

Zusammenfassung

Fragen zur Abfallgebührenkalkulation 2021

für den

Landkreis Ludwigsburg

von

■ **ECONUM**
Unternehmensberatung GmbH

und

 MENOLD
BEZLER

03. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Auftrag	3
2 Frage 1: Prognose/Szenarien zur Gebührenentwicklung	4
3 Frage 2: Kosten Behältertausch 2021	5
4 Frage 3: Nachsorgekosten	7
5 Frage 4: Rundung von Gebührensätzen	9
6 Frage 5: Beschlussinhalte zur Gebührenkalkulation	10

1 Auftrag

Wir erhielten vom Landkreis Ludwigsburg, Fachbereich Abfallgebühren, den Auftrag, den Entwurf der Abfallgebührenkalkulation des Jahres 2021 insbesondere hinsichtlich einzelner Fragestellungen aus den politischen Gremien einer betriebswirtschaftlichen und gebührenrechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

Die Prüfung erfolgte durch uns in Zusammenarbeit mit der Kanzlei MENOLD BEZLER Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB und umfasst die Beantwortung der Fragestellung sowie eine kursorische Prüfung der im Kontext dieser Fragestellungen stehenden Themen der Gebührenkalkulation.

Eine vertiefte Prüfung der Gebührenkalkulation (u.a. Rechenwerke der Gebührenkalkulation sowie zugrundeliegender Verrechnungen), der zugrunde liegenden Planung der Abfallverwertungsgesellschaft des Landkreises Ludwigsburg mbH (AVL) sowie des Landkreises (jeweilige Mengen-, Kosten- und Erlösansätze) sowie der weiteren Grundlagen der Gebührenkalkulation (u.a. Nachsorgegutachten, Ergebnisse aus Vorjahren) war nicht Bestandteil des Auftrages.

2 Frage 1: Prognose/Szenarien zur Gebührenentwicklung

Sind Szenarien zur Gebührenentwicklung möglich? Nach unserer Information sind Szenarien möglich, bestimmte Sachverhalte sind mit größeren oder geringeren Unwägbarkeiten belastet, aber Szenarien, Prognosen sind möglich. In diesem Zusammenhang lassen sich auch Varianten bei der Ergebnisverwendung in den künftigen Jahren berücksichtigen.

Um die weitere Gebührenentwicklung über das Jahr 2021 hinaus – zumindest in der Tendenz – erkennen zu können, ist es grundsätzlich möglich, aufbauend auf der Gebührenkalkulation für das Jahr 2021 weitere Prognoserechnungen für die Folgejahre zu erstellen. In diese Prognoserechnung können dann u.a. die bereits vorliegenden Budgetansätze der AVL sowie die bereits bekannten Veränderungen (z.B. bezüglich der neuen Sammelverträge ab dem Jahr 2022) einfließen. Entsprechende Prognosen erleichtern u.E. die im Rahmen der Beschlussfassung über die Gebührenkalkulation 2021 durch die zuständigen Gremien des Landkreises zu treffenden Ermessensentscheidungen, da beispielsweise Abwägungen zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen in Kenntnis der weiteren, möglichen mittelfristigen Gebührenentwicklung getroffen werden können. Grundsätzlich sind dabei auch unterschiedliche Szenarien möglich.

Beispielsweise unterliegt der Ausgleich von Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen der Ermessensausübung des Kreistags. Hintergrund ist, dass gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG am Ende eines Bemessungszeitraums festgestellte Kostenüberdeckungen innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen sind bzw. Kostenunterdeckungen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob eine ein- oder mehrjährige Kalkulation erfolgt. Der Ausgleich muss auch nicht möglichst zeitnah erfolgen, sondern kann ermessensgerecht innerhalb des fünfjährigen Zeitraums aufgeteilt werden (Faiß, Kommunalabgabenrecht in B-W, § 14, Rn. 13). Der Kreistag muss vorliegend daher über die Verwendung und Aufteilung der vorhandenen Kostenüberdeckungen Beschluss fassen.

Analog unterliegen die im Rahmen der Abfallgebührenkalkulation 2021 vorgenommenen abfallpolitischen Lenkungen von Gebührensätzen ebenfalls der Ermessensausübung des Kreistags. Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 KAG können die Gebühren so gestaltet werden, dass sich daraus nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung sowie zur Abfalltrennung ergeben. Dadurch kann durch gewisse Anpassungen der Gebührensätze im Rahmen einer abfallpolitischen Lenkung das Ziel einer Beeinflussung des Bürgerverhaltens hin zu einer besser im Einklang mit der fünfstufigen Abfallhierarchie stehenden Inanspruchnahme der abfallwirtschaftlichen Angebote des Landkreises verfolgt werden. Lenkungsziele sind daher beispielsweise zur Intensivierung der Bioabfallentsorgung denkbar. Voraussetzung dafür ist im Einzelnen, dass die jeweiligen Lenkungsziele und Gebührensätze vom Kreistag gesondert beschlossen werden und dass die Maßnahmen in der Sache – unter Berücksichtigung eines Prognosespielraums – geeignet sind, die Ziele zu erreichen.

3 Frage 2: Kosten Behältertausch 2021

Kann der notwendige und vorgesehene Behältertausch 2021 in der betriebswirtschaftlichen Kalkulation über mehrere Jahre verteilt werden, oder ist der Aufwand zwingend vollständig im Jahr 2021 zu kalkulieren? Nach unserer Information ist der vorgesehene Behältertausch, wie andere Anschaffungen in der AVL, in der Gebührenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen über mehrere Jahre verteilbar, immer abhängig von der Art der Sache.

Im Jahr 2021 müssen – im Vorgriff auf den ab 2022 geltenden neuen Einsammelvertrag – ca. 70.000 Abfallbehälter insbesondere aufgrund des eingebauten, nicht normgerechten Transpondertyps abgezogen und durch neue Behälter mit normgerechten Transpondern ersetzt werden. Hierfür fallen bei der AVL rund 1,5 Mio. € (netto) an. Diese Aufwendungen dürfen nicht komplett in die Abfallgebührenkalkulation 2021 eingestellt werden, sondern sind zum Zweck einer gleichmäßigen Belastung des Gebührenhaushalts periodengerecht abzugrenzen, d.h. über den voraussichtlichen Nutzungszeitraum von 8 Jahren (d.h. in 2021: 1/8 der Kosten x 0,5 Jahre) zu verteilen. Andernfalls würden die aktuellen Gebührenschuldner zum Vorteil künftiger Benutzer übermäßig belastet werden.

Die Berücksichtigung der Kosten über einen vom Kreistag festgelegten Zeitraum von z.B. 3 Jahren ist nach den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften nicht zulässig. Hier läge eine bewusst in Kauf genommene Unterdeckung vor. Ein geplanter Ausgleich über die Einstellung in die Gebührenkalkulation der folgenden 2 Jahre oder die Verrechnung mit künftigen Überdeckungen ändert hieran nichts. Die Satzung wäre rechtswidrig (vgl. VGH, Urteil vom 20.01.2010, Az. 2 S 1171/09). Die Verteilung muss sich daher – wie nachfolgend dargestellt – über den vorhersehbaren Nutzungszeitraum erstrecken.“

Im Gegensatz zum handels-/steuerrechtlichen Aufwandsbegriff ist gemäß § 14 Abs. 1 KAG bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren auf „die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen insgesamt ansatzfähigen Kosten“ abzustellen. Daraus leiten sich zwei wichtige Grundprinzipien ab: einerseits, dass Kosten und Leistung sachlich und zeitlich übereinstimmen müssen, andererseits der Grundsatz der Normalisierung. Vor diesem Hintergrund dürfen nur die Kosten einkalkuliert werden, welche im Zusammenhang mit der erbrachten Leistung bzw. dem tatsächlichen Werteverzehr entstehen. Dies erfordert somit aus Sicht der Gebührenzahler eine Verteilung der Kosten über den voraussichtlichen Nutzungszeitraum der Abfallbehälter.

Grundsätzlich denkbar ist entweder eine Aktivierung der Abfallbehälter im Anlagevermögen der AVL und der anschließenden Abschreibung dieser über den Nutzungszeitraum oder eine Abgrenzung des beim Landkreis in 2021 entstehenden Aufwandes.

Sowohl aus Sicht des Kooperationsvertrages (§ 5 Abs. 1) als auch aus preisrechtlicher Sicht erachten wir die Aktivierung der Abfallbehälter im Anlagevermögen der AVL als vorzugswürdig an. Da es sich in handels-/steuerrechtlicher Hinsicht jedoch nicht um aktivierungspflichtige Investitionen handelt, weist der bestehe Kooperationsvertrag für solche „freiwilligen“ Aktivierungen widersprüchliche bzw. offene Regelungen auf, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit einer Eigen- oder Fremdfinanzierung. Ungeachtet des vorliegenden Sachverhaltes empfehlen wir (wie bereits seitens der Vertragspartner auch geplant) die diesbezüglichen Regelungen im Kooperationsvertrag zu ergänzen, zu präzisieren und besser aufeinander abzustimmen.

Ungeachtet einer möglichen Aktivierung bei der AVL ist auf Seiten des Landkreises eine periodische Abgrenzung der Kosten im Rahmen der Gebührenkalkulation vorzunehmen. D.h. die AVL würde den Behältertausch (ungeachtet der als vorzugswürdig erachteten Aktivierung) vollständig gegenüber dem Landkreis abrechnen und der Landkreis würde den vollständigen Betrag auch als Aufwand verbuchen. Dieser Aufwand wird dann aber nicht vollständig in die Gebührenkalkulation 2021 übernommen, sondern nur der Teil, der den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten im jeweiligen Kalkulationszeitraum entspricht. Aufgrund des abweichenden Zeitraums zwischen Ausgleichsfrist von Überdeckungen von 5 Jahren und der voraussichtlichen Nutzungsdauer der Abfallbehälter von 8 Jahren ist eine „Finanzierung“ über die Mittel aus den Überdeckungen vorangegangener Kalkulationszeiträume nicht möglich.

Dies stellt ausdrücklich auch keine „geplante Unterdeckung“ dar, sondern eine zulässige bzw. gebotene Abgrenzung von „periodenfremden“ Aufwendungen, da der tatsächliche Werteverzehr auch in den Folgejahren erfolgt. Nur so ist sichergestellt, dass sich Kosten und Leistung entsprechen und die Gebührenkalkulation dem betriebswirtschaftlichen Grundsatz nach „Normalisierung“ gerecht wird. Eine geplante Unterdeckung liegt dagegen nur vor, wenn die vorgesehenen Gebührensätze die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in der Gebührenkalkulation angesetzten Kosten nicht vollständig decken, es insoweit aus der Abstimmung von geplanten Kosten und geplanten Erlösen zu einer Unterdeckung kommt. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

4 Frage 3: Nachsorgekosten

Sind verschiedene Szenarien für die Nachsorgekosten möglich, ist eine Abwägung hierzu möglich bzw. sogar geboten? Nach unserer Information sind verschiedene Szenarien über die Erfüllung der Nachsorgekosten möglich und aus Rechtsicherheitsgründen für die Abfallgebührenkalkulation vom zuständigen Gremium auch zu diskutieren und danach festzulegen. Falls diese Abwägung nicht erfolgt ist die Gebührensatzung angreifbar. Wir bitten dringend die Abfallgebührenvorlage von einem Fachmann/frau zu rechtlichen Fragen nochmals prüfen zu lassen. Gegenstand sollte sein, ob die fehlenden Nachsorgemittel wie in der Vorlage nun vorgesehen als laufende Kosten in die Gebührenkalkulation einbezogen werden müssen oder ob alternativ, wie bislang auch praktiziert, eine Abwicklung über die Zuführung zur Rückstellung möglich ist. Für beide Fälle sollte zudem eine Beurteilung zu den Gestaltungsmöglichkeiten einer zeitlichen Verteilung der Nachsorgekosten erfolgen. Diese Überlegungen sind im vorliegenden Fall sachgerecht und für eine fehlerfreie Ermessensausübung auch erforderlich.

Grundsätzlich gilt gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 b) KAG, dass bei der Gebührenbemessung die Zuführung zu Rücklagen oder Rückstellungen für die vorhersehbaren späteren Kosten der Stilllegung und Nachsorge von Deponien berücksichtigt werden sollen. D.h. während der Ablagerungsphase sind entsprechende Zuführungsbeträge für vorhersehbare Kosten in die Gebührenkalkulationen einzustellen. Soweit keine Rücklagen oder Rückstellungen gebildet wurden, sollen gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 c) KAG bei der Gebührenbemessung die Kosten der Stilllegung und der Nachsorge für stillgelegte Deponien berücksichtigt werden. Hatte der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Kosten der Stilllegung und Nachsorge ursprünglich auf sachgerechter Grundlage ermittelt und entsprechende Rücklagen bzw. Rückstellungen gebildet, kann sich die Prognose gleichwohl später beispielsweise wegen technischer Entwicklungen, Gesetzesänderungen oder höherer Preissteigerungen (z.B. konjunkturbedingte Steigerung der Baupreise) ändern. In diesem Fall ist der voraussichtliche zusätzliche Bedarf entsprechend der aktuellen Regelungen des KAG gebührenfähig. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Kosten während der Ablagerungsphase erkennbar und abschätzbar waren, aber bewusst auf eine Zuführung zu Rücklagen oder Rückstellungen verzichtet wurde.

Hinsichtlich der Deponie Am Lemberg ist zudem auf die Übergangsregelung des § 49 Abs. 3 KAG hinzuweisen, wonach auch vorhersehbare Kosten soweit sie durch die Benutzung der Deponie bis zum 6. Oktober 1996 verursacht und noch nicht in die Abfallgebühren eingerechnet worden sind, ebenfalls bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden können. Somit ist auch für die Deponie Am Lemberg sowohl der Anwendungsfall des § 18 Abs. 1 Nr. 3 b) KAG als auch der Anwendungsfall des § 18 Abs. 1 Nr. 3 c) KAG eröffnet.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass Kosten der Stilllegung und Nachsorge auch in erheblichem Umfang immer dann bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden können, wenn der Fehlbetrag trotz einer ursprünglich ordnungsgemäßen Prognose eingetreten ist. Dem schließt sich jedoch die Frage an, ob dieser Fehlbetrag gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 c) KAG nur insoweit in die Gebührenkalkulation einbezogen werden darf, als entsprechende Kosten im jeweiligen Kalkulationszeitraum tatsächlich für Stilllegungsmaßnahmen anfallen oder ob darüber hinaus – auch zur Vermeidung von Gebührensprüngen – eine Verteilung über einen festgelegten Zeitraum

möglich ist mit der Folge, dass unabhängig von der Frage einer Anwendung von § 18 Abs. 1 Nr. 3 b) KAG oder § 18 Abs. 1 Nr. 3 c) KAG bereits aus buchhalterischen Gründen eine Zuführung zur Rückstellung notwendig werden kann.

Nach unserer Einschätzung ist es auch nach dem Beginn der Stilllegungsphase über die in einem konkreten Jahr tatsächlich anfallenden Kosten hinaus möglich und mit Blick auf den im KAG verankerten Kostenbegriff (vgl. Ziff. 2) auch nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erforderlich, weitere zukünftige erforderliche Nachsorgemittel bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen. Dies dient dem Ziel, erhebliche Gebührensprünge zu vermeiden, die andernfalls rein zufällig davon abhängen, wann besonders kostenintensive Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen durchgeführt werden.

Demnach unterliegt es der Ermessensausübung des Kreistags, auf Basis des jeweils aktuellen Deponienachsorgegutachtens einen Nachholungszeitraum und somit einen jährlichen Nachholungsbetrag zu definieren, der in die jeweiligen Gebührenkalkulationen eingestellt wird. Im Rahmen dieser Festlegung ist jedoch sicherzustellen, dass in den einzelnen Jahren ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die Kosten für Stilllegung und Nachsorge zu decken. Zudem sollte beachtet werden, dass es dem Gesetzgeber obliegt (wie bereits im hessischen Kommunalabgabengesetz in der Vergangenheit erfolgt), künftig die Nachholung des Fehlbetrags über Abfallgebühren zeitlich ggf. auch mit vergleichbar kurzen Übergangszeiträumen zu befristen bzw. zu verbieten.

Bezüglich der gemischt genutzten Deponie Burghof ist weiterhin auf den gebührenrechtlichen Grundsatz der Leistungsproportionalität zu achten. Demnach darf der Nutzer eines Teilleistungsbereichs nicht mit Kosten belastet werden, die einem von ihm nicht genutzten Teilleistungsbereich zuzuordnen sind. D.h. es dürfen nur Kosten für Stilllegung und Nachsorge der Deponie Burghof in die Gebührenkalkulation eingestellt werden, welche nicht vorhersehbar waren und durch die Hausmüllentsorgung bedingt sind. Aus diesen Grundsätzen ergibt sich aus unserer Sicht eindeutig, dass ansteigende Nachsorgekosten, die allein durch eine gewerbliche Nutzung der Deponie Burghof seitens der AVL ausgelöst werden, nicht über das Gebührenaufkommen finanziert werden dürfen. Die Kosten für Stilllegung und Nachsorge sind daher zwingend dem jeweiligen Leistungsbereich verursachungsgerecht zuzuordnen.

5 Frage 4: Rundung von Gebührensätzen

Ist es gebührenrechtlich zulässig, höhere Gebühren als die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kalkulationsergebnisse festzulegen? In der Anlage 8 werden für die PKW-Reifen mit und ohne Felgen, für die LKW Reifen, für die Kleinanlieferung von Sperrmüll und die Kleinanlieferung von Altholz A IV sowie für die beiden Sperrmüll-Sonderleistungen höhere Satzungsgebühren vorgeschlagen, als die betriebswirtschaftlichen Kosten. Das scheint mir sehr fragwürdig. Anliegend habe ich Beispiele der Friedhofssatzung, die im Gemeinderat der Stadt Markgröningen nächste Woche beschlossen werden soll, eingefügt. Dort werden die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten mit den Gebührevorschlägen vielfach unterschritten, niemals aber überschritten mit der Folge, dass diese bewusste Unterdeckung über den allgemeinen Haushalt auszugleichen ist. Übertragen auf die Abfallgebührenkalkulation des Landkreises bedeutet dies, dass die beabsichtigte Unterdeckung bei der Kleinanlieferung Altholz A I bis A III ebenfalls über den allgemeinen Haushalt auszugleichen ist. Ist dies zutreffend?

Gemäß § 2 Abs. 2 KAG sind zwar Mängel bei der Beschlussfassung über Abgabensätze unbeachtlich, wenn sie nur zu einer geringfügigen Kostenüberdeckung führen. Dies bezieht sich aber auf den Fall unbewusster Mängel; eine bewusste Kostenüberdeckung ist hingegen grundsätzlich stets problematisch (Faiß, § 14, Rn. 1). Dies gilt ebenso, wenn Aufrundungen über mathematische/kaufmännische Üblichkeiten hinausgehen und dadurch einzelne Gebührenschuldner unterschiedlich treffen (Faiß, § 14, Rn. 2). Dies wäre hier z.B. in Bezug auf Selbstanlieferer der Fall. Zwar liegt insoweit nur eine geringfügige Überschreitung vor. Es besteht aber das Risiko, dass auch nur diese einzelnen Gebührensätze als teilunwirksam angesehen werden könnten.

Allerdings können gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 KAG die Gebühren so gestaltet werden, dass sich daraus nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung sowie zur Abfalltrennung ergeben (Lenkungsziele). Dienen die Rundungen einem solchen Ziel, können sie daher gerechtfertigt sein, wenn insgesamt keine Kostenüberschreitung vorliegt. Ein solches Lenkungsziel muss aber seitens des Kreistags für jeden einzelnen Gebührensatz, mit dem eine Überschreitung erfolgt, gesondert beschlossen werden (Faiß, § 14, Rn. 35). Eine Kostenüberschreitung durch übermäßige Rundung allein aus Gründen der Praktikabilität oder Verwaltungsvereinfachung dürfte nicht zulässig sein.

Hinsichtlich der „Abrundung“ des vorgeschlagenen Gebührensatzes für die Kleinanlieferung von Altholz A I bis A III ist auf den Regelungszweck des § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG abzustellen. Dieser erlaubt ausdrücklich nur den Ausgleich von Kostenunterdeckungen, die sich erst am Ende des Bemessungszeitraums ergeben, nicht aber von Kostenunterdeckungen, die der Satzungsgeber bereits bei der Gebührenfestsetzung bewusst in Kauf genommen hat.

Kostenunterdeckungen, die (politisch) gewollt sind oder jedenfalls bewusst in Kauf genommen wurden, dürfen in den Folgejahren weder durch Einstellung in Gebührenkalkulationen noch durch Verrechnung mit Kostenüberdeckungen ausgeglichen werden und sind folgerichtig stets aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragen.

6 Frage 5: Beschlussinhalte zur Gebührenkalkulation

Bestehen keine gebührenrechtlichen Risiken, wenn die zuständigen Gremien keinen dezidierten Beschluss über die Gebührenkalkulation und die damit verbundenen Ermessensausübungen treffen? Der vorliegende Beschlussvorschlag sieht lediglich den Beschluss der Satzung (mit den neuen Gebührensätzen) vor, jedoch keinen dezidierten Beschluss zur Gebührenkalkulation. Ist es nicht erforderlich, sowohl über die Gebührenkalkulation als Ganzes und die sich ergebenden Gebührensätze zu beschließen, als auch dezidierte Beschlüsse vorzusehen etwa zu einzelnen Prämissen, mit denen eine Ermessensausübung erfolgt. Dies betrifft beispielsweise einen Beschluss zu einer der beiden Kalkulationsvarianten, zur Frage der Verteilung der Behälterkosten auf mehrere Jahre, zu den Fragen der Nachsorgekosten, zur Ergebnisverwendung, zur teilweisen Finanzierung der Bioabfallkosten über die Jahresgebühr, zu weiteren abfallpolitischen Lenkungen, zu den kalk. Zinssätzen usw. Wir möchten sicherstellen, dass sowohl die Kalkulation als auch die Beschlussfassung über die Gebührenerhöhung absolut rechtssicher erfolgen.

Über die Gebührensätze ist ein dezidiertes Beschluss bzw. mindestens wie in der Vergangenheit ein Beschluss der Abfallwirtschaftssatzung, in dem die Gebührensätze niedergelegt sind, durch die zuständigen Gremien erforderlich. Auch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg weist in ihrer Mitteilung 01/2020 explizit darauf hin, dass der „Kreistag die Gebührensätze innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen auf der Grundlage einer Gebührenkalkulation zu beschließen hat (§§ 24 Abs. 1 Satz 1, 39 Abs. 2 Nr. 15 GemO bzw. §§ 19 Abs. 1 Satz 1, 34 Abs. 2 Nr. 13 LKrO)“.

Dem Beschluss ist folglich ausdrücklich die betreffende Gebührenkalkulation zugrunde zu legen. Für eine ermessensfehlerfreie Beschlussfassung hat der VGH Baden-Württemberg mit Urteil vom 20. Januar 2010 – 2 S 1171/09 (Rn. 35 – juris) klare Anforderungen festgelegt (Unterstreichungen nicht im Original):

„Die Gebührenkalkulation hat die Aufgabe, die tatsächlichen Grundlagen für die rechtssatzmäßige Festsetzung des Gebührensatzes zur Verfügung zu stellen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, muss sie für den kundigen, mit dem Sachverhalt vertrauten kommunalen Mandatsträger transparent, verständlich, nachvollziehbar und in sich schlüssig sein. Auf eine Aufschlüsselung der in die Kalkulation eingestellten Kosten nach den einzelnen Kostenarten kann danach nicht verzichtet werden. Das hat jedenfalls für die gemäß § 14 Abs. 3 S. 1 KAG zu den Kosten nach Absatz 1 Satz 1 gehörenden kalkulatorischen Kosten in Form einer angemessenen Verzinsung des Anlagekapitals sowie angemessener Abschreibungen zu gelten, über deren Höhe der Gemeinderat in den mit dem Begriff der Angemessenheit gezogenen rechtlichen Grenzen nach seinem Ermessen zu entscheiden hat.“

Danach genügt es beispielsweise nicht, Kosten pauschal als „Betriebsaufwand“ zu bezeichnen. Vielmehr ist stattdessen anzugeben, wie sich die Gesamtkosten aus den Einzelpositionen Personal-, Material-, Kapitalkosten etc. zusammensetzen. Diese Informationen sind dem Kreistag zur Verfügung zu stellen (vgl. auch Faiß, § 2, Rn. 18). Ebenso muss der Kostendeckungsgrad bekannt sein (Faiß, § 14, Rn. 22).

Zudem muss der Kreistag eine gesonderte Ermessensentscheidung darüber treffen, wie eine Überdeckung aus vergangenen Jahren verwendet wird (Faiß, § 14, Rn. 2, 13-14) sowie ob, bezüglich welcher Gebührensätze und zu welchem Zweck Lenkungsziele

verfolgt werden (Faiß, § 14, Rn. 9, 35). Dazu müssen auch insofern Unterlagen vorliegen, woraus sich die Überdeckung ergibt und in welchem Umfang sie in die aktuelle Kalkulation einfließen soll. Bei der Ergebnisverwendung und bei der abfallpolitischen Lenkung ist zudem darauf zu achten, dass diese innerhalb der jeweiligen Benutzergruppen erfolgt (Faiß, § 14, Rn. 4). Insbesondere ist eine sog. Quersubventionierung zwischen privaten Haushalten und dem Gewerbe unzulässig (Faiß, § 14, Rn. 9). Nähere Ausführungen zur Ergebnisverwendung, zur abfallpolitischen Lenkung sowie zur Nachholung der fehlenden Nachsorge enthält zwar die Begründung der Beschlussvorlage, jedoch ohne auf das jeweils bestehende Ermessen hinzuweisen. Um ausdrücklich hervorzuheben, dass auch über diese Einzelentscheidungen ordnungsgemäß Ermessen ausgeübt wurde, empfehlen wir eine Aufnahme in den Beschlussvorschlag selbst.