

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3377

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt,
Natur und Digitalisierung | Postfach 71 51 | 24171 Kiel

Die Staatssekretärin

An den Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Stefan Weber, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: V 15 - 29676/2019
Meine Nachricht vom: /

über
Finanzministerium des Landes Schleswig-
Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 16.12.2019



nachrichtlich
Frau Präsidentin des Landesrechnungshofs
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

02. Dezember 2019

**Sitzung der AG-Haushaltsprüfung am 19.09.2019
Zusendung des Gutachtens**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie in der Sitzung der AG-Haushaltsprüfung am 19.09.2019 im Rahmen der Beratung der Bemerkungen 2019 des Landesrechnungshofs zu Textziffer 18 angekündigt, übersende ich Ihnen das rechtswissenschaftliche Gutachten von Prof. Brüning zur Kostenüberdeckung von Verwaltungsgebühren und der Verwendung von Gewinnen aus hoheitlicher Tätigkeit der Abfallstromüberwachung, das im Auftrag der Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen GOES mbH erstellt wurde, zur Kenntnisnahme.

Sobald die Gremien der GOES ein Konzept zur Rückführung der Kostenüberdeckung der Verwaltungsgebühren beschlossen haben, kann dieses gerne - wie avisiert - im Finanzausschuss vorgestellt werden. Dies wird voraussichtlich im Frühjahr 2020 der Fall sein.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Dr. Dorit Kuhnt

Anlage:

Gutachten zur Kostenüberdeckung von Verwaltungsgebühren und der Verwendung von
Gewinnen aus hoheitlicher Tätigkeit der Abfallstromüberwachung
Rechtswissenschaftliches Gutachten

Zur Kostenüberdeckung von Verwaltungsgebühren und der Verwendung von Gewinnen aus hoheitli- cher Tätigkeit der Abfallstromüberwachung

Rechtswissenschaftliches Gutachten

erstattet im Auftrag der
Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen
GOES mbH, Havelstraße 7, 24539 Neumünster,

10. September 2019

Privatanschrift: Kiebitzredder 12, 24220 Flintbek

Dienstanschrift: Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Olshausenstraße 75, 24118 Kiel
Telefon: (0431) 880-4540 oder -1505
Telefax: (0431) 880-4582
E-Mail: cbruening@law.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund	3
II. Auftrag	4
III. Rechtlicher Rahmen	5
1. Öffentliches Unternehmen und Beliehener	5
2. Gebührenrechtliche Grundsätze	7
a) Gebührenzweck und Zurechnung	7
b) Verwaltungsaufwand und Verteilungsmaßstab	9
c) Kostendeckungsprinzip	10
aa) Kostendeckungsgebot	10
bb) Kostenüberschreitungsverbot	11
(1) Einfachgesetzliche Ausgangslage	11
(2) Rechtsdogmatische Ausgestaltung	12
(3) Anwendungsfall GOES mbH	14
(4) Wirkung	16
d) Ex ante-Kalkulation und ex post-Kostenüberschreitung	17
e) Kalkulationszeitraum	18
IV. Konsequenzen	19
1. Zulässigkeit der Vermögensbildung	19
2. Zulässigkeit und Pflicht der Gebührensenkung zur Vermögensabschmelzung	20
a) Umgang mit Über- und Unterdeckungen	21
b) Gestaltungsoptionen	21
3. Grenzen der Vermögensbildung und einer Vermögensabschmelzung	22
4. Zulässigkeit und Modalitäten einer Gewinnausschüttung	24
5. Weitere Möglichkeiten der Gewinnverwendung	25
V. Zusammenfassende Antworten	25

I. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

Die Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen (GOES mbH) nimmt als beliehenes Unternehmen hoheitliche Aufgaben der Abfallstromüberwachung für das Land Schleswig-Holstein wahr. Sie bildet die zentrale Stelle für die Überwachung der Entsorgung von gefährlichen Abfällen nach § 11 Abs. 1 Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesabfallwirtschaftsgesetz – LAbfWG) i.V.m. § 7 Abs. 1 der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach abfallrechtlichen Vorschriften (LAbfWZustVO). Gemäß § 11 Abs. 2 LAbfWG kann hierzu auch ein Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts bestimmt werden, soweit es „durch seine Kapitalausstattung, innere Organisation sowie Fach- und Sachkunde der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gewähr für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung bietet“ (Nr. 1) und „das Land Schleswig-Holstein an dem Unternehmen entsprechend dem Interesse des Landes beteiligt ist und einen ausreichenden Einfluß insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält“ (Nr. 2). „Die zentrale Stelle unterliegt als Träger der öffentlichen Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Fachaufsicht der obersten Abfallentsorgungsbehörde“ (§ 11 Abs. 3 LAbfWG).

Die Zuständigkeiten bezüglich gefährlicher und nicht gefährlicher Abfälle bestimmt § 7 Abs. 2 LAbfWZustVO auf der Grundlage von § 11 Abs. 6 LAbfWG. Hoheitliche Befugnisse werden der zentralen Stelle in § 11 Abs. 4 u. 5 LAbfWG eingeräumt.

§ 12 Abs. 1 Satz 1 LAbfWG gibt der zentralen Stelle das Recht zur Erhebung von Verwaltungsgebühren und Auslagen „für Amtshandlungen nach diesem Gesetz und nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und den auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen“. Satz 2 ordnet die entsprechende Geltung des Verwaltungskostengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) an. Danach gelten die Vorgaben des § 9 Abs. 1 Satz 1 VwKostG für die Gebührenbemessung bei Rahmensätzen (Absatz 1), Gebühren nach dem Wert des Gegenstandes (Absatz 2) und Pauschgebühren (Absatz 3).

„Die oberste Abfallentsorgungsbehörde wird ermächtigt, die einzelnen Amtshandlungen, für die Verwaltungsgebühren erhoben werden, und die Gebührensätze durch Verordnung zu bestimmen“ (§ 12 Abs. 1 Satz 1 LAbfWG). Die

Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (Verwaltungsgebührenverordnung – VerwGebVO) regelt in Tarifstelle 1 einen allgemeinen Gebührentarif für „Abfallrechtliche Angelegenheiten“. Auf diesen Grundlagen fußt die sog. Gebührenordnung der GOES mbH.

Nach den Informationen der Geschäftsführung hat die GOES mbH seit dem Geschäftsjahr 2012 aus hoheitlicher Tätigkeit stets Gebühreneinnahmen realisiert, die über den Verwaltungskosten dieses Bereichs lagen, m.a.W.: Es ist eine Kostenüberdeckung eingetreten. Im handelsrechtlichen Jahresabschluss wurden entsprechende Gewinne ausgewiesen und jeweils in eine Gewinnrücklage eingestellt.

Die Ermittlung der Verwaltungskosten des hoheitlichen Bereichs erfolgt nach Auskunft der GOES mbH in einer Kosten- und Leistungsrechnung mit Personaleinzelkosten und Gemeinkosten. Ein bestimmter Kalkulationsrhythmus ist nicht festgelegt. Die Kostenüberdeckung geht laut Geschäftsführung im Wesentlichen auf eine konjunkturbedingt prosperierende Abfallwirtschaft zurück, die deutlich mehr Gebührentatbestände verwirklicht als in volkswirtschaftlich durchschnittlichen Phasen.

II. Auftrag

Der Aufsichtsrat der GOES mbH hat in seiner Sitzung vom 25.4.2019 beschlossen, ein Gutachten zur Rechtslage in Bezug auf die Kostenüberdeckung der Verwaltungsgebühren und die Verwendung der daraus resultierenden handelsrechtlichen Gewinne in der GmbH einzuholen.

In dem Gutachten soll untersucht werden, ob und inwieweit das öffentliche Verwaltungs- und Gebührenrecht das allgemeine Gesellschaftsrecht in Bezug auf Erlöse und Gewinne aus hoheitlicher Tätigkeit überlagert. Insbesondere soll auf folgende Fragestellungen eingegangen werden:

1. Gilt für die hoheitlichen Tätigkeiten der GOES mbH das Kostendeckungsprinzip? Ist neben dem Kostendeckungsgebot auch ein Kostenüberdeckungsverbot zu beachten?
2. Inwieweit darf die GOES mbH Gewinne realisieren und kumulieren?
Gilt ein Vermögensbildungsverbot?

3. Ist es möglich oder geboten, dass die GOES mbH bei nachhaltiger Kostenüberdeckung die Gebühren senkt, ggf. unter die Verwaltungskosten, um eine Vermögensabschmelzung herbeizuführen?
4. Sind bei der Vermögensbildung oder einer Vermögensabschmelzung Grenzen zu beachten insbesondere in zeitlicher Hinsicht oder der Höhe nach?
5. Darf die GOES mbH Gewinne aus hoheitlicher Tätigkeit an die Gesellschafter ausschütten? Unter welchen Voraussetzungen ist dies möglich?
Ist eine quotale Ausschüttung an alle Gesellschafter möglich?
Ist eine disquotale Ausschüttung allein an den Gesellschafter Land Schleswig-Holstein (Anteil am Stammkapital 25,7 %) möglich oder geboten?
6. Gibt es ggf. weitere Möglichkeiten der Gewinnverwendung?

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass ein rechtswissenschaftliches Gutachten lediglich Meinungen entwickeln und begründen kann, jenseits der Überzeugungskraft der Argumentation aber keinerlei Verbindlichkeit in politischen bzw. streitigen Rechtsragen zu entfalten vermag. Zur Entscheidung sind im gewaltenteiligen Rechtsstaat allein die dazu konstituierten Organe berufen. Insofern liefert diese rechtswissenschaftliche Expertise nur *einen* Baustein für die Entscheidungsfindung im Land, in den Kommunen und der GOES.

III. Rechtlicher Rahmen

1. Öffentliches Unternehmen und Beliehener

Die GOES mbH ist eine gemischt-wirtschaftliche Kapitalgesellschaft, an der zahlreiche Verwaltungsträger beteiligt sind. Dies führt dazu, dass ihr ein öffentlicher Zweck eingestiftet wird, der das privatwirtschaftliche Formalziel der Gewinnerzielung überlagert. Dies ergibt sich folgerichtig auch aus § 3 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages der GOES mbH.

Grundsätzlich darf sich der Staat seinen öffentlich-rechtlichen Bindungen nicht entziehen. Deshalb ist er auch im Rahmen einer privaten Unternehmung an

die Grundrechte, die sonstigen Verfassungsnormen, die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze und die Kompetenzvorschriften gebunden. Allerdings sind die bundesrechtlichen Vorschriften des privaten Gesellschaftsrechts auch für den Staat als Gesellschafter zwingend (vgl. Art. 31 GG). Die (kommunal-)rechtlich vorgeschriebenen Einwirkungs- bzw. Ingerenzpflichten stoßen deshalb bei der Umsetzung unter Umständen an gesellschaftsrechtliche Grenzen.¹

Ungeachtet dessen bezeichnet die Beleihung die Fälle, in denen Privatrechtssubjekte als Verwaltungsträger eingesetzt werden.² Durch den Beleihungsakt wird der Beliehene in die Staatsorganisation eingegliedert und zu einem partiellen Träger mittelbarer Staatsverwaltung.³ Er bleibt dabei Privatrechtssubjekt, ist jedoch funktionell Verwaltungsträger, soweit sein Kompetenzbereich reicht.⁴ Der Beliehene ist berechtigt und verpflichtet, die ihm übertragenen Aufgaben im eigenen Namen und mit hoheitlichen Befugnissen wahrzunehmen.⁵ Die Fähigkeit zu öffentlich-rechtlichem Handeln des Privaten besteht nur im Rahmen der durch den Beleihungsakt gezogenen Grenzen; sofern der Beliehene innerhalb dieser Grenzen tätig wird, ist er Behörde i.S.v. § 3 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG).⁶ Im Rahmen seines Kompetenzbereiches kann er ggf. auch Gebühren erheben.⁷

¹ Dazu *Weckerling-Wilhelm/Mirtsching*, NZG 2011, 327 ff.; *Schiffer/Wurzel*, KommJur 2012, 52 ff.; zur Kommune als Konzern, s. die Einführung von *Oebbecke*, VBIBW 2010, 1 ff.

² *Burgi*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 75 Rn. 8; zum Thema Beleihung zur Rechtsetzung, s. *Rennert*, JZ 2009, 976 ff.

³ *Burgi*, in: *Erichsen/Ehlers*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 10 III Rn. 24; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 56.

⁴ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 56.

⁵ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 57; *Ibler*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 86. EL Januar 2019, Art. 86 Rn. 75.

⁶ Vgl. auch § 2 Abs. 3 LVwG und hierzu *Friedersen/Stadelmann*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein 2018, Band A-15, § 2 LVwG, Erl. 4 und § 3 LVwG Erl. 2, 5 und 6. Ferner *Spannowsky*, DVBl. 1992, 1072 (1076).

⁷ *Braun/Buchmann*, NZBau 2007, 691 (694); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 58; *Kiefer*, NVwZ 2011, 1300 (1301).

2. Gebührenrechtliche Grundsätze

Für Verwaltungsgebühren kommen prinzipiell zwei Rechtsregime in Betracht.⁸ So existieren einerseits in allen Bundesländern Verwaltungsgebühren- bzw. -kostengesetze, die auch für kommunale Verwaltungsleistungen gelten können, soweit staatliche Angelegenheiten in Rede stehen.⁹ In Schleswig-Holstein bestehen nach Maßgabe der Kommunalabgabengesetze überdies andererseits originäre kommunale Befugnisse zur Verwaltungsgebührenerhebung auf satzungsrechtlicher Grundlage, regelmäßig allerdings beschränkt auf „echte“ Selbstverwaltungsangelegenheiten (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 VwKostG sowie §§ 4, 5 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein – KAG). Im vorliegenden Fall geht es ausschließlich um Verwaltungsgebühren nach Maßgabe von LAbfWG und VwKostG.

a) Gebührenzweck und Zurechnung

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf dem Grunde und der Höhe nach der besonderen sachlichen, d.h. über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden Rechtfertigung, weil anderenfalls die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung ausgehebelt würde.¹⁰ Darüber hinaus verlangt das Gebot der Abgabengerechtigkeit als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG für die Andersbehandlung von wesentlich Gleichem, hier die Belastung mit Abgaben, nach einer Rechtfertigung.¹¹

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung des Staates bzw. der Verwaltung

⁸ Siehe die Bestandsaufnahme von Verwaltungsgebühren auf Bundes-, Landes-, kommunaler und europäischer Ebene bei *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 20 ff.; auch *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 22 ff.

⁹ Dazu *Schönenbroicher*, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Abschnitt D Rn. 616 ff.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 – NVwZ 2013, 638 (638 f. m.w.N.); Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1 (20); Beschl. v. 8.6.1988 – 2 BvL 9/85 – BVerfGE 78, 249 (266 f.); kritisch *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 67 ff.

¹¹ Ausführlich *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 154 ff.; auch *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 103 ff.

einseitig erhoben werden, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.¹² Dem Grunde nach sind sie damit durch ihre Ausgleichsfunktion gerechtfertigt.¹³ Über das Grundanliegen der Kostendeckung hinaus können Gebühren durch Zwecke der Vorteilsabschöpfung sowie der Verhaltenslenkung einschließlich sozialer Zwecke sachlich gerechtfertigt werden.¹⁴

Eine individuelle Finanzierungsverantwortlichkeit für einen öffentlichen Aufwand entsteht, wenn ein Bürger die Leistung individualisierbar veranlasst hat oder durch diese individualisierbar bevorzugt worden ist.¹⁵ Voraussetzung ist danach eine besondere Beziehung zwischen der Leistung der Verwaltung und dem Beteiligten, die es rechtfertigt, dass die Verwaltungskosten nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise über Vorzugslasten des/der Beteiligten finanziert werden.¹⁶

Nach dem Veranlassungsprinzip steht der Konnex zwischen behördlichem Aufwand und privater An- bzw. Herausforderung inmitten. Die Kosten der behördlichen Tätigkeit müssen ganz oder zumindest teilweise durch die erhobene Abgabe gedeckt werden,¹⁷ wenn und weil die Finanzierungsverantwortlichkeit des Beteiligten auf einer Kostenverursachung beruht.¹⁸ Alternativ kann das Abschöpfungsprinzip zur Geltung gelangen, wenn durch eine öffentliche

¹² So im Ergebnis bereits *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 89; diesem folgend BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 (226); Beschl. v. 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 – BVerfGE 91, 207 (223); Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1 (13); 110, 370 (388); auch *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 157 ff.

¹³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 – BVerfGE 108, 186 (216); *Schumacher*, Rechtsfragen der sozialen Bemessung von kommunalen Gebühren, 2003, S. 20 ff.; auch *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 77 ff.; ausf. *Wild*, DV 39 (2006), 493 (499 ff.).

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 – NVwZ 2013, 638 (639); Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 (230 f.); Beschl. v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97 – BVerfGE 97, 332 (345 ff.); Urt. v. 28.1.2003 – 1 BvR 487/01 – BVerfGE 107, 133 (144); Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1 (18); zu den Dimensionen einer gesamtwirtschaftlich lenkenden Gebührengestaltung am Beispiel der Ökologisierung: *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 94 ff.; zur Lenkungsfunktion von Abfallgebühren: *Winkler*, dms 6 (2013), 153 ff.

¹⁵ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 26. Exemplarisch § 13 preußische Verwaltungsgebührenordnung und im geltenden Recht § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG SH.

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 25.8.1999 – 8 C 12/98 – NVwZ 2000, 73 (75); Urt. v. 1.9.2009 – 6 C 30/08 – NVwZ-RR 2010, 146 (147); OVG Münster, Urt. v. 23.8.2001 – 9 A 201/99 – NVwZ-RR 2002, 531 (532); OVG Koblenz, Urt. v. 4.9.2007 – 7 A 10255/07 – NVwZ-RR 2008, 414 f.; ausführlich *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 86 ff. BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 (226).

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 (226).

¹⁸ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 45.

Leistung eine wirtschaftliche Bevorzugung eintritt.¹⁹ Hier erfolgt die Abgabebemessung nach dem Wert der Leistung für den Bürger. Voraussetzung einer Entgeltspflicht ist also der Ausgleich von zurechenbaren Vorteilen oder die Verantwortlichkeit für veranlasste Kosten.²⁰

Gebühren dienen finanzwirtschaftlich dazu, einen bestimmten Sonderaufwand der Verwaltung, mit dem billigerweise nicht die Steuern zahlende Allgemeinheit belastet werden soll, auf diejenigen Personen, Wirtschaftseinheiten oder Gruppen abzuwälzen, denen der Aufwand zuzurechnen ist. Beiträgen und Gebühren ist gemeinsam,²¹ dass sie diejenigen Einwohner einer Gemeinde oder Benutzer gemeindlicher Einrichtungen zu Entgelten zwingen, denen besondere Vorteile erwachsen (sog. spezielle Entgeltlichkeit).

Im Fall der Gebühren lassen sich die Sonderleistungen bestimmten Einzelpersonen oder Wirtschaftseinheiten als Leistungsempfängern oder konkreten Veranlassern individuell zurechnen (individuelle Entgeltabgaben). Für manche Verwaltungsleistungen ist lediglich eine im Wege einer abstrakten Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmende Wertbestimmung möglich, wie sie den Verwaltungsgebühren für die Inanspruchnahme einer Amtshandlung zugrunde liegt.

b) Verwaltungsaufwand und Verteilungsmaßstab

Auf die Frage, was die Verwaltungsgebühr ausgleichen bzw. abgelten soll, gibt das VwKostG nur rudimentär Antwort, indem es von „einzelnen Amtshandlungen, für die Verwaltungsgebühren erhoben werden“ spricht (§ 2 Abs. 1 Satz 1) und für die Bemessung der Gebührensätze anordnet, „daß zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Verwaltungsgebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht“ (§ 3 Abs. 1).

¹⁹ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 42; ausführlich im Hinblick auf Verwaltungsgebühren *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 105 ff.

²⁰ Götz, DVBl. 1984, 14 (19); ausführlich *Vogel*, in: Faller/P. Kirchhof/Träger, Verantwortlichkeit und Freiheit, FS Geiger, 1989, S. 518 (532 ff.), der folgerichtig zwei Grundtypen der Gebühr unterscheidet.

²¹ Zur Abgrenzung bereits *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 117 ff.

Von der Reglementierung der berücksichtigungsfähigen Kosten, die der Behörde entstehen, ist diejenige der Kostenverteilung auf Gebührenschuldner(gruppen) zu unterscheiden. Ersterenfalls stellt sich die Frage nach den maßgeblichen Kalkulationsregeln, insbesondere auch nach der Geltung eines (Gesamt-)Kostendeckungsprinzips; letzterenfalls ist zu beantworten, wie unterschiedliche Amtshandlungen wertmäßig erfasst und voneinander abgegrenzt werden können. Dabei steht bei einer klassischen Verwaltungsgebühr die Abgeltung der konkreten Dienstleistung inmitten; Gesichtspunkte des Vorteilsausgleichs und der Verhaltenslenkung treten erst – und vor allem – auf der Stufe der Maßstabsbildung hinzu.²²

c) Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip hat in Gestalt des Kostendeckungsgebots und des Kostenüberschreitungsverbots zwei Ausprägungen.

aa) Kostendeckungsgebot

Zwar gibt es nach wohl überwiegender Auffassung für die Verwaltungstätigkeit zumindest keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren;²³ teilweise ist eine solche jedoch einfachgesetzlich angeordnet, insbesondere soweit keine anderen Gebührenzwecke im Gesetz erkennbar werden.²⁴ Ungeachtet einer speziellen Anordnung gilt das Kostendeckungsgebot kraft allgemeinen Haushalts- bzw. Kommunalrechts.

Eine Verpflichtung, bei der Erhebung von Vorzugslasten diese möglichst kostendeckend zu kalkulieren, um insbesondere nicht andere Töpfe zu belasten, ist aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung abzuleiten.²⁵ Dies gilt sowohl für das Land als auch für die Kommunen.

²² Wild, DV 39 (2006), 493 (512 ff.).

²³ Vgl. hierzu ausführend *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 123 ff. m.w.N.

²⁴ Zu Anwendungsfällen etwa *Wild*, DVBl. 2005, 733 (734 f.).

²⁵ Vgl. etwa die §§ 7, 7a der Landeshaushaltsordnung, §§ 8, 57 der Kreisordnung und §§ 76 Abs. 2 S. 1, 107 Gemeindeordnung.

Mittelbar streiten hierfür auch die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung sowie die Belastungsgerechtigkeit. Auch soweit die Verwaltungstätigkeit in einem dem allgemeinen Haushalt ausgelagerten Sonderbetrieb erfolgt, können keine anderen Grundsätze gelten. Ein sich nicht tragender Betrieb, der infolge einer Kostenunterdeckung eines Kredites oder anderer finanzieller Hilfen bedarf, ist nicht nur aus der Sicht der öffentlich-rechtlichen Gesellschafter, sondern auch für die Kapitalgesellschaft insgesamt bereits aus ökonomischen Gründen zu vermeiden.

Eine Einschränkung erfährt das Kostendeckungsgebot allerdings dadurch, dass es aus Gründen der Äquivalenz geboten sein kann, im Einzelfall Gebühren nicht kostendeckend zu bemessen. Da diese Unterdeckung nicht zur Anhebung anderer Einzelgebühren zum Zwecke des Kostenausgleichs führen darf, weil dann dort gegen das Äquivalenzprinzip und die Belastungsgerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen würde, entsteht ein Defizit, das aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Aufgabenträgers zu decken ist. Mangels gesetzlicher Regelung scheidet auch ein Verlustvortrag auf nachfolgende Kalkulationsperioden aus.

bb) Kostenüberschreitungsverbot

Im Zentrum der Erwägungen stehen im vorliegenden Zusammenhang Geltung und Reichweite eines Kostenüberschreitungsverbots.

(1) Einfachgesetzliche Ausgangslage

Einfachgesetzlich fehlt es – anders als für die Benutzungsgebühren (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 VwKostG, § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG) – in Schleswig-Holstein an einer ausdrücklichen Regelung zur Kostendeckung, bezogen auf die Gesamtheit der Aufwendungen und das gesamte Gebührenaufkommen.

Für die „Bemessung der Gebührensätze“ bestimmt § 3 Abs. 1 VwKostG „den Verwaltungsaufwand“ immerhin zu einem Kriterium neben „der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner“. Damit führt das Gesetz nicht das Kostendeckungsprinzip ein, bestimmt jedoch den Verwaltungsaufwand als „Orientierungshilfe“ für

den Verordnungsgeber.²⁶ Dasselbe wiederholt dann § 9 VwKostG für die gebührenerhebende Behörde „im Einzelfall“. Der Umkehrschluss aus § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und insbesondere Satz 2 VwKostG deutet darauf hin, dass dem Landesgesetzgeber jedenfalls auch insoweit keine Kostendeckung vorschwebt, sondern nur das Äquivalenzprinzip konturiert wird. Damit ist indes beschrieben, was auch für Benutzungsgebühren allgemein anerkannt ist, dass es für die Bestimmung des Gebührenmaßstabs nämlich grundsätzlich unerheblich sei, welche Kosten dem Träger der Einrichtung durch den einzelnen Benutzungsfall entstünden;²⁷ die Bemessung der Gebühren erfolge nicht kosten-, sondern leistungsbezogen.²⁸

(2) Rechtsdogmatische Ausgestaltung

Im Ausgangspunkt heißt es üblicherweise: Das Kostendeckungsprinzip ist kein Wesensmerkmal der Gebühr,²⁹ mit der Folge, dass der Rechtscharakter der Gebühr nicht dadurch geändert wird, dass über die spezielle Kostendeckung hinaus ein Gewinn beabsichtigt ist. Das Kostendeckungsprinzip hat auch keinen Verfassungsrang.³⁰ Ferner gibt es kein den Landesgesetzgeber bindendes, bundesrechtliches Kostenüberschreitungsverbot.³¹ Es handelt sich um ein ausschließlich landesrechtliches Verbot, so dass ein höherer als ein kostendeckender Tarif zulässig ist, wenn dessen Einhaltung landesrechtlich nicht vorgeschrieben ist.³²

Alle diese Aussagen sind zu pauschal und nur insoweit richtig, als sie auf die konkrete Gebührenbemessung bezogen werden. Denn insoweit gilt das Äquivalenzprinzip als spezielle Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

²⁶ *Busch/Friedersen*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein 2006, Band E 4b SH, § 3 VwKostG, Erl. 3.2.

²⁷ OVG Münster, Urt. v. 12.3.1973 – II A 28/70.

²⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 24.2.1997 – 3 K 2811/94 – NdsVBl. 1997, 176 (juris Rn. 34).

²⁹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.9.1983 – 8 B 117/82 – NVwZ 1984, 239 (240).

³⁰ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 271 ff.; *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 177 ff.; *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 125 ff.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – NJW 1979, 1345 (juris Rn. 36); OVG Münster, Urt. v. 27.10.1992 – 9 A 835/91 – NWVBl. 1994, 99 (102).

³¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.4.1975 – VII C 41.73 – juris Rn. 22.

³² BVerwG, Beschl. v. 7.2.1989 – 8 B 129/88 – NVwZ 1989, 571 (572); VGH Kassel, Beschl. v. 25.2.1966 – R V 2/62 – VerwRspr 1967, 839 (840); ausführlich *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 292 ff.

Hiernach muss die einzelne Gebühr der Höhe nach keineswegs auf die Erstattung veranlasster Kosten beschränkt bleiben, sondern darf auch anderen Zwecken folgen und sich dann von der Kostendeckung lösen.³³ In diesem Sinne ist die einfachrechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsgebührenrechts nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VwKostG zu verstehen. Auch dann dürfen Verwaltungsgebühren jedoch nicht völlig unabhängig von den Kosten der hoheitlichen Leistung festgesetzt werden.³⁴ In Abweichung vom bisherigen Recht schreibt § 9 Abs. 1 Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz – BGebG) statt des Äquivalenzprinzips nun das Kostendeckungsprinzip als leitendes Prinzip der Gebührenbemessung vor.³⁵

Von dieser hier nicht zur Diskussion stehenden Frage, ob nämlich einzelne Gebührensätze der Gebührenordnung der GOES mbH gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen, ist die Frage zu unterscheiden, ob das gesamte Verwaltungsgebührenaufkommen einem Kostenüberschreitungsverbot unterliegt. Hierzu hat die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung festgestellt, dass Gebühren nicht als paralleles Instrument zur Erzielung allgemeiner Einnahmen dienen dürfen.³⁶ Der Einsatz der Gebühr als steuerähnliches, allgemeines Finanzierungsmittel öffentlicher Haushalte ist unzulässig. „Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert“.³⁷ Im Übrigen liegt die Zuständigkeit für Verwaltungsgebühren in der Sachkompetenz begründet, was zum Erfordernis einer kostendeckenden Kalkulation führt, da anderenfalls Sachregelungen einnahmewirksam würden.³⁸

Gegen die Geltung eines auf das Verwaltungsgebührenaufkommen bezogenen (absoluten) Kostenüberschreitungsverbots kann eingewendet werden, dass es dann nicht durchzugreifen vermag, wenn die konkreten Rechtsgrund-

³³ Siehe *Schönenbroicher*, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Abschnitt D Rn. 565 ff.; BVerfGE 50 (217 (226).

³⁴ BVerfGE 50, 217 (227); 97, 332 (345).

³⁵ Siehe hierzu *Prömper/Stein*, Bundesgebührengesetz Kommentar, 2019, § 9 Rn. 2 u. 11.

³⁶ Hierzu auch *Wild*, DV 39 (2006), 493 (498 m.w.N.).

³⁷ BVerfGE 108, 1 (16); siehe auch BVerwGE 115, 125 (130 f. m.w.N.).

³⁸ *Wienbracke*, DÖV 2005, 201 (203); BVerfGE 108, 1 (17 f.).

lagen die Berücksichtigung der weiteren Gebührendzwecke der Vorteilsabschöpfung und Verhaltenslenkung erlauben.³⁹ Denn in diesem Fall ist unter Umständen ja eine im Einzelfall kostenüberschreitende Gebühr zulässig.⁴⁰

Zum einen wird indes – gewissermaßen fundamental – bestritten, dass die Vorteilsabschöpfung überhaupt ein legitimer öffentlicher Zweck von Verwaltungsgebühren sein könne.⁴¹ Zum anderen wird weniger strikt gesagt, dass ein generelles Kostenüberschreitungsverbot zur Limitierung vorteilsausgleichender Gebühren führe.⁴² Ersteres hat der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber anders entschieden; letzteres ist im Ergebnis zutreffend, folgt aber schon aus dem Äquivalenzprinzip.

Im Ergebnis können das Kostenüberschreitungsverbot und der Vorteilsausgleichszweck „nebeneinander anwendbar bleiben, indem im Sinne einer praktischen Konkordanz auf der Ebene der Gesamtgebühreneinnahmen aus einem Gebührentatbestand das Kostenüberschreitungsverbot beachtlich ist, während auf der Ebene der Einzelveranlagung eine stärkere Verknüpfung der Gebührenhöhe mit dem Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner möglich ist“.⁴³

(3) Anwendungsfall GOES mbH

Im vorliegenden Zusammenhang ist zunächst zu beachten, dass dem in Gebührentarif und Gebührenordnung zum Ausdruck kommenden Zweck unmittelbar keine Wert- oder Vorteilsabschöpfung zugrunde liegt, soweit rein ordnungsrechtliche Maßnahmen – Kontrolltätigkeit und Untersagung – in Rede stehen. Vielmehr wird der Adressat dieser verwaltungsgebührenpflichtigen Leistungen nur rein formell begünstigt, sein Rechtskreis aber materiell nicht erweitert. Da Maßnahmen der Eingriffsverwaltung und der Überwachung „dem Adressaten keinen Vorteil bringen, darf bei der Bemessung des Gebührensatz-

³⁹ *Schönenbroicher*, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Abschnitt D Rn. 592.

⁴⁰ Vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2009, 275 f.

⁴¹ *Wild*, DV 39 (2006), 493 (505 ff.).

⁴² *Wienbracke*, DÖV 2005, 201 (204).

⁴³ VG Mainz, Urt. v. 22.11.2013 – 4 K 156/13.MZ – juris Rn. 48.

zes allein der für die Amtshandlung anfallende Verwaltungsaufwand berücksichtigt werden“.⁴⁴ Insofern dienen Größen- und Mengenangaben lediglich als Maßstab zur Wertermittlung der Amtshandlung.⁴⁵

Davon zu differenzieren ist die Tätigkeit der GOES in Bezug auf das abfallrechtliche Nachweisverfahren. Infolge des Grundsatzes des § 50 Abs. 2 KrWG, wonach die Nachweispflicht entfällt, soweit der Abfallerzeuger seine Abfälle selbst entsorgt, liegt ein rechtserheblicher Nutzen der behördlichen Tätigkeit darin, dass der Abfallerzeuger auf Grundlage der Nachweisverordnung seine besonders überwachungsbedürftigen Abfälle entsorgen lassen darf. Die Abfallentsorgungs- und -verbleibskontrolle ist somit Voraussetzung für die Verbringung des beim Erzeuger anfallenden Abfalls durch den Beförderer zum Entsorger zwecks Entsorgung. „Der Abfallerzeuger könnte sich seiner gefährlichen Abfälle nicht entledigen, der Beförderer sie nicht transportieren und der Entsorger sie nicht entsorgen, keinen von ihnen also seinem Gewerbe nachgehen, wenn es nicht das Nachweisverfahren und dessen Kontrolle durch die Behörde gäbe.“⁴⁶ Damit sind alle drei Nutznießer der Verbleibskontrolle.⁴⁷ Insofern dienen Größen- und Mengenangaben als Maßstab zur Wertermittlung dieses Nutzens bzw. des Vorteils. Insbesondere eine EDV-gestützte Bearbeitung der Begleitscheine erfordert grundsätzlich keinen sich nach dem Gewicht oder der Menge des entsorgten Abfalls richtenden unterschiedlich hohen (Verwaltungs-)Aufwand.⁴⁸

Der Gebührenüberschuss ergibt sich daher unter Umständen auch als Folge der abfallmengenabhängigen Gebührenbemessung im Sinne einer Vorteilsabschöpfung und findet darin seine Rechtfertigung – eine andere Ursache kann in der konjunkturbedingt stärkeren Inanspruchnahme gebührenpflichtiger Amtshandlungen liegen. Unter dem Gesichtspunkt der Äquivalenz ist bedeut-

⁴⁴ OVG Münster, Urt. v. 14.2.2017 – 9 A 2655/13 – Rn. 79; auch OVG Magdeburg LKV 2018, 327 (329); OVG Saarlouis, Urt. v. 13. 1. 2016 – 1 A 367/14 – juris Rn. 40.

⁴⁵ Kritisch zu solcherart „subjektivem Wertmaßstab“ Wild, DV 39 (2006), 493 (514).

⁴⁶ OVG Saarlouis, Urt. v. 13.9.2013 – 3 A 202/11 – juris Rn. 120.

⁴⁷ Auch OVG Koblenz, Urt. v. 10.12.2014 – 6 A 10051/14 – juris Rn. 52.

⁴⁸ So auch übereinstimmend die Beteiligten des Verfahrens vor dem OVG Saarlouis, Urt. v. 13.9.2013 – 3 A 202/11 – juris Rn. 18.

sam, dass der Gebührenrahmen im Einzelfall auf 10.000 bzw. 5.000 EUR gedeckelt⁴⁹ und damit einer unbegrenzten Gebührenfestsetzung ein Riegel vorgeschoben ist.

(4) Wirkung

Danach muss der Verwaltungsträger bei der Veranschlagung der Gebühreneinnahmen bestrebt sein, einen Überschuss über die kalkulierten Ausgaben zu vermeiden⁵⁰ – vorbehaltlich zulässiger Vorteilsabschöpfung. Eine unbeabsichtigte Überschreitung des Aufwands ist unschädlich. § 2 Abs. 2 Satz 1 KAG BW erklärt „Mängel bei der Beschlussfassung über Abgabensätze“ ausdrücklich für „unbeachtlich, wenn sie nur zu einer geringfügigen Kostenüberdeckung führen“. Diese Regelung will ebenfalls nur unbeabsichtigte Kostenüberschreitungen bis zu 5 % freistellen.⁵¹ Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung erkennt die Rechtsprechung eine Fehlertoleranz an, sofern die Kostenüberschreitungen nicht bewusst falsch oder willkürlich verursacht worden sind.⁵²

Das Kostenüberschreitungsverbot bezieht sich auf den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs.⁵³ Es ist nicht schon verletzt, wenn die Kosten für einzelne Amtshandlungen oder sonstige Verwaltungstätigkeiten durch die diesbezügliche Gebühr überkompensiert werden.⁵⁴ Auch kann das Ziel der Verhaltenslenkung Ausnahmen erlauben.⁵⁵ Umgekehrt dürfen einzelne Gebührentatbestände für Leistungen dieser Art nicht kostendeckend festgesetzt werden, wenn an der Verwaltungsleistung nur ein untergeordnetes wirtschaftliches oder sonstiges Interesse des Gebührenschuldners besteht.

⁴⁹ So z.B. geschehen in Bezug auf Entsorgungsnachweise im Grundverfahren und die Zustimmung zur grenzüberschreitenden Verbringung, vgl. 2.1 und 4.1 Gebührenordnung der GOES vom 1.2.2019.

⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 8.12.1961 – VII C 2/61 – BVerwGE 13, 214 (223 ff.); zu den verschiedenen Regelungstechniken *Perlitius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 35 f. Für das neue Bundesrecht *Prömper/Stein*, Bundesgebührengesetz Kommentar, 2019, § 2 AGebV Rn. 5.

⁵¹ Vgl. LT BW, LT-Drucks. 13/3966, S. 41.

⁵² Vgl. VG Mainz, Urt. v. 22.11.2013 – 4 K 156/13.MZ – juris Rn. 69.

⁵³ BVerwGE 12, 162 (166); VGH Mannheim KStZ 1991, 35; OVG Koblenz, Urt. v. 7.5.2009 – 7 A 11398/08 – juris Rn. 21.

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 24.3.1961 – VII C 109/60 – BVerwGE 12, 162 (166); VGH Kassel, Beschl. v. 28.9.1976 – V N 3/76 – DVBl. 1977, 216 (218); siehe im Einzelnen *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2003, S. 257 ff.

⁵⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 17.10.2008 – 4 LA 661/07 – NVwZ-RR 2009, 275 f.

Grundsätzlich decken sich die Kosten der Amtshandlungen mit den Einnahmen aus den Gebühren. Eine Gebührenhöhe, die eine Aufwendung im Einzelfall übersteigt, ist jedoch nicht per se unzulässig.⁵⁶ Wenn Gebühren erhoben werden, die den Aufwand der Behörde übersteigen, liegt darin weder ein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot noch gegen das Äquivalenzprinzip, falls die Gebühren so niedrig sind, dass sie weder eine abschreckende Wirkung ausüben, noch nennenswerte Kostenfaktoren darstellen können.⁵⁷

d) Ex ante-Kalkulation und ex post-Kostenüberschreitung

Grundsätzlich müssen die Gebührensätze bei Verwaltungsgebühren auf einer Kalkulation beruhen.⁵⁸ Anderenfalls ist nicht gewährleistet, dass das Kostenüberschreitungsverbot nicht verletzt wird und eine wesentliche Überschreitung des Gesamtkostenaufwandes des betreffenden Verwaltungszweigs unterbleibt.⁵⁹ Gemeint sind damit nicht zwangsläufig die Kosten des gesamten Verwaltungsbereichs, weil nicht der gesamte Amtsbetrieb gebührenrechend sein muss.⁶⁰ Die Gesamtkosten einer Verwaltungseinheit können, soweit sie auch gebührenfreie Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, mangels reiner Dienstleistungsfunktion der Einheit nicht dazu dienen, eine Vergleichsbasis für das Gebührenaufkommen zu bilden.⁶¹

In methodischer Hinsicht kann entweder nach Stundensätzen und Zeitaufwand (durchschnittlicher Kostenaufwand je Stunde x durchschnittlicher Zeit-

⁵⁶ Siehe bereits BVerwG, Urt. v. 20.6.1958 – 7 A 2.57 – NJW 1959, 956. Für das neue Bundesrecht *Prömper/Stein*, Bundesgebührengesetz Kommentar, 2019, § 2 AGebV Rn. 5.

⁵⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 23.3.1961 – VII C 109.60 – BVerwGE 12, 162 (166). *Wienbracke*, DÖV 2005, 201 ff., spricht insoweit vom speziellen gegenüber dem generellen Kostendeckungsprinzip.

⁵⁸ So auch *Wild*, DV 39 (2006), 493 (520); vgl. VG Mainz, Urt. v. 22.11.2013 – 4 K 156/13.MZ – juris Rn. 50 ff.

⁵⁹ *Schönenbroicher*, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Abschnitt D Rn. 597; OVG Koblenz, Urt. v. 7.5.2009 – 7 A 11398/08 – LKRZ 2009, 340 (341 f.).

⁶⁰ *Wild*, DV 39 (2006), 493 (516): „die meisten Behörden würden auch bestehen, wenn keinerlei Anträge gestellt würden. Die Kosten dieser Tätigkeiten sind die allgemeiner Staatstätigkeit und müssen aus Steuern finanziert werden, schon deshalb muss eine Sonderung des individuell zurechenbaren vom allgemeinen Aufwand der Behörde erfolgen“.

⁶¹ *Wild*, DV 39 (2006), 493 (516).

aufwand pro Amtshandlung) oder mit dem gesamten Kostenaufwand pro Gebührentatbestand (Gesamtkosten pro Verwaltungsbereich bzw. -zweig ./ Gesamtzahl der Bemessungseinheiten) gerechnet werden.⁶² Die erste Methode verlangt zwar keine Erhebung von Fallzahlen und berücksichtigt von vornherein nicht die Kosten für nicht gebührenpflichtige Leistungen des Verwaltungszweigs.⁶³ Dafür ist eine recht genaue Erfassung der Einzeltätigkeiten erforderlich.

Die Kalkulation basiert auf den im Zeitpunkt ihrer Aufstellung verfügbaren Erkenntnissen. Es sind belastbare Annahmen und Prognosen hinsichtlich der tatsächlich anfallenden Kosten zu treffen (sog. Veranschlagungsmaxime).⁶⁴ Die Daten (mehrerer) abgeschlossener Perioden (Kosten, Bemessungseinheiten) bilden die Kalkulationsgrundlage. Absehbare Änderungen, z.B. Tarifabschlüsse, sind zu berücksichtigen, m.a.W.: Einschlägige Zahlen der Vergangenheit müssen anhand bereits bekannter Bestimmungsfaktoren der Zukunft modifiziert werden.

Sodann sind die festgesetzten Gebührensätze regelmäßig durch „spitze“ Nachberechnungen zu überprüfen und ggf. einer geänderten Kostenrechnung anzupassen.⁶⁵ Dies regelt für das Bundesrecht § 22 Abs. 5 Satz 1 BGebG nunmehr ausdrücklich. Erhebliche und nachhaltige Kostenunter- und -überschreitungen verlangen zwingend eine Anpassung der Gebührensätze.

e) Kalkulationszeitraum

Für Benutzungsgebühren „kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden“ (§ 6 Abs. 2 Satz 8 KAG). Bei Verwaltungsgebühren fehlen für den Kalkulationszeitraum gesetzliche Vorgaben. Daher sind die Kosten und Bemessungseinheiten für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen.⁶⁶ Diese muss nicht einem einjährigen Geschäftsjahr bzw.

⁶² Hofmann/Kasteel, BWGZ 2008, 136 (143).

⁶³ Hofmann/Kasteel, BWGZ 2008, 136 (143).

⁶⁴ Zum Kostenbegriff nach dem neuen Bundesrecht Prömper/Stein, Bundesgebühren-gesetz Kommentar, 2019, § 2 AGebV Rn. 10 ff.

⁶⁵ Hofmann/Kasteel, BWGZ 2008, 136 (142).

⁶⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.10.1955 – I C 5.55 – juris Rn. 15.

dem Kalenderjahr entsprechen, auch wenn das behördliche oder unternehmerische Rechnungswesen darauf programmiert ist.

Im vorliegenden Zusammenhang dürften mehrjährige, mutmaßlich drei- bis fünfjährige Kalkulationszeiträume zweckmäßig sein, um einerseits konjunkturelle Schwankungen zu erfassen und andererseits Gebührensprünge infolge einer zufällig vermehrten oder verminderten Auslösung von gebührenpflichtigen Amtshandlungen abzufedern.

Darauf hinzuweisen ist, dass spätestens in einem Anfechtungsprozess gegen einen Gebührenbescheid die der Verwaltungsgebühr zugrundeliegende Kalkulation offengelegt werden muss. Es empfiehlt sich daher, die Kalkulationsperiode – und ggf. auch eine Ausgleichsperiode – festzulegen und den Gebührenhaushalt in einem stetigen Kreislauf von Veranschlagung, Veranlagung und Betriebsabrechnung zu führen.

IV. Konsequenzen

Bezugsgröße des Gesamtkostendeckungsprinzips ist das veranschlagte, nicht das tatsächliche Gebührenaufkommen. War die Kalkulation der Verwaltungsgebühren sachgerecht, bleiben die Gebührensätze rechtmäßig, auch wenn sich nachträglich herausstellt, dass es zu einer Kostenüberdeckung gekommen ist. Es stellt sich dann „nur“ die Frage, wie mit diesem Überschuss umzugehen ist.

1. Zulässigkeit der Vermögensbildung

Versteht man „Gewinn“ als Überschuss der Erträge über die Aufwendungen und die damit verbundene Erhöhung des Eigenkapitals wie im Handels- und Steuerrecht⁶⁷ und im (neuen) doppelischen Rechnungswesen, ergeben sich Gewinne ggf. immer dann, wenn die veranschlagten von den tatsächlichen Verhältnisse in bestimmter Hinsicht abweichen: Treten die Kosten höher als er-

⁶⁷ Vgl. für das Steuerrecht § 4 Abs. 1 Satz 1 EStG.

wartet und die Leistungseinheiten wie erwartet ein, ist der kalkulierte Gebührensatz nicht kostendeckend, so dass sich eine Unterdeckung ergibt. Sind die Kosten niedriger als angesetzt und die Dienstleistungen wie angesetzt angefallen, ist der veranschlagte Gebührensatz zu hoch, so dass eine Überdeckung eintritt. Falls sich zwar die geschätzten mit den entstandenen Kosten decken, jedoch mehr Maßstabseinheiten kalkuliert als tatsächlich verwirklicht worden sind, ergibt sich ein zu niedriger Gebührensatz, was zu einer Unterdeckung führt. Gilt kostenmäßig dasselbe, werden aber weniger Einheiten veranschlagt als tatsächlich verwirklicht, ist der Gebührensatz zu hoch, so dass eine Überdeckung eintritt. Ferner können die beschriebenen Grundkonstellationen kombiniert sein, so dass unter Umständen bereits ein Binnenausgleich eintritt.

Da eine Vorkalkulation auf einer prognostizierten Entwicklung beruht, trägt sie zwangsläufig Unwägbarkeiten in sich. Die Kosten und deren realitätsgerechte Verteilung auf Amtshandlungen lassen sich nicht exakt veranschlagen, weshalb es regelmäßig zu Kostenüberdeckungen (auch Überschuss genannt) und Kostenunterdeckungen (auch als Fehlbeträge oder Defizit bezeichnet) kommt. Dass damit in der Behörde evtl. Gewinne kumuliert werden, ist also nicht von vornherein verboten.

Im Übrigen ergibt die Zulässigkeit vorteilsausgleichender Verwaltungsgebühren auch dann einen Überschuss, wenn die Verwirklichung der Gebührentatbestände so eintritt wie veranschlagt. Insoweit liegt es in der Natur der Vorteilsabschöpfung, dass mehr als der kalkulierte Verwaltungsaufwand erhoben wird.

2. Zulässigkeit und Pflicht der Gebührenerkung zur Vermögensabschmelzung

Grundsätzlich sind Gebühren in einer Höhe, die voraussehbar den dahinterliegenden Verwaltungsaufwand nicht abdecken, aus haushaltsrechtlichen Gründen abzulehnen.⁶⁸ Wenn allerdings eine Kostenüber- oder Kostenunterdeckung aus in der Vergangenheit erhobenen Verwaltungsgebühren eingetreten ist, fehlt es für deren Ausgleich – anders als für Benutzungsgebühren (vgl. § 6

⁶⁸ Vgl. auch *Hofmann/Kasteel*, BWGZ 2008, 136 (143).

Abs. 2 Satz 9 KAG) – an gesetzliche Bestimmungen zum Vortrag in die Zukunft.

a) Umgang mit Über- und Unterdeckungen

Der Ausgleich einer Unterdeckung durch die Kalkulation höherer Gebühren in der Folgeperiode belastete die künftigen Gebührenschuldner mit Kosten, die zu der von ihnen veranlassten Amtshandlung in keinem Verhältnis stehen, ihnen also nicht zurechenbar sind. Unterdeckungen sind folglich aus dem allgemeinen Haushalt des Aufgabenträgers, hier der Gesellschaft, zu tragen. Überdeckungen im Veranlagungszeitraum fallen dementsprechend auch in den allgemeinen Haushalt des Aufgabenträgers und können hier einer Rücklage oder einer anderen Mittelverwendung zugeführt werden.

Bezugsrahmen der Feststellung einer Über-/Unterdeckung ist nicht der handelsrechtliche Jahresabschluss der Gesellschaft, sondern der – eventuell mehrjährige – Kalkulationszeitraum für die Verwaltungsgebühren. Hierzu sind die Veranschlagungs- und Veranlagungsperiode nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten festzulegen, da es – anders als bei Benutzungsgebühren – an gesetzlichen Vorgaben fehlt.

b) Gestaltungsoptionen

Alternativ ist daran zu denken, eine Überdeckung als außerordentlichen Ertrag zugunsten der Gebührenschuldner kalkulatorisch in die nächste(n) Periode(n) vorzutragen. Die gebührenmindernde Abschmelzung geht nicht unmittelbar zulasten der Haushalte der Gesellschaft bzw. der Gesellschafter und ist von daher unbedenklich. Bis der Gewinn aufgezehrt ist, kommt daher zulässigerweise (temporär) auch eine Kalkulation nicht kostendeckender Gebühren in Frage. Der Ausgleichszeitraum muss nicht ein (Kalender-)Jahr umfassen, sondern kann nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten länger gewählt werden. Denkbar ist, den Zeitraum genauso lang festzulegen, wie die Erwirtschaftung der Überdeckung gedauert hat.

Die Entscheidung über eine gebührenmindernde Auflösung der Gewinnrücklage steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde bzw. Gesellschaft, die

hierüber nach den Regeln ihrer Beschlussfassung zu entscheiden hat. Da insoweit alle Gesellschafter mitwirken, ist es unschädlich, dass die privaten Gesellschafter ggf. nicht von Gewinnen im hoheitlichen Bereich profitieren, wenn diese kalkulatorisch vorgetragen werden, wohl aber Verluste im hoheitlichen Bereich durch Gewinne im erwerbswirtschaftlichen Bereich kompensieren müssen.

Im Falle einer gesellschaftsrechtlichen Organisation sind abweichende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. So kann durch Satzungsregelung der Ausgleich von Kostenüber- und -unterdeckungen aus dem hoheitlichen Bereich der Unternehmenstätigkeit derart auf die „hoheitlichen“ Gesellschafter konzentriert werden, dass eine Gewinnausschüttung nur an die Verwaltungsträger erfolgt und diese umgekehrt auch allein etwaige Verluste übernehmen.

Eine Pflicht zu einer solchen gesellschaftsvertraglichen Ausgestaltung oder einer (Gewinn- und) Verlustübernahmeerklärung durch das Land Schleswig-Holstein besteht auch mit Blick auf abfallrechtliche Vorschriften (vgl. § 11 Abs. 2 LAbfWG) nicht. Zum einen sind die privaten Gesellschafter nicht zum Eintritt in die und Verbleib in der GOES mbH rechtlich gezwungen (worden). Zum anderen können sie auf eine mindestens kostendeckende Gebührenkalkulation hinwirken und partizipieren an Überschüssen.

3. Grenzen der Vermögensbildung und einer Vermögensabschmelzung

Wenn die Gesamteinnahmen regelmäßig, über mehrere Jahre den Aufwand übersteigen, indiziert dies eine fehlerhafte Tarifgestaltung.⁶⁹ Hier ist eine Anpassung der Gebührensätze für die Zukunft vorzunehmen, wenn der Überschuss nicht auf einer einkalkulierten Vermögensabschöpfung beruht, sondern auf einer nicht vorhergesehenen Inanspruchnahme der Verwaltungsleistungen. Ohnehin muss die Gebührenkalkulation regelmäßig überprüft und aktualisiert werden.⁷⁰

⁶⁹ *Wienbracke*, DÖV 2005, 201 (205).

⁷⁰ *Wild*, DV 39 (2006), 493 (520).

Deshalb besteht grundsätzlich auch kein Bedarf dafür, Rücklagen bzw. Rückstellungen größeren Umfangs aufzubauen und zu pflegen. Weil im vorliegenden Zusammenhang im Wesentlichen ordnungsrechtliche und rechtsgestaltende Amts- und Diensthandlungen gebührenausschüttend sind, existieren keine besonderen betrieblichen Risiken und Wagnisse einer operativen Abfallentsorgung, die eine haushälterische Vorsorge erforderlich machen könnten. In die Betrachtung einbezogen werden können allenfalls personalwirtschaftliche und haftungsrechtliche Risiken. Insgesamt scheidet damit eine Vermögensbildung mittels einer allgemeinen Rücklage aus.

Mangels gesetzlicher Regelung stellt sich daher die Frage, wem diese Gewinne zustehen: der beliehenen Gesellschaft oder den (zukünftigen) Gebührenschuldern. Dabei spricht viel dafür, danach zu unterscheiden, ob die Gebührenerhebung rechtmäßig gewesen ist. Denn ein rechtliches Interesse von Verwaltungsträgern, rechtswidrig erlangte Überschüsse behalten zu dürfen, ist nicht erkennbar.

Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit der Gebührenkalkulation ist nicht die noch unbekanntere tatsächliche Entwicklung in der Rechnungsperiode, sondern die Sachgerechtigkeit der Veranschlagung. Sie darf – vorbehaltlich eines Vorteilsausgleichs – nicht auf eine Kostenüberdeckung und soll auf eine Kostendeckung gerichtet sein. Das zur Kostendeckung notwendige Gebührenaufkommen ist gewissenhaft zu schätzen. Dazu ist der entscheidungserhebliche Sachverhalt (Kosten und Bemessungseinheiten) zu ermitteln bzw. zu antizipieren. Jede Schätzung (Prognose) kann sich jedoch als falsch erweisen. Wenn trotz sachgerechter Veranschlagung in einer Kalkulationsperiode Gebührenüberschüsse entstehen, berührt das die Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung jedoch nicht.⁷¹

Wenn die von der GOES mbH kalkulierten Gebührensätze nicht überhöht und deshalb weder wegen eines Verstoßes gegen das Gesamtkostendeckungsprinzip noch das Äquivalenzprinzip rechtswidrig sind, ist die Rechtsgrundlage

⁷¹ BVerwG, Urt. v. 10.10.1969 – VII C 104.65 – VerwRspr 1970, 273 (275 f.).

der Gebührenerhebung rechtmäßig und wirksam. Die Überschüsse stehen damit dem Verwaltungsträger zu; eine Pflicht, diese wieder dem Gebührenhaushalt gutzubringen, greift dann nicht ein.

4. Zulässigkeit und Modalitäten einer Gewinnausschüttung

Alternativ zur kontinuierlichen Auflösung der Gewinnrücklage durch Zuführungen in den Verwaltungsgebührenhaushalt kommt in Betracht, die Gewinne aus hoheitlicher Tätigkeit der GOES mbH an die Gesellschafter ausschütten. Näheres hierzu ergibt sich aus Gesellschaftsrecht und Gesellschaftsvertrag und unterliegt der Beschlussfassung der Gesellschafter.

Materiell könnten Einschränkungen daraus erwachsen, dass bei einer Beteiligungsgesellschaft naturgemäß nicht alle Gesellschafter Hoheitsträger sind, mit anderen Worten: dass die gewinnbringende hoheitliche Verwaltungstätigkeit der Abfallstromüberwachung nicht allen Gesellschaftern zugerechnet werden kann. In der Konsequenz dieses Ansatzes läge, eine Ausschüttung nur an den oder die Gesellschafter vorzunehmen, denen ohne den Beleihungsakt die gebührenpflichtigen Amtshandlungen zuständigkeitshalber oblagen. Da hierüber letztlich das Land Schleswig-Holstein in Gestalt der obersten Abfallentsorgungsbehörde zu entscheiden hat, könnte man an eine disquotale Ausschüttung allein an den Gesellschafter Land denken.

Wenn das Land darauf verzichtet, bestimmte Verwaltungszuständigkeiten und -befugnisse selbst wahrzunehmen oder anderen, insbesondere kommunalen Verwaltungsträgern zu überantworten und diese stattdessen einem Privatrechtssubjekt überträgt, an dem auch materiell Private beteiligt sind, liegen dem Gründe der Effektivität und Effizienz der dezentralen und privatisierten Aufgabenwahrnehmung zugrunde. Sachkunde, Fähigkeiten, Mittel und Möglichkeiten Privater, insbesondere privatwirtschaftlicher Unternehmer macht sich der Staat zu Nutze und entlastet seinen Verwaltungsbetrieb sachlich und finanziell.⁷² In ihrer hoheitlichen Funktion nimmt die privatrechtlich verfasste

⁷² Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 65.

Gesellschaft Amtshandlungen vor und erhebt hierfür als solche Verwaltungsgebühren. Eine Binnendifferenzierung bei der Ausschüttung von Gewinnen aus der Verwaltungstätigkeit ist deshalb nicht angezeigt.

5. Weitere Möglichkeiten der Gewinnverwendung

In Betracht zu ziehen könnten Erstattungen an die Gebührenschuldner sein. Wenn und soweit deren Veranlagung rechtmäßig erfolgt ist, gibt es allerdings keinen Grund für die teilweise Aufhebung von Gebührenordnung und Bescheiden sowie Neukalkulation und evtl. Neubescheidung. Im Übrigen dürften die Gebührenbescheide ohnehin überwiegend bestandskräftig sein.

V. Zusammenfassende Antworten

1. **Gilt für die hoheitlichen Tätigkeiten der GOES mbH das Kostendeckungsprinzip? Ist neben dem Kostendeckungsgebot auch ein Kostenüberdeckungsverbot zu beachten?**

Für die hoheitlichen Tätigkeiten der GOES mbH gilt das Kostendeckungsprinzip in Form des Kostendeckungsgebotes kraft allgemeinen Haushalts- bzw. Kommunalrechts. Allerdings kann es aus Gründen der Äquivalenz geboten sein, im Einzelfall Gebühren nicht kostendeckend zu bemessen. Dadurch entsteht unter Umständen ein Defizit, das aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Aufgabenträgers zu decken ist.

Wegen der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung muss der Verwaltungsträger bei der Veranschlagung der Gebühreneinnahmen grundsätzlich bestrebt sein, einen Überschuss über die kalkulierten Ausgaben zu vermeiden. Insoweit gilt ein Kostenüberschreitungsverbot vorbehaltlich zulässiger Vorteilsabschöpfung bei der Gebührenbemessung.

2. Inwieweit darf die GOES mbH Gewinne realisieren und kumulieren? Gilt ein Vermögensbildungsverbot?

Da eine Vorkalkulation auf einer prognostizierten Entwicklung beruht, trägt sie zwangsläufig Unwägbarkeiten in sich. Die Kosten und deren realitätsgerechte Verteilung auf Amtshandlungen lassen sich nicht exakt veranschlagen, weshalb es zu Kostenüberdeckungen (auch Überschuss genannt) kommen kann. Darüber hinaus liegt es bereits in der Natur der Vorteilsabschöpfung, dass mehr als der kalkulierte Verwaltungsaufwand erhoben wird.

Überdeckungen im Veranlagungszeitraum fallen in den allgemeinen Haushalt des Aufgabenträgers und können hier einer Rücklage oder einer anderen Mittelverwendung zugeführt werden. Bezugsrahmen der Feststellung einer Über-/Unterdeckung ist der – eventuell mehrjährige – Kalkulationszeitraum für die Verwaltungsgebühren. Hierzu sind die Veranschlagungs- und Veranlagungsperiode nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten festzulegen, da es – anders als bei Benutzungsgebühren – an gesetzlichen Vorgaben fehlt.

3. Ist es möglich oder geboten, dass die GOES mbH bei nachhaltiger Kostenüberdeckung die Gebühren senkt, ggf. unter die Verwaltungskosten, um eine Vermögensabschmelzung herbeizuführen?

Wenn die kalkulierten Gebührensätze nicht überhöht und deshalb weder wegen eines Verstoßes gegen das Gesamtkostendeckungsprinzip noch das Äquivalenzprinzip rechtswidrig sind, ist die Rechtsgrundlage der Gebührenerhebung rechtmäßig und wirksam. Die Überschüsse stehen damit dem Verwaltungsträger zu; eine Pflicht, diese wieder dem Gebührenhaushalt gutzubringen, greift dann nicht ein.

Eine Überdeckung kann alternativ als außerordentlichen Ertrag zugunsten der Gebührenschuldner kalkulatorisch in die nächste(n) Periode(n) vorgetragen werden. Diese Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gesellschaft, die hierüber nach den Regeln ihrer Beschlussfassung zu entscheiden hat.

4. Sind bei der Vermögensbildung oder einer Vermögensabschmelzung Grenzen zu beachten insbesondere in zeitlicher Hinsicht oder der Höhe nach?

Wenn die Gesamteinnahmen regelmäßig, über mehrere Jahre den Aufwand übersteigen und es so zu einer Vermögensbildung kommt, ist eine Anpassung der Gebührensätze für die Zukunft vorzunehmen, wenn der Überschuss nicht auf einer einkalkulierten Vermögensabschöpfung beruht, sondern auf einer nicht vorhergesehenen Inanspruchnahme der Verwaltungsleistungen. Ohnehin muss die Gebührenkalkulation regelmäßig überprüft und aktualisiert werden.

Hinsichtlich einer Vermögensabschmelzung ist die betragsmäßige Mindestrücklage als Begrenzung der Höhe nach anzusehen. Der Ausgleichszeitraum muss nicht ein (Kalender-)Jahr umfassen, sondern kann nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten länger gewählt werden. Denkbar ist, den Zeitraum genauso lang festzulegen, wie die Erwirtschaftung der Überdeckung gedauert hat.

5. Darf die GOES mbH Gewinne aus hoheitlicher Tätigkeit an die Gesellschafter ausschütten? Unter welchen Voraussetzungen ist dies möglich? Ist eine quotale Ausschüttung an alle Gesellschafter möglich? Ist eine disquotale Ausschüttung allein an den Gesellschafter Land Schleswig-Holstein (Anteil am Stammkapital 25,7 %) möglich oder geboten?

Einzelheiten bezüglich einer zulässigen Ausschüttung von Gewinnen aus hoheitlicher Tätigkeit der GOES mbH an die Gesellschafter ergeben sich aus Gesellschaftsrecht und Gesellschaftsvertrag und unterliegen der Beschlussfassung der Gesellschafter.

Wenn das Land darauf verzichtet, bestimmte Verwaltungszuständigkeiten und -befugnisse selbst wahrzunehmen oder anderen, insbesondere kommunalen Verwaltungsträgern zu überantworten und diese stattdessen einem Privatrechtssubjekt überträgt, an dem auch materiell Private beteiligt sind, liegen dem Gründe der Effektivität und Effizienz der dezentralen und privatisierten Aufgabenwahrnehmung zugrunde. In ihrer hoheitlichen Funktion nimmt die privatrechtlich verfasste Gesellschaft Amtshandlungen vor und erhebt hierfür als

solche Verwaltungsgebühren. Eine Binnendifferenzierung bei der Ausschüttung von Gewinnen aus der Verwaltungstätigkeit ist deshalb nicht angezeigt.

6. Gibt es ggf. weitere Möglichkeiten der Gewinnverwendung?

In Betracht zu ziehen könnten Erstattungen an die Gebührenschuldner sein. Wenn und soweit deren Veranlagung rechtmäßig erfolgt ist, gibt es allerdings keinen Grund für die teilweise Aufhebung von Gebührenordnung und Bescheiden sowie Neukalkulation und evtl. Neubescheidung. Im Übrigen dürften die Gebührenbescheide ohnehin überwiegend bestandskräftig sein.

gez. Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning