

Grundzüge des Kommunalwirtschaftsrechts

Der Gemeinde ist es nicht grundsätzlich verboten, sich auch wirtschaftlich zu betätigen.

Begriff der wirtschaftlichen Betätigung

- **Betrieb von Unternehmen,**
- die als **Hersteller/Anbieter/Verteiler** von Gütern/Dienstleistungen am Markt tätig werden,
- sofern die Leistung **ihrer Art nach** auch von einem Privaten
- mit der **Absicht der Gewinnerzielung** erbracht werden, § 107 I 3 GO könnte.

Allerdings ist zu beachten, daß allein die Erzielung von Einnahmen ein gemeindliches Unternehmen noch nicht zu einem wirtschaftlichen macht. Gerade für nichtwirtschaftliche Leistungen kann die Gemeinde Kosten erheben und damit Einnahmen erzielen (z.B. Benutzungsgebühren, Verwaltungskosten usw.). Die als wirtschaftliche Unternehmen betriebene Einrichtungen der Gemeinden sollen allerdings einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, § 109 I 2 GO, soweit hiervon die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Zudem gelten für die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung nach § 107a GO Sonderregeln; sie dient einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.

Hiervon nicht erfaßt wird nach § 107 II GO der Betrieb von

- Einrichtungen, zu denen die Gemeinde **gesetzlich verpflichtet** ist
- öffentlichen Einrichtungen, die für **soziale und kulturelle Betreuung** der Einwohner erforderlich sind
- Einrichtungen, die folgenden Zwecken dienen:
 - **Umweltschutz**, insbesondere der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung,
 - **Straßenreinigung**,
 - **Wirtschaftsförderung**,
 - **Fremdenverkehrsförderung**
 - **Wohnraumversorgung**.
- Einrichtungen, die als Hilfsbetriebe ausschließlich der **Deckung des Eigenbedarfs** von Gemeinden

Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung, § 107 I GO

Wirtschaftliche Betätigung ist aus einem **öffentlichen Zweck** erforderlich

Öffentlicher Zweck kann nicht durch andere Unternehmen besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.

Ausnahme: **Telekommunikation / Wasserversorgung / Energieversorgung /
Telefondienstleistungen / öffentlicher Verkehr**

Betätigung muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur **Leistungsfähigkeit der Gemeinde** stehen (§ 107 I Nr. 2 GO)

Beachtung von Beteiligungsrechten (§ 107 V GO)

Vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen im Sinne des Absatzes 1 ist der Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten. Den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel und der für die Beschäftigten der jeweiligen Branche handelnden Gewerkschaften ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Marktanalysen zu geben.

Organisationsformen kommunaler Unternehmen/Einrichtungen

Öffentlich-rechtlich

Eigenbetriebe

- nichtrechtsfähige, unselbständige öffentliche Anstalten
- wirtschaftliche Unabhängigkeit gegenüber der Gemeinde
- rechtliche Vorgaben durch EigenbetriebsVO

Beachte: Der Begriff des Regiebetriebes ist kommunalrechtlich ohne besondere Bedeutung. So werden diejenigen Organisationsteile bezeichnet, die den Eigenbedarf der Gemeinde decken (Druckerei, Gärtnerei usw.). Im staatlichen Bereich bezeichnet man als Regiebetrieb solche Betriebe des Bundes oder des Landes, für die eine kaufmännische Buchführung eingerichtet ist und die entweder voll in die Verwaltung eingegliedert sind (sog. Bruttobetrieb) oder organisatorisch als nichts rechtsfähige Regieanstalten verselbständigt sind und nur mit ihrem kaufmännischen Endergebnis in den Haushaltsplan eingehen (sog. Nettobetrieb).

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

- Körperschaften
- Anstalten
- Stiftungen

Privatrechtlich

Den Gemeinden ist es nach § 108 GO auch der Betrieb privatrechtlich organisierter Unternehmen erlaubt. Allerdings müssen die gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen des § 108 GO vorliegen.

Eigengesellschaft

Die Gemeinde hält sämtliche Gesellschaftsanteile.

Beteiligungsgesellschaft

Die Gemeinde ist an einer privatrechtlichen Gesellschaft beteiligt.

Beachte: Hält die Gemeinde mehr als 50% der Anteile, gilt nach § 108 II GO eine Vielzahl der Vorschriften über Eigenbetriebe.

Beachte: Die Rechtsform der AG darf die Gemeinde nur wählen, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Für die Gründung einer GmbH sind die Voraussetzungen des § 108 IV GO einzuhalten.

Die Flucht ins Privatrecht

Problem: Wenn den Gemeinden (dem Staat) die Möglichkeit eröffnet ist, seine Aufgaben auch in der Rechtsform des Privatrechts zu erfüllen, stellt sich die Frage, ob damit auch die **Freiheiten und Möglichkeiten der Privatautonomie** zustehen.

Lösung: Im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben werden die Freiheiten des Privatrechts von den öffentlich-rechtlichen Bindungen überlagert. Dies hat zur Folge, daß der Staat – anders als ein Privater – auch bei der Wahl privatrechtlicher Organisationsformen an die Grundrechte und verwaltungsrechtliche Grundsätze gebunden ist. Eine „**Flucht ins Privatrecht**“ ist daher **nicht möglich**.

Bürgers unmittelbar eingreift oder die ausführenden Organe zu einem solchen Eingriff berechtigt. Insoweit wird dem **Vorbehalt des Gesetzes** durch die Schaffung von Satzungen nicht Genüge getan.

Folgen von Fehlern beim Satzungserlaß

A. Fehlen einer Ermächtigungsgrundlage = Nichtigkeit
B. Formelle Fehler
I. Zuständigkeit
1. Verbandskompetenz fehlt = Nichtigkeit
2. Organkompetenz fehlt = Nichtigkeit
II. Verstoß gegen allgemeine Verfahrensanforderungen
Unbeachtlichkeit: Geltendmachung erst nach 1 Jahr, wenn nicht nach § 7 VI 1 2. HS GO trotzdem beachtlich
Sonst: Nichtigkeit
III. Verstoß gegen Mitwirkungsverbot, § 31 GO
Unbeachtlichkeit:
<ul style="list-style-type: none"> • wenn kein Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, § 31 VI GO • wenn Geltendmachung erst nach einem Jahr, § 54 IV GO
Sonst: Nichtigkeit
IV. Formverstoß = Nichtigkeit
V. Fehlerhafte Bekanntmachung = Nichtigkeit
C. Materielle Fehler
I. Nichtvorliegen der Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage = Nichtigkeit
II. Verstoß gegen GO = Nichtigkeit
III. Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht, insb. gegen Grundrechte = Nichtigkeit
IV. Verstoß gegen Rechtsstaatsprinzip = Nichtigkeit
(Verhältnismäßigkeit, Rückwirkungsverbot, Bestimmtheit)

Fall 5: Teurer Abfall

E hat ein Haus in der Stadt M in NRW geerbt. Kurze Zeit darauf erhält er einen form- und verfahrensgemäß erlassenen Gebührenbescheid über 1.500,00 €. Er ist über die Höhe der Müllgebühren sehr erstaunt. Seine Nachforschungen ergeben, dass die Müllentsorgung durch den städtischen Eigenbetrieb Clean erfolgt. Die entsprechenden Gebühren zur Deckung der durch die Müllentsorgung entstehenden Kosten werden aufgrund einer formell ordnungsgemäß erlassenen Gebührensatzung erhoben. Allerdings ergibt ein Einblick in die Kostenkalkulation folgendes:

- (1) Die Stelle des Betriebsleiters der „Clean“ ist mit einem Sozialpädagogen ohne wirtschaftliche Zusatzkenntnisse besetzt, der bislang in einer Jugendeinrichtung der Mehrheitspartei der Stadt gearbeitet hat und nunmehr statt eines Jahresgehaltes von 50.000 € ein Jahresgehalt von 120.000 € erhält.
- (2) Zur Imageverbesserung fördert die „Clean“ den lokalen Ruderverein e.V. mit 80.000 € pro Jahr, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten.

Für diese Maßnahmen sind Kosten in Höhe von 200.000 € entstanden, ohne deren Berücksichtigung die Gebühren des E nur auf 1.420,00 € angesetzt worden wären. Üblicherweise sind in den umliegenden Städten zwischen 1.200,00 und 1.800,00 € für den Veranlagungszeitraum zu entrichten.

In Kenntnis dieser Umstände legt E bei der Betriebsleitung der „Clean“ Widerspruch gegen den Gebührenbescheid ein und fordert Rückzahlung von 80,00 €. Dies begründet er damit, dass die 200.000,00 € nicht in die Gebührenkalkulation nach § 6 II KAG NW hätten einfließen dürfen, so dass der Bescheid rechtswidrig sei. Die „Clean“ hingegen hält die Aufwendungen nicht für sachfremd und weist den Widerspruch zurück. Der Verwaltungsleiter sei in der Lage, den Anforderungen gerecht zu werden. Die Förderung von sozialen Vereinigungen sei öffentliche Aufgabe. Im Übrigen sei dies alles unrelevant, weil die Kostendifferenz bei Nichtberücksichtigung dieser Aufwendungen nur 1,00 € pro Mülltonne und Monat betrage.

Hat die Klage gegen die Betriebsleitung Aussicht auf Erfolg?

Hinweis: Die Betriebssatzung der „Clean“ erhält keine entscheidungserheblichen Vorgaben.

Übersicht Fall 5**A. Zulässigkeit**

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I 1 VwGO
- II. Beteiligtenfähigkeit
- II. Prozessfähigkeit
- IV. Klageart
- V. Klagebefugnis
- VI. Vorverfahren
- VII. richtiger Klagegegner

B. Begründetheit der Klage**I. Rechtswidrigkeit des Gebührenbescheides**

1. Ermächtigungsgrundlage für Gebührensatzung
2. Formelle Rechtmäßigkeit
3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Äquivalenzprinzip
 - b) Kostendeckungsprinzip
 - aa) Kostendeckung
 - bb) ansatzfähigen Kosten
 - (1) Entlohnung des Verwaltungsleiters
 - (2) Sportsponsoring
 - c) Rechtsfolgen

II. Rechtsverletzung des E**III. Vollzugsvollbeseitigungsanspruch**

Lösung:	Teuer Abfall
Probleme:	Kommunalsatzung; Kommunalabgabenrecht; Kostenkalkulation; Kostendeckungsprinzip
Blätter:	
Grundzüge des Kommunalwirtschaftsrecht	Blatt 168
Organisationsformen kommunaler Unternehmen	Blatt 169
Folgen von Fehlern bei Satzungserlaß	Blatt 164

Die Klage wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I 1 VwGO

Dann muss eine **öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher** Art vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn sich der Streit nach öffentlichem Recht beurteilt. Es kommt also darauf an, worüber die Beteiligten streiten. E greift hier einen Gebührenbescheid an, der auf der Grundlage einer Kommunalsatzung ergangen ist und Kommunalabgaben einfordert. Insofern sind die streitentscheidenden Normen dem öffentlichen Recht zuzurechnen. Da auch nicht Verfassungsorgane um Verfassungsrecht streiten oder Sonderzuweisungen eingreifen, ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 VwGO eröffnet.

II. Beteiligtenfähigkeit

E ist nach § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig. Fraglich ist jedoch, ob auch die **Betriebsleitung** des Eigenbetriebes „Clean“ beteiligtenfähig ist.

In Betracht kommt eine Beteiligtenfähigkeit nach § 61 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 5 I AG VwGO nw, wenn es sich bei ihr um eine Behörde i.S.d. § 1 II VwVfG nw handelt.

Grundsätzlich ist der Eigenbetrieb nach § 114 I GO nw ein gemeindliches wirtschaftliches Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit, deren Trägerin die Gemeinde ist. Allerdings erfährt der Eigenbetrieb nach den Vorschriften der **EigenbetriebsVO** eine gewisse organisatorische Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Betriebsleitung gem. § 3 I EigbetrVO nw die Gemeinde in Angelegenheiten des Eigenbetriebes vertritt. Allerdings bleibt der Gemeindedirektor gem. § 6 I EigbetrVO nw Dienstvorgesetzter der Dienstkräfte des Eigenbetriebes und ist gegenüber der Betriebsleitung gem. § 6 II 2 EigBettrVO nw weisungsbefugt. Allerdings führt die **Betriebsleitung** den Eigenbetrieb gem. § 2 I 1 EigBettrVO nw **eigenverantwortlich**. Auch sind nach § 3 III 4 EigenbettrVO die Geschäfte der laufenden Betriebsführung Geschäfte der laufenden Verwaltung, so dass die Betriebsleitung eigenverantwortlich Verwaltungstätigkeit ausübt und damit i.S.d. § 1 II VwVfG nw als **Behörde** anzusehen ist.

II. Prozessfähigkeit

Die Prozessfähigkeit von E ergibt sich aus § 62 I Nr. 1 VwGO, die der Betriebsleitung aus § 62 III VwGO.

IV. Klageart

E möchte die Aufhebung des Gebührenbescheides erreichen. Hierfür könnte die Anfechtungsklage die richtige Klageart sein.

Allerdings muss es sich dann bei dem Gebührenbescheid um einen Verwaltungsakt handeln. Auf die Festsetzung von Abfallgebühren findet § 6 KAG nw Anwendung, daher kommt es hier nicht auf die Definition des § 35 VwVfG, sondern wegen der Verweisung in § 12 I Ziff. 3 b) KAG nw auf § 118 AO an, der jedoch dem § 35 VwVfG entspricht. In der Sache handelt es sich bei einem Gebührenbescheid, welcher die Höhe der vom Gebührenschuldner zu zahlenden **Gebühren einzelverbindlich festsetzt** ohne weiteres um einen VA im Sinne des § 118 AO, so dass auch die Anfechtungsklage grundsätzlich die richtige Klageart ist.

E möchte den Bescheid jedoch nur in Höhe von 80,00 € anfechten. Fraglich ist jedoch, ob eine solche **Teilanfechtung** zulässig ist. Grundsätzlich muss ein belastender VA insgesamt mit der Anfechtungsklage angegriffen werden. Das Gericht kann grundsätzlich nur den VA aufheben oder ihn bestätigen. Jedoch **sieht § 113 II VwGO** ausdrücklich vor, dass bei Klagen gegen Gebührenbescheide auch eine Änderung der Gebührenhöhe durch das Gericht und damit eine Teilanfechtung möglich ist.

Die Anfechtungsklage ist daher die richtige Klageart. Die Erstattung kann er dann über § 113 I 2 VwGO geltend machen.

V. Klagebefugnis

E als Adressat des ihn belastenden Gebührenbescheides kann stets in seinen Rechten aus Art. 2 I GG verletzt sein und ist daher nach der **Adressatentheorie** stets nach § 42 II VwGO klagebefugt.

VI. Vorverfahren

Das nach § 68 VwGO erforderliche Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt.

VII. richtiger Klagegegner

Die Anfechtungsklage gem. § 78 I Nr. 2 VwGO i.V. m. § 5 II AGVwGO nw gegen die **Behörde** zu richten, welche den **Verwaltungsakt erlassen** hat. Das ist die **Betriebsleitung** der „Clean“. Fraglich ist, ob auch das Erstattungsbegehren gegen die Betriebsleitung zu richten ist. Grundsätzlich sind solche Begehren gegen den Rechtsträger zu richten. Etwas anderes muss jedoch geltend, wenn der Erstattungsanspruch nach der ausdrücklichen Regelung des § 113 I 2 VwGO als Annex zur Anfechtungsklage verfolgt werden darf. Wenn aber eine gemeinsame Verfolgung gesetzlich zugelassen ist, so müssen sich auch beide Begehren gegenüber demselben Beklagten verfolgen lassen.

Die Betriebsleitung ist daher insgesamt die richtige Klagegegnerin.

Zwischenergebnis: Die Klage ist zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, wenn der Gebührenbescheid rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 I 1 VwGO). Dann wird das Gericht auch im Rahmen des **Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruchs** des § 113 I 2 VwGO die Erstattung als Rückgängigmachung der Vollziehung anordnen.

I. Rechtswidrigkeit des Gebührenbescheides

Der Gebührenbescheid ist rechtmäßig, wenn er auf einer gültigen **Ermächtigungsgrundlage** beruht, die **formellen Anforderungen** eingehalten werden und die **Voraussetzungen** der Ermächtigungsgrundlage vorliegen.

Zunächst muss eine wirksame Ermächtigungsgrundlage vorliegen. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Gebührenbescheide ist hier die Abfallgebührensatzung der Stadt M. Fraglich ist jedoch, ob diese wirksam ist.

1. Ermächtigungsgrundlage für Gebührensatzung

Die Gemeinden sind nach §§ 1 I, 4 I KAG NW, Gebühren zu erheben, und zwar gemäß § 2 I KAG NW durch Satzung.

2. Hinsichtlich der **formellen Rechtmäßigkeit** der Gebührensatzung bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Äquivalenzprinzip

Die Gebührensatzung könnte wegen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip nichtig sein. Dieses Äquivalenzprinzip ergibt sich aus dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**, welcher im Rechtsstaat bei der Festlegung jeder Leistungsverpflichtung gemäß **Art. 20 III 3 GG** zu berücksichtigen ist und letztlich auch auf den Gleichheitssatz des **Art. 3 III GG** zurückgeführt werden kann. Dieses Verhältnismäßigkeitsprinzip ist für den kommunalen Satzungsgeber das Äquivalenzprinzip.

Dem Äquivalenzprinzip ist nur genüge getan, wenn zwischen der Gebühr und der dafür in Anspruch genommenen Leistung ein **angemessenes Verhältnis** besteht. Insofern kommt es also auf den Nutzen an, welchen die Leistung für den Zahlungspflichtigen hat. Auch bei Einrichtungen der Daseinsvorsorge, wie hier der Abfallentsorgung, gilt dieses Äquivalenzprinzip.

Allerdings bestehen aufgrund des vorliegenden Sachverhalts **keine Anhaltspunkt** dafür, dass die aufgrund der Abfallgebührensatzung für G anfallenden Kosten **außer Verhältnis** zu dem für ihn erlangten Nutzen stehen.

b) Kostendeckungsprinzip

Allerdings könnte ein Verstoß gegen das in § 6 I S. 3 anerkannte Kostendeckungsprinzip verstoßen. Anders als beim Äquivalenzprinzip kommt es hier nicht auf das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen für den Bürger an, sondern lediglich darauf, ob auch **tatsächlich nur eine Kostendeckung erreicht** wird. Auf der Grundlage vom § 6 I S. 1 KAG NW sind die Gemeinden einerseits verpflichtet, Gebühren zu erheben, andererseits aber **nicht berechtigt**, hierdurch **Einnahmen über die entstehenden Kosten hinaus zu erzielen**.

- aa) Im vorliegenden Sachverhalt sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die veranschlagten Gebühren die voraussichtlichen Kosten übersteigen. Vielmehr ist hier von einer Kostendeckung auszugehen. Hierbei ist auf die Gesamtkosten der kommunalen Einrichtung abzustellen, nicht auf die Kosten, welche durch die Inanspruchnahme des einzelnen Gebührenpflichtigen entstehen. Vor diesem Hintergrund kann eine Kostenüberschreitung nicht festgestellt werden.
- bb) Allerdings könnte ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip darin zu sehen sein, dass in die Kostenkalkulation Aufwendungen einbezogen wurden, die nicht ansatzfähig im Sinne des § 6 II S. 1 KAG NW sind. Die **ansatzfähigen Kosten** sind in § 6 II 2 näher beschrieben und **nach** betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Insofern stellt sich die Frage, die von E gerügten Kosten für den Verwaltungsleiter und Berufsspieler ordnungsgemäß als ansatzfähige Kosten angesehen wurden.

Unabhängig von allen Zweifelsfragen im Einzelfall ist für die Ansatzfähigkeit jedenfalls erforderlich, dass **zwischen** der **Leistung**, welche von der Einrichtung erbracht wird **und** den in Ansatz gebrachten **Kosten** eine **Zweckbestimmung** besteht. Es muss daher zwischen den Kosten und der Abfallentsorgung ein **sachlicher Zusammenhang** bestehen. Dieser sachliche Zusammenhang kann **grundsätzlich auch bei Fremdleistungen** bestehen, jedoch kommt es im Einzelfall auch auf den Zusammenhang mit der Einrichtung erbrachten Leistung (hier: Abfallentsorgung).

Teilweise wird über den sachlichen Zweckzusammenhang hinaus gefordert, dass die im Ansatz gebrachten Kosten **erforderlich für die betriebliche Leistungserstellung** sind. Ansatzfähig sind Kosten daher nicht schon dann, wenn sie betriebs- oder einrichtungsbezogen sind, sondern nur, wenn sie auch einrichtungsbedingt sind. Nach dieser Auffassung müssen solche Kosten **unberücksichtigt** bleiben, die zwar auch im öffentlichen Interesse liegen und zu den Aufgaben des Einrichtungsträgers zählen, die aber durch die **Einrichtung selbst nicht bedingt** sind.

Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die angegriffenen Kostenposten zurecht berücksichtigt worden sind.

(1) Entlohnung des Verwaltungsleiters

Soweit die Stelle des Verwaltungsleiters mit einem Sozialpädagogen besetzt wurde, ist festzustellen, dass dieser die nötigen spezifischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Kenntnisse für die Führung eines kommunalen Eigenbetriebes im Zweifel nicht besitzt. Dies kann jedoch im Einzelfall auch anders sein, für spezielle Kenntnisse über den normalen Ausbildungsstand hinaus liegen hier jedoch keine Anhaltspunkte vor. Ein konkreter Bezug seiner bisherigen Tätigkeit zu den Aufgaben der Müllentsorgung fehlt. Angesichts des an ihn gezahlten Entgeltes liegt zudem ein **Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** vor, den die Gemeinde sowohl nach § 75 II GO NW als auch nach § 1 der EigbetrvO NW zu beachten hat.

(2) Sportsponsoring

Bei dem Auftreten als Sponsor in einem öffentlichkeitswirksamen Sport, könnte es sich um eine **Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit** handeln. **Grundsätzlich** ist dies bei Unternehmen als ansatzfähiger Kostenposten **anzuerkennen**, fraglich ist jedoch, ob dies auch für **kommunale Eigenbetriebe** gelten kann.

Zwar sieht § 6 II KAG NW vor, dass auch Kosten in die Gebührenkalkulation einbezogen werden können, die im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge wegen der geringen Ausprägung von Buchführung und Rechnungswesen sonst keine Berücksichtigung finden könnten, von Privaten aber regelmäßig berücksichtigt werden. Allerdings bedeutet dies nicht ohne weiteres, dass hiermit auch kommunale Eigenbetriebe **moderne Marketingmethoden** und **werbewirksame Auftritte am Markt** in die Kalkulation der öffentlich rechtlichen Gebührensätze mit einbeziehen dürfen. Bei der Abwägung dieser Frage ist auch zu berücksichtigen, dass die Müllentsorgung grundsätzlich unter Ausspruch eines **Anschluss- und Benutzungszwanges** gemäß § 9 GO NW erfolgt, so dass die jeweiligen kommunalen Müllentsorgungsunternehmen eine **Monopolstellung** haben. Vor diesem Hintergrund benötigen sie **zur Schaffung eines Absatzmarktes keine Öffentlichkeitsarbeit**, sondern führen sich diesen Absatzmarkt durch den Anschluss- und Benutzungszwang nach § 9 GO NW selbst zu.

Wenn auch die **Förderung durch Breitensport** grundsätzlich als **öffentliche Aufgabe** angesehen werden kann, so ist das allenfalls mit allgemeinen öffentlichen Mitteln (z.B. Steuergeldern) möglich und kann nicht über die Gebührenkalkulationen an die Bürger weitergegeben werden. Hier ist die Besonderheit der Abgabensart „Gebühr“ zu berücksichtigen, welche letztlich ein **synallagmatisches Austauschverhältnis** von Leistung und Gegenleistung zu Grunde legt, und **nicht allgemeine Finanzierungsfunktionen** hat. Insofern konnten auch die Kosten für die Sportförderung nicht in Ansatz gebracht werden.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass wegen der Berücksichtigung nicht ansatzfähiger Kosten ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip vorliegt.

c) Rechtsfolgen

Fraglich ist jedoch, welche Rechtsfolge diese Verstöße haben.

Wie sich aus dem Sachverhalt ergibt, hätten die Bürger bei korrekter Gebührenkalkulation **nur geringfügig geringere Beträge** zu zahlen.

Grundsätzlich stellen **geringfügige Kostenunter- oder überschreitungen keinen Grund für eine Unwirksamkeit** der Gebührensatzung dar. Bei der Festlegung der Kosten handelt es sich um eine **Prognoseentscheidung** unter Berücksichtigung der mutmaßlichen Inanspruchnahme der gebotenen Leistung im Zusammenhang mit den voraussichtlichen Gebühreneinnahmen. Insofern ist **pauschalisierende und typisierende Betrachtungsweise** beim Kostenansatz **erlaubt**. Daher ist eine Gebührensatzung erst unwirksam, wenn sie diesen Einschätzungsspielraum überschreitet.

Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip führt daher nur dann zur Ungültigkeit der Satzung, wenn die Kostenüberschreitung erheblich ist oder auf rein willkürlichen Kostenansätzen beruht, die nicht nur zu einer unwesentlichen Kostensteigerung führen. Vor diesem Hintergrund müsste von einer Unbeachtlichkeit des Verstoßes gegen das Kostendeckungsprinzip ausgegangen werden. Fraglich ist jedoch, ob diese Grundsätze auch im vorliegenden Fall Geltung haben können.

Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht darum, dass die Stadt M durch die Gebühreneinnahmen einen Kostenüberschuss erzielt, sondern darum, dass **sachfremde und nicht ansatzfähige Kosten** in die Gebührenkalkulation mit einbezogen wurden. Es ist also nicht so, dass sich eine unter Zugrundelegung richtiger Tatsachen im nachhinein als falsch herausstellende Prognose vorliegt, sondern dass die Gemeinde von vornherein ein von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist. **Bei rechtswidrigen Kostenansätzen kann es daher letztlich nicht auf die Relevanz der Kostendifferenz bei Nichtberücksichtigung dieser Kosten ankommen.** Die geringe Differenz im Endergebnis ist lediglich darauf zurückzuführen, dass ein sehr großes Gesamtkostenvolumen besteht, so dass die Unterschiede für die einzelnen Gebührenschuldner nur geringfügig sind. Dies berechtigt die Gemeinde jedoch nicht, nicht ansatzfähige Kosten sanktionslos in die Gebührenkalkulation mit einzubeziehen.

Nach alledem ist davon auszugehen, dass die Überschreitung des Kostendeckungsprinzips hier zur Unwirksamkeit der Satzung führt.

II. Rechtsverletzung des E

Der Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip müsste auch die Rechte des E verletzen. Eine solche Rechtsverletzung ist jedoch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die von E erbrachte Zuvielleistung aufgrund der fehlerhaften Gebührensatzung nur einen geringen Umfang hat. **Der Ansatz nicht ansatzfähiger Kosten ist stets eine Rechtsverletzung der Gebührenschuldner.**

III. Vollzugsvollbeseitigungsanspruch

Da die Erhebung der Gebühren rechtswidrig war, hat E auch gem. § 113 I 2 VwGO einen Anspruch auf Erstattung der Überzahlung.

Ergebnis Der gegenüber E ergangene Gebührenbescheid ist aufzuheben und die Überzahlung zu erstatten. Die Klage ist daher zulässig und begründet.

Wiederholungsfragen
Fall 5
Kommunalabgabenrecht

1. Darf eine Gemeinde neue Steuertatbestände einführen?
2. Ist das verfassungsrechtlich unbedenklich?
3. Gibt es Grenzen für die Erhebung von Kommunalsteuern?
4. Für welche Bereiche dürfen die Gemeinden Abgaben erheben?
5. Welche Abgabentypen gibt es? Wo sind die Unterschiede?
6. Was versteht man unter Aufwandssteuern?
7. Was bedeutet das Gleichartigkeitsverbot?
8. Findet das VwVfG auch bei Verfahren nach dem KAG Anwendung?
9. Was versteht man unter dem Äquivalenzprinzip?
10. Was ist das Kostendeckungsprinzip?
11. Welche Folgen hat der Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip?
12. Ist eine Teilanfechtung von Gebührenbescheiden zulässig?
13. Über welches Rechtsinstitut können zu Unrecht gezahlte Gebühren vom Bürger zurückgefordert werden?
14. Welche Organisationsformen kommunaler Unternehmen kennen Sie?
15. Was ist ein Eigenbetrieb?
16. Kann die Betriebsleitung eines Eigenbetriebes Verwaltungsakte erlassen?
17. Gegen wen ist in diesem Fall die Klage zu erheben?
18. Was versteht man unter Anschluss- und Benutzungszwang?