300

Grenzen der Umlagefähigkeit des Betriebs eines „Zirkulären Kaufhauses“

Anfragen von ASN, Ref. III vom 08.12.2025; 17.12.2025

I. Stellungnahme

1. Fragestellung

Welche Grenzen sind der Gebührenfähigkeit der Kosten eines „Zirkulären Kaufhauses“ in dem von ASN geplanten Rahmen über Abfallgebühren insbesondere hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Verhältnismäßigkeit gesetzt?

2. Kurzzusammenfassung

Konkret bezifferbare Grenzen der Umlagefähigkeit ergeben sich etwa aus der Rechtsprechung nicht. Es besteht ein nicht unerheblicher Spielraum für Maßnahmen, welche die Ziele der Abfallwirtschaft fördern. Bis zur Grenze offensichtlicher Verstöße gegen Wirtschaftlichkeit oder Verhältnismäßigkeit können deren Kosten auf die Gebührenschuldner des ASN umgelegt werden.

3. Rechtliche Ausführungen

a.

Gemäß Art. 8 Abs. 2 S. 2 KAG gilt im Abgabenrecht das Kostendeckungsprinzip. Weiterhin ist bei kommunalem Handeln dessen Wirtschaftlichkeit zu beachten, Art. 61 Abs. 2 S. 1 BayGO. Außerdem gilt das Äquivalenzprinzip, nach dem die Leistung der Verwaltung und die dafür veranschlagte Gebühr nicht außer Verhältnis zueinander stehen dürfen (vgl. Wernsmann/Geiß in: BeckOK KommunalabgabenR Bayern, 8. Ed. 1.11.2025, KAG Art. 8 Rn. 8).

Allerdings fordert das Äquivalenzprinzip nicht, dass die vielfältigen Unwägbarkeiten, von denen die Beantwortung der Frage abhängt, ob angefallene Kosten erforderlich sind, zu Lasten der Allgemeinheit gehen. Somit ist umlagefähig, was nicht schlechthin unvertretbar ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. 5. 2003 - 9 BN 3/03, NVwZ-RR 2003, 774). Auch der BayVGH verneint die Abrechenbarkeit erst dann, wenn sich offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten wurde und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden sind (BayVGH, Beschluss vom 5. April 2005 – 4 ZB 03.994 –, juris Rn. 6).

300

Gerichtlich wird hinsichtlich des Kostendeckungsprinzips nur geprüft, ob im Zeitpunkt der Billigung der Gebührenkalkulation die Berechnungsfaktoren vertretbar angenommen werden konnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – 9 CN 1/01 , BVerwGE 116, 188-197, juris Rn. 21 f.).

b.

Dass ein nicht unerheblicher Spielraum bei der Einbeziehung von Maßnahmen in den Gebührenaufwand besteht, zeigt eine Entscheidung des VG Köln. Nach dieser ist das berechtigte Interesse der Abgabenschuldner, nicht unnötig mit Kosten belastet zu werden, auch dann gewahrt, wenn die mit der Entsorgung betraute Körperschaft zur Verfolgung eines legitimen Zwecks, der nicht jede Beziehung zum Wirtschaftlichkeitsgebot vermissen lässt, höhere Ausgaben tätigt. Konkret wurde eine Erhöhung des Gebührensatzes von 0,3 Prozent wegen einer Umstellung des Abfallwirtschaftsbetriebs auf Ökostrom als „keinesfalls“ außer Verhältnis zu dem damit verfolgten ökologischen Zweck bewertet (VG Köln, Urteil vom 10.06.2014 - 14 K 502/13, BeckRS 2014, 52053).

Dabei ist beachtlich, dass der allgemeine Umweltschutz nur einen Nebenzweck der Abfallwirtschaft darstellt, welcher wiederum mit dem Bezug von Ökostrom nur indirekt, nicht durch die Abfallentsorgung selbst, erreicht wurde. Im Kontrast dazu können die Kosten der Abfallvermeidung und -beratung als Teil der Kernaufgabe eines Abfallwirtschaftsbetriebs unproblematisch Gegenstand der Abfallgebührenkalkulation sein. Auch die Abfallberatung wird allen Gebührenschuldnern angeboten und kann von allen in Anspruch genommen werden, sodass es sich dabei um eine jedem Gebührenschuldner individuell zurechenbare Leistung der Kommune handelt (vgl. BeckOK UmweltR/Dippel, 76. Ed. 1.10.2025, KrWG § 46 Rn. 8).

Denkt man die Argumentation des VG Köln fort, sind Maßnahmen wie ein Zirkuläres Kaufhaus, welche den in der Abfallwirtschaftssatzung festgeschriebenen Zwecken unmittelbar dienen, erst recht umlagefähig. Es ist sogar davon auszugehen, dass bei einer Verfolgung von Zwecken, die im Kernbereich der Abfallwirtschaft angesiedelt sind, ein (noch) weiterer Entscheidungsspielraum der Verwaltung besteht und somit anteilig höhere Kosten auf die Gebührenpflichtigen umgelegt werden können.

Dies lässt sich von der Verwaltung nutzen, indem die Aufgabenerfüllung durch die Einrichtung des Zirkulären Kaufhauses in den Vordergrund gestellt und zielgerichtet begründet wird. Wie in dem vorangegangenen Gutachten bereits angeführt, ist hier auf die Vielseitigkeit der durch den Kaufhausbetrieb erfüllten Aufgaben und die Erwartung einer besonderen Effektivität

abzustellen. Sollen durch den Betrieb des Zirkulären Kaufhauses außerdem noch weitere Zwecke, welche außerhalb der Aufgabenerfüllung liegen, erreicht werden, spricht nichts dagegen, diese zusätzlich anzuführen. Förderlich für die Umlagefähigkeit der Kosten sind derartige Zwecke, wenn sie – wie etwa bei Umweltschutz oder Schadstoffvermeidung der Fall – den Zielen der Kreislaufwirtschaft entsprechen.

c.

Dabei ist allerdings stets zu beachten, dass der Gebührenerhebung der satzungsgerechten öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung zurechenbare Leistungen gegenüberstehen müssen (BayVGH, Beschluss vom 5. April 2005 – 4 ZB 03.994 –, juris Rn. 6). Dies ließe sich am besten begründen, wenn das Zirkuläre Kaufhaus wie die Halle 2 in München von ASN betrieben und in die Abfallwirtschaftssatzung – wie in dem vorhergehenden Gutachten ausgeführt – aufgenommen würde.

Wenn das Zirkuläre Kaufhaus als Einrichtung zur Abfallbeseitigung und Abfallberatung eingerichtet wird, ist nicht ersichtlich, warum dessen Betriebskosten nur teilweise umlagefähig sein sollten. Kann man alle Tätigkeiten des Zirkulären Kaufhauses den Aufgaben nach § 1 AbfS zuordnen, sind auch sämtliche zu seinem Betrieb notwendige Kosten zur Aufgabenerfüllung erforderlich und damit bei der Gebührenkalkulation ansatzfähig. Insbesondere kann eine Abfallvermeidung nach dem Konzept des Zirkulären Kaufhauses nur geschehen, wenn Abfälle wieder durch Verkauf in den Umlauf gebracht werden. Daher bedingt sich aus dem Konzept logisch die Notwendigkeit von hierfür ausgestatteten Verkaufsflächen und Verkaufspersonal.

Nur sonstige (nicht geplante) Nutzungen, beispielsweise Gastronomie, wären nicht beitragsfähig. Es wird daher empfohlen, derartige Nebennutzungen zu unterlassen, da diese den Charakter des Zirkulären Kaufhauses als Einrichtung der Abfallwirtschaft verwässern und zu Argumenten für eine verminderte Abrechenbarkeit führen würden. Daher sollte auch darauf geachtet werden, dass ein möglichst hoher Anteil an Waren aus den Wertstoffhöfen bezogen wird und in der Kommunikation explizit zur Abgabe von solchen noch benutzbaren Waren, welche sonst durch die Anliefernden entsorgt würden, aufgefordert wird. Eine umfangreiche Entgegennahme von Waren, welche ohnehin einer Wiederverwendung zugeführt würden, führt zu keiner Abfallvermeidung.

300

d.

Wie beschrieben ist für die Prüfung der Umlagefähigkeit eine Prognose der anfallenden Kosten entscheidend. Wenn diese Prognose fundiert ist, sind nach der Rechtsprechung später tatsächlich eintretende höhere Kosten zunächst unerheblich. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sind diese Annahmen aber nach Ende eines vorher abgesteckten Zeitrahmens zu überprüfen. Am Ende des prognostizierten Zeitraums kann dann eine Evaluation erfolgen und der Betrieb gegebenenfalls eingestellt oder nach Korrekturen des Ablaufs mit neuer Prognose fortgesetzt werden.

II. Ref. III., ASN per E-Mail z. w. V.

Am 16.02.2026
Rechtsamt
i.A.

gez.
Wölfel
(6961)