

Betriebswirtschaftliche Schriften

Heft 148

Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührenkalkulation

**Interdependenz kalkulatorischer Kostenarten
und Verständnis „betriebswirtschaftlicher
Grundsätze“ als Probleme der Bemessung
kommunaler Benutzungsgebühren**

Von

Erik Gawel



Duncker & Humblot · Berlin

ERIK GAWEL

**Betriebswirtschaftliche Probleme
der Gebührenkalkulation**

Betriebswirtschaftliche Schriften

Heft 148

Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührenkalkulation

Interdependenz kalkulatorischer Kostenarten
und Verständnis „betriebswirtschaftlicher
Grundsätze“ als Probleme der Bemessung
kommunaler Benutzungsgebühren

Von

Erik Gawel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gawel, Erik:

Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührenkalkulation :
Interdependenz kalkulatorischer Kostenarten und Verständnis
„betriebswirtschaftlicher Grundsätze“ als Probleme der Bemessung
kommunaler Benutzungsgebühren / von Erik Gawel. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1999

(Betriebswirtschaftliche Schriften ; H. 148)

ISBN 3-428-09755-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0523-1035

ISBN 3-428-09755-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Streit um die „richtige“ Kalkulation der kommunalen Entsorgungsgebühren in den Bereichen Abfall und Abwasser kommt nicht zur Ruhe. 1994 hatte das Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen in einer vielbeachteten Grundsatzentscheidung dem Sperrfeuer der Kritik gegen „überhöhte“ Benutzungsgebühren insoweit nachgegeben, daß nach „betriebswirtschaftlichen Grundsätzen“, welche im gesamten Kommunalabgabenrecht der Länder maßgeblich sind, nunmehr die Verzinsung nur noch zu Anschaffungswerten kalkuliert werden darf. Hingegen blieb es bei der Zulässigkeit von Wiederbeschaffungszeitwerten im Bereich der Abschreibungsverrechnung. Das Urteil hat in der Fachöffentlichkeit zum Teil herbe Kritik einstecken müssen. Auch das traditionell in Gebührenfragen besonders eifrige Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat sich im Anschluß daran - gestützt auf einige Literaturstimmen - eine neue und abweichende betriebswirtschaftliche Auslegung zu eigen gemacht, die sich 1997 erstmals offen gegen die 94er OVG-Linie erhob. Danach sei eine Kombination von Anschaffungs- und Zeitwerten im Bereich der Kapitalkosten betriebswirtschaftlich nicht haltbar. Wegen der Abweichung von der oberverwaltungsgerichtlichen Linie stand auf diese Weise 1998 die Kalkulation der Benutzungsgebühren in NRW erneut grundsätzlich auf dem oberverwaltungsgerichtlichen Berufungs-Prüfstand. Die in diesem Musterprozeß beklagte Stadt Herne hat zur Klärung der betriebswirtschaftlichen Fragen ein wissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse hiermit einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden sollen.

Die zentrale Frage kreist um die betriebswirtschaftliche und kommunalabgabenrechtliche Anerkennung des in der Literatur in neuerer Zeit favorisierten „Interdependenzmodells“ der kalkulatorischen Kostenarten „Abschreibungen“ und „Zinsen“. Danach würden Kommunen, die in der 1994 vom OVG in Münster für zulässig erklärten Weise kalkulieren, (weiterhin) ungerechtfertigte Gewinne erzielen, weil hierbei unter Mißachtung einer angeblich gebotenen zusammenhängenden Betrachtung der beiden Kapitalkostenarten eine isolierte Bewertung mit je unterschiedlichem Wertansatz vorgenommen worden sei. Die Klärung dieser Frage ist weit über NRW hinaus für das gesamte Kommunalabgabenrecht der Länder relevant, soweit nicht die jeweiligen Landesgesetzgeber eindeutige Vorgaben für die jeweilige Kostenkalkulation getroffen haben.

Der vorliegende Band vereinigt zwei Beiträge, die in jeweils engem inhaltlichem Zusammenhang zu den betriebswirtschaftlichen Problemen der aktuellen

Gebührenrechtsprechung stehen. Der erste Teil stellt eine für die Veröffentlichung leicht überarbeitete gutachterliche Stellungnahme des Verfassers für die Stadt Herne im Berufungsverfahren 9 A 5336/97 vor dem OVG NW dar. Der zweite Teil setzt sich kritisch mit der 1994 vom nämlichen Gericht entwickelten Lehre von Bedeutung und Inhalt der „betriebswirtschaftlichen Grundsätze“ auseinander, denen in allen Kommunalabgabengesetzen der Länder eine Schlüsselstellung für die Kalkulation von Benutzungsgebühren zukommt.

Das Urteil des Berufungsverfahrens wurde zwischenzeitlich am 19. Mai 1998 verkündet.* Darin verharrt das Gericht bei seiner 94er Linie, ohne sich inhaltlich näher mit den betriebswirtschaftlichen Einwänden gegen seine Kalkulations-Judikatur zu befassen. Es erscheint daher absehbar, daß alsbald der nächste Streitfall vor diesem oder einem anderen Obergericht unter Stützung auf in der Literatur geäußerte betriebswirtschaftliche Kritik anhängig werden wird. Eine nachhaltige gerichtliche Befriedung der Diskussion setzt zweifellos voraus, daß seitens des Senats zu den hiermit aufgeworfenen Fragen auch inhaltlich Stellung genommen wird. Hierzu möchte die vorliegende Schrift einen klärenden Beitrag leisten.

Köln, im Oktober 1998

Erik Gawel

* Das Urteil war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch unveröffentlicht.

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Zur Interdependenz kalkulatorischer Kostenarten in der Gebührenbedarfsberechnung der Gemeinden

I. Problemstellung	11
II. Theoretische Grundlagen der Interdependenzaussage	16
1. Die neuere investitionstheoretische Fundierung der Kostenrechnung	16
2. Das Äquivalenztheorem der investitionstheoretischen Kostenrechnung	24
III. Relevanz der Interdependenz- und Äquivalenztheoreme für die Gebührenkalkulation	37
1. Gründe für die Nichtgeltung des theoretischen Äquivalenztheorems in der Praxis	37
2. Gründe für die eingeschränkte Relevanz des Interdependenzdenkens in der Gebührenkalkulation	41
a) Bedingte gebührenrechtliche Relevanz der Zielorientierung investitions- theoretischer Kalkulationsimperative	41
b) Die Kalkulationsergebnisse investitionsrechnerischer Verfahren im Lichte konkurrierender gebührenrelevanter Kostenmaßstäbe	43
c) Tertium non datur? Zur Zulässigkeit sonstiger, insbesondere „traditionel- ler“ Kalkulationsverfahren	45
3. Überlegenheit des Anschaffungswertverfahrens bei Nicht-Äquivalenz?	49
a) Literaturstimmen zum Vorgehen bei Nicht-Äquivalenz	49
b) Ersatz-Kriterien für die Verfahrensauswahl bei Nicht-Äquivalenz	52
4. Zusammenfassung	64
IV. Die Judikatur des OVG NW im Lichte der Interdependenztheorie	69
1. Zielebene: Substanzerhaltung im Rahmen einer „erhaltungsbezogenen Ko- stenrechnung“	69
2. Instrumentelle Ebene I: Realverzinsung und Zeitwerte als Bestandteil betriebswirtschaftlicher Grundsätze	71

3. Instrumentelle Ebene II: Zum Nebeneinander von Zeitwertabschreibungen und nominalverzinsten Anschaffungsrestbuchwerten	75
V. Zusammenfassung der Ergebnisse	81

Zweiter Teil

**Definition und Verständnis „betriebswirtschaftlicher Grundsätze“
im Kommunalabgabenrecht der Länder – dargestellt
am Beispiel des § 6 KAG NW**

I. „Betriebswirtschaftliche Grundsätze“ als Schlüsselbegriff kommunalabgabenrechtlicher Kalkulationsvorgaben	89
1. Problemstellung	89
2. „Betriebswirtschaftliche Grundsätze“ in der Auslegung des OVG NW	93
II. Betriebswirtschaftliche Grundsätze und kommunalabgabenrechtliche Kalkulationszwecke	95
1. Implikationen der Grundsätze-Definition des OVG NW	95
2. Betriebswirtschaftliche Kritik am Grundsätze-Verständnis des OVG NW	96
3. Das Grundsätze-Verständnis des OVG NW in der Detailbetrachtung	100
a) Begriff der „allgemeinen Wirtschaftsbetriebe“	100
b) Relevanz „allgemeiner Wirtschaftsbetriebe“	102
c) Argumentative Brüche der Stufenprüfung nach OVG NW	103
d) Abstraktheit des Kostenbegriffs – ein Mißverständnis?	105
4. Kalkulationszweck und Kostenbegriff im Kommunalabgabenrecht: Eine abweichende Betrachtung	112
a) Eine „betriebswirtschaftliche“ Definition betriebswirtschaftlicher Grundsätze	112
b) Verbleibende Probleme.....	116
III. Kommunalabgabenrechtliche Kalkulationsziele für Benutzungsgebühren: Einige Annäherungen	120
IV. Zusammenfassung	124
Literaturverzeichnis	127
Sachregister	139

Erster Teil

**Zur Interdependenz kalkulatorischer Kostenarten
in der Gebührenbedarfsberechnung der Gemeinden**

I. Problemstellung

Im nordrhein-westfälischen Recht der Benutzungsgebühren hatte zuletzt das OVG NW in seiner vielbeachteten Grundsatzentscheidung vom 5.8.1994 (9 A 1248/92)¹ über die heftig umstrittene Ansatzfähigkeit kalkulatorischer Kosten u. a. die Zulässigkeit von Tageswertabschreibungen gebilligt, für die Verzinsung entsprechend § 6 II KAG NW jedoch - unter Abkehr von seiner vorherigen Rechtsprechung² - Anschaffungswerte verbindlich vorgeschrieben, die allerdings nominal verzinst werden dürfen.³ Der Urteilsspruch hat im Schrifttum vielfältige und heftige Kritik erfahren.⁴ Einen Schwerpunkt dieser kritischen Stellungnahmen bildet zweifellos die Frage, ob Tageswertabschreibungen mit nominalverzinsten Anschaffungsrestbuchwerten kombiniert werden dürfen, ohne das Verbot der Kostenüberschreitung gem. § 6 I 3 KAG NW zu verletzen.⁵ Insbesondere das VG Gelsenkirchen hat diesbezüglich nach dem OVG-Entscheid von 1994 eine abweichende Linie entwickelt, die etwa im Urteil vom 8. Juni 1995⁶ ausführlich dargetan wurde, jedoch mit Rücksicht auf die abweichende OVG-Judikatur bisher nicht entscheidungserheblich wurde.

Diese Zurückhaltung hat das VG Gelsenkirchen nunmehr aufgegeben: In seinem Urteil vom 9. Oktober 1997 gegen die Stadt Herne (13 K 3766/95)⁷ begründet die Kammer die Rechtswidrigkeit der Gebührenkalkulation entsprechend der dortigen Entwässerungsgebührensatzung von 1995 in der Hauptsache

¹ OVG NW, Urteil vom 5.8.1994 - 9 A 1248/92 = NVwZ 1995, 1233 = NWVBl. 1994, 428 = KStZ 1994, 213 = ZKF 1994, 227 = GemHH 1994, 233.

² Siehe dazu OVG NW, Urteil vom 27.10.1992 - 9 A 835/91.

³ Zum Ganzen siehe auch *Mohl / Schick* 1994, S. 226 ff.

⁴ *Gawel* 1994b, S. 222 ff.; *ders.* 1994c, S. 469 ff.; *ders.* 1994d, S. 248 ff.; *Adam / Hering* 1995, S. 259 ff.; indirekt auch *Friedl* 1996a, S. 193 ff.; siehe ferner die in Fn. 5 angegebene Literatur.

⁵ Entsprechend die Kritik bei *Brüning* 1994, S. 201 ff.; *ders.* 1997, S. 244 ff.; *Schulte*, in: *Driehaus*, § 6, Rn. 191d; *Ostholtz* 1996, S. 140 ff.; *ders.* 1997, S. 201 ff.; *Ostholtz / Wirz* 1995, S. 97 ff.; auch *Rose* 1996, S. 30; *Berlin* 1998, S. 167 ff.; *Brede* 1998, S. 127 ff.; *Busse von Colbe* 1995, S. 163, 165; *Tettinger* 1996, S. 81 ff.; *Heßhaus*, 1997, passim.

⁶ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 8.6.1995 - 13 K 3903/94 = NWVBl. 1995, 482 = GemHH 1996, 135 = DWW 1996, 57.

⁷ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 9.10.1997 - 13 K 3766/95 = DWW 1997, 438 = NWVBl. 1998, 32 = GemHH 1998, 66.