. Kostenüberschreitungsverbot). Diese Bestimmung dient dem Schutz des Benutzers einer Einrichtung, in dem sie festlegt, wie hoch das gesamte Gebührenaufkommen der Einrichtung höchstens sein darf.

⁴ s. auch FSt 256/1992 Nr. 4

⁵ vgl. Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Nr. 5.3

Um dem Kostendeckungsprinzip als Veranschlagungsmaxime⁶ gerecht zu werden, ist es zwar in aller Regel erforderlich, die für die Einrichtung zu erwartenden Kosten und die festzulegenden Gebührensätze im Wege einer Vorkalkulation zu ermitteln⁷.

Für die Gültigkeit der Gebührenregelung dürfte es jedoch ausreichen, daß zunächst „gegriffene“ Gebührensätze durch eine nachträgliche, auf den Zeitpunkt des Satzungserlasses bezogene Kalkulation bestätigt werden⁸.

3. Gebührenbemessung

Die Bestimmungen des KAG enthalten selbst keine Gebührenmaßstäbe. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG wird der Gebührenmaßstab in der Gebührensatzung festgelegt.

Bei der Festlegung der Gebührenmaßstäbe sind die allgemeinen abgabenrechtlichen Grundsätze zu beachten. Insbesondere dem sog. **Äquivalenzprinzip** und dem **Gleichheitssatz** kommen erhebliche Bedeutung zu.

- Nach dem Gleichheitssatz sind gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln. Die Folge hieraus ist ein einheitlicher Gebührenmaßstab für alle gleichgelagerten Fälle.
- Das aus dem Gleichheitssatz abgeleitete Äquivalenzprinzip⁹ besagt, daß einer angemessenen Leistung (Leistungsangebot der Abfallentsorgung) eine angemessene Gegenleistung (Gebühr) gegenüberstehen muß. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 8 Abs. 4 Halbsatz 1 KAG formuliert. Danach sind die Gebühren in dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung benutzen.

Dieses Abstellen der Gebühren auf das Ausmaß der Benutzung hat weitreichende Folgen, da dadurch eine ausschließlich oder überwiegend an der bloßen Kostenverursachung orientierte Betrachtungsweise ausgeschlossen wird. Das Maß der Leistungsanspruchnahme hat damit gegenüber dem Maß der dadurch verursachten Kosten regelmäßig eindeutig im Vordergrund zu stehen. Kostenverursachungsgesichtspunkte können nur zusätzlich berücksichtigt werden.

⁶ vgl. hierzu BayVGh, Urteil vom 03.03.1993, Az. 4 B 92.1878, FSt 157/1993 = LSKAG Nr. 8.3.1/11

⁷ Die VG Regensburg (Urteil vom 29.09.1997, Az. RN 13 K 93.01010) und Bayreuth (Urteil vom 01.12.1998, Az. B 4 K 97.821) haben zwar entschieden, daß eine Kalkulation bereits bei der Beschlußfassung des Satzungsgebers über die Gebührensatzung vorliegen müsse. Der BayVGh hat jedoch u.a. im Urteil vom 17.06.1998, Az. 23 B 96.4088 (VwRR BY Nr. 3/1999, S. 90), ausgeführt, daß es nach ständiger Rechtsprechung des (23.) Senats nicht darauf ankomme, „ob der Einrichtungsträger bereits zur Zeit des Satzungserlasses eine Berechnung überhaupt angestellt hat und eine solche dem Beschlußgremium bei der Beschlußfassung über die Abgabensatzung vorgelegen hat. Es genügt vielmehr, daß eine solche - gleich ob vorher oder nachher durchgeführt - die tatsächlich gefundenen oder auch nur ‚gegriffenen‘ Gebührensatz rechtfertigt. Maßgeblich ist allein, daß der Gebührensatz objektiv richtig, das heißt nicht zu hoch ist und zu keiner unzulässigen Aufwandsüberdeckung führt ...“

⁸ vgl. Ecker, a.a.O., Nr. 5.4.1, mit Hinweis auf BayVGh, Urteil vom 10.12.1982, Az. 23 N 81 A. 1479, BayVBl 1983, 755; ebenso Wuttig/Hürholz/Peters, Gemeindliches Satzungsrecht, Teil IV, Frage 4; s. hierzu auch BayVGh, Urteil vom 23.04.1998, Az. 23 B 96.3585, BayVBl 1998, 593

⁹ vgl. Ecker, a.a.O., Nr. 2.6.2.10

Im Benutzungsgebührenrecht begegnen uns in aller Regel zwei unterschiedliche Arten von Gebührenmaßstäben:

- die Wirklichkeitsmaßstäbe und
- die Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe.

Wirklichkeitsmaßstäbe werden in der Praxis vor allem bei der Wasserversorgung oder z.B. bei öffentlichen Büchereien angewendet. Bei der Wasserversorgung wird als Grundlage für die Gebührenbemessung der durch Wasserzähler ermittelte Wasserbezug angewendet. In Büchereien bestimmt sich i.d.R. die Gebühr nach der Zahl der entliehenen Bücher. Wirklichkeitsmaßstäbe entsprechen in besonderem Maß dem Gebot des Art. 8 Abs. 4 Halbsatz 1 KAG, die Gebühren in dem Maß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die Einrichtung tatsächlich in Anspruch nehmen.

Allerdings ist die Anwendung von Wirklichkeitsmaßstäben in der Praxis häufig nicht möglich, unzumutbar oder zumindest nicht praktikabel.

Beispiel: Bei der Abfallentsorgung läßt das Behältervolumen nicht unbedingt Rückschlüsse auf das Gewicht der Abfälle zu. Die Gewichtsermittlung verursacht aber zusätzliche Kosten, was nach den Ergebnissen mehrerer Pilotprojekte bisher fehlerbehaftet und sagt letztlich auch relativ wenig über die tatsächliche Inanspruchnahme einer Deponie oder Verbrennungsanlage aus. Zudem ist das Ausmaß der Inanspruchnahme der Wertstoffeffassung in aller Regel aus dem Gewicht des Restmülls nicht oder nur teilweise abzuleiten.

Deshalb sind im Benutzungsgebührenbereich sog. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zulässig und von der Rechtsprechung anerkannt. Sie sind in der Praxis die am weitesten verbreiteten Benutzungsgebührenmaßstäbe. Bei der Auswahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs steht dem Satzungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu¹⁰. Als Beispiel seien der Gefäßmaßstab, der Personenmaßstab oder auch eine Kombination aus Gefäß- und Personenmaßstab genannt.

Die Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe entsprechen insbesondere dann nicht dem Ideal einer verursachergerechten Abfallentsorgungsgebühr, wenn sämtliche Leistungen oder der überwiegende Teil des von der Abfallentsorgung angebotenen Leistungsspektrums über die Gefäßgebühr pauschal abgedeckt werden. Einen jedem einzelnen Benutzer gerecht werdenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab gibt es jedenfalls nicht. Solange der gewählte Maßstab der sog. „Typengerechtigkeit“ entspricht, sind unvermeidliche Härten im Einzelfall hinzunehmen. Diese Konsequenz ergibt sich, wenn Normen generalisierend auf typische Fälle zugeschnitten sind. Der Typengerechtigkeit entspricht ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab nach ständiger Rechtsprechung immer dann noch, wenn sich in weniger als 10 % der Fälle Härten ergeben.

Gravierende Härten können im Vollzug der Gebührensatzung ausgeglichen werden. Dies geschieht dadurch, daß im Wege der gesetzlich vorgesehenen Billigkeitsvorschriften¹¹ die Gebühr im konkreten Härtefall ermäßigt wird.

¹⁰ vgl. Ecker, a.a.O. Nr. 5.6.1.1

¹¹ vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b und Nr. 5 Buchst. a KAG i.V. mit §§ 163 und 227 Abgabenordnung (AO)

Nach Art. 8 Abs. 4 Halbsatz 2 KAG können bei der Bemessung der Gebühren auch sonstige Merkmale berücksichtigt werden, wenn öffentliche Belange dies rechtfertigen. Durch diese Bestimmung erhält die Benutzungsgebühr über ihre Funktion als Leistungsentgelt hinaus eine Art Lenkungs- oder Steuerungskomponente, die im Abgabenrecht in vielfältiger Form bekannt ist.

Sonstige Merkmale i.S.d. Art. 8 Abs. 4 KAG können beispielsweise der unterschiedliche Wert der Leistung für den Empfänger, in besonderen Fällen auch soziale Gesichtspunkte sein. Die soziale Staffelung der Gebühren wird z.B. für die Abfallentsorgung in der Fachliteratur überwiegend abgelehnt¹². Eine derartige Staffelung widerspricht zudem der Forderung nach verursachergerechten Abfallgebühren. Wir empfehlen daher, auf eine Staffelung der Gebühren aus sozialen Gesichtspunkten zu verzichten.

3.1 Gebührenzuschläge und Gebührenabschläge

Gebührenzu- und -abschläge sollen einer besonders hohen oder besonders geringen Inanspruchnahme der benutzten Einrichtung Rechnung tragen.

Hierbei kann man zwischen

- mengenbezogenen und
- artspezifischen

Zu- und Abschlägen unterscheiden. Eine Verpflichtung des Satzungsgebers zur Gewährung von Abschlägen oder zur Anwendung von Zuschlägen besteht grundsätzlich nicht.

Mengenbezogene Zu- und Abschläge werden z.B. über die Staffelung, die Progression sowie die Degression der Gebühren oder durch Gebührenabschläge festgelegt. Diese Arten der Zu- und Abschläge bei den Benutzungsgebühren werden regelmäßig mit Kostengesichtspunkten begründet. Hierbei wird etwa berücksichtigt, daß die Kosten für die Leistungserstellung durch die Kommunen nicht proportional zu der erhöhten oder verminderten Leistungsabnahme steigen oder fallen. Eine degressive Staffelung der Gebührensätze beim Gefäßmaßstab berücksichtigt zwar, daß die Entsorgungskosten nicht linear zum Behältervolumen ansteigen, sie steht aber unter Umständen abfallwirtschaftlichen Zielsetzungen entgegen.

Im Urteil vom 25.04.1995 führte der BayVGH¹³ u.a. aus:

„Weder § 1 a Abs. 1 AbfG, Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Art. 3 Abs. 4 BayAbfAIG, die als Ziele der Abfallwirtschaft festlegen, Abfall möglichst zu vermeiden, noch Art. 7 Abs. 5 Nr. 6 BayAbfAIG, wonach im Rahmen des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips entsprechend den Abfallmengen progressiv gestaffelte Gebühren erhoben werden können, um Anreize zur Vermeidung von Abfall zu schaffen, verpflichten den Satzungsgeber, Anreize zur Müllvermeidung zu geben. Die erstgenannten Bestimmungen enthalten lediglich an die beseitigungspflichtigen Körperschaften gerichtete Ziele der Abfallwirtschaft, ohne

¹² vgl. Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, RdNr. 8.2 (2) zu Art. 8 KAG; dagegen wird z.B. die soziale Staffelung der Kindergartengebühren (nach Kinderzahl und Einkommen der Eltern) als zulässig angesehen.

¹³ BayVGH, Urteil vom 25.04.1995, Az. 4 Nr 94.1282, VwRR BY 1995, 86

Rechtsansprüche der Anschlußnehmer zu begründen. Die letztgenannte Bestimmung macht deutlich, daß dem dem Satzungsgeber gestattet ist, progressiv gestaffelte Gebühren zum Zweck der Abfallvermeidung festzusetzen, daß er aber dazu nicht verpflichtet ist.“

Mit einem artspezifischen Zuschlag soll der Mehraufwand abgegolten werden, der dadurch entsteht, daß bestimmte Abfälle einer über das normale Maß hinausgehenden Behandlung oder Entsorgung bedürfen.

Gebührenabschläge sind dann geboten, wenn die Einrichtung den Benutzern unterschiedliche Leistungen anbietet. Als Beispiel hierfür kann gelten, wenn in einem Teilbereich des Entsorgungsgebiets die Restmüllgefäße von ihrem gewöhnlichen Standort zur Entleerung abholt und wieder zurückgebracht werden, im übrigen Entsorgungsgebiet die Grundstückseigentümer die Gefäße aber selbst zur Abholung bereitstellen müssen.

3.2 Grund- und Mindestgebühren

Gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG kann zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Vorhaltekosten eine Grundgebühr erhoben werden. Eine Mindestgebühr ist - wie sich aus Art. 8 Abs. 2 Satz 3, Halbsatz 2 KAG ergibt - in der Abfallentsorgung zulässig, während sie bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung unzulässig ist.

Eine **Grundgebühr** kann für die Inanspruchnahme der Leistungsbereitschaft einer Abfallentsorgungsanlage erhoben werden. Sie dient zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Betriebskosten. Zu den Vorhaltekosten, die über eine Grundgebühr abgedeckt werden können, zählen insbesondere die kalkulatorischen Kosten sowie anteilige Personal- und Unterhaltungskosten. Neben einer Grundgebühr ist eine verbrauchsabhängige Leistungsgebühr zu erheben, mit der die verbrauchsabhängigen Kosten und ggf. der nicht über die Grundgebühr abgedeckte Teil der Vorhaltekosten abgedeckt werden.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat z.B. in seinem Urteil vom 20.10.1997 ausgeführt, daß ein Anteil von 53 v.H. des Grundgebührenaufkommens am Gesamtgebührenaufkommen noch rechtmäßig sein kann¹⁴.

Die **Mindestgebühr** ist dagegen eine Benutzungsgebühr, die sich in der Regel an der durchschnittlichen Mindestinanspruchnahme einer Einrichtung orientiert. In Fällen, in denen die Benutzung der gesamten Leistungen einer Abfallentsorgungseinrichtung nur über die Gebühr für die Restmüllgefäße finanziert wird, führt die Vorgabe einer Mindestbehältergröße indirekt zu einer Mindestgebühr.

4. Schlußbetrachtung

Durch die Bindung an die abgabenrechtlichen Grundsätze ist eine einheitliche, an der bloßen Kostenverursachung orientierte Gebührengestaltung in der Abfallwirtschaft zwar erschwert, jedoch können die vom KAG und der Rechtsprechung bei der Gebührenbemessung zugelassenen Spielräume, insbesondere die Möglichkeit, für einzelne Teillei-

¹⁴ vgl. BayVGh, Urteil vom 20.10.1997, Az. 4 N 95.3631, BayVBl 1998, 148

stungen in der Abfallwirtschaft gesonderte Gebühren zu erheben, annähernd zum Ziel einer verursachergerechten Gebührengestaltung führen. Hierbei sind die verschiedensten Variationen denkbar, z.B. Einführung einer Grundgebühr und zusätzliche Gebühren für die Restmüllentsorgung entweder nach dem Gewicht der Abfälle oder nach dem Gefäßvolumen. Bei diesen Varianten können entweder die Kosten der Abfallentsorgung insgesamt abgedeckt werden oder aber nur die Kosten bestimmter Teileinrichtungen, letztlich auch nur die Kosten für die Restmüllentsorgung. Im letzteren Fall sind auch gesonderte Gebühren für die Biomüllentsorgung, für die Sperrmüllentsorgung, für die Entsorgung von Elektronikschrott oder für die Problem- und Sondermüllentsorgung denkbar. Allerdings sollte bei der Bestimmung der Gebührenstruktur beachtet werden, daß der Verwaltungsaufwand um so höher wird, je differenzierter die Abgabenregelungen aufgebaut sind. Es wird daher im Einzelfall immer zu untersuchen und zu entscheiden sein, ob man den jeweiligen abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen oder einer etwas höheren Gebührengerechtigkeit Priorität einräumt.

Ein ausführlich erläutertes Beispiel für die Kalkulation und Bemessung der Abfallgebühren haben wir in unserem Geschäftsbericht 1997, S. 24 ff., veröffentlicht.