

Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wasser - Atmosphäre - Umwelt

Institut für Abfallwirtschaft

Univ. Prof. Dipl.-Ing. Dr. Marion Huber-Humer
Muthgasse 107 A - 1190 Wien



**ABFALLWIRTSCHAFTSGEBÜHREN:
ENTWICKLUNG – RECHTLICHE GRENZEN –
OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN**

**Masterarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
*Diplomingenieur bzw. Master of Science***

**eingereicht von:
EDUARD HAINZER**

Wien, im Februar 2013

Betreuer: Ao. Univ. Prof. DI Dr. Stefan Salhofer
Mitbetreuer: DI Mag. Peter Beigl

Studienkennzahl: H066427
Matrikelnummer: 9303394

„Gebühren sind ein Abschnitt der Finanzwissenschaft, der entweder als ein höchst einfacher oder als ein höchst schwieriger betrachtet werden muß, je nachdem man den Ausgangspunkt für die Betrachtung derselben feststellt.“

Lorenz v. Stein
Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1875

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
2	Kurzfassung.....	2
3	Abstract	3
4	Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit.....	4
5	Die abfallwirtschaftlichen Pflichten der Gemeinden	5
5.1	<i>Abfälle als Hygieneproblem – vom 18. Jahrhundert bis nach 1945.....</i>	5
5.1.1	<i>Abfallwirtschaftliche Regelungen in Stadt und Land Salzburg seit 1920.....</i>	6
5.2	<i>B-VG-Novelle 1988 – Abfallwirtschaft wird Bundessache.....</i>	9
5.3	<i>Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1991</i>	10
5.3.1	<i>Salzburger Hausabfallverordnung 1992 und Bioabfallverordnung 1992</i>	11
5.4	<i>Verpackungsverordnung 1993 und ARA-System.....</i>	11
5.5	<i>Beitritt zur Europäischen Union – Abfallwirtschaftsgesetz 1990 und die Auswirkungen auf die abfallwirtschaftlichen Gemeindeaufgaben.....</i>	12
5.5.1	<i>Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1998 und seine Novellierungen.....</i>	12
5.6	<i>Zusammenfassung – Die abfallwirtschaftlichen Aufgaben der Salzburger Gemeinden - aktueller Stand.....</i>	13
6	Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabenhöhe der Gemeinden	15
6.1	<i>Die Anfänge der Gemeindeautonomie - Das Provisorische Gemeindegesetz 1949 und das Gemeindegesetz 1859.....</i>	15
6.1.1	<i>Abgabenhöhe gem. Prov. GemeindeG 1849.....</i>	16
6.1.2	<i>Abgabenhöhe gem. Gemeinde-Gesetz 1859.....</i>	16
6.2	<i>Gemeindegesetz 1862.....</i>	17
6.2.1	<i>Aufgaben der Gemeinden gemäß Reichsgemeindegesetz 1862 (RGG 1862)....</i>	17
6.2.2	<i>Die Abgabenhöhe der Gemeinden nach dem Reichsgemeindegesetz 1862 (RGG 1862).....</i>	18
6.2.3	<i>Exkurs: Salzburger Gemeindeordnung 1864.....</i>	18
6.2.4	<i>Dezemberverfassung 1867.....</i>	19
6.3	<i>Die Gemeindeautonomie nach dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920.....</i>	19
6.3.1	<i>Exkurs - Einführung des Kehrtheller in der Stadt Salzburg.....</i>	20
6.3.2	<i>Das freie Beschlussrecht der Gemeinden gemäß B-VG 1920, dem Finanz-Verfassungsgesetz 1922 und Abgabenteilungsgesetz 1922.....</i>	20
6.4	<i>Gemeindeautonomie während des Ständestaates - Verfassung 1934.....</i>	22
6.4.1	<i>Das freie Beschlussrecht der Gemeinden aufgrund F-VG 1934 und ATG 1934.....</i>	23

Abfallwirtschaftsgebühren: Entwicklung – Rechtliche Grenzen – Optimierungsmöglichkeiten	
6.5	<i>Deutsche Gemeindeordnung 1935</i>24
6.6	<i>Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben in der 2. Republik</i>24
6.6.1	<i>Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962</i>24
6.6.2	<i>Regelung des Gemeindeabgabewesens in der 2. Republik - Finanzverfassungsgesetz 1948 und Finanzausgleichsgesetz 1948</i>25
6.6.3	<i>Zusammenfassung - Entwicklung der betraglichen Grenzen des freien Beschlussrechtes von 1922 bis 1993</i>27
6.7	<i>Status quo des rechtlichen Rahmens des freien Beschlussrechts der Gemeinden</i>27
6.7.1	<i>Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>27
6.7.2	<i>Bundesgesetzliche Ermächtigung zur Gebührenerhebung</i>28
6.7.3	<i>Landesgesetzliche Ermächtigung und Überlassung der Gebührenerhebung</i>29
6.7.4	<i>Pflicht der Gemeinde zur Wahrnehmung des freien Beschlussrechtes</i>30
6.8	<i>Der Begriff der Benützungsgebühren in Finanzwissenschaft und Finanzrecht</i>30
6.8.1	<i>Finanzwissenschaftliche Definition von Gebühren und Benützungsgebühren im Besonderen</i>31
6.8.2	<i>Der finanzrechtliche Begriff der Benützungsgebühren - ATG 1922 bis heute</i>31
7	<i>Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts</i> 33
7.1	<i>Historische Analyse des Äquivalenzprinzips: 1922 bis 1992</i>33
7.2	<i>Ebenen des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips</i>35
7.3	<i>Finanzausgleichsgesetz 1993 - „Das doppelte Äquivalenzprinzip“</i>36
7.3.1	<i>Motivation des § 15 (3) Z 5 FAG 1993</i>36
7.3.2	<i>Das „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis</i>37
7.3.3	<i>Schlussfolgerungen aus dem „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis</i>37
7.3.4	<i>Verwendung von Gebührenüberschüssen</i>38
8	<i>Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten</i> 39
8.1	<i>Die Bestimmung der Gebührenhöhe in der Finanzwissenschaft</i>39
8.2	<i>Die Bestimmung der Gebührenhöhe nach der Judikatur - eine Abkehr von der Kostenrechnung?</i>39
8.2.1	<i>Das „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis zur Notwendigkeit der Kostenrechnung</i>40
8.3	<i>Die Ermittlung des Deckungserfordernisses aus dem kommunalen Rechnungswesen - eine schematische Darstellung</i>41
8.3.1	<i>Voranschlag</i>41
8.3.2	<i>Der Rechnungsabschluss der Gemeinden</i>42
8.3.3	<i>Kostenrechnung in den Gemeinden - Gesetzeslage und Empfehlungen</i>43
8.3.4	<i>Überleitung von Größen des Rechnungsabschlusses in Kosten</i>44

Abfallwirtschaftsgebühren: Entwicklung – Rechtliche Grenzen – Optimierungsmöglichkeiten	
8.3.5	<i>Kostenstellenrechnung</i>45
8.3.6	<i>Berücksichtigung von sonstigen Erlösen und Entgelten</i>45
9	Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung46
9.1	<i>Effizienzprüfung nach dem Legalitätsprinzip - der ‚Performance Audit‘ des Rechnungshofes</i>46
9.2	<i>Effizienzkontrolle mittels Benchmarking</i>48
9.2.1	<i>Grundprinzipien und Phasen des Benchmarking-Prozesses</i>49
9.2.2	<i>Benchmarking der kommunalen Abfallwirtschaft in Österreich - Projekt „Österreichischer Abfallspiegel“</i>50
9.3	<i>Effektivitäts-Benchmarking als Alternative zum Effizienz-Benchmarking</i>53
9.3.1	<i>Festlegung von fiktiven Norm-Haushalten mit Norm-Präferenzen</i>53
9.3.2	<i>Bestimmung der Nutzwerte der Haushalte</i>54
9.3.3	<i>Gewichtung der Kundennähe der einzelnen Leistungen</i>55
9.3.4	<i>Bestimmung der Ausprägung der Leistungsintensität in der Gemeinde</i>56
9.3.5	<i>Bestimmung des Nutzens der Haushalte durch Servicepunkte</i>56
9.3.6	<i>Ermittlung der fiktiven Gebührenlast der Musterhaushalte 1 und 2</i>57
9.3.7	<i>Ermittlung des Verhältnisses Gebührenlast zu Servicepunkten - Was kostet ein Servicepunkt?</i>58
9.4	<i>Effektivitätsprüfung der Leistungen der Gemeinde A</i>59
10	Zusammenfassung64
11	Literaturverzeichnis (*)66
12	Anhang A: Abfrage von Nutzwerten zur Präferenzgewichtung zweier Musterhaushalte73
13	Anhang B: Berechnung der Servicepunkte für die Musterhaushalte 1 und 275

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überleitung von kameralistischen Ausgaben in Kosten	44
Tabelle 2: Abfallwirtschaftliche Pflichtaufgaben und deren Grad der Erfüllung	48
Tabelle 3: Ausgewählte Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels für die Fraktionen Restabfälle, Bioabfall und Altpapier	50
Tabelle 4: Ausgewählte Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels bezüglich der kommunalen Altstoffsammelzentren (ASZ).....	51
Tabelle 5: Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels bezüglich Gesamtkosten und gesamten Einnahmen und Erlösen	51
Tabelle 6: Musterhaushalte 1 und 2 sowie deren Merkmale	54
Tabelle 7: Abfrage und beispielsweise Nutzwertgewichtung des Leistungsteilbereichs 'Allgemeines/Verwaltung durch die fiktiven Musterhaushalte 1 ("Pensionisten") und 2 ("Jungfamilie")	55
Tabelle 8: Gewichtung der kommunalen Leistungskategorien nach Kundennähe	55
Tabelle 9: Bewertung der Intensität der kommunalen Leistungserbringung	56
Tabelle 10: Gesamt-Servicepunkte je Musterhaushalt (1 bzw. 2) und Gemeinde (A, B, und C)	57
Tabelle 11: Gebührenlast der Musterhaushalte 1 und 2 in den Gemeinden A, B und C....	57
Tabelle 12: Ermittlung des Verhältnisses Gebühren-Euro zu Servicepunkte.....	58
Tabelle 13: Effektivitätsprüfung der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ aus Sicht des Musterhaushaltes 1 („Pensionisten“)	61
Tabelle 14: Effektivitätsprüfung der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ aus Sicht des Musterhaushaltes 2 („Jungfamilie“)	61
Tabelle 15: Einzelleistungen der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ mit Effektivitätssteigerungsmöglichkeit, gereiht nach dem Ausmaß der Soll / Ist - Abweichung	62
Tabelle 16: Reihenfolge der Verbesserungsmöglichkeiten nach dem Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit	63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vierphasiger Aufbau des Benchmarking-Prozesses	49
Abbildung 2: Relation Gebühren / Service - Was kostet ein Servicepunkt ?	59

Abkürzungsverzeichnis

a	Jahr
AbfallRRL	Abfallrahmenrichtlinie
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs	Absatz
AEUV	Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anlief.	Anlieferung, (-en)
ao.	außerordentlich, (-e), (-er), (-es)
ARA	Altstoff Recycling Austria GmbH
Art	Artikel
ASZ	Altstoffsammelzentrum
ATG	Abgabenteilungsgesetz
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
Bd., Bde.	Band, Bände
BE	Behälternormwert
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Blg LT	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Landtages
Blg NR	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
EB	Erläuternde Bemerkungen
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Erk	Erkenntnis
et al.	et alii (-ia)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR / €	Euro
Europ. Kommission	Europäische Kommission
EUV	Verträge über die Europäische Union
evtl.	eventuell
EW	Einwohnernormwert
f.	folgend(-e)
Fa.	Firma
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgend, (-e)
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GP	Gesetzgebungsperiode
h	Stunde
idF.	in der Fassung
idgF.	in der geltenden Fassung

idR.	in der Regel
insbes.	insbesondere
iZm.	im Zusammenhang mit
Jungf.	Jungfamilie
kg	Kilogramm
kg/(EW*a)	Kilogramm je Einwohnernormwert und Jahr
KRR	Kostenrechnungsrichtlinien
l/(EW*a)	Liter je Einwohnernormwert und Jahr
leg cit	legis citatæ
lfd.	laufend
LGBl.	Landesgesetzblatt
l	Liter
min / (EW*a)	Minuten je Einwohnernormwert und Jahr
mind.	mindestens
MüllabfuhrG	Müllabfuhrgesetz
nö.	niederösterreichisch, (-en), (-er), (-es)
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGG	Reichsgemeindegesezt
RL	Richtlinie
S.	Seite
S.AWG	Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz
SAB	Salzburger Abfallbeseitigung GmbH
Sbg.	Salzburg, (-er)
sog.	so genannte, (-en), (-er), (-es)
Sp.	Spalte
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
StGBl.	Staatsgesetzblatt
u.	und
u. dgl.	und dergleichen
u.a.	unter anderem, (-n)
u.ä.	und ähnliche, (-es)
USt.	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
Verf.	Verfasser
VerpackVO	Verpackungsverordnung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung
V-ÜG	Verfassungs-Überleitungsgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg	Sammlung der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes
WP	Wahlperiode
z.B.	zum Beispiel
ZEMKA	Zentrale Müllklärschlammverwaltung GesmbH & Co. KG
ZI	Zahl

1 Vorwort

Diese Arbeit ist eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der abfallwirtschaftlichen Gemeindeaufgaben und Abfallwirtschaftsgebühren in Österreich und dem Bundesland Salzburg im Speziellen. Den abfallwirtschaftlichen Pflichten der Gemeinden ‚von alters her‘ steht das ebenso alte Recht der Gemeinden auf Abfallgebühreneinhebung entgegen. Deren Entwicklung soll rechtsgeschichtlich und in ihrem aktuellen Stand dargestellt werden. Zusätzlich werden Möglichkeiten des sinnvollen Vergleichs der Abfallwirtschaftsleistungen von Gemeinden untereinander im Sinne eines Benchmarking beleuchtet. Dabei wird neben der gesetzlich gebotenen wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung insbesondere auf den Aspekt und die Steigerung des Nutzens für den Bürger aus seinen Gebühren-Euros eingegangen.

Das Gebot der sprachlichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde in dieser Arbeit zugunsten der Beibehaltung einer leichteren Lesbarkeit aufgegeben. Männliche Bezeichnungen natürlicher Personen (Bürger, Gebührenzahler, etc.) beinhalten somit sinngemäß ebenfalls deren weibliche Formen (Bürgerin, Gebührenzahlerin, etc.).

Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis der äußerst geduldigen Betreuung durch Herrn DI Mag. Peter BEIGL vom Institut für Abfallwirtschaft an der Universität für Bodenkultur Wien. Der Genannte möge den Dank, der ihm hier für die zahlreichen persönlichen Gespräche, fachlichen Anregungen und Hinweise dargebracht wird, nicht verschmähen.

2 Kurzfassung

Die vorliegende Arbeit ist eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung und des aktuellen Standes sowohl der Pflichten als auch der Rechte der österreichischen Gemeinden in Bezug auf die kommunale Abfallwirtschaft. Einen Schwerpunkt bildet die Untersuchung der Möglichkeiten eines sinnvollen Vergleiches von verschiedenen Gemeinden untereinander bezüglich ihres Angebots an abfallwirtschaftlichen Serviceleistungen und der Gebührenlast, die den Gemeindebürgern aus diesem Angebot erwächst. Regional ist die Arbeit auf das Bundesland Salzburg fokussiert.

Der erste, geschichtliche Teil der Arbeit stellt die Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft als Teil der Seuchenprävention (bis nach 1945) über ein lokal zu lösendes ordnungspolitisches Problem (bis nach 1970) bis zur heutigen umweltpolitischen Angelegenheit mit überregionaler Dimension dar. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist ein umfangreicher Katalog an gesetzlichen Verpflichtungen, denen jede Gemeinde innerhalb ihres eigenen Wirkungsbereiches nachzukommen hat.

Der zweite Abschnitt dieser Arbeit beleuchtet die Entwicklung und den status quo des Rechtes der Gemeinden, für ihre Abfallwirtschaftsleistungen autonom Gebühren zu erheben. Dieser Autonomie hat die Rechtsprechung betragsliche Höchstgrenzen in Form des Äquivalenzprinzips gesetzt. Diesem Prinzip zufolge dürfen die Abfallgebühren die aus der kommunalen Abfallwirtschaft entstehenden Kosten grundsätzlich nicht überschreiten. Die Entwicklung des Äquivalenzprinzips, die aktuelle Rechtslage und die Problematik der oftmals nicht vorhandenen, jedoch zur Nachweisführung notwendigen kommunalen Kostenrechnung sind Teile dieses Abschnittes.

Der dritte, betriebswirtschaftliche Teil der Arbeit stellt Möglichkeiten der Überprüfung der Effizienz und der Effektivität der kommunalen Leistungserbringung vor. Einen besonderen Schwerpunkt stellt dabei der Versuch eines Vergleichs der Abfallwirtschaftsleistungen dreier Salzburger Gemeinden anhand des durch die Abfallgebühren ‚erkauften‘ Bürgernutzens sowie Möglichkeiten zu dessen Steigerung unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit dar.

3 Abstract

The present thesis is an illustration of the evolution and status quo of the Austrian communes' liabilities and entitlements with regard to communal waste management. Furthermore, emphasis is placed on the analysis of reasonable methods of comparison of local authorities in terms of the range of their waste management services offered versus the disposal charges debited to the citizens. Throughout the entire work, emphasis is laid on the situation in the province of Salzburg.

The thesis' initial section shall sum up the development and current state of the communes' waste management tasks, from epidemics control (up until after World War II) through a regulatory matter of mere local impact (until the early 1970's) to a nowadays interregional affair of ecological policy. As a result, today each commune is subject to substantial legal performance provisions within its scope of duty.

The second section shall depict the history and current law regarding the communes' right to autonomously levy fees for waste collection and disposal services. This autonomy is financially limited by the so-called principle of equivalent compensation. Thus, in general parlance the total of fees levied for a communal service must not exceed the costs generated by this very service. The evolution of the principle of equivalence, its contemporary legal practice and the issue of the oftentimes not existing communal cost accounting are parts of this section.

The third and final section puts an economical focus on possible ways of evaluation of efficiency and effectiveness of communal waste service provisions. For this purpose, an attempt was made to compare the waste management service levels of three communes, each situated in the province of Salzburg. As a yardstick, the fee per citizen value unit of the various waste management services had to be determined and compared. Finally, a method of enhancing the present degree of citizen value while lawfully adhering to the public régime of economy, efficiency and expediency is introduced.

4 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

In der Gemeinde Niedernsill im Pinzgau kostet die Entleerung einer 120-l-Restmülltonne EUR 6,25, ein Pensionistenhaushalt erhält 20 % Rabatt. In Niedernfritz im Pongau werden EUR 4,60 pro Leerung der 90-l-Tonnen samt einer Grundgebühr von EUR 40,- fällig. In Niederalm im Flachgau verrechnet die Gemeinde EUR 12,95 pro 240-l-Normaltonne. Alle Beträge verstehen sich inklusive 10 % Umsatzsteuer^[1]. Alle drei Orte befinden sich im Bundesland Salzburg. Allen Einwohnern dieser Orte steht ein gemeindeeigener Recyclinghof zur Verfügung.

Die Orte Niedernsill, -fritz und -alm werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit keine Rolle mehr spielen. Sie stehen stellvertretend für die Vielzahl von Varianten, wie Abfallwirtschaft in den Salzburger Gemeinden betrieben wird, wie unterschiedlich Tarifgestaltungen und selbst die vorgeschriebenen Volumina der Sammelbehälter sein können. Dieser Variantenreichtum ist Ausdruck jener Autonomie, die der Gesetzgeber den österreichischen Gemeinden seit Anbeginn ihres Bestehens bei der Erledigung ihrer abfallwirtschaftlichen Aufgaben zubilligt.

Zielsetzung dieser Arbeit ist die Beantwortung der Fragen nach dem „Warum?“, „Wie viel?“ und „Wie besser?“ von kommunalen Abfallwirtschaftsgebühren. Die erste Frage wird durch eine Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung sowohl der autonomen Pflichten als auch der autonomen Rechte der österreichischen Gemeinden bearbeitet. Die Frage nach dem „Wieviel?“ der Abfallwirtschaftsgebühren beleuchtet die betraglichen Grenzen der Gemeindeautonomie und damit das von den Höchstgerichten entwickelte Prinzip der Kostenäquivalenz der Gebühren. Die Einhaltung dieses Äquivalenzprinzips bedarf einer kommunalen Kostenrechnung, deren Grundzüge ebenfalls vorgestellt werden. Abschließend sollen Möglichkeiten der Bewertung und Verbesserung der sowohl Effizienz als auch der Effektivität kommunalen Leistungserbringung untersucht und anhand dreier Salzburger Landgemeinden dargestellt werden.

¹ Die Daten entstammen den Homepages der jeweiligen Gemeindeämter bzw. einer telefonischen Auskunft des Gemeindeamtes von Hüttau (Ortsteil Niedernfritz) und betreffen allesamt das Jahr 2012.

5 Die abfallwirtschaftlichen Pflichten der Gemeinden

Das folgende Kapitel soll einen kurzen Überblick darüber geben, wie die Aufgabe der Abfallbeseitigung vorerst in die Obhut der Städte als Ballungsräume, dann der Gemeinden generell geriet. Dabei soll gezeigt werden, dass die Abfallbeseitigung sich geschichtlich von einem hygienischen bzw. ordnungspolitischen zu einem umweltpolitischen Problem gewandelt hat. Dargestellt wird die Entwicklung in Österreich vom Kaisertum über die Erste Republik bis zur heutigen Zeit, dies unter besonderer Bezugnahme auf das Land Salzburg als Schwerpunkt der gesamten Arbeit. In einer Zusammenfassung werden sodann jene abfallwirtschaftlichen Aufgaben aufgelistet, die den Salzburger Gemeinden aufgrund der derzeitigen Rechtslage auferlegt sind.

5.1 Abfälle als Hygieneproblem – vom 18. Jahrhundert bis nach 1945

Bis zur Zeit der bürgerlichen Revolution 1848 unterlag die Reinhaltung von Straßen und Plätzen herrschaftlicher Anordnung. Was auf dem Lande aufgrund der geringen Mengen an unverwertbarem Unrat und Kehrriecht von untergeordneter Bedeutung war, stellte in den städtischen Ballungsräumen eine ernsthafte gesundheitliche Bedrohung dar. Bis in die Zeit des Vormärz wurden die von mangelnder Hygiene verursachten Seuchen und Epidemien vor allem als Faktoren einer ernsthaften militärischen und wirtschaftlichen Schwächung des Kaisertums wahrgenommen (OSSBERGER, 1997). Dem vorbeugend lautete es in einem Edikt der Stadt Wien aus dem Jahr 1770 bereits sehr modern, dass in „... *Sauberkeit ein sonderbar nützlich und notwendiges Mittel...*“ (SCHLAGER, 1992, S. 146 f.) zur Seuchenvermeidung zu sehen sei. Der städtische „*Unflat*“ war weiters nicht auf die Straßen zu werfen, sondern hatte als Präventivmaßnahme vor die Tore der Stadt hinausgetragen zu werden. Diese ‚Unflat-Abfuhr‘ zu bewerkstelligen war nicht den Stadtverwaltungen, sondern den Bürgern der Städte aufgetragen. Die Reichshaupt- und Residenzstadt Wien bot ihren Einwohnern jedoch bereits seit Mitte des 17. Jahrhunderts als frühe Kommunaldienstleistung die Möglichkeit, Küchen- und Hausabfälle über stadteigene Straßenkehrriechwagen mit dem Straßen- (insbesondere Pferde-)kot kostenlos aus der Stadt bringen zu lassen (CZEIKE, 1992). 1839 verpflichtete die Stadt Wien alle Haushalte per Verordnung zur Teilnahme an der öffentlichen Abfallsammlung. Nunmehr führten private Fuhrunternehmer (sog. „*Fliegenkutscher*“) den Abfall aus der Stadt zu den „*Mistbauern*“, die damit ihre Felder düngten (OSSBERGER, 1997, S. 23).

Ab 1849 wurde die Sorge für die Reinhaltung der Gemeinden mit ausdrücklichen Worten eine kommunale Aufgabe. Im Provisorischen Gemeindegesetz vom 17. März 1849^[2] findet sich in § 119 als „... *eine der wesentlichsten Aufgaben des Bürgermeisters*“ die „*Handhabung der Reinlichkeits- (...) Polizei*“^[3]. Implizit ergab sich die Gemeindezuständigkeit aus der Beschreibung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde gem. Art III des provisorischen Gemeindegesetzes als all jenes, „*was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist*“. So blieb es auch nach dem Ende der neoabsolutistischen Phase und der Einführung des Reichsgemeindegesetzes 1862 (RGG 1862). Darin und in den davon abgeleiteten Landes-Gemeindeordnungen waren abfallwirtschaftliche Gemeindeaufgaben zwar nicht mehr explizit angeführt, konnten aber aus den ge-

² RGBl. Nr. 170

³ „*REINLICHKEITSPOLIZEI*“, f. der zweig der polizei, welcher sich mit der öffentlichen reinlichkeit zu befassen hat“; Deutsches Wörterbuch von JACOB und WILHELM GRIMM. 16 Bde. in 32 Teilbänden, Leipzig 1854-1961, Bd. 14, Sp. 710. [http://woerterbuchnetz.de/cgi-bin/WBNetz/wbgui_py?sigle=DWB&lemid=GR03826]

sundheits-, straßen- und feuerpolizeilichen Aufgaben und jenen für das ‚*Local-Sanitätswesen*‘ abgeleitet werden (OSSBERGER, 1997). Jedenfalls fiel die Abfallwirtschaft unter die Generalklausel des Art V RGG 1862, der zufolge der selbständige Wirkungskreis der Gemeinde „... überhaupt alles [umfasst], was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann“.

Die Stadt Wien galt 1865 europaweit als Vorbild in Sachen Stadtreinhaltung und vertraute bei der Kehrriichtabfuhr weiterhin auf vertraglich an die Stadt gebundene Fuhrwerksunternehmer (HÖSEL, 1987). Erst mit der Motorisierung und der Einführung der ‚staubfreien Müllabfuhr‘ mit einheitlichen Behältern (u.a. das „Colonia-System“ der Fa. Bauer aus Köln (HÖSEL, 1987, S. 175)) folgte in den 1920er-Jahren die Kommunalisierung der Abfallsammlung und -entsorgung. Die erheblichen Investitionskosten in Einheitsbehälter und einen motorisierten Fuhrpark trieben in Zeiten der Hyperinflation selbst große private Abfallbeseitigungsgenossenschaften in den Ruin (ERHARD, 1968). Den Stadtverwaltungen wurde der Betrieb der Abfallentsorgung dadurch faktisch aufgezwungen. In Wien wurde die Müllabfuhr 1923 kommunalisiert (FRYBERT, 1993). Zur Einführung einer Wiener Hauskehrriichtabfuhrgebühr, der sog. Coloniagebühr, kam es erst durch die Steuerverordnung 1934^[4], die von der ständestaatlichen, bundesunmittelbaren Stadtverwaltung im Juni 1934 erlassen wurde.

5.1.1 Abfallwirtschaftliche Regelungen in Stadt und Land Salzburg seit 1920

Im folgenden Abschnitt soll der Fokus der Arbeit auf das Land Salzburg und die dortige Entwicklung der Abfallwirtschaft gerichtet werden. Die Betrachtung soll den Zeitraum von 1920 bis 1988 beinhalten, einerseits vom Zeitpunkt der erstmaligen Gebühreneinhebung für die ‚Kehrriichtabfuhr‘ in der Stadt Salzburg, andererseits bis zum Jahr, an dem der Verfassungsgesetzgeber die abfallrechtlichen Kompetenzen neu aufteilte und die Gesetzgebung bundesweit vereinheitlichte.

5.1.1.1 Die staubfreie Kehrriichtabfuhr in Salzburg 1920

Im Land Salzburg war in der Ersten Republik einzig im Ballungsraum der Stadt Salzburg von einer kommunal organisierten Abfallbeseitigung zu sprechen. In der Stadt Salzburg oblag ab 1920 die Durchführung der neu eingeführten ‚staubfreien Kehrriichtabfuhr‘ der Stadtgemeinde. Deren Kosten wurden per Landtagsbeschluss^[5] ab 1921 den Hausbesitzern und Wohnparteien in Form des Salzburger ‚Kehrriichthellers‘ überbunden und betraf somit nicht die Eigenheime, sondern nur Gebäude mit vermieteten Räumlichkeiten.

5.1.1.2 NS-Zeit

Nach dem Anschluss Österreichs an Hitlerdeutschland kam es im nunmehrigen Reichsgau Salzburg durch die Einführung der reichsdeutschen Gemeindeordnung per 1. 10. 1938 zu wesentlichen Veränderungen in der Kommunalverwaltung. Die Einwohnerzahl der Stadt Salzburg wurde im Jahr 1939 durch umfangreiche Eingemeindungen nahezu verdoppelt. Durch diese neu hinzugekommenen Gemeindegebiete unterlag nunmehr die gesamte Stadt dem Kehrriichtabfuhrzwang, der alle deutschen Gemeinden über 35.000 Einwohner traf. Zusätzlich war die Stadt per Regierungserlass^[6] verpflichtet, eine Sortierung und Verwertung der Altmaterialien im anfallenden Stadtmüll einzurichten. In Salzburg konnte man sich dabei Österreichs erster, von privater Hand errichteten Kompostieranlage in Gnigl bedienen (HÖ-

⁴ LGBl. 29/1934

⁵ LGBl. 47/1921

⁶ Regierungserlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Inneren vom 8.5.1937 - (V a I 274/37) über Aussonderung von Altmaterial bei der Müllabfuhr mit Hilfe maschineller Sortierbänder

SEL, 1987). Neben der Stadt Salzburg hatte sich einzig die Stadt Hallein per Satzung im Jahr 1941 eine Anschlusspflicht der Grundstücke an die gemeindliche Müllabfuhr verordnet. Der Betrieb der städtischen Müllabfuhr wurde bis in die letzten Kriegswochen hinein aufrechterhalten.

5.1.1.3 Besatzungszeit

Am 4. Mai 1945 wurde die Stadt Salzburg kampflos den amerikanischen Truppen übergeben und das gesamte Land unter militärische Verwaltung gestellt. Am folgenden Tag wurde von der alliierten Militärverwaltung ein ziviler Bürgermeister^[7] an die Spitze der Stadtverwaltung gestellt, der in seiner ersten Dienstanweisung alle städtischen Bediensteten – und somit auch die der Müllabfuhr - zur Wiederaufnahme ihres Dienstes aufforderte (LACHERBAUER, 1996). Die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und eines funktionierenden Gesundheitswesens zur Seuchenvermeidung war eines der vorrangigen Ziele der amerikanischen Besatzungstruppen, worunter auch die Überwachung einer funktionierenden Müllabfuhr in den Ballungsräumen fiel. Daher wurde bereits am 8. Juni 1945 die städtische Müllabfuhr in Salzburg - wenn auch unter erheblichen Schwierigkeiten durch die mangelnden Fahrzeuge und Arbeitskräfte - wiederaufgenommen. Der anfallende Abfall wurde mit dem zu beseitigenden Kriegsschutt u.a. zur Auffüllung von Bombentrümmern, umliegenden Schottergruben und Mooregebieten verwendet (FARINACCI, 1976). Sobald dies möglich war, wurde die Müllabfuhr wieder in ihrem Umfang vor dem Krieg betrieben.

5.1.1.4 Sbg. Bauordnungsnovelle 1954 - Abfall als Ordnungsproblem

Zu einer ansatzweisen gesetzlichen Neuregelung der kommunalen Abfallwirtschaft kam es 1954, die im städtischen Baurecht^[8] ihren Niederschlag fand. Mit der Bauordnungsnovelle 1954^[9] wurde im neu eingefügten § 58a Sbg. BauO 1954 den Liegenschaftsbesitzern aufgetragen, „... alle Abfälle und den Unrat in einer gesundheitlich einwandfreien Weise zu beseitigen“, und ihnen weiters auferlegt, die städtische Müllabfuhr, soweit eingerichtet, „... gegen Entrichtung einer nach den finanzgesetzlichen Bestimmungen festzusetzenden Gebühr zu benützen.“ Eine Befreiung bestand für landwirtschaftliche Betriebe. Auf die Salzburger Landgemeinden war dieses Gesetz - da nur für die Stadt Salzburg geltend - nicht anzuwenden.

5.1.1.5 Salzburger Müllabfuhrgesetz 1958

Mit dem Salzburger Müllabfuhrgesetz 1958^[10] wurden alle Salzburger Gemeinden ermächtigt (jedoch nicht verpflichtet), eine kommunale Müllabfuhr einzurichten, wenn dies aus hygienischen Gründen oder zur Reinhaltung des Ortsbildes erforderlich erschien. Dieses Gesetz brachte keine grundsätzliche Neuerung, da es den Gemeinden auch vorher schon unbenommen war, im eigenen Wirkungsbereich eine Müllabfuhr zu installieren. In Gemeinden, in denen bereits eine Müllabfuhr existierte, wurde in § 2 leg cit die Anschlusspflicht der Liegenschaftsbesitzer ausgesprochen. Davon ausgenommen konnten landwirtschaftliche und ganz generell gewerbliche Betriebe werden, sofern der Abfall zur Düngung eines ausreichend großen Grundstückes beim Hause verwendet werden konnte. Hatte die Gemeindevertretung die Einrichtung einer örtlichen Müllabfuhr beschlossen, war ein Abfuhrplan zu bestimmen sowie festzulegen, welche Arten von Müll in die Abfuhr einbezogen werden sollten. Das Eigentum am Müll ging prinzipiell mit der Entleerung an die Gemeinde über; bediente sie sich eines gewerblichen Unternehmens, so wurde dieses Eigentümer des Mülls.

⁷Richard Hildmann (1882 - 1952, Bürgermeister bis 1946)

⁸Die Ingenieurskammer hatte sich gegen die Aufnahme dieser nicht zum Baurecht gehörenden Bestimmung ausgesprochen, dem das Land nicht beipflichten konnte (2 Blg LT, II. WP, 5. Session).

⁹LGBl. 57/1954 (Bauordnungsnovelle 1954)

¹⁰LGBl. 28/1958

In welcher Form die Beseitigung des gesammelten Mülls zu erfolgen hatte, war im Salzburger Müllabfuhrgesetz 1958 nicht näher bestimmt und somit weiterhin jeder Gemeinde selbst überlassen. Der anfallende Müll landete in den Landgemeinden meist ungeordnet in verschiedenen Schottergruben und Mooren, was zu dieser Zeit als selbstverständlich angesehen wurde. Landwirte sahen es geradezu als ihr ureigenstes Recht, auf ihrem Grund und Boden nach eigenem Gutdünken Ablagerungen vorzunehmen oder zuzulassen. Vorsorgemaßnahmen für Sickerwasser oder Deponiegas waren unbekannt; es fanden sich daher in praktisch jeder Gemeinde sog. „Scherbengruben“, die die Böden und das Grundwasser gefährdeten und Geruchsbelästigungen, Brände oder Ungezieferplagen verursachten (PESENDORFER, 2001).

5.1.1.6 Sbg. Müllabfuhrgesetz 1974 – Abfall als umweltpolitisches Problem

Das rasante Wirtschaftswachstum der 50er und 60er Jahre brachte nicht nur eine starke quantitative, sondern auch qualitative Veränderung des anfallenden Salzburger Abfalls mit sich, der die althergebrachten Vorgehensweisen der Müllablagerung nicht mehr gewachsen waren. Das „Müllproblem“ wurde von einem kommunalen, ordnungspolitischen zu einem umweltpolitischen Thema, das nicht mehr länger in der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinden verbleiben konnte. In den Jahren 1973 und 1974 wurde daher von der Landesdienststelle für Umweltschutz eine landesweite Erhebung durchgeführt, auf deren Basis die Neuordnung des Abfallbeseitigungssystems im Land Salzburg in Angriff genommen wurde. Der Erhebung zufolge waren mittlerweile 80 % der Bevölkerung an eine Müllabfuhr angeschlossen; lediglich in 18 kleineren Gemeinden war bis dahin noch keine Müllabfuhr eingerichtet worden. Das Hausmüllaufkommen belief sich auf 270 kg je Einwohner und Jahr, was landesweit 108.000 Tonnen Hausmüll pro Jahr entsprach^[11], ^[12].

Basierend auf dieser Erhebung wurde im Jahr 1974 ein landesweites Abfallbeseitigungskonzept ausgearbeitet, und die Salzburger Landesregierung erließ mit dem Sbg. Müllabfuhrgesetz 1974^[13] umfangreiche Vorschriften über die nunmehr für alle Gemeinden verpflichtende Einführung einer Müllabfuhr sowie für die Anlegung und Führung der kommunalen Mülllagerplätze. Die Bezirkshauptmannschaften wurden dafür mit Begutachtungs- und Überwachungskompetenzen ausgestattet; die Gemeinden erhielten für die Errichtung von geeigneten Mülllagerplätzen ein Enteignungsrecht. Die Anschlusspflicht an die Müllabfuhr wurde auf das gesamte im Flächenwidmungsplan der Gemeinde ausgewiesene Bauland ausgeweitet, erstmals eine landesgesetzliche Differenzierung zwischen Haus-, Sperr- und Sondermüll^[14] vorgenommen und abfallspezifisch verschiedene Abfuhrarten festgelegt. Der Begriff „Müllabfuhr“ wurde in § 1 Sbg. MüllabfuhrG 1974 als Überbegriff für die Einsammlung, den Transport und die Beseitigung der Abfälle definiert. Die „Beseitigung“ der Abfälle hatte gem. § 18 leg cit „durch Müllablagerung, Kompostierung, Verbrennung oder auf sonstige den Erfordernissen entsprechende Weise“ zu erfolgen. Zu berücksichtigen waren dabei jedenfalls der allgemeine Schutz der Gesundheit, der Gewässerschutz und die Brandverhütung, die Interessen der Raumplanung, die Wahrung des Orts-, Straßen und Landschaftsbildes und der allgemeinen

¹¹ StenProt. zur 1. Session der VII. WP, S. 380.

¹² 278 Blg LT, VII. WP, 2. Session.

¹³ LGBl. 99/1974

¹⁴ Darunter fielen: Abfälle aus Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft, aus Labors und Krankenanstalten, Straßenkehricht, Erde, Schlamm, Schnee, Eis, größere Mengen von Laub und von Gartenabfällen, kleinere Mengen von Aushub-, Abraum- und Abbruchmaterial, Fäkalien, Jauche, Schlamm sowie Räumgut aus Kläranlagen, Maschinenwracks und Teile davon, Altreifen, nicht ausgekühlte Abfälle, chemisch aggressive, explosible und leicht entzündliche Abfälle, sowie sonstige Abfälle, die die Abfuhr oder die Beseitigung des Hausmülls gefährden oder wesentlich erschweren können.

Sicherheit. Bei der Ablagerung von Müll war eine Verrottung der Abfälle „in möglichst kurzer Zeit“ anzustreben (§ 18 (2) leg cit).

Dem Landesgesetzgeber war bewusst, dass die Errichtung von Müllbeseitigungsanlagen jenseits der wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten der Mehrzahl der Salzburger Landgemeinden war. Daher wurde in § 23 leg cit der Landesregierung die Möglichkeit eröffnet, Gemeinden zur Bewältigung ihrer erweiterten Aufgaben im Verordnungswege, also auch gegen ihren Willen, zu Müllabfuhrverbänden zusammenzuschließen. Die Stadt Salzburg und elf Umlandgemeinden schlossen sich bereits im April 1974 zum ‚Reinhalteverband Großraum Salzburg‘ zusammen, die im Folgejahr die Salzburger Abfallbeseitigung GmbH (SAB) in Bergheim gründete und mit der Müllbeseitigung betraute (PULTAR, 2011). Im südlichen Salzburg wurde zum gleichen Zweck 1976 von sechs Pinzgauer Gemeinden die Zentrale Müllklärschlammverwaltung GesmbH & Co. KG (ZEMKA) mit Sitz in Zell am See gegründet. Ab 1979 begann die Schließung und - unter Einsatz von Landesmitteln - die Rekultivierung der noch bestehenden bzw. ehemaligen Gemeinde-Müllhalden, was den Materialstrom zu den vorhandenen Müllbeseitigungsanlagen von SAB und ZEMKA erhöhen sollte. Bis zur Stilllegung der letzten kommunalen Mülllagerstätte, jener von Großmain, sollte es bis 1988 dauern (MAYR et al., 2006).

Im Jahr 1984 wurden die Aufgaben der Gemeinde im MüllabfuhrG 1974 insofern erweitert, als nunmehr das gesamte Gemeindegebiet (anstatt wie vorher nur des ausgewiesenen Baulandes) zum Müllabfuhrbereich erklärt wurde^[15]. 1986 wurde die der Katalog der von der Gemeinde zu besorgenden Müllabfuhrleistungen um die separate Sammlung von Problemstoffen aus Haushalten (d.s. giftige, chemisch aggressive, ökologisch bedenkliche oder leicht entzündliche Abfälle) erweitert^[16]. 1988 wurde das Sbg. MüllabfuhrG 1974 abermals novelliert, wodurch die Gemeinden zur Abfallberatung und abfallwirtschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit verpflichtet wurden^[17]. Das Jahr 1989 wurde von der Salzburger Landesregierung zum „Jahr der Abfallvermeidung“ erklärt und vorerst versuchsweise mit der Sammlung biogener Abfälle in einigen Salzburger Gemeinden begonnen (PESENDORFER, 2001).

5.2 B-VG-Novelle 1988 – Abfallwirtschaft wird Bundessache

Mit Beginn des Jahres 1989 zog der Bund durch die B-VG-Novelle 1988^[18] die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz hinsichtlich gefährlicher Abfälle an sich und behielt sich bezüglich aller anderen Abfälle die Bedarfskompetenz vor (Art 10 (1) Z. 12 B-VG). Gleichzeitig wurden die einzelnen landesgesetzlichen Vorschriften zur Abfallwirtschaft, somit auch das Sbg. MüllabfuhrG 1974, zu bundesgesetzlichen Bestimmungen erklärt. Damit war verfassungsrechtlich der Weg für ein bundeseinheitliches Abfallwirtschaftsrecht geebnet, das im darauf folgenden Jahr erstmals durch das Abfallwirtschaftsgesetz 1990 (AWG 1990)^[19] geschaffen wurde.

Das AWG 1990 stellte grundsätzlich fest, dass die Vollziehung der abfallwirtschaftlichen Aufgaben in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt (§ 41 leg cit). Ausgenommen davon ist die Sammlung und Behandlung von gefährlichen Abfällen und Altölen, deren Regelung und Vollziehung entsprechend der Zielsetzung der B-VG-Novelle 1988 nunmehr Bun-

¹⁵ LGBl 33/1984

¹⁶ LGBl. 42/1986

¹⁷ LGBl. 99/1988

¹⁸ BGBl. 685/1988

¹⁹ BGBl. 325/1990

dessache ist. Im AWG 1990 machte der Bund von seiner Bedarfskompetenz in Sachen nicht gefährlicher Abfälle keinen Gebrauch; im Gegenteil wurden die kurzzeitig zu Bundesgesetzen mutierten bestehenden abfallwirtschaftlichen Landesbestimmungen gem. § 43 AWG 1990 allesamt aufgehoben. Aufgrund Art 15 (1) B-VG fiel die Gesetzgebung für diese Materie nun subsidiär in den Wirkungsbereich der Länder, wobei deren Gesetzgebungskompetenz (negativ) durch den Regelungsinhalt des bereits vorhandenen Bundesgesetzes AWG 1990 definiert wurde.

5.3 Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1991

Der Salzburger Landtag kam seiner Regelungspflicht durch Erlassung des Salzburger Abfallwirtschaftsgesetzes 1991 (S.AWG 1991)^[20] nach. Das führte den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechend zu einem Wechsel in Terminologie und Definition von „Müll“ zu „Abfall“ sowie einer Unterteilung in Hausabfälle, sperrige Hausabfälle, Sonderabfälle^[21] und Altstoffe. Das S.AWG 1991 ließ wie bereits die Vorgängerregelung des Sbg. MüllabfuhrG 1974 die Vollziehung der abfallwirtschaftlichen Aufgaben im Wesentlichen den Gemeinden zukommen. Wiederum wurde den Gemeinden die Möglichkeit der Bildung von Verbänden zur Besorgung ihrer Aufgaben in Vollziehung des Gesetzes offengelassen. Für die Abfallbehandlung war eine flächendeckende, nötigenfalls von der Landesregierung behördlich verordnete Bildung von regionalen Abfallverbänden vorgesehen, da diese Aufgabe als von einzelnen Gemeinden nicht bewältigbar angesehen wurde^[22].

Ex lege S.AWG 1991 zählten zu den Aufgaben der Gemeinden

- die Vorbildwirkung durch Vermeidung und Verwertung von Abfällen im eigenen Bereich (§ 2 (4) leg cit),
- die Information der Bevölkerung durch Öffentlichkeitsarbeit und Abfallberatung (§ 4 leg cit),
- die Entfernung und Behandlung herrenlosen Abfalls (§ 5 leg cit),
- die Besorgung der Abfuhr der Hausabfälle und sperrigen Abfälle, allenfalls auch von Sonderabfällen und Altstoffen, im gesamten Gemeindegebiet,
- die Bereitstellung von gesonderten Einrichtungen (Recyclinghöfen) zur getrennten Sammlung von Altstoffen (§ 7 leg cit),
- die Erlassung einer Abfuhrordnung zur Regelung der vorgeschriebenen Abfallbehälter und der Häufigkeit der Entleerungen (Abfuhrplan - § 10 leg cit)
- die Festsetzung und Vorschreibung eines Tarifs für die Abfallgebühr (§§ 26, 27 leg cit)
- die Einrichtung von Abfallverbänden für die Abfallbehandlung (§ 30 leg cit)
- die Errichtung bzw. Abänderung von bestehenden Abnahmeverträgen mit Betreibern von Abfallbehandlungsanlagen, wonach das Entgelt für die Übernahme von Hausabfällen nach dem Gewicht der Hausabfälle zu berechnen ist (§ 32 (4) leg cit).

²⁰ LGBl. 65/1991

²¹ Das sind v.a. ungefährliche Abfälle aus Gewerbe und Industrie, Fahrzeugwracks, Bauschutt und Klärschlamm.

²² 234 Blg LT, X. WP, 3. Session. Dies führte zur Gründung der Abfallverbände für den Großraum Salzburg, Pinzgau, Pongau und Lungau.

5.3.1 Salzburger Hausabfallverordnung 1992 und Bioabfallverordnung 1992

In Ergänzung des S.AWG 1991 erließ die Salzburger Landesregierung im Folgejahr Verordnungen betreffend die Sammlung und Abfuhr von Hausabfällen und sperrigen Hausabfällen (Sbg. HausabfallVO 1992)^[23] und die getrennte Abfuhr und Behandlung von biogenen Abfällen (Sbg. BioabfallVO 1992)^[24]. Aus diesen beiden Verordnungen ergaben sich folgende Präzisierungen der Gemeindeaufgaben:

- mind. 14tägige (ab 1994 mind. alle vier Wochen^[25]) Entleerung der Hausabfallbehälter (§ 4 Sbg. HausabfallVO 1992)
- Abfuhr der sperrigen Hausabfälle mind. einmal jährlich (§ 5 leg cit)
- verpflichtende Abfuhr von getrennt erfassten biogenen Abfällen bzw. die Bereitstellung von dazu geeigneten Sammeleinrichtungen (§ 2 Sbg. BioabfallVO 1992)
- Information über die zu trennenden Abfälle in ortsüblicher Weise (§ 3 leg cit)
- Reinigung der Sammelbehälter an den Sammeleinrichtungen für Bioabfälle (§ 4 leg cit)
- Einrichtung eines maximal 2wöchigen Abfuhrintervalls für biogene Abfälle (§ 5 leg cit)

5.4 Verpackungsverordnung 1993 und ARA-System

Von Seiten des Bundesgesetzgebers wurde auf Basis des AWG 1990 die Verpackungsverordnung 1993 (VerpackVO 1993)^[26] geschaffen, die alle Hersteller, Vertreiber und Importeure, die Verpackungen bzw. verpackte Waren in Österreich in Verkehr setzen, zur unentgeltlichen Rücknahme und zur Wiederverwendung bzw. deren Verwertung verpflichtet. Rechtzeitig zum Inkrafttreten der VerpackVO 1993 ab 1. Oktober 1993 wurde von der österreichischen Wirtschaft die „Altstoff Recycling Austria GmbH (kurz: ARA) ins Leben gerufen, das seitdem in ganz Österreich die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen auf Basis eines Lizenzsystems organisiert und erhält. Dafür wurden sogenannte Branchenrecycling-Gesellschaften gegründet bzw. übernommen, die unter dem Holdingdach der Altstoff Recycling Austria AG jeweils das Ziel der Sammlung und Verwertung bestimmter Verpackungsabfälle (Glas, Papier, Kunststoffe, Metalle, Materialverbunde, etc.) verfolgen. Gemäß § 1 S.AWG 1991 sind diese Verpackungsmaterialien als Altstoffe zu qualifizieren, deren getrennten Sammlung eine von der Gemeinde zu besorgende Aufgabe darstellt. Eine Vielzahl österreichischer Gemeinden und Abfallverbände schloss in der Folge mit den Branchenrecycling-Gesellschaften der ARA-Gruppe privatrechtliche Verträge zur Besorgung Sammlung von Verpackungsabfällen ab (HEMMER et al., 2003). Die Gemeinden lagerten dadurch einen Teil ihrer gesetzlichen Altstoffsammelverpflichtung und die kommerzielle Verwertung der Sammelmengen an die ARA-Gesellschaften aus. Gleichzeitig konnten die Gemeinden sogenannte „Systementgelte“ für Standortpachten, die Reinhaltung dieser Standorte sowie die Information der Gemeindebürger und zusätzlich einen Anteil an den Erlösen aus der Verwertung der Altstoffe lukrieren. Weiter im alleinigen Verantwortungsbereich der Gemeinden verblieb die getrennte Sammlung von Altstoffen, die keine Verpackungsabfälle sind (wie etwa Zeitungen und sonstige Drucksorten).

²³ LGBl. 36/1992

²⁴ LGBl. 37/1992

²⁵ LGBl. 77/1994

²⁶ BGBl. 645/1992

5.5 Beitritt zur Europäischen Union – Abfallwirtschaftsgesetz 1990 und die Auswirkungen auf die abfallwirtschaftlichen Gemeindeaufgaben

Mit Inkrafttreten des EU-Beitrittsvertrages^[27] am 1. Jänner 1995 übernahm die Republik Österreich zu diesem Stichtag den Acquis Communautaire in den eigenen Rechtsbestand. Unionsrechtlich werden abfallwirtschaftliche Belange der Umweltpolitik zugerechnet. Die Umweltpolitik wurde in den Gründungsverträgen nicht ausdrücklich der alleinigen gemeinschaftlichen Gesetzgebung vorbehalten und ist somit ein Bereich mit geteilter Zuständigkeit im Sinne der Art 5 (2) EUV. Die Mitgliedstaaten können daher gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nach Art 5 (3) leg cit selbständig Abfallrecht setzen, sofern und soweit die gesetzgebenden Organe der Europäischen Union dies nicht getan haben. Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips in der Umweltpolitik der EU ist der in Art 174 Abs. 2 EG-Vertrag aufgestellte Grundsatz, dass Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind, womit der Vier-Ebenen-Struktur der Europäischen Union (Gemeinde - Region - Mitgliedstaat - Union) entsprechend als unterste und bürgernahste Einheit die Gemeinden angesprochen sind (ÖHLINGER, 2002). Dass die Abfallwirtschaft nicht Aufgabe der Union ist, machte sekundärrechtlich der EuGH in der Rechtssache C/2/90, („Inter-Environnement Wallonie“) deutlich, und zwar "... daß es Sache jeder Region, Gemeinde oder anderen Gebietskörperschaft ist, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Aufnahme, Behandlung und Beseitigung ihrer eigenen Abfälle sicherzustellen“.

Durch den EU-Beitritt ergab sich für den Bundesgesetzgeber und das AWG 1990 insofern Novellierungsbedarf, als es an das bestehende europäische Abfallrecht, insbesondere betreffend Gefährlichkeitskriterien, die Anpassung von bestehenden Abfallbehandlungsanlagen, sowie die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Abfällen angegangen werden musste^[28]. Die bisherigen Obliegenheiten der Gemeinden betraf die folgende AWG-Novelle 1996^[29] nur in geringem Ausmaß^[30]. Das S.AWG 1991 wurde unmittelbar keiner Anpassung an EU-Recht unterworfen, wiewohl dem Landesgesetzgeber bewusst war, dass dem durch die AbfallrahmenRL gebotenen Prinzip der Entsorgungsautarkie und dem Prinzip der Nähe bei der Abfallbehandlung im geltenden Recht nicht entsprochen wurde. Weiters bestand die Notwendigkeit, im Interesse der Normverständlichkeit die Begriffsdefinitionen des Gemeinschafts- und Bundesrechts zu übernehmen^[31].

5.5.1 Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1998 und seine Novellierungen

1998 waren die Arbeiten zur Novellierung des Salzburger Abfallrechts abgeschlossen. Das neu gefasste S.AWG 1998^[32] trat mit 1. Juli 1999 in Kraft und berücksichtigte auch die Neuerungen der AWG-Novelle 1998^[33], in der der Bundesgesetzgeber den Gemeinden die zumindest zweimal jährliche Sammlung (bzw. Bereitstellung einer Abgabemöglichkeit) von Altspeseölen bzw. -fetten auftrug. Diese Stoffe waren zuvor per FestsetzungsVO 1997^[34] nicht

²⁷ BGBl. 45/1995

²⁸ EB 149 Blg NR XX. GP

²⁹ BGBl. 434/1996

³⁰ Pflicht der Gemeinde zur Benennung einer zur Problemstoffannahme befugten Person - § 15 (5a) AWG 1990 idF. BGBl. 434/1996.

³¹ 91 Blg LT, XI. GP, 6. Session

³² LGBl. 35/1999

³³ BGBl. 151/1998

³⁴ BGBl. 227/1997

mehr als gefährliche Abfälle eingestuft worden und sind nunmehr als Problemstoffe von den Gemeinden zu behandeln.

§ 4 (3) S.AWG 1998 erlegte den Gemeinden weiters die Pflicht auf, der Landesregierung zur Erstellung der Landesabfallwirtschaftspläne die dazu benötigten Daten und Auskünfte zu übermitteln bzw. zu erteilen. Bei der Erfassung von Altstoffen wurde der Gemeinde das Recht eingeräumt, die Annahme großer Mengen zu verweigern (§ 12 (2) leg cit). Ebenso geändert wurde der Eigentumsübergang bei Abfällen: Nunmehr wird die Gemeinde auch bei der Abfallerfassung durch Dritte Eigentümer (§ 13 leg cit).

Ebenfalls Änderungen erfuhr die Regelung der Abfuhr der sperrigen Haushaltsabfälle, die nur mehr unter gewissen Voraussetzungen (subjektive Unzumutbarkeit der Ablieferung) von der Gemeinde verpflichtend abzuholen sind (§ 10 S.AWG 1998). Anstelle der Abholung von sperrigen Haushaltsabfällen wurde idR. ein Bringsystem zu den Recyclinghöfen installiert. Dieses Bringsystem für sperrige Haushaltsabfälle wurde mit der S.AWG-Novelle 2005^[35] um gebührenfreie Schwellenmengen verfeinert, die die Gemeinden in ihren Abfallordnungen selbst festsetzen können. 2005 kamen weiters Schwellenmengen für die gebührenfreie Erfassung von biogenen Abfällen hinzu, die die Gemeinden bei Bedarf bestimmen können.

Die Vorschriften über die Abfuhrordnungen der Gemeinden, und damit über die Häufigkeit der Entleerungen, die Anzahl und Größe der Abfallbehälter wurden gegenüber der Vorgängerregelung in wesentlichen Punkten geändert. Gemäß der alten Fassung waren bereits in der Abfuhrordnung die jeweils zur Verwendung gelangenden Abfallbehälter, deren Anzahl und Größe sowie die Entleerungshäufigkeit genau festzulegen. Durch diese Festlegung konnte auf die tatsächlich erforderlichen Volumina je nach Haushalts- oder Betriebsgröße nicht mehr flexibel Rücksicht genommen werden. Die Neuregelung des § 14 (1) S.AWG 1998 gestattet es den Gemeinden, anstatt oder neben einer fixen Festlegung der Anzahl, Größe und die Entleerungsfrequenz der Abfallbehälter in der Abfuhrordnung ein auf dem sog. ‚wöchentlichen Behältervorhaltevolumen‘ (in Litern) basierendes, beweglicheres Sammel- und Gebührensystem einzurichten. Das wöchentliche Behältervorhaltevolumen hat jedenfalls zur Verfügung zu stehen und das durchschnittliche (bisherige) Abfallaufkommen in der Gemeinde, die Anzahl der Haushalte, die Anzahl der in den einzelnen Haushalten gemeldeten Personen (bzw. bei Zweitwohnsitzen die Wohnnutzfläche) sowie die Art und Größe der vorhandenen Betriebe und Arbeitsstätten zu berücksichtigen. Ziel der Neuregelung war es, mit der Festlegung des Vorhaltevolumens und der Möglichkeit zur Kombination von Behältervolumen, Behälteranzahl und Entleerungshäufigkeit eine möglichst hohe Gebührengerechtigkeit bei der Gestaltung der Abfallwirtschaftsgebühren bzw. -tarife zu erreichen^[36].

5.6 Zusammenfassung – Die abfallwirtschaftlichen Aufgaben der Salzburger Gemeinden - aktueller Stand

Die Erledigung folgender Aufgaben stellt die gesetzliche Mindestanforderung an die Gemeinden dar, um ihren Pflichten aus den Abfallwirtschaftsgesetzen des Bundes und des Landes Salzburg sowie der dazu gehörenden Abfallverordnungen^[37] ordnungsgemäß nachzukommen:

³⁵ LGBl. 19/2006

³⁶ EB (zu § 14) 91 Blg LT XI. GP, 6. Session

³⁷ ElektroaltgeräteVO (BGBl. II 121/2005 idgF.) und TierkörperbeseitigungsVO (LGBl. 53/2004 idgF.)

Die abfallwirtschaftlichen Pflichten der Gemeinden

- die Vorbildwirkung durch Vermeidung und Verwertung von Abfällen,
- die Information der Bevölkerung durch Öffentlichkeitsarbeit und Abfallberatung,
- die Entfernung und Behandlung von Abfallablagerungen im Gemeindegebiet,
- die Besorgung der Abfuhr der Hausabfälle bei mind. 4wöchiger Entleerung,
- die Besorgung der Abfuhr der biogenen Abfälle bei mind. 14tägiger Entleerung,
- andernfalls die Bereitstellung und Reinigung von Sammeleinrichtungen für Bioabfälle,
- die Besorgung der Abfuhr von sperrigen Abfällen in Ausnahmefällen,
- allenfalls auch die Besorgung der Abfuhr von sonstigen Abfällen und Altstoffen,
- die Bereitstellung von Einrichtungen zur Sammlung sperriger Abfälle (unterhalb festzulegender Schwellenmengen),
- die Bereitstellung von Einrichtungen zur getrennten Sammlung von Problemstoffen, Altstoffen und biogenen Abfällen,
- die Benennung einer zur Problemstoffannahme befugten Person,
- die Erlassung einer Abfuhrordnung und eines Abfuhrplans,
- die Festsetzung und Vorschreibung eines Tarifs für die Abfallgebühr,
- die bescheidmäßige Absprache über Anträge zur Befreiung von Anstalten, Betrieben und sonstiger Arbeitsstätten von der Abfallerfassung („Entpflichtung“)
- die Festsetzung der Höhe der Ersatzgebühr von „entpflichteten“ Anstalten, Betrieben oder sonstigen Arbeitsstätten (20 - 40 % der ohne Befreiung anfallenden Gebühr)
- die Teilhabe an regionalen Abfallverbänden für die Abfallbehandlung,
- die Übermittlung von Daten bzw. Erteilung von Auskünften zur Erstellung des Abfallwirtschaftsplanes des Landes Salzburg,
- die Erfüllung der Melde- und Dokumentationspflichten als Abfallsammler,
- die Bereitstellung einer Sammelstelle für Elektroaltgeräte,
- die Sicherstellung der Wiederverwendung bzw. Verwertung der gesammelten Elektroaltgeräte, und
- die Einrichtung und der Betrieb eines Sammelsystems für Tierkörper und Schlachtabfälle (allenfalls gemeinsam mit mehreren Gemeinden).

6 Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabenhoeheit der Gemeinden

Wie im vorigen Kapitel dargestellt fällt die Besorgung abfallwirtschaftlicher Aufgaben seit dem Provisorischen Gemeindegesetz von 1849 in die Pflicht der Gemeinden. Um dieser sowie sämtlichen anderen ihr auferlegten Pflichten und Aufgaben autonom nachkommen zu können, mussten die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung gleichzeitig mit Rechten zur Mittelaufbringung ausgestattet werden. Fundamental für die kommunale Selbstverwaltung war und ist die Abgabenhoeheit, also das Recht der Gemeinden, ihrerseits Leistungen und insbesondere Geldmittel von den Gemeindemitgliedern einfordern zu können. Im kommenden Abschnitt wird ein Überblick über die Entwicklung des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden und ihrer darin verwirklichten Handlungs- und Abgabehoeheit dargelegt. Der besondere Schwerpunkt bei der Betrachtung der Abgabehoeheit wird auf den Benützungsgeldern für Gemeindeeinrichtungen und -anlagen liegen, da unter dieser Bezeichnung die Abfallwirtschaftsgeldern klassifiziert sind.

6.1 Die Anfänge der Gemeindeautonomie - Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 und das Gemeindegesetz 1859

„Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.“, - so heißt es in Artikel I des Provisorischen Gemeindegesetzes 1849^[38], das den Forderungen der bürgerlichen Revolution von 1848 nach lokaler Selbstverwaltung und politischer Mitbestimmung der Bürgerschaft in Österreich ein rechtliches Fundament gab. Bis dahin war die fürstliche Grundherrschaft, ein Residuum des mittelalterlichen Lehenssystems, die kleinste territoriale Einheit des absolutistisch regierten habsburgischen Gesamtstaates gewesen. An die Stelle der Grundherrschaften sollten die neu zu gründenden, sich selbst verwaltenden Landgemeinden treten und den bereits in gewissem Umfang selbständigen Städten und Märkten gleichgestellt werden. (SCHMIDT, 2006). Das Nachgeben dieses Drängens nach kommunaler Selbstbestimmung erfolgte in Österreich erst vergleichsweise spät; Vorläufer und Vorbilder waren die Preußische Städteordnung von 1808 („Stein’sche Städteordnung“), die Gemeindeedikte von Bayern und Württemberg von 1818 sowie das badische Gemeindegesetz von 1831 (MITTEIS und LIEBERICH, 1963).

Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 basierte auf der von Kaiser Franz Josef I. dem Kaiserreich „Oktroyierten Märzverfassung“ vom 4. März 1849^[39], deren § 33 den Gemeinden im Besonderen die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten verfassungsrechtlich zusicherte. Ziel war der „befreite Untertan“, der in autonom verwalteten Gemeinden Bürger eines demokratischen Staatswesens sein sollte. Das Provisorische Gemeindegesetz normierte die Gemeinde als „moralische Person“ iSd. § 26 ABGB 1811^[40], der analog zur physischen Person gewisse Grundrechte gegenüber dem Staat zustehen. Grundlegend war die Definition der Gemeinde als ein sich selbst und insbesondere sein eigenes Vermögen verwaltender Personenverband mit eigener Rechtspersönlichkeit, die nach außen hin vom Bürgermeister vertreten wird (BERGER, 2009).

³⁸ Beilage zum Kaiserlichen Patent vom 17. März 1849, RGBl. Nr. 170

³⁹ RGBl. Nr. 150

⁴⁰ JGS Nr. 946/1811 (StF.)

Weiters bestimmte das Provisorische Gemeindegesetz 1849 die Aufgaben der Gemeinden, gem. Art III aufgeteilt in einen eigenen („natürlichen“) und einen übertragenen Wirkungsbereich. Der übertragene Wirkungsbereich betraf alle Aufgaben, die der Staat den Gemeinden zur Erledigung auftrug, wohingegen der eigene Wirkungsbereich all jenes umfasste, „was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist“. Dabei konnte die Gemeinde innerhalb der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen.

6.1.1 Abgabenhoeheit gem. Prov. GemeindeG 1849

Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 regelte in § 78 für die neu geschaffenen Gemeinden ganz allgemein, wie im Falle der Unterdeckung der „nöthigen Ausgaben“ durch die vorhandenen Einnahmen vorzugehen sei. Es waren entweder neue Ertragsquellen zu eröffnen oder Umlagen zu erheben, d.h. die Gemeindeangehörigen mit Beiträgen zu belasten. § 79 machte die Einführung solcher Umlagen ab einer gewissen Höhe^[41] jedoch von der Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten und einer „höheren Genehmigung“ durch die Kreisvertretung bzw. durch ein eigenes Gesetz abhängig.

6.1.2 Abgabenhoeheit gem. Gemeinde-Gesetz 1859

Die auf die Märzrevolution folgende Zeitspanne von Gegenrevolution und Neoabsolutismus bescherte den Autonomiebestrebungen der Gemeinden mittels Außerkraftsetzung der Oktoberierten Märzverfassung und Unwirksamklärung des Provisorischen Gemeindegesetzes durch das sogenannte „Silvesterpatent“ vom 31. Dezember 1851⁴² einen drastischen, wenn auch nicht dauerhaften Rückschlag in die autokratische und vor allem zentralistische Staatsverwaltung. Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 mitsamt der auf sie gegründeten Gemeindeautonomie wurde wirkungslos. Nicht abgeschafft wurde jedoch die (Orts-)Gemeinde als territoriale Einrichtung (BERGER, 2009).

Das daraufhin ausgearbeitete, jedoch mit Ausnahme der Bestimmungen über das Heimatrecht (SCHMID, 2006) niemals in Kraft getretene Gemeinde-Gesetz 1859 enthielt schon detaillierte Regelungen über den Gemeindehaushalt samt der Pflicht zur Erstellung eines Voranschlags der Einnahmen und Ausgaben (§ 68 leg cit). Ausgaben, die nur das Interesse bestimmter Gruppen („Classen“) von Gemeindemitgliedern betrafen, waren gem. § 74 leg cit auch von diesen Gemeindemitgliedern zu tragen; Quersubventionen mittels Umschichtung dieser Einnahmen auf andere, allgemeine Ausgaben wurden ausdrücklich untersagt. Verursachten wiederkehrende Ausgaben der Gemeinde einen Abgang, durfte gem. § 77 leg cit - „unter Beobachtung der gesetzlichen Anordnungen“ - die Deckung im Wege von Auflagen zulasten der Gemeindemitglieder gesucht werden. Den Katalog der möglichen Auflagen gab § 78 leg cit wie folgt vor:

- „1. Eine Geldleistung von Seite derjenigen, welche die Aufnahme in den Gemeindeverband oder das Recht der Theilnahme am Gemeindegute oder an einem der gemeinschaftlichen Benützung Einzelner unterliegenden Gemeindevermögen erhalten;
2. Arbeitsleistungen (Dienste) für Gemeinde-Erfordernisse;
3. Zuschläge zu den bestehenden directen Steuern oder zur Verzehrungssteuer;
4. andere für den Staat nicht eingeführte Abgaben.“

⁴¹ ab einem Betrag von 10 % der direkten bzw. 15 % der indirekten Steuern

⁴² RGBl. 2/1852

Die Ausschreibung einer Geldleistung nach Z. 1 leg cit hatte gem. § 79 leg cit nur aufgrund einer diesbezüglichen gesetzlichen Anordnung und Regelung zu erfolgen. Das in § 78 Z. 4 leg cit angeführte ‚Abgabenerfindungsrecht‘ der Gemeinden wiederum konnte gem. § 86 leg cit nur „... *ausnahmsweise, wo unabweisliche Bedürfnisse auf keine andere Art die Bedeckung erlangen können*“, angewendet werden, und dies erst nach besonderer kaiserlicher Bewilligung, soweit nicht bereits dem Innenministerium eine eigene kaiserliche Ermächtigung gegeben worden war. Die Entscheidung über die Ausschreibung von Auslagen nach dem § 78er-Katalog oblag gem. § 196 leg cit dem Gemeinderat. Das Gemeinde-Gesetz 1859 trat wie erwähnt trotz all seiner Regelungsdichte niemals in Kraft, war aber richtungsweisend für die weitere Entwicklung des Gemeinderechts.

6.2 Gemeindegesetz 1862

Außenpolitische Niederlagen und das Erstarken der demokratischen Kräfte veranlasste den Kaiser schließlich am 26. November 1860 zur Anordnung der Neuwahl der Gemeindevertretungen auf Grundlage des Provisorischen Gemeindegesetzes 1849 (Schmid, 2006). Die neu geschaffene Reichsverfassung 1861^[43] legte die Grundsatzgesetzgebung in Gemeindeangelegenheiten in die Hände des Reichsrates und die Ausführungsgesetzgebung in die der wiederhergestellten Landtage. Die Folge waren je nach Kronland verschiedene Ausformungen der Gemeinderechte. Dem Bedürfnis nach grundsätzlichen und vor allem reichseinheitlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens durch die Landtage wurde schließlich durch das Reichsgemeindegesetz 1862^[44] vom 5. März 1862 entsprochen (BERGER, 2009).

6.2.1 Aufgaben der Gemeinden gemäß Reichsgemeindegesetz 1862 (RGG 1862)

Das Reichsgemeindegesetz 1862 (RGG 1862) war in den wesentlichen Inhalten eine Kopie des Provisorischen Gemeindegesetzes von 1849 und unterschied wiederum in einen übertragenen und einen selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinden. In Art V wird dieser selbständige Wirkungsbereich beschrieben als jener,

„... in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann [und] umfasst überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann. In diesem Sinne gehören hierher insbesondere:

1. *die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;*
2. *die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums;*
3. *die Sorge für die Erhaltung der Gemeindeftraßen, Wege, Plätze, Bücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Fluren-Polizei;*
4. *die Lebensmittel-Polizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht;*
5. *die Gesundheits-Polizei;*

⁴³ RGBI. 20/1861

⁴⁴ RGBI. 18/1862

Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabenhöhe der Gemeinden

6. *die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstboten-Ordnung;*
7. *die Sittlichkeits-Polizei,*
8. *das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohlthätigkeitsanstalten;*
9. *die Bau- und die Feuer-Polizei, die Handhabung der Bauordnung und Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen;*
10. *die durch das Gesetz zu regelnde Einflussnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auf die Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und die Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate;*
11. *der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;*
12. *die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.“*

Damit erhielten die Gemeinden das Recht der Autonomie in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises auf Dauer zurück; die Fundamente des Prinzips der Subsidiarität im Staatsverband waren gelegt.

6.2.2 Die Abgabenhöhe der Gemeinden nach dem Reichsgemeindengesetz 1862 (RGG 1862)

Art XV des RGG 1862 ermächtigte die Gemeinden, zur Bestreitung ihrer Ausgaben „*die Abnahme von Zuschlägen zu den directen Steuern oder zur Verzehrungssteuer, oder die Einhebung anderer Auflagen und Abgaben*“ zu beschließen. Die Einführung neuer bzw. die Erhöhung bereits bestehender Gemeindeabgaben war gem. Art XV (4) RGG 1862 jedoch an eine landesgesetzliche Ermächtigung gebunden. Die Art und das Ausmaß der Heranziehung der einzelnen Gemeindemitglieder zu den Gemeindeauslagen hatte die Gemeinde selbständig zu bestimmen. Gem. Art XV (5) RGG 1862 war es jedoch den Landesgesetzgebern vorbehalten, die Grenzen dieser Inanspruchnahme der Gemeindebürger - und somit die Abgabenhöhe - vorzugeben. Die Kronländer waren in der Folge veranlasst, bis zum Jahr 1864 landesgesetzlich je eigene Gemeinde-Ordnungen auf Basis des RGG 1862 zu erlassen.

6.2.3 Exkurs: Salzburger Gemeindeordnung 1864

Beispielhaft für die anderen Länder soll im Folgenden auf die landesgesetzliche Regelung der Gemeindeordnung im Herzogtum Salzburg eingegangen werden, die mit Unterbrechungen bis 1956 Gültigkeit haben sollte.

Im Herzogtum Salzburg wurde das Reichsgemeindengesetz 1862 mit der Gemeindeordnung 1864 (Sbg. GemO 1864)⁴⁵ landesgesetzlich ausgeführt. Betreffend des übertragenen und des selbständigen Wirkungskreises sowie des Aufgabenkataloges der Gemeinden ist die Salzburger Gemeindeordnung 1864 in den §§ 27 ff. eine worttreue Kopie des RGG 1862. Zur Bedeckung eines allfälligen Haushaltsdefizits räumte die Sbg. GemO 1864 den Gemeinden in § 73 die Erzielung von Einnahmen („Umlagen“) ein dreierlei Form ein.

⁴⁵ LGBl. 7/1864

Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabehoheit der Gemeinden

1. Zuschläge zu den directen Steuern oder zur Verzehrungssteuer;
2. Dienste für die Gemeinde-Erfordernisse^[46];
3. Auflagen und Abgaben, welche in die Kategorie der Steuerzuschläge nicht gehören.,,

Bezüglich einer gemeindeautonomen Abgabengestaltung galt folgendes: Grundsätzlich wurde der Gemeindeausschuss zwar zur Beschlussfassung über die Einführung von Umlagen ermächtigt, mit Ausnahme der ‚Dienste für Gemeinde-Erfordernisse‘ jedoch nur bei Bestehen eines besonderen Landesgesetzes darüber. Dieses Landesgesetz hatte insbesondere die maximale Höhe der ‚Umlage‘ festzusetzen. Ein eigenes ‚Abgabenerfindungsrecht‘ der Gemeinden bestand somit keines.

6.2.4 Dezemberverfassung 1867

Aufgrund der Verfassungsänderung durch die Dezemberverfassung 1867^[47] ging die Gesetzgebungskompetenz in Gemeindeangelegenheiten vom Reichsrat an die Landtage über, womit das RGG 1862 seinen Charakter als Grundsatzgesetz verlor. Der Einfluss der Länder in Gemeindeangelegenheiten wurde damit erheblich gestärkt, zumal kein verfassungsrechtlicher Schutz des Umfangs des selbständigen Wirkungsbereichs der Gemeinden bestand (HOLCMANN u. KOCHER, 2005). In der Folge wurde der Umfang des selbständigen Wirkungsbereichs der Gemeinden durch die Länder nach und nach beschnitten und die Einflussmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden sukzessive erweitert (FALLEND et al., 2001).

6.3 Die Gemeindeautonomie nach dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920

Das RGG 1862 überdauerte das Ende des Kaisertums und wurde 1920 in das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 (B-VG 1920)^[48] übergeleitet, das im 4. Hauptstück ‚Gesetzgebung und Vollziehung der Länder‘ einen eigenen Abschnitt über die Gemeinden enthält. Demgemäß sollten die Gemeinden die untersten Verwaltungseinheiten im Staat darstellen, denen kein eigener, sondern gem. Art 120 (3) B-VG 1920 ein „Wirkungsbereich erster Instanz“ garantiert wurde. KELSEN (1922, S. 232) bezeichnet den Wert dieser Verfassungsbestimmung als „mehr als problematisch“, da den Gemeinden mangels ausreichender Präzisierung des Umfangs dieses Wirkungsbereichs nur „irgendein Wirkungsbereich“ zugestanden wurde. Zumindest wurde den Gemeinden aber ein verfassungsrechtliches Kompetenzminimum garantiert, indem ihnen die Kompetenz über folgende Materien zugezählt wurde:

1. Obsorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums (örtliche Sicherheitspolizei);
2. Hilfs- und Rettungswesen;
3. Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Gemeinde;
4. örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutz und Flurpolizei;
6. Markt- und Lebensmittelpolizei;

⁴⁶ Damit waren Hand- und Zugdienste gemeint, die im Bedarfsfall von den Gemeindemitgliedern persönlich geschuldet waren, jedoch auch durch Barzahlung abgegolten werden konnten. Ab einer gewissen Höhe bedurfte deren Einführung einer Bewilligung des Landesausschusses (§ 80 Sbg. GemO 1864).

⁴⁷ RGBl. 141/1867

⁴⁸ BGBl. 1/1920

7. Gesundheitspolizei;
8. Bau- und Feuerpolizei.

Bezüglich der wirtschaftlichen Eigenständigkeit und des bundesgesetzlich noch zu schaffenden Instituts des freien Beschlussrechts der Gemeinden spricht Art 118 B-VG 1920 ab (Hervorhebung durch den Verf.):

„Die Ortsgemeinden und Gebietsgemeinden sind auch selbständige Wirtschaftskörper; sie haben das Recht, Vermögen aller Art zu besitzen und zu erwerben und innerhalb der Schranken der Bundes- und Landesgesetze darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben, ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben einzuheben.“^[49]

6.3.1 Exkurs - Einführung des Kehrlichtheller in der Stadt Salzburg

Dieses Verfassungsrecht nahm die Stadt Salzburg bereits kurze Zeit später unter Einhaltung der vorrepublikanischen Zustimmungserfordernisse des RGG 1862 in Anspruch. Mit Gesetz vom 8. März 1921^[50] ermächtigte der Salzburger Landtag erstmals den Gemeinderat der Stadt Salzburg, einen sog. Kehrlichtheller zur Bestreitung der Kosten der neu eingeführten staubfreien Kehrlichtabfuhr einzuheben. Die Höhe dieses Kehrlichthellers wiederum war von der Salzburger Landesregierung besonders zu genehmigen. Von einer Gemeindeautonomie bei der Gebührenfestsetzung war also noch nicht zu sprechen.

6.3.2 Das freie Beschlussrecht der Gemeinden gemäß B-VG 1920, dem Finanz-Verfassungsgesetz 1922 und Abgabenteilungsgesetz 1922

Das B-VG 1920 gab in Art 13 allgemein und programmatisch einen noch zu definierenden Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor. Die finanzpolitische und finanzausgleichsrechtliche Vormachtstellung („Kompetenz-Kompetenz“) sollte demnach beim Bund liegen, andererseits eine eingeschränkte Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden verankert werden (WOLNY, 1986). In der Folge wurden das Finanz-Verfassungsgesetz 1922 (F-VG 1922)^[51] und als Durchführungsgesetz dazu das Abgabenteilungsgesetz 1922 (ATG 1922)^[52] geschaffen. Damit wurde die bisher bestehende unübersichtliche und nach den Territorialverlusten des 1. Weltkriegs nicht mehr begründbare länderspezifische Rechtslage auf dem Gebiet der Gemeindeabgaben beseitigt (FRANK, 2002). In Sachen Gemeindeabgaben kam es durch das F-VG 1922 gewissermaßen zu einer Entmachtung der Länder gegenüber den Gemeinden. Die bisherige alleinige Landeskompetenz zur Genehmigung der Ausschreibung von Gemeindeabgaben wurde durch § 7 (3) F-VG 1922 zugunsten des Bundes aufgebrochen. Der Bundesgesetzgeber konnte nunmehr ausnahmsweise einzelne Gemeindeabgaben bestimmen, die die Gemeinden in freiem Beschlussrecht - und somit gänzlich unabhängig von den Landtagen - ausschreiben durften. Die solcherart ausgeschriebenen Gemeindegebühren unterlagen insofern der Bundesaufsicht, als gem. § 7 (8) F-VG 1922 der Bundesminister für Finanzen von der Landesregierung jederzeit eine Aufhebung eines Gemeindebeschlusses verlangen konnte, sofern dieser gesetzwidrig war.

⁴⁹ Das B-VG 1920 unterscheidet noch zwischen Orts- und Gebietsgemeinden, d.s. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern.

⁵⁰ LGBl. 47/1921 und wortgl.: 67/1921

⁵¹ BGBl. 124/1922

⁵² BGBl. 125/1922

§ 7 (3) Abgabenaufteilungsgesetz 1922 (ATG 1922) enthielt die Aufzählung jener „Gemeindeabgaben von ausgesprochen lokalem Charakter“ (FRANK, 2002, S. 35), die kraft Bundesgesetzes und ohne landesgesetzliche Erlaubnis für das freie Beschlussrecht der Gemeinden in Frage kamen. Es waren dies:

- a) Abgaben auf nicht alkoholische Getränke in bundesgesetzlich begrenzter Höhe,
- b) Lustbarkeitsabgaben in Höhe von bis zu 50 Prozent des Eintrittsgeldes, sowie
- c) *„ohne Rücksicht auf ihre Höhe: Abgaben für das Halten von Tieren, alle Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen, jedoch mit Ausschluss der der Regelung durch die Landesgesetzgebung vorbehaltenen Gebühren und Taxen für Amtshandlungen und Verleihungen im selbständigen Wirkungsbereiche.“*

Welche Gemeindeeinrichtungen und Anlagen jedenfalls unter diese Regelung fallen sollten, wurde in den Erläuternden Bemerkungen zum ATG 1922^[53] beispielhaft aufgezählt, und zwar: "Wasserleitungen, Kanäle, Vorkehrung zur Abfuhr von Abfällen aller Art, Friedhöfe und die mit ihnen verbundenen Anlagen, öffentliche Grundstücke". Weiters heißt es in den Erläuternden Bemerkungen, die betreffenden Einrichtungen oder Anlagen müssten von der Gemeinde für *Zwecke der Allgemeinheit verwaltet* werden, um für gebührenpflichtig erklärt werden zu können (FRANK 2002).

Die materiell-rechtliche Regelung der Gemeindeabgaben oblag weiterhin den jeweiligen Landtagen^[54], wurde von diesen aber schlichtweg nicht geschaffen. Im Gegenteil, in den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg wurden die Gemeinden durch Gemeindeabgabengesetze ausdrücklich ermächtigt, bestimmte (zusätzliche) Abgaben ohne nähere landesgesetzliche Vorschriften oder Höchstausmaß frei zu beschließen und dies der Landesregierung lediglich mitzuteilen. Dies führte zu einer regen, vom Bundesgesetzgeber nicht beabsichtigten Gebührenbeschlusstätigkeit der Gemeindevertretungen. Insbesondere die selbständige Erhebung von Brücken- und Wegemauten durch die Gemeinden zeitigte „unerwünschte wirtschaftliche Erschwernisse“ während einer allgemein sehr schwachen Wirtschaftslage (WOLNY, 1986, S. 32). Die Brücken- und Wegemauten wurden aus diesem Grund mit der zweiten ATG-Novelle^[55] explizit aus der Kompetenz der Gemeinden genommen. Im Zuge der dritten Novelle zum F-VG 1922^[56] wurde vom Nationalrat in diffiziler Weise versucht, dem „Wildwuchs“ (WOLNY, 1986, S. 33) der Gemeindeabgaben Einhalt zu gebieten und einheitliche landesgesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Im Wesentlichen besagte der novellierte § 7 (3) F-VG 1922, dass der Landesgesetzgeber ermächtigt war, Gemeindeabgaben aufgrund von Landesgesetzen in das freie Beschlussrecht der Gemeinden zu übertragen. Diese Landesgesetze hatten die Grundsätze für die Einhebung solcher Gemeindeabgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß, zu bestimmen. Gleichzeitig wurde der Bundesregierung das Recht eingeräumt, gegen Gesetzesvorhaben der Länder, die Gemeindeabgaben betrafen, ein peremptorisches, also dauerhaftes Veto einzulegen. Von diesem Vetorecht waren gem. § 7 (2) Z. 2 lit b des novellierten F-VG 1922 jedoch Landesgesetzesbeschlüsse ausgenommen, die Regelungen über folgende Abgaben beinhalteten:

„... Gebühren für folgende Gemeindeeinrichtungen und Anlagen: Kanalisationen, Wasserleitungen, Friedhöfe, Kehricht- und Mehrungsabfuhr, insofern der mutmaßliche

⁵³ 488 Blg NR, I. GP, 11. Session

⁵⁴ § 7 (3) 1. Satz ATG 1922: „Die Landesgesetzgebung regelt, inwiefern Gemeindeabgaben durch Beschluss der Gemeindevertretung ausgeschrieben werden können.“

⁵⁵ BGBl. 315/1923

⁵⁶ BGBl. 270/1925

Jahresertrag der Gebühr das jährliche Erfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie die Verzinsung und Amortisierung der Einrichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt.“^[57]

Im Umkehrschluss ist dieser Regelung zu entnehmen, dass die Landesregierungen jede andere, die *Kostenäquivalenz* übersteigende Gebührengrenze für Gemeindeeinrichtungen und Anlagen beschließen konnten, sich damit jedoch dem Vetorecht der Bundesregierung unterwerfen mussten. Das Vetorecht wurde in den Jahren 1925 bis 1929 tatsächlich in weniger als fünf Prozent aller vorgelegten Landesgesetzesbeschlüsse ausgeübt, was die praktische Bedeutung dieser Bestimmung verdeutlicht (FRANK, 2002). Die Relevanz erwies sich des Weiteren insofern als fraglich, als es den Gemeinden weiterhin unbenommen war, kraft unverändert bestehender bundesgesetzlicher Ermächtigung Gebühren für Gemeindeeinrichtungen und -anlagen auszuschreiben, und dies ausdrücklich „ohne Rücksicht auf ihre Höhe“^[58]. In Summe war der Lösungsansatz der F-VG-Novelle 1925 bezüglich einer Vereinheitlichung des Gebührenrechts nicht zielführend, da die Gemeindevertretungen von der Gebührenermächtigung des ATG 1922 „ohne Rücksicht auf ihre Höhe“ mannigfaltigen Gebrauch machten.

Erst in der ATG-Novelle 1931^[59] wurde diese Rücksichtslosigkeit eingeschränkt auf Gebühren für das Halten bestimmter Tiere. Das freie Beschlussrecht der Gemeinden wurde im nunmehrigen § 7 (3) ATG 1931 neu gefasst und die Gemeinden zur Ausschreibung folgender Abgaben - vorbehaltlich einer weitergehenden Ermächtigung durch die Länder - ermächtigt:

- a) eine Verbrauchsteuer auf Sodawasser u. dgl. bis zu einem gewissen Ausmaß,
- b) Lustbarkeitsabgaben bis zu einer Höhe von 20 Prozent des Eintrittsgeldes,
- c) Abgaben für das Halten von bestimmten Tieren, ohne Begrenzung der Abgabenhöhe, sowie
- d) alle Gebühren für Gemeindeeinrichtungen und Anlagen mit Ausnahme der Weg- und Brückenmauten.

Obwohl in der Regierungsvorlage enthalten, trat der Finanz- und Budgetausschuss ohne weitere Begründung dem Vorschlag einer bundesgesetzlich verankerten Beschränkung der Gebühren für Gemeindeeinrichtungen in Höhe des jährlichen Deckungserfordernisses nicht näher. Das ATG 1931 enthielt in der Folge keinerlei bezifferbare Einschränkung der Gebühren im freien Beschlussrecht (FRANK 2002).

6.4 Gemeindeautonomie während des Ständestaates - Verfassung 1934

Die Verfassung 1934^[60] des autoritären Ständestaates griff bei der Definition der Gemeindeaufgaben wieder auf das Reichsgemeindengesetz 1862 zurück und führte abermals zwei Wirkungsbereiche ein, wobei sowohl dem Bundes-, als auch dem Landesgesetzgeber die Mög-

⁵⁷ Dies ist die einzige finanzverfassungsrechtliche Fundstelle für das sog. „Äquivalenzprinzips“ im Gebührenrecht.

⁵⁸ FRANK (2002, S. 47 f.) erkennt hierin „einen merkwürdigen Wertungswiderspruch“ innerhalb des F-VG 1922 und bezeichnet die Sinnhaftigkeit des § 7 (7) Z.2 lit b F-VG 1922 insgesamt als zweifelhaft.

⁵⁹ BGBl. 62/1931

⁶⁰ BGBl. II 1934/1

lichkeit eröffnet wurde, die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden zu erweitern. Der eigene Wirkungsbereich wurde taxativ aufgezählt und entsprach jenem des „Wirkungsbereiches erster Instanz“ des B-VG 1920.

6.4.1 Das freie Beschlussrecht der Gemeinden aufgrund F-VG 1934 und ATG 1934

In der autoritären Zeit des Ständestaates trat an die Stelle des F-VG 1931 mit Wirkung vom 1. August 1934 das neue F-VG 1934^[61]. Dieses ‚Regierungsgesetz‘ war ohne Mitwirkung des Nationalrates zustande gekommen und wies nicht einmal die Hälfte des Umfang des alten Gesetzes auf. PFAUNDLER, der selbst mit der Ausarbeitung des ständestaatlichen Finanzausgleichsrechts befasst war, spricht von einem insgesamt „ausgesprochen unitaristischem Gepräge“ (1935, S. 2) des Regelwerks, das den föderalistischen Bestrebungen der Bundesländer entgegenwirken sollte.

Die Bestimmungen über das freie Beschlussrecht der Gemeinden wurden dabei grundlegend erneuert. Die vormalige Regelung darüber, ob und inwieweit der Bund oder die Länder die Gemeinden zur Gebührenausschreibung ermächtigen konnten, hatte ob ihrer Sperrigkeit zu erheblichen Auslegungsdifferenzen geführt. Das neue F-VG 1934 brachte nunmehr Klarheit darüber, dass (weiterhin) sowohl der Bundes-, als auch die Landesgesetzgeber - je für sich und unabhängig voneinander - berechtigt waren, den Gemeinden das freie Beschlussrecht für bestimmte Abgaben einzuräumen. Dem entsprechend hieß es in § 5 (4) F-VG 1934:

„... [Die Bundesgesetzgebung] kann für Landes(Ortsgemeinde)abgaben ein Höchstmaß oder die Pflicht zur Erhebung solcher Abgaben in einem Mindestmaß festsetzen. Die Bundesgesetzgebung kann die Ortsgemeinden oder Gruppen von solchen ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses des Gemeindetages zu erheben.“

Im neuen § 6 (2) F-VG 1934 wurden die Landeskompetenzen definiert:

„Die Landesgesetzgebung kann die Ortsgemeinden oder Gruppen von solchen ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses des Gemeindetages zu erheben. Solche Landesgesetze müssen die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß, bestimmen.“

Um dem Bund Übersicht über „... dieses bisher allgemeiner Kenntnis entzogene Teilgebiet des Abgabenrechts der Ortsgemeinden“ (PFAUNDLER 1935, S. 34) zu verschaffen, verfügte § 8 F-VG eine allgemeine Mitteilungspflicht der Gemeinden an das Finanzministerium über die von ihnen im freien Beschlussrecht festgesetzten Abgaben.

Der Bundesgesetzgeber ging sodann mit dem Abgabenteilungsgesetz 1934 (ATG 1934)^[62] daran, für die Gemeinden konkrete Abgabenerhebungs Kompetenzen zu schaffen und den bisher nur in Schrifttum geläufigen Begriff des „freien Beschlussrechtes“ erstmals legislativ festzumachen. Die für die freie Beschlussrecht über Benützungsgebühren ausschlaggebende Bestimmung des § 10 ATG 1934 ermächtigte die Ortsgemeinden und die bundesunmittelbare Stadt Wien vorbehaltlich weitergehender Ermächtigung durch die Länder zur freien Beschlussfassung über folgende Abgaben:

⁶¹ BGBl. 255/1934

⁶² BGBl. 306/1934

Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabenhöhe der Gemeinden

- a) Abgaben auf alkoholfreie Getränke bis zur Höhe bestimmter Beträge,
- b) Lustbarkeitsabgaben, bis zu 15 Prozent des Eintrittsgeldes,
- c) Abgaben für das Halten bestimmter Tiere, ohne Betragsbeschränkung),
- d) „Gebühren für die Benützung von Ortsgemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, insofern der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt.“

Den Kreis der Betracht kommenden Einrichtungen und Anlagen beschreibt PFAUNDLER (1935, S. 135) beispielhaft mit „Wasserleitungen, Kanalisationen, Einrichtungen zur Abfuhr von Abfallstoffen usw.“. Nicht unter diese Gebührenhöchstgrenze fielen die erwerbswirtschaftlich tätigen, also durchaus auch auf Gewinnerzielung gerichteten Unternehmungen der Gemeinden. Das in § 10 ATG 1934 verwirklichte Kostendeckungsprinzip entsprach nahezu wortgleich der nicht umgesetzten Regierungsvorlage zum ATG 1931 und schränkte das bisher bestehende freie Gebührenbeschlussrecht der Gemeinden sowohl materiell als auch der Höhe nach deutlich ein.

6.5 Deutsche Gemeindeordnung 1935

Nach dem Anschluss an Hitlerdeutschland und bis zur Wiedererrichtung der Republik galt in Österreich die zentralistische, nach dem Führerprinzip ausgerichtete reichsdeutsche Gemeindeordnung 1935^[63], was einer Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung gleichkam. Unter der Oberaufsicht des Staates wurde die Finanzierung der Gemeinden in hohem Maße in Form von Zweckzuweisungen bewerkstelligt (ANDERSEN, 2000). Für die Fortentwicklung des österreichischen Gemeindeabgabenrechts hatte der Anschluss Österreichs an Hitlerdeutschland keine bleibende Wirkung.

6.6 Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben in der 2. Republik

Am 15. Juli 1945 wurde mit dem Vorläufigen Gemeindegesetz^[64] das Gemeinderecht in der Fassung vom 1. Oktober 1938 wiedereingeführt, jedoch nur mit Ausnahme jener Bestimmungen, die dem Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 widersprachen. Dies führte zu einer erheblichen Unübersichtlichkeit und Zersplitterung des österreichischen Gemeinderechts, da damit verschiedenste Gemeindevorschriften aus dem Zeitraum 1862 bis 1938 wieder in Kraft gesetzt wurden (FALLAND et al., 2001), (SCHMID, 2006), (WEBER, 2009).

6.6.1 Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962

Dieser Unübersichtlichkeit wirkte erst die Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962^[65] entgegen, mit der die Entwicklung des österreichischen Gemeinderechts auf Verfassungsebene einen vorläufigen Abschluss fand. Durch die Novelle wurden die Prinzipien der Gemeindeselbstverwaltung positivrechtlich in den Art 115 - 120 B-VG neu verankert. Darin wurden zum einen die verfassungsrechtliche Stellung, die wirtschaftliche Eigenständigkeit und die hoheitlichen Befugnisse der Gemeinden garantiert, zum anderen der Dualismus von eigenem und über-

⁶³ RGBI. 49/1935

⁶⁴ StGBI. 66/1945

⁶⁵ BGBl. 205/1962

tragenem Wirkungsbereich bestätigt. Die Aufgaben der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich werden in Art 118 B-VG einerseits in Form der Generalklausel des Abs. 2, andererseits demonstrativ in Abs. 3 aufgezählt. Dabei wurde inhaltlich und terminologisch im Wesentlichen das RRG 1862 übernommen (LENGAUER, 2005), (WALDHAUSER, 2012), und wie folgt ausgeführt:

„Art 118 (1) ...

(2) Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Artikel 116 Absatz 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Die Gesetze haben derartige Angelegenheiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde zu bezeichnen.

(3) Der Gemeinde sind zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

- 1. Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden; Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben;*
- 2. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen;*
- 3. örtliche Sicherheitspolizei (Artikel 15 Absatz 2), örtliche Veranstaltungspolizei;*
- 4. Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei;*
- 5. Flurschutzpolizei;*
- 6. örtliche Marktpolizei;*
- 7. örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiete des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens;*
- 8. Sittlichkeitspolizei;*
- 9. örtliche Baupolizei, soweit sie nicht bundeseigene Gebäude, die öffentlichen Zwecken dienen (Artikel 15 Absatz 5) zum Gegenstand hat;*
- 10. örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung;*
- 11. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;*
- 12. freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen“.*

Die Enumeration der Gemeindeaufgaben in Abs. 3 hat zur Folge, dass diese Zuständigkeiten auf Dauer der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen wurden. Im Gegensatz dazu formulierte die Generalklausel des Abs. 2 eine dynamische Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips, die es ermöglicht, verfassungskonform Gemeindekompetenzen bei sich ändernden wirtschaftlichen, sozialen oder staatlichen Anforderungen zu Angelegenheiten der Länder oder des Bundes zu wandeln (WEBER, 2003).

6.6.2 Regelung des Gemeindeabgabewesens in der 2. Republik - Finanzverfassungsgesetz 1948 und Finanzausgleichsgesetz 1948

Wie bereits zuvor in der 1. Republik waren die abgabenrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden untereinander auch in der 2. Republik durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz, dem Finanz-Verfassungsgesetz, zu regeln; die Bestimmung des

Keine Pflicht ohne Recht – Die Entwicklung der Abgabenhoeheit der Gemeinden

Art 13 B-VG war insofern unverändert geblieben. Eine tatsächliche Neuregelung des Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts war in der neu errichteten, von den alliierten Siegermächten besetzten Republik Österreich jedoch vorläufig nicht möglich. Die bis dahin anzuwendenden Bestimmungen des deutschen Reichsrechts waren bis auf Weiteres fortzuführen^[66]. Formal war zuvor per Verfassungs-Überleitungsgesetz (V-ÜG.)^[67] die Verfassungsrechtsordnung am Stande vom 5. März 1933 - und somit das F-VG 1931 - wiederhergestellt worden.

Erst im Jahr 1948 konnte die Neuordnung der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften untereinander durch das Finanz-Verfassungsgesetz 1948^[68] ins Werk gesetzt werden. In Bezug auf das freie Beschlussrecht der Gemeinden wurden dabei offensichtlich die Regelungen des ständestaatlichen F-VG 1934 nachgebildet. Wiederum erhielten sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber unabhängig voneinander die Möglichkeit, den Gemeinden Gebührenausschreibungen innerhalb deren freien Beschlussrechtes einzuräumen. Für die Bundeskompetenz lautet die Bestimmung in § 7 (5) F-VG 1948:

„Die Bundesgesetzgebung kann Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben.“

Entsprechend dazu gilt für die Länder in § 8 (5) F-VG 1948:

„Die Landesgesetzgebung kann Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Solche Landesgesetze müssen die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß bestimmen.“

Die Bestimmungen des F-VG 1948 waren wiederum mittels Durchführungsgesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes 1948 (FAG 1948)^[69], einfachgesetzlich umzusetzen.

Gem. § 10 FAG 1948 konnten die Gemeinden innerhalb ihres freien Beschlussrechtes folgende Abgaben aufgrund Ermächtigung des Bundes und vorbehaltlich einer weitergehenden Ermächtigung durch die Landesgesetzgebung ausschreiben (Hervorh. d. Verf.):

- a) Lustbarkeitsabgaben bis zu 25 Prozent des Eintrittsgeldes,
- b) eine sog. Getränkesteuer bis zu 10 Prozent des Kleinhandelspreises (ohne Bier und Milch),
- c) Abgaben für das Halten von Hunden (ohne betragliche Begrenzung), sowie
- d) *„Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, mit Ausnahme von Weg und Brückenmauten.“*

Wiewohl der Wortlaut der Regelung der Benützungsgebühren dem ständestaatlichen § 10 ATG 1934 entnommen war, fehlte dessen abschließende Bestimmung des ‚Kostenüberschreitungsverbot‘. Aus den Materialien zum FAG 1948 lässt sich nicht ersehen, warum auf die Beschränkung des Höchstausmaßes dieser Gebühren nunmehr verzichtet wurde. Die Erläuternden Bemerkungen führen wohl aus, das freie Beschlussrecht solle in Hinkunft „ent-

⁶⁶ § 1 des Gesetzes vom 8. Mai 1945 über die Anwendung der Vorschriften über die öffentlichen Abgaben (StGBI. 1945/12)

⁶⁷ StGBI. 1945/4

⁶⁸ BGBl. 45/1948

⁶⁹ BGBl. 46/1948

sprechend dem seinerzeitigen österreichischem Recht“ geregelt werden. Ob damit auf die Rechtslage von 1931 - ohne Gebührenhöchstgrenze - oder jene von 1934 - mit Gebührenhöchstgrenze - abgezielt war, blieb indes unklar (FRANK 2002, S.59).

Erst mit dem FAG 1993 kam es zu einer legislativen Neubelebung des mittlerweile vom VfGH zum ‚Äquivalenzprinzip‘ entwickelten Kostenüberschreitungsverbot, was zur teilweisen Obsoleszenz der bisherigen Rechtsprechung führte. Der Bundesgesetzgeber änderte die Bestimmungen zum freien Beschlussrecht der Gemeinden in § 15 (3) FAG 1993 dahingehend, dass Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen nunmehr bis zum Doppelten des Jahreserfordernisses erhoben werden dürfen. Eine ausführliche Darstellung der Entstehung des ‚Äquivalenzprinzips‘ sowie der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1993 enthält Abschnitt 7 dieser Arbeit.

6.6.3 Zusammenfassung - Entwicklung der betraglichen Grenzen des freien Beschlussrechtes von 1922 bis 1993

Das Abgabenteilungsgesetz 1922 (ATG 1922) ermächtigte die Gemeinden, Gebühren auszuscheiden, ohne dabei an gesetzliche Beschränkungen hinsichtlich der Gebührenhöhe gebunden zu sein. Diese weite Befugnis zur Abgabenausschreibung wurde mit dem Finanz-Verfassungsgesetz 1925 (F-VG 1925) insofern relativiert, als landesgesetzlich zulässige Ermächtigungen an die Gemeinden zur Ausschreibung höherer als kostendeckender Gebühren dem absoluten Vetorecht der Bundesregierung unterlagen. Ein faktisches Kostenüberschreitungsgebot war daraus nicht begründet. Erst mit dem Abgabenteilungsgesetz 1934 (ATG 1934) wurde ein Kostenüberschreitungsverbot für den mutmaßlichen Jahresertrag der Gebühren für die Benützung einer Gemeindeeinrichtung oder -anlage eingeführt. Das noch heute in Geltung stehende Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) beinhaltet keinerlei Richtschnur für die Gebührenhöhe. Auch das Finanzausgleichsgesetz 1948 (FAG 1948) bestimmte bezüglich der Höhe von Benützungsgebühren keine Beschränkungen. Erst im Jahr 1993 kam es durch das FAG 1993 zur neuerlichen einfachgesetzlichen Einführung einer Höchstgrenze für Gebühren. Nunmehr dürfen Benützungsgebühren von den Gemeinden in einem Ausmaß von höchstens dem doppelten Jahreserfordernis der betreffenden Gemeindeeinrichtung oder -anlage ausgeschrieben werden.

6.7 Status quo des rechtlichen Rahmens des freien Beschlussrechtes der Gemeinden

6.7.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Jeder österreichischen Gemeinde, unabhängig von ihrer Größe oder Einwohnerzahl, kommt durch Art 116 (1) B-VG die Eigenschaft einer Gebietskörperschaft und das Recht auf Selbstverwaltung zu. Art 116 (2) B-VG schreibt die wirtschaftliche Selbständigkeit der Gemeinde mitsamt ihrem Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuscheiden. Die Abgabehoheit der Gemeinden ist ein wesentliches Merkmal des Gefüges der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden zueinander. Jedoch kommt den Gemeinden kein originäres ‚Abgabenerfindungsrecht‘ zu, da sie - anders als Bund und Länder - ohne Gesetzgebungskompetenz ausgestattet sind.

Die Verteilung der abgabenrechtlichen Zuständigkeiten regelt die bereits in Art 116 (2) B-VG angesprochene Finanzverfassung, die im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) verwirklicht ist. § 5 F-VG 1948 bestimmt programmatisch, dass Abgaben „vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 7 Abs. 5 und 8 Abs. 5 nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden“ dürfen. Diese Bestimmung ist zum einen die finanzverfassungsrechtliche Wiederholung und Bestärkung des Legalitätsprinzips des Art 18 (1) B-VG, gleichzeitig auch dessen Durchbrechung. Die §§ 7 (5) und 8 (5) F-VG 1948 räumen sowohl dem Bundes-, als auch dem Landesgesetzgeber ein, den Gemeinden die Ermächtigung zu erteilen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Einem solchen Gemeinderatsbeschluss kommt nach Ansicht FRANKS (2002, S. 118, mit weiteren Hinweisen zur einschlägigen Diskussion) rechtlich jedoch „nur“ die Qualität einer Durchführungsverordnung zu einem Bundes- oder Landesgesetz zu, wodurch es zur besagten finanzverfassungsrechtlich gedeckten Durchbrechung des Legalitätsprinzips kommt. Derart beschlossene Abgaben fallen unter den Begriff der ‚Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts‘ bzw. ‚Beschlussrechtsabgaben‘.

6.7.2 Bundesgesetzliche Ermächtigung zur Gebührenerhebung

Zwar verleiht § 8 (1) F-VG dem Landesgesetzgeber die grundsätzliche Kompetenz zur Regelung von Gemeindeabgaben, § 7 (5) F-VG bricht diese Kompetenz jedoch wieder zugunsten des Bundesgesetzgebers auf, der „bestimmte Abgaben“ dem freien Beschlussrecht der Gemeinden unterwerfen kann. Ihre konkrete Ausformung erfährt diese bundesgesetzliche Ermächtigung erst im Finanzausgleichsgesetz (FAG), dessen derzeit gültige Fassung das FAG 2008^[70] darstellt. In § 14 FAG 2008 werden jene Abgaben, deren Ertrag ausschließlich entweder den Ländern *oder* den Gemeinden zufließen soll, beispielhaft aufgezählt. Bundesgesetzlich zwingend ausschließliche Gemeindeabgaben sind (§ 14 (2) FAG 2008):

- die Grundsteuer,
- die Kommunalsteuer,
- Zweitwohnsitzabgaben,
- Lustbarkeitsabgaben (Vergnügungssteuern) ohne Zweckbindung des Ertrages,
- Abgaben auf das Halten von Tieren,
- Abgaben von freiwilligen Feilbietungen,
- Abgaben für den Gebrauch öffentlichen Grundes in den Gemeinden und des darüber befindlichen Luftraumes,
- Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen,
- Gemeindeverwaltungsabgaben und
- Abgaben im Zusammenhang mit Kurzparkzonen.

Unter dem Titel der ‚Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts‘ werden die Gemeinden in § 15 (3) FAG 2007 ermächtigt, durch Beschluss der Gemeindevertretung folgende der ausschließlichen Gemeindeabgaben vorbehaltlich weiter gehender Ermächtigung durch die Landesgesetzgebung auszuschreiben:

1. Lustbarkeitsabgaben (Vergnügungssteuern),
2. Abgaben für das Halten von Hunden,

⁷⁰ BGBl. I 103/2007, idgF.

3. Abgaben von freiwilligen Feilbietungen,
4. Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, mit Ausnahme von Weg- und Brückenmauten, bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt,
5. Abgaben im Zusammenhang mit Kurzparkzonen.

§ 15 (3) FAG 2008 garantiert den Gemeinden das Recht, die aufgezählten Abgaben im Wege selbständig beschlossener Verordnungen auszuschreiben und zu erheben, also materielles Abgabenrecht innerhalb der bundesgesetzlichen Vorgaben zu schaffen. Es bedarf dazu keines weiteren Tätigwerdens des Landesgesetzgebers. Wird der Landesgesetzgeber tätig, so ist es ihm bei sonstiger Verfassungswidrigkeit nicht gestattet, die Ermächtigung des Bundes in irgendeiner Weise einzuschränken. Unbedenklich sind Landesgesetze, die die bundesgesetzliche Ermächtigung - auch bezüglich der maximalen Höhe der Abgabe - erweitern oder die Ermächtigung näher ausführen, etwa Details der Abgabebemessung regeln oder die Abgabenschuldnerschaft konkretisieren (BIWALD u. NIGL, 2007).

6.7.3 Landesgesetzliche Ermächtigung und Überlassung der Gebührenerhebung

Dem Landesgesetzgeber verbleibt seinerseits die Möglichkeit, den Gemeinden die Ermächtigung zur Erhebung von Beschlussrechtsabgaben zu erteilen, hinsichtlich derer ihnen nicht schon vom Bundesgesetzgeber ein freies Beschlussrecht vermittelt hat (§ 8 (5) F-VG). Zusätzlich fällt den Ländern ein ‚Abgabenerfindungsrecht‘ zu. Dieses Recht erstreckt sich auf Abgaben, für die nicht schon im FAG Vorsorge getroffen wurde und findet seine Grenze dort, wo die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- oder Zollgebiets verletzt wird oder die Abgabe in ihrer Wirkung einem Zwischenzoll oder sonstigen Verkehrssteuer gleichkommt (§ 8 (4) F-VG 1948).

Zusätzlich haben die Länder die Möglichkeit, die in § 14 (2) FAG 2008 nicht aufgezählten, daher *ausschließlichen Landesabgaben*, per Landesgesetz den Gemeinden zur Erhebung zu überlassen. Zur Disposition stehen demnach:

- die Feuerschutzsteuer,
- Fremdenverkehrsabgaben,
- Jagd- und Fischereiabgaben,
- Mautabgaben für die Benützung bestimmter Höhenstraßen,
- Lustbarkeitsabgaben mit Zweckwidmung des Ertrages,
- Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern und
- Landesverwaltungsabgaben und Abgaben betreffend Auftragsvergaben des Landes.

Nimmt das Land seine Ermächtigungsbefugnis gem. § 8 (5) F-VG in Anspruch oder überlässt es den Gemeinden eine ausschließliche Landesabgabe zur Erhebung, hat es in einem entsprechenden Landesgesetz die wesentlichen Merkmale der betroffenen Abgaben und insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß bestimmen.

6.7.4 Pflicht der Gemeinde zur Wahrnehmung des freien Beschlussrechtes

Die bundesgesetzliche Ermächtigung zur Beschlussfassung über Abgaben stellt unter Umständen kein Wahlrecht für die Gemeinden dar. Das F-VG 1948 erlaubt in § 8 (6) dem Landesgesetzgeber gegebenenfalls, den Gestaltungsspielraum der Gemeinden aktiv zu beschneiden. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„Die Landesgesetzgebung kann Gemeinden zur Erhebung bestimmter Abgaben verpflichten oder die Landesregierung ermächtigen, für die Gemeinden bestimmte Abgaben, zu deren Erhebung die Gemeinden berechtigt wären, zu erheben, wenn dies zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes oder zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Haushalt der Gemeinden erforderlich ist.“

Zweck dieser auf dem F-VG 1934 fußenden Zwangsbefugnis ist es, den Ländern für ihre aus Art 119a B-VG erwachsende Aufsichtsbefugnis eine finanzverfassungsrechtliche Basis zu verschaffen. Es liegt somit in der Hand des Landtages, das freie Ermessen der Gemeinden darüber, ob eine Beschlussrechtsabgabe eingeführt wird oder nicht, bei Vorliegen des Tatbestandes des § 8 (6) F-VG 1948 zu beseitigen. Die Gemeinden sollen damit zur Wahrnehmung ihrer gesamten Finanzkraft, auch im Interesse der übrigen Gebietskörperschaften, angehalten werden (FRANK 2002, S. 87). Davon betroffen sind sowohl die mittels Landes-, als auch mittels Bundesgesetz in das freie Beschlussrecht der Gemeinden übertragene Abgaben. Sollte das Land sich der Zwangsmaßnahme des § 8 (6) F-VG bedienen, so wird es ihm aufgrund § (8) (1) F-VG auch obliegen, die materiell-rechtlichen Regelungen zur betreffenden Abgabe selbst zu bestimmen. Im Falle einer vom Bundesgesetzgeber ins freie Beschlussrecht übertragenen Abgabe darf die Ermächtigung des Bundes wiederum in keiner Weise landesgesetzlich eingeschränkt werden, d.h. es ist allenfalls eine landesgesetzliche Mindestmaß-Regelung möglich (VfGH Erk B 207/50 vom 1.10.1951, VfSlg 2170/1951, S. 231). Die Bestimmung des § 8 (6) F-VG 1948 zielt zweifellos auf Ausnahme- oder Notsituationen ab und stellt eine schwerwiegende Eingriffsmöglichkeit des Landes in die Gemeindeautonomie dar.

6.8 Der Begriff der Benützunggebühren in Finanzwissenschaft und Finanzrecht

Die Einhebung von Gebühren stellt neben der Veräußerung von Vermögen, Erwerbseinkünften und der öffentlichen Verschuldung historisch eine der ältesten Einnahmequellen der Gemeinden dar (NOWOTNY u. ZAGLER, 2009). War in der älteren Ausformungen der kommunalen Abgabenaufteilung noch von „Umlagen“, „Auflagen“ bzw. allgemein von „Abgaben“ der Gemeinde die Rede, so sprach das ATG 1922 im Zuge der gesetzlichen Festschreibung der Abgabenaufteilung erstmalig über ‚Gebühren‘ für die Benützung kommunalen Eigentums. Dabei wurde offenkundig ein bestimmter Inhalt des Begriffs der ‚Gebühren‘ vorausgesetzt, der aus der bisherigen Praxis und der bis dahin von der Finanzwissenschaft geleisteten Definitionsarbeit abgeleitet werden konnte. Im Folgenden soll die Entwicklung des Gebührenbegriffs in der älteren deutschsprachigen Finanzwissenschaft und seine Rezeption in der Legistik ab 1922 kurz dargelegt werden.

6.8.1 Finanzwissenschaftliche Definition von Gebühren und Benutzungsgebühren im Besonderen

Eine erste allgemeine Definition des damals noch jungen Gebührenbegriffs schafft RAU (1859, S. 101) im Jahr 1850. Ihm zufolge sind Abgaben „...“, die bei einer besonderen Berührung der Bürger mit der Regierung gefordert werden und daher als Vergütung für eine einzelne, mit Kosten verbundene Maßregel der vollziehenden Gewalt erscheinen, *Gebühren*“ [Hervorh. im Original]. Sie werden erhoben, „... wenn der Bürger von gewissen Staatsanstalten Gebrauch macht, wenn ihm eine Begünstigung zuteilwird, oder wenn sonst eine Staatsbehörde sich mit seinen Angelegenheiten beschäftigen muß.“ Weiters führt RAU aus, die Gebühren könnten „... als eine partielle Vergütung für den Aufwand angesehen werden, welchen die einzelne Äußerung der Staatsgewalt verursacht, und haben insofern mit der Bezahlung für geleistete Privatdienste Aehnlichkeit.“ Gebühren entsprechen somit dem ‚öffentlichen Preis‘ oder dem Entgelt (im privatwirtschaftlichen Sinne) für eine hoheitliche Leistung. Im Umkehrschluss muss demnach gelten: ohne hoheitliche Leistung keine Gebühr.

Zusammenfassend heißt das: Gebühren sind hoheitliche Zwangsabgaben, deren Wesen von der Verknüpfung von (Geld-)Leistung und direkter hoheitlicher Gegenleistung, gleich einem zivilrechtlichen ‚do ut des‘-Leistungsverhältnis, geprägt ist. Was die Relation zwischen Gebühr und Steuer angeht, so schärft WAGNER (1890, zitiert bei MEISEL (1926)) den finanzwissenschaftlichen Gebührenbegriff: Jede Summe, die über die verursachten Kosten der hoheitlichen Leistung hinausgeht, ist eine Steuer.

MEISEL (1926) unterteilt die Gebühren in zwei Arten, je nachdem, in wessen Interesse die hoheitliche Leistung erbracht wird. Eine Gebühr der ersten Art wird fällig „aus Gründen des Allgemeinwohls“ (MEISEL, 1926, S. 404), d.h. die erbrachte Leistung bringt keinen unmittelbaren, wohl aber einen mittelbaren Nutzen für den Gebührenzahler mit sich. Als Beispiel dienen Meisel die Gebühren die Grund-, Berg- oder Wasserbucheintragung, für die Patentregistrierung, die Kosten der Verleihung einer Doktorwürde oder die Justizgebühren. Die Gebühren dieser ersten Art lassen sich unter dem Begriff der ‚*Verwaltungs- und Gerichtsgebühren*‘ sammeln. Den anderen Fall stellt dar, wenn dem Einzelnen aufgrund seines unmittelbaren individuellen Interesses durch den öffentlichen Verband ein Dienst geleistet wird. Die Inanspruchnahme dieser öffentlichen Leistung verursacht Ausgaben (sie „provokiert Kosten“ (MEISEL, 1926, S. 403)), die der Einzelne mit seiner Gebühr als ‚Entgelt‘ abdecken soll. Für diese Art der Gebühren wurde als Überbegriff jener der ‚*Benutzungsgebühren*‘ gefunden, denen als Untergruppe die Mauten als Gebühren für Verkehrsnutzungen angehören (ANDREAE, 1930).

6.8.2 Der finanzrechtliche Begriff der Benutzungsgebühren - ATG 1922 bis heute

In der altösterreichischen Verwaltungspraxis wurden unter dem Oberbegriff der „Auflagen und Abgaben“ des RGG 1862 eine Vielzahl von Gebühren für Gemeindeeinrichtungen in jeweils länderspezifisch verschiedenen Ausprägungen erhoben, beispielsweise Straßen-, Brücken- und Pflastermaturen, Marktstand- und Untersuchungsgebühren, Vieh- und Fleischbeschau-, Gemeindestier-, Schlachthaus- und Viehpassgebühren, weiters Bau- und Beerdigungsgebühren sowie Wasserleitungs- und Kanalgebühren (FRANK, 2002).

Das ATG 1922 unterschied erstmals funktionell-systematisch zwischen „Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen“ und anderen „Gebühren und Taxen für Amtshandlungen und Verleihungen im selbständigen Wirkungsbereiche“ (§ 7 (3) lit. c ATG

1922). Diese zweite Art von Gebühren und Taxen entsprach den Verwaltungsgebühren im finanzwissenschaftlichen Sinn. Demnach betrafen die Benutzungsgebühren öffentliche Leistungen der Gemeinden, die nicht zwingend dem Bereich der Hoheitsakte zuzuordnen waren.

6.8.2.1 Gebührenfähige Gemeindeeinrichtungen und -anlagen

Die Erläuterungen zum ATG 1922^[71] enthalten eine demonstrative Aufzählung, welche Einrichtungen und Anlagen der Gemeinde als gebührenfähig anzusehen waren. Dazu gehörten zum Beispiel Wasserleitungen, Kanäle, Vorkehrungen zur Abfuhr von Abfällen aller Art, Friedhöfe, öffentliche Grundstücke samt dem darüber befindlichen Luftraum darüber. Die Nutzung dieser Einrichtungen und Anlagen durch Einzelne konnte als gebührenpflichtig erklärt werden, sofern sie von der Gemeinde für Zwecke der Allgemeinheit verwaltet wurden. Diese Bedingung wurde ab 1931 in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen fortgeschrieben ist auch im aktuellen FAG 2008 enthalten. Der Wortlaut der Bedingung lautet im § 15 (3) Z.5 FAG 2008:

„... Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden“.

6.8.2.2 Definition der ‚Zwecke der öffentlichen Verwaltung‘

Eine Gemeindeeinrichtung oder -anlage ist dann als für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben anzusehen, wenn dem Betrieb eine gesetzlich begründete Gemeindeaufgabe zugrunde liegt (FRANK, 2002). Im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaft hat der VwGH festgestellt, dass die Sicherstellung der „Müllentsorgung“ auf einem gesetzlichen Auftrag der Gemeinde beruht und daher jedenfalls eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung darstellt^[72]. In welcher Form und in welchem Umfang eine Gemeinde ihren gesetzlichen Aufträgen nachkommt, liegt innerhalb des Ermessensspielraums der Gemeinden und wird an den allgemeinen Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung zu messen sein.

6.8.2.3 Definition der Gemeindeeinrichtung oder -anlagen

Als Gemeindeeinrichtungen oder -anlagen gelten solche, über die die Gemeinde verfügen darf und zu deren allfälliger Benützung ausschließlich mit der Gemeinde in direkte Rechtsbeziehung getreten werden muss. Es ist nicht relevant, ob sich die Einrichtung oder -anlage im alleinigen, teilweisen oder gar nicht im Eigentum der Gemeinde befindet, sondern es ist auf die Verfügungsmacht der Gemeinde abzustellen^[73]. Der Begriff der Gemeindeeinrichtung oder -anlage ist demnach in wirtschaftlicher Betrachtungsweise auszulegen, wobei auch Miet- oder Leasingverhältnisse unerheblich sind^[74]. Diesfalls muss die Gemeinde als Betreiberin der Einrichtung/Anlage auftreten und insbesondere das unternehmerische Wagnis des Betriebs auf sich nehmen^[75]. Bedient sich die Gemeinde zur Erbringung einer öffentlichen Leistung eines Unternehmens, so hat die Gemeinde sich vertraglich vorzubehalten, dass die dem Unternehmen übertragene Aufgabe unter dem Einfluss der Gemeinde wahrzunehmen ist^[76].

⁷¹ EB 488 Blg NR I. GP, 11 f.

⁷² VwGH 22.11.1999, ZI 99/17/0019

⁷³ VfSlg 7583/1975, S. 480

⁷⁴ VwGH 30.9. 1993, ZI 91/17/0159

⁷⁵ VwGH 22.11.1999, ZI 99/17/0019

⁷⁶ VfSlg 8197/1977, S. 396 f.

7 Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts

Die Finanzwissenschaft hat für sich eine Obergrenze für die Benützungsgebühren gefunden, die mit der Verzinsung und Amortisation des eingesetzten Kapitals, den Kosten der Erhaltung der Einrichtung oder Anlage und den anteiligen Verwaltungskosten erreicht ist. Für den Gesetzgeber gibt es keine Veranlassung, sich dieser wissenschaftlichen Erkenntnis zu unterwerfen, zumal die Zielsetzungen der Finanzpolitik andere als jene der Finanzwissenschaft sind (siehe Abschnitt 8.1).

7.1 Historische Analyse des Äquivalenzprinzips: 1922 bis 1992

Aus den Bestimmungen des ATG 1922 lässt sich ein Kostenüberschreitungsverbot für die Gebühren der Gemeinden nicht ableiten. Wohl wurde nach der 3. F-VG-Novelle 1925 zwischen kostenäquivalent bemessenen Benützungsgebühren und solchen, die dieses Maß überschritten, unterschieden, beide fielen jedoch - egal, in welcher Höhe - unter den Begriff der „Gebühr“. Anderer Ansicht war offenbar der VwGH⁷⁷, der zum ATG 1922 ausführte (zitiert bei: FRANK, 2002, S. 299):

„[Eine] Gebühr ist auch nur dazu bestimmt, den Aufwand für die Erhaltung und den Betrieb der städtischen Kanalisation zu decken, ist also auch grundsätzlich hinsichtlich ihrer Höhe begrenzt.“

Der VwGH begründete diese Aussage nicht weiter, sie wurde aber im Schrifttum fortgetragen und zur Unterscheidung einer „angeblichen Gebühr“ (PFAUNDLER, 1935, S. 135) von einer Steuer herangezogen, zu der die Gebühr sich bei Überschreiten der Kostendeckungsgrenze augenblicklich wandle. PFAUNDLERS Verständnis des Gebührenbegriffs wurde in weiterer Folge im ständestaatlichen ATG 1934 verfestigt. Die Gemeinden wurden bundesgesetzlich ermächtigt, Benützungsgebühren auszuschreiben, soweit der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das (einfache) Deckungserfordernis der Gemeindeeinrichtung bzw. -anlage nicht überstieg. Eine weitergehende, die Kostendeckung übersteigende Gebührenermächtigung konnte nur der Landesgesetzgeber erteilen.

Über das „Kostendeckungsprinzip“ des ATG 1934 findet sich in den Finanzausgleichsgesetzen der 2. Republik, beginnend mit dem FAG 1948, keine Aussage. Aus den Materialien zum FAG 1948 lässt sich zwar entnehmen, dass an die zwischen 1922 und 1938 bestandene Rechtslage angeknüpft werden sollte (FRANK, 2002), daraus lässt sich jedoch keinesfalls schlussfolgern, dass damit das Kostendeckungsprinzip des ATG 1934 stillschweigend zum Inhalt des Gebührenbegriffs gemacht werden sollte. Mit ebenso gutem Grund ließe sich argumentieren, dass der Gesetzgeber durch diese Weglassung eine bewusste Abkehr von der Regelung des ATG 1934 und hin zu den Vorgängerbestimmungen vollziehen wollte (TAUCHER, 1992).

Die Rechtsprechung zu den Benützungsgebühren stellte erstmals mit dem VfGH-Erkenntnis B 273/58 vom 10.06.1959 ein Gebot der Verhältnismäßigkeit von Gebühr und Leistung fest;

⁷⁷ VwSlg 15.555 A/1929

Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts

dies mit der Begründung, ein solches Gebot läge bereits im „Wesen einer Gebühr“^[78]. Dem zufolge dürfe eine Gebühr höchstens im kostenäquivalenten Ausmaß erhoben werden, im Sinne des Grundsatzes, dass sich die Gemeindeeinrichtung oder -anlage zumindest selbst erhalten solle. Im folgenden Jahr verfestigte der VfGH im Erk B 487/59 vom 15.12.1960^[79] dieses Verhältnismäßigkeitsgebot unter Bezugnahme der literarischen Äußerungen PFAUNDLERS zum ATG 1934. Der VfGH präziserte, dass eine Beschränkung der Gebührenhöhe auf die Selbst(Erhaltungs-)kosten der betreffenden Gemeindeeinrichtung oder -anlage (hier: der Bad Gasteiner Thermalbäder) anzunehmen sei, auch wenn dies sich nicht aus dem Gesetzeswortlaut ergebe. Dadurch, dass sich der Gesetzgeber des Begriffes der „Gebühr“ bedient habe, habe er zu erkennen gegeben, dass ein gewisses Höchstausmaß vorgegeben werde. Als „Gebühr“ im Sinne des FAG 1959 sei daher eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegende Gegenleistung für eine bestimmte öffentliche Leistung zu verstehen. Im Erk B 204/62 vom 28.06.1963^[80] bekräftigte der VfGH, dass die Verwendung des Begriffes „Gebühr“ (hier: der Steiermärkischen Wasserverbrauchsgebühren) für eine Beschränkung auf die Höhe der Selbstkosten einschließlich des Erhaltungs- und Erneuerungsaufwandes spreche. Unter „Gebühren“ verstände man im Allgemeinen „Äquivalente für spezielle Verwaltungsdienste, im Gegensatz zu solchen Abgaben (Steuern), bei denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gilt“^[81]. Im Erk B 96/64 heißt es schließlich zum Niederösterreichischen Kanalgesetz^[82] „... der Gesetzgeber [brauchte] einen Maßstab für die Gebührenhöhe überhaupt nicht besonders vorzuschreiben, weil es ohnehin im Wesen der Gebühr im Sinne des § 10 Abs. 3 lit. d FAG. liegt, daß ihre Höhe der Leistung äquivalent sein muß“^[83]. Zu den Friedhofsgebühren der Stadtgemeinde Solbad Hall erging das Erk B 221/65 vom 07.12.1965^[84], in dem sich der VfGH abermals auf PFAUNDLERS Kommentar zum ATG 1934 (Pfaundler, 1935) stützt und feststellt, die Benützungsgebühr sei eine Abgabe, die auf dem Grundsatz einer gegenseitig abgestimmten Leistung und Gegenleistung beruhe. Und weiter: „In diesem Sinne wurden schon immer die hier in Rede stehenden Gebühren verstanden“. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung sei nur dann entsprochen, wenn der Gesamtertrag der Gebühren die von der betreffenden Gemeindeeinrichtung (hier: dem Friedhof) verursachten Aufwände nicht übersteige. Mit dem Erk V 56/72 vom 07.12.1973 betritt der VfGH insofern Neuland, als er sich zur Umschreibung des „durch das Wesen der Gebühr bestimmten Höchstgrenze“^[85] erstmals des Kostenbegriffes bedient. Demnach darf eine Benützungsgebühr (hier: nach der Wr. Wassergebührenordnung) unter Berücksichtigung der sich aus dem Betrieb der Gemeindeeinrichtung ergebenden Einnahmen nicht höher sein als die Kosten, die der Gemeinde durch die Schaffung, die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung erwachsen. Gleichzeitig wird der Gemeinde eine gewisse Toleranz zugebilligt, da sich sowohl die Erträge als auch die Kosten zum Zeitpunkt der Gebührenfestsetzung nur im Schätzungswege ermitteln ließen.

Der Begriff des *Äquivalenzprinzips* wird vom VfGH erstmals im Erk V 12/74 vom 18.06.1976 iZm. der Linzer Marktgebührenordnung 1969 verwendet. Dieses Äquivalenzprinzip gebiete es, „... daß die Gemeinden ihre Einrichtungen, die sie für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betreiben, den Benützern zu angemessenen Preisen (Gebühren) zur Verfügung stellen.“ Dies

⁷⁸ VfSlg 3550/1959, S. 161

⁷⁹ VfSlg. 3853/1960, S. 600

⁸⁰ VfSlg. 4488/1963

⁸¹ VfSlg 4488/1963, S. 477

⁸² LGBl. 6/1954

⁸³ VfSlg 5028/1965, S. 410

⁸⁴ VfSlg 5156/1965, S. 778

⁸⁵ VfSlg 7227/1973, S. 470

Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts

sei nur dann der Fall, wenn „... bei der Festlegung der Gebühren von jenen Kosten ausgegangen wird, die der Gemeinde bei einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Führung der Einrichtung tatsächlich erwachsen sind, bzw. erwachsen würden.“^[86]. Dass es dabei nicht nur auf einen Zeitraum von einem Kalenderjahr ankommt, sondern auch ein längerer, 10jähriger Beobachtungszeitraum für die Kosten denkbar ist, ergibt sich aus dem Erk V 9 /79^[87]. Im Jahr 1987 stellt der VfGH mit dem Erk G 169/86 vom 11.03.1987 klar, dass in die Gebührenhöhe nicht bloß die Kosten des laufenden Betriebes einzubeziehen seien, sondern auch „... die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer zu berücksichtigen sind“^[88]. Damit stützte sich der VfGH abermals auf den Regelungsinhalt des ATG 1934, wonach bei der Gebührenfestsetzung gem. § 10 lit d leg cit „die Verzinsung und Tilgung des Kapitals“ mit einbezogen werden musste.

Der VwGH hat sich in ständiger Rechtsprechung^[89] zum Äquivalenzprinzip regelmäßig auf die Erkenntnisse des VfGH bezogen, sodass auf die diesbezüglich ergangenen Entscheidungen nicht weiter eingegangen wird.

7.2 Ebenen des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips

Im Schrifttum (u.a. SEGER (1981), WOLNY (1986) und insb. TAUCHER (1992)) wurden die Entscheidungen des VfGH zur Verhältnismäßigkeit bei der Gebührenfestsetzung bzw. zum Äquivalenzprinzip mit dem Ergebnis rezipiert, dass von zwei Ebenen der Limitierung auszugehen sei. Einerseits sei *auf fiskalischer Ebene* von einem globalen „Kostenüberschreitungsverbot“ der Gemeinden auszugehen, das den Betrag der in Summe für eine Gemeindeeinrichtung erhobenen Gebühren generell nach oben hin deckle. Damit werde allein auf den haushaltsrechtlichen Aspekt von Benützungsgebühren und deren Zweck abgestellt. Gebühren sollten - im Gegensatz zu Steuern - nicht der allgemeinen Haushaltsdeckung der Gemeinde dienen, sondern der Finanzierung der im Gegenzug für sie erbrachten speziellen kommunalen Leistungen dienen.

Gleichzeitig bestehe eine zweite, *verteilungspolitische Ebene* des Äquivalenzprinzips, die sich aus dem Gleichheitssatz (Art 7 (1) B-VG iVm Art 2 StGG) und dem Sachlichkeitsgebot ergebe und individualisierende Wirkung gegenüber den Gebührenträgern entfalte. Dies bedinge, dass die gesamten zu erhebenden Gebühren nach sachlichen Maßstäben im Ausmaß ihrer Benützung auf die einzelnen Benützer zu verteilen seien. Diese Verteilungsmaßstäbe seien so zu wählen, dass die sachgerechte (= verursachungsgerechte) Verknüpfung zum Benützungsverhältnis nicht abhanden komme und der Charakter der Benützungsgebühr als „öffentlich-rechtliches Entgelt“^[90] erhalten bleibe. In Betracht kämen verbrauchsmengen- und kostenorientierte Maßstäbe ebenso wie bspw. die Anzahl der auf einer Liegenschaft wohnenden Personen oder die Größe des Hauses. Dagegen wären z.B. das Einkommen oder das Vermögen eines Benützers als Bemessungsbasis untauglich, da nicht mit der Benützung in sachlichem Zusammenhang stehend.

⁸⁶ VfSlg 7583/1975, S. 481

⁸⁷ VfSlg 8847/1980

⁸⁸ VfSlg 11294/1987

⁸⁹ z.B. VwGH 2.12.1988, ZI 87/17/0199; 26.6.1992, ZI 87/17/0399; 20.1.1989, ZI 87/17/0010; 22.1.1993, ZI 91/17/0128; 30.4.1993, ZI 91/17/0178; 30.4.1993, ZI 91/17/0179; 30.4.1993, ZI 91/17/0190.

⁹⁰ VwGH 26.6.1992, 87/17/0399

7.3 Finanzausgleichsgesetz 1993 - „Das doppelte Äquivalenzprinzip“

Die durch das FAG 1948 bezüglich der Höhe von Benützungsgebühren geschaffene Rechtslage blieb in allen darauf folgenden Finanzausgleichsgesetzen bis 31. Dezember 1992 unverändert in Bestand. Erst durch das FAG 1993 (BGBl. 30/1993) kam es zu einer erheblichen Änderung. Der maßgebliche § 15 FAG 1993 erhielt nun folgenden Wortlaut [Hervorh. durch den Verf.]:

„§ 15. (1) - (2) ...

(3) Die Gemeinden werden ferner ermächtigt, durch Beschluss der Gemeindevertretung folgende Abgaben vorbehaltlich weitergehender Ermächtigung durch die Landesgesetzgebung auszuschreiben:

1. - 4. (...)

5. Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, mit Ausnahme von Weg- und Brückenmauten, bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt.“

Damit wurde erstmals in der 2. Republik bundesrechtlich ein Limit für Benützungsgebühren eingeführt, das in seiner Wirkung die bisherige, aus der Rechtsprechung abgeleitete Gebührenobergrenze aufbrach. Den Gemeinden wurde so die Möglichkeit eingeräumt, ohne landesgesetzliche Ermächtigungen Gebührenfestsetzungen über das vom VfGH entwickelte ‚Kostenüberschreitungsverbot‘ hinaus zu beschließen. Die Bestimmung des § 15 (3) Z 5 FAG 1993 entspricht wörtlich dem derzeit in Rechtskraft stehenden § 15 (3) Z 4 FAG 2008⁹¹ und hat unter Bezeichnung ‚Doppeldeckungsermächtigung‘ Eingang in das Schrifttum gefunden.

7.3.1 Motivation des § 15 (3) Z 5 FAG 1993

Die Forderung nach einer Lockerung bzw. Beseitigung des „...nur von der Rechtsprechung postulierte[n] starre[n] kostenmäßige[n] Äquivalenzprinzip[s]“ (HAUPTAUSSCHUSS, 1988, S. 4) mitsamt dem Vorschlag, aus den Benützungsgebühren allenfalls eine Steuer zu machen, wurde vom Städtebund bereits 1988 und abermals 1992 geäußert. Intention war die Ermöglichung rechtlich zulässiger Querfinanzierungen zwischen verschiedenen Gemeindeeinrichtungen, die leichtere finanzielle Heranziehung von Zweitwohnsitzern nach dem Verursacherprinzip sowie schließlich die „verbesserte Verfolgung ökologischer Zielsetzungen“ (HAUPTAUSSCHUSS, 1992).

Die Forderung des Städtebundes fand Eingang in die Punktation des BMF für die Finanzausgleichsberatungen im Herbst 1992, in deren Verlauf rasch Konsens über den Ausschluss des Äquivalenzprinzips bei den Benützungsgebühren gefunden wurde. Durch diese Maßnahme sollte für die Gemeinden „... ein Querverbund im Gebührenhaushalt und die Setzung von ökologischen Lenkungsmaßnahmen ermöglicht werden“ (GRIEBLER, 2002). Der Verweis auf die Ermöglichung von Quersubventionierungen im Gemeindehaushalt war in den Erläute-

⁹¹ BGBl. 103/2007

Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts

rungen zur Regierungsvorlage^[92] nicht mehr zu finden. Hier ist nur noch von ökologischen Lenkungsmaßnahmen die Rede, die mittels höherer Gebühren Anreize zu einer sparsamen Benützung der Wasserver- und entsorgung sowie der Müllabfuhr führen sollten.

7.3.2 Das „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis

Die neue Bestimmung des § 15 (3) Z 5 FAG 1993 war aufgrund einer Beschwerde gegen die Höhe der nö. Kanalbenützungsgebühren (MAYER, 1998) im Jahr 2001 vom VfGH auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen. In der Sache war die Frage zu klären, ob eine örtliche Kanalbenützungsgebühr der Höhe nach verfassungsrechtlich gedeckt war. Im sog. „Perchtoldsdorf“-Erk B 260/01 vom 10.10.2001^[93] stellt der VfGH in Gesamtschau seiner bis dahin gefällten einschlägigen Entscheidungen fest, dass das Äquivalenzprinzip dem Gebührenbegriff der Verfassung nicht immanent sei, es stehe insoweit zur Disposition des einfachen Gesetzgebers und das FAG 1993 somit im Einklang zur Bundesverfassung. Begründet wird dies u.a. damit, dass der Landesgesetzgeber jederzeit verfassungskonform die Gemeinden zur Ausschreibung höherer Gebühren ermächtigen könne, was mit einer verfassungsrechtlichen Qualität des Äquivalenzprinzips im Sinne eines „Kostenüberschreitungsverbots“ offenbar unvereinbar wäre. Mit dem „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis gab der VfGH die bis dahin aufrecht erhaltene Interpretation des Äquivalenzprinzips auf. Die bisherige Spruchpraxis der Höchstgerichte schien damit *prima vista* durch die neue Gesetzeslage überholt, zumal es auch im veröffentlichten Leitsatz zum Erkenntnis heißt: „Äquivalenzprinzip verfassungsrechtlich nicht geboten“.

7.3.3 Schlussfolgerungen aus dem „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis

Eine vom VfGH zu klärende Frage war, ob die über die traditionelle, höchstens 100 %ige Kostendeckung hinausgehende Gebührenerhebungsermächtigung als parallel dazu neu geschaffenes Erhebungsrecht der Gemeinden für eine Steuer (im finanzwissenschaftlichen Sinn) in maximal gleicher Höhe zu verstehen ist. Diese Frage wurde vom VfGH eindeutig verneint, da eine solche Steuer dem Gleichheitssatz und damit dem Verfassungsrecht zuwiderlaufen würde. Es wäre unsachlich und mit dem Gleichheitsgebot nicht vereinbar, nur den Benützern einer bestimmten Gemeindeeinrichtung oder -anlage eine die allgemeinen Haushaltserfordernisse der Gemeinde deckende Steuer aufzuerlegen. Die Doppeldeckungsermächtigung hingegen müsse so verstanden werden, dass ihre Ausschöpfung nur aus Gründen in Betracht komme, die mit der betreffenden Einrichtung *in einem inneren Zusammenhang* stünden, sei es, dass Folgekosten der Einrichtung finanziert werden, sei es, dass mit einer solchen Gebühr Lenkungsziele (z.B. ökologischer Art) verfolgt oder Rücklagen für eine Ausweitung der Einrichtung oder Anlage gebildet werden sollten, sei es auch nur, um Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Anrechenbarkeit bestimmter Kostenpositionen oder um Rechtsstreitigkeiten in Jahren mit unerwartet günstiger Einnahmenentwicklung zu vermeiden^[94]. Der VfGH hat seine fiskalische Interpretation des Äquivalenzprinzips also insofern modifiziert, dass die „*im weitesten Sinne*“ von einer Gemeindeeinrichtung oder -anlage verursachten Kosten an deren Benützer weitergegeben werden dürfen.

⁹² 867 Blg NR, 18. GP

⁹³ VfSlg. 16319/2001

⁹⁴ VfSlg. 16319/2001

Das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht - oder: Die Grenzen des freien Beschlussrechts

An der verteilungspolitischen Ebene des Äquivalenzprinzips konnte das „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis nichts ändern; die gesamtzulässigen Gebühren sind weiterhin auf die einzelnen Benützer nach sachlichen, mit der Benützung in Zusammenhang stehenden Kriterien zu verteilen. Dabei sind neben den verursachten Kosten (im weitesten Sinn) oder dem dem Benützer zugutekommenden Nutzen auch andere - sachliche - Gesichtspunkte, explizit nunmehr auch ökologische Überlegungen, als Maßstäbe denkbar⁹⁵].

7.3.4 Verwendung von Gebührenüberschüssen

Eine Verwendung der seit dem Perchtoldsdorf-Erkenntnis zulässigen Gebührenüberschüsse zur Deckung des allgemeinen Gemeindehaushalts ist grundsätzlich rechtswidrig. Werden aus Benützungsgebühren Überschüsse über die entstandenen Kosten hinaus erwirtschaftet, so ist auf die vorab bestimmte Verwendung dieser Überschüsse abzustellen. Sollen damit Folgekosten oder die spätere Erweiterung der betreffenden Gemeindeeinrichtung oder -anlage gedeckt werden, so sind an diesen Zweck gebundene Rücklagen zu bilden und im Bedarfsfall entsprechend aufzulösen. Fällt der ursprüngliche Zweck der Rücklagenbildung weg, so sind sie aufzulösen und - je nach Kostendeckungsgrad der Einrichtung - für eine Gebührensenkung heranzuziehen. Ohne den Umweg der Rücklagenbildung werden Überschüsse aus Gebühren in den allgemeinen Haushalt einfließen können, die aus ökologischen Erwägungen und mit Blick auf Lenkungseffekte kostenüberdeckend vorgeschrieben werden (BIWALD u. NIGL, 2007). Zu den ökologischen Überlegungen und Lenkungseffekten siehe Abschnitt 8.2.

⁹⁵ Die Möglichkeit der Einbeziehung ökologischer Überlegungen trägt den unionsrechtlichen Bestrebungen zur Verwirklichung des Verursacherprinzips (nach Art 191 (2) AEUV bzw. Art 14 (1) AbfallRRL (2008/98 EG)) insofern Rechnung, als dadurch externe Kosten verursachergerecht internalisiert werden können.

8 Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten

8.1 Die Bestimmung der Gebührenhöhe in der Finanzwissenschaft

WAGNER (1890, zitiert bei MEISEL (1926)) veranschaulicht die Bestimmung der Gebührenhöhe am Beispiel der historischen Entwicklung der Justizgebühren. Im Zuge der bürgerlichen Revolution wandelte sich demnach die feudal-ständische, grundherrliche Niedrige Gerichtsbarkeit in eine rein verstaatlichte Justiz. An die Stelle der Sporteln, die der Untertan den bediensteten Justiziaren als Entgelt für deren gerichtliche Handlungen zu entrichten hatte, traten die gesetzlichen Justizgebühren, in Österreich aufgrund des Gebührengesetzes vom 9. 2. 1850^[96]. Die Höhe dieser Justizgebühren orientierte sich an den vormaligen Sporteln der Justiziare, die den Hauptbestandteil der Dienstbezüge dieser Richter darstellten. Die Gebührenhöhe sollte also mit der geleisteten Arbeit in engem Zusammenhang stehen, wobei davon ausgegangen werden könne, dass bei dieser Gebührenfestsetzung auf die allgemeinen Preise und den Lebensstandard des richterlichen Berufsstandes entsprechende Rücksicht genommen wurde. Zur Gebührenhöhe führt STEIN (1871) aus, Leistungen eines Verwaltungsorgans sollten so abgegolten werden, dass jene Kosten gedeckt seien, welche ohne die Inanspruchnahme der Leistung nicht notwendig wären. Für Benützungsgebühren von Anlagen und Einrichtungen fordert Stein eine Höchstgrenze, die nie mehr als die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals, die Kosten ihrer Erhaltung und Verwaltung erreichen dürfe.

Dieser historischen finanzwissenschaftlichen Herangehensweise wird auch im neueren deutschen Schrifttum Rechnung getragen (BOHLEY, 2003), (BRÜMMERHOFF, 2007). BRÜMMERHOFF (2007, S. 705) stellt dazu fest, dass die schlussendliche Bestimmung der Gebührenhöhe abseits aller finanzwissenschaftlichen Definitionsarbeit eine politische Entscheidung bleiben müsse. MARTINI (2008, S. 583) formuliert es pointiert: „Die unpolitische Gebühr ist eine Chimäre.“, zumal deren Ausgestaltung und insbesondere deren Höhe auf den Vorgaben eines stets politisch agierenden Gesetzgebers^[97] beruhen muss.

8.2 Die Bestimmung der Gebührenhöhe nach der Judikatur - eine Abkehr von der Kostenrechnung?

Die (politischen) Vorgaben der Legislative haben der Prüfung durch die Judikative standzuhalten, deren Zielsetzung im Zusammenhang mit Gebühren der Schutz des Bürgers vor übermäßigen Eingriffen des Gesetzgebers in seine Rechte und sein privates Vermögen ist. Der VfGH hat zur Prüfung der Angemessenheit der Gebührenhöhe das Äquivalenzprinzip postuliert, das sich an den bei sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Verwaltung der Gemeindeeinrichtung oder -anlage entstehenden Vollkosten (dem (einfachen) jährlichen *Deckungserfordernis*) orientiert. Dem hat auch die in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum FAG 1993 ausdrücklich zum Ausdruck gebrachte Absicht des Gesetzgebers, „dass vom Äquivalenzprinzip abgegangen“^[98] werde, im Grunde nichts anhaben können. Auch ab 1993 können die Gemeinden den Benützern einer Gemeindeeinrichtung über die von ihr verursachten vollen Kosten hinaus keine zusätzliche, maximal 100 %ige ‚Steuer‘ (im finanzwissenschaftlichen Sinne) auferlegen. Die Gemeinden haben jedoch seit 1993 einen erheblich

⁹⁶ RGBI. 50/1850

⁹⁷ „Gesetzgebung ist Politik.“ (Schachtschneider, 2006, S. 19)

⁹⁸ 867 Blg NR, 18. GP

Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten

größeren Spielraum dahingehend, welche Kosten ‚im weitesten Sinne‘ der einzelnen Einrichtung oder Anlage zugerechnet werden können und dadurch die zulässige Gebührenobergrenze automatisch anheben. Zu finden und nachzuweisen ist der ‚innere Zusammenhang‘ der Kosten mit der Einrichtung, wobei dieser ‚innere Zusammenhang‘ nach der VfGH-Anforderung^[99] „nicht überspitzt streng“ (KAMPER, 2007, S 250 f.) auszulegen sein dürfte.

Da sowohl der Gesetzgeber^[100] als auch der VfGH in seinem „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis die Verfolgung ökologischer Überlegungen - und beabsichtigter Lenkungseffekte - als legitime Gründe einer über das Deckungserfordernis einer Vollkostenrechnung hinausgehenden Gebührensatzung nennen, ist den Gemeinden hier gestalterischer Spielraum eröffnet. Die Grenze dieses Spielraumes ist dort zu ziehen, wo ein ökologisch begründeter Zuschlag auf Dauer eine Kostenüberdeckung hervorruft, ohne den gewünschten Lenkungseffekt eintreten zu lassen. Beispielhaft sei hier ein Zuschlag auf an sich bereits kostendeckende Gebühren der Bioabfallentsorgung genannt, der nicht dazu führt, dass die Eigenkompostierung zunimmt und in Summe das gesamte Gebührenaufkommen wieder sinkt. Solchen mit gewünschten Lenkungseffekten begründeten Zuschlägen müssen nachvollziehbare Prognoserechnungen der Auswirkungen vorangestellt werden (KAMPER, 2007).

8.2.1 Das „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis zur Notwendigkeit der Kostenrechnung

Es ist die Frage zu klären, ob sich die Rechtsprechung de facto von ihrem Anspruch^[101], das ‚jährliche Deckungserfordernis‘ sei grundsätzlich auf Basis eines betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs zu ermitteln, gelöst hat. KAMPER (2007, S. 252) hält fest, dass der Gesetzgeber es „peinlich genau“ vermieden hat, den Ausdruck ‚Kosten‘ zu verwenden und anstatt dessen mit den Begriffen ‚Verzinsung‘ und ‚Tilgung‘ auf eindeutig zahlungsstrombezogene, pagatorische Ausdrücke zurückgegriffen hat. Dies beruhe keineswegs auf der betriebswirtschaftlichen Unbefangenheit des Gesetzgebers, sondern auf der Tatsache, dass die österreichischen Gemeinden ihr Rechnungswesen nach wie vor großteils nach kameralistischen Grundsätzen führen und die Überleitung von pagatorischen Ausgaben in Kosten einen vielfach nicht bewältigbaren Aufwand darstelle. Daher sei es einleuchtend, dass die gesetzliche Regelung den eingeschränkten Möglichkeiten vieler Kleingemeinden entgegenkomme und an jene zahlungsstromorientierten Daten anknüpfe, die der kommunale Rechnungsabschluss standardmäßig verfügbar mache. In diesem Lichte könne die ‚Doppeldeckungsermächtigung‘ des FAG 1993 als leicht nachvollziehbare Pauschalierungsregelung zum Ersatz der ‚echten‘ Kostenansätze verstanden werden, die sich ansonsten nur mittels Überleitung der Zahlungsstromgrößen des Rechnungsabschlusses in eine Kostenträgerrechnung ermitteln lassen (KAMPER, 2007).

Diese Pauschalierungsregelung sei als (widerlegbare) gesetzliche Vermutung zu interpretieren, dass bei Einhalten der kameralistischen 200 %-Obergrenze die Verhältnismäßigkeit der ‚echten‘, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten zum Gebührenaufkommen gegeben ist (KAMPER, 2007). Dieser Überlegung liegt die Tatsache zugrunde, dass eine Anzahl von betraglich wesentlichen Kosten (im Sinne einer Kostenrechnung) im kommunalen Rechnungsabschluss - der der Systematik einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung unterliegt - nicht vorkommen. Die (widerlegbare) Vermutung der 200 %-Pauschalierungsregelung ersetzt das Äquivalenzprinzip nicht, sondern ergänzt es. Ergibt sich

⁹⁹ Der VfGH erachtet einen solchen ‚inneren Zusammenhang‘ zwischen einer gemeindeeigenen Tierkadaver-Kühlanlage und den Kanalbenutzungsgebühren als gegeben (Erk B 635/98 v. 12.12.2001).

¹⁰⁰ 867 Blg NR, 18. GP

¹⁰¹ VfSlg 7583/1975; VfSlg 8847/1980

Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten

aus den (pagatorischen) Zahlen des Rechnungsabschlusses, dass das jährliche 200 %-Limit eingehalten wird, so ist auch eine Einhaltung des (mehrjährig kostenrechnerisch definierten) Äquivalenzprinzips zu anzunehmen. Sollten jedoch Umstände vorliegen, die diese Vermutung widerlegen, so tritt das Äquivalenzprinzip hervor und setzt die Doppeldeckungs-Pauschalannahme außer Kraft.

Dies entspricht dem im „Perchtoldsdorf“-Urteil vom VfGH angewandten Denkmodell: Die örtlichen Kanalbenützungsgebühren überstiegen zwar das (einfache) Deckungserfordernis für die Kanalanlage um rd. 17 %, dieser Überschuss wurde jedoch von der Gemeinde mit einem Zuschlag für den Straßenbau begründet, um die Folgekosten des Kanalbaus abzudecken. Damit war für den VfGH ein ausreichender ‚innerer Zusammenhang‘ der Kosten gegeben, um die Doppeldeckungs-Pauschalannahme zu stützen. Wäre die 100 %-Zuschlagsgrenze überschritten worden, so wäre die Verletzung des Äquivalenzprinzips evident gewesen. Im Perchtoldsdorfer Fall konnte eine genaue (betriebswirtschaftliche) Berechnung der Kosten unterbleiben, weil sich der Zuschlag noch innerhalb der 100 %-Grenze bewegte. Die Pauschalvermutung, dass die Überdeckung auf Kosten im ‚inneren Zusammenhang‘ mit der Anlage zurückzuführen war, konnte aufrecht erhalten werden.

Demnach befinden sich all jene Elemente, die in einem kommunalen Rechnungsabschluss nicht abgebildet sind, jedoch im Zuge einer betriebswirtschaftlichen Kostenträgerrechnung einer Einrichtung oder Anlage zugeordnet werden können, im ‚inneren Zusammenhang‘ mit dieser Einrichtung oder Anlage und rechtfertigen die 200 %-Deckungsvermutung. Zur endgültigen Prüfung der Einhaltung des Äquivalenzprinzips bleibt die betriebswirtschaftlich fundierte Kostenrechnung unerlässlich und kann von der parallel anzuwendenden 200 %-Pauschalierung keinesfalls ersetzt werden.

8.3 Die Ermittlung des Deckungserfordernisses aus dem kommunalen Rechnungswesen - eine schematische Darstellung

Das jährliche Deckungserfordernis ist die Grundgröße zur Bestimmung der Gesetzmäßigkeit der Höhe von Benützungsgebühren und ist nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus dem Rechnungswesen der Gemeinden zu ermitteln. Grundsätzlich besteht das kommunale Rechnungswesen aus dem Voranschlag und dem Rechnungsabschluss. Die gesetzlichen Bestimmungen dafür sind in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997)^[102] niedergelegt und betreffen neben den Rechenwerken der Gemeinden auch jene der Gemeindeverbände und Länder.

8.3.1 Voranschlag

Im Voranschlag sind prinzipiell alle Einnahmen und Ausgaben, die im Laufe eines Finanzjahres (= Kalenderjahr) voraussichtlich fällig werden, im Vorhinein und mit Bruttobeträgen zu veranschlagen. Zu unterscheiden ist zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Voranschlag. Einnahmen und Ausgaben gelten dann als außerordentlich, wenn sie der Art nach lediglich vereinzelt im Gemeindehaushalt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten. Die Gliederung hat nach haushaltswirtschaftlichen, funktionellen oder ökonomischen Gesichtspunkten zu erfolgen und durch die VRV 1997 detailliert geregelt.

¹⁰² BGBl. 787/1996 idgF.

Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen sind bei der in Frage kommenden Gemeindeeinrichtung oder -anlage als ordentliche Einnahmen zu veranschlagen. Die Höhe der zu erwartenden Gebühreneinnahmen beruht auf dem von der Gemeindevertretung zuvor zu fassenden Gebührenbeschluss und der daraus errechneten Prognose des Gebührenaufkommens.

8.3.2 Der Rechnungsabschluss der Gemeinden

Der Rechnungsabschluss ist für das abgelaufene Finanzjahr zu erstellen und umfasst den Kassenabschluss, die Haushaltsrechnung (Jahresrechnung), sowie die Vermögens- und Schuldenrechnung.

8.3.2.1 Kassenabschluss

Der Kassenabschluss ist das Ergebnis der Verwaltung aller baren und unbaren Geldbewegungen der Amtskassen. Er hat die gesamte Gebarung mittels Aufzeichnung aller Zahlungsströme nachzuweisen.

8.3.2.2 Haushaltsrechnung

Der für die Gebühren wesentliche Teil des Rechnungsabschlusses ist die Haushaltsrechnung, in der die innerhalb des Kalenderjahres angefallenen Einnahmen und Ausgaben - wiederum in Bruttobeträgen - aufzuzeichnen sind. Die Gliederung entspricht dabei jener des Voranschlages; für nicht veranschlagte, sog. außerplanmäßige Zahlungsströme sind besondere Einnahmen- bzw. Ausgabenkonten einzuführen. Die Haushaltsrechnung ist im Wesentlichen in eine SOLL- und eine IST-Spalte unterteilt, wobei die SOLL-Spalte die Beträge des Voranschlages beinhaltet. Die IST-Spalte wird mit den tatsächlich erfolgten Einnahmen- bzw. Ausgabenbeträgen des Kalenderjahres befüllt. Eine weitere Spalte dient der Erfassung von Abweichungen zwischen SOLL und IST, welche ggf. vom zuständigen Organ schriftlich zu erläutern sind. Als Saldo der Abweichungen ergibt sich der Überschuss bzw. der Abgang für das Finanzjahr.

8.3.2.3 Vermögens- und Schuldenrechnung

Die Vermögens- und Schuldenrechnung betrifft die ‚wirtschaftlichen Unternehmungen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit‘ der Gemeinden. Darunter fallen gem. § 16 VRV 1997 jene Einrichtungen der Gemeinden, die über eine vollständige Rechnungsführung verfügen, weitgehende Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion besitzen und mindestens zur Hälfte kostendeckend geführt werden. Gemäß Gliederungsvorschrift der VRV 1997 fallen ‚Betriebe der Müllbeseitigung‘ bei Erfüllen des § 16 VRV-Tatbestandes unter diesen Begriff, und es sind für sie Vermögens- und Schuldenrechnungen aufzustellen. Die Vermögens- und Schuldenrechnung entspricht einer vereinfachten Bilanz in Form der Gegenüberstellung ausgewählter Aktiva und Passiva und hat zumindest folgende Posten zu beinhalten:

als Aktiva:

- Sachanlagevermögen (ohne geringwertige Wirtschaftsgüter),
- Beteiligungen und Wertpapiere,
- Forderungen aus Darlehen, Kapital- und Geldanlagen;

als Passiva:

- Finanzschulden,
- Rücklagen.

Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten

Die Bewertung der Aktiva einer Gemeinde erfolgt zu Anschaffungspreisen, soweit diese vorliegen. Darin spiegelt sich der Gegensatz zwischen Kameralistik und Doppik wider. Das Gemeindevermögen ist nicht der Gewinnerzielung gewidmet, sondern dem Gemeinwohl und der Daseinsvorsorge verpflichtet. Die kommunale Infrastruktur soll nicht veräußert oder belastet werden, daher ergibt sich keine gesetzliche Notwendigkeit zur ‚marktgerechten‘ Bewertung des vorhandenen Vermögens oder der Berücksichtigung eines Wertverlustes durch Zeitablauf. Eine Abschreibung im kaufmännischen Sinne ist der Kameralistik daher fremd, zumal sie auch keinen Zahlungsstrom verursacht.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied manifestiert sich auf der Passivseite. Die ausgewiesenen Rücklagen stellen akkumulierte, per Beschluss angesparte Mittel mit zweckgebundener künftiger Verwendung dar. Nicht vorgesorgt wird jedoch z.B. für absehbare zukünftige Instandsetzungen oder zukünftige Ausgaben für Pensionen und Ruhensbezüge, was jeweils von beträchtlicher Höhe sein kann. Die in der Doppik dafür jährlich zu bildenden Rückstellungen haben in der Kameralistik keine Entsprechung, wiederum deshalb, weil ihnen kein unmittelbarer Zahlungsmittelabfluss entspricht.

8.3.3 Kostenrechnung in den Gemeinden - Gesetzeslage und Empfehlungen

Die für das kommunale Rechnungswesen maßgebliche Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997)^[103] enthält keine Verpflichtung zur Führung einer Kostenrechnung auf Gemeinde- oder Verbandsebene. Es hat der Rechnungshof des Bundes jedoch bereits 1994 in einer Stellungnahme an den Gebührenausschuss beim Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverband festgehalten, dass er in seinen Überprüfungen der Gemeinden und Gemeindeverbände auf entsprechende Kostenrechnungen zur Gebührenkalkulation achten wird (EGGER et al., 1997). Tatsächlich hat Rechnungshof in der Folge in seinen Prüfungsberichten mehrfach die Einführung von bedarfsgerechten Kostenrechnungssystemen auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände empfohlen. Diese Empfehlung wurde mit der notwendigen Schaffung nachvollziehbarer Grundlagen für die Gebührenkalkulation bzw. der Herstellung von Transparenz in Bezug auf die Verwendung von Gebührenüberschüssen begründet (RECHNUNGSHOF, 2000, 2006, 2012). Gemäß der verfassungsgesetzlichen Prüfkompetenz des Rechnungshofes (Art 127a B-VG) konnte diese Empfehlung nur an Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern (vor 2011: 20.000 Einwohner) ergehen.

Für die restlichen, kleineren Gemeinden ergibt sich die Empfehlung zur Führung einer Kostenrechnung aus einer im Jahr 2006 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgeschlossenen Vereinbarung über Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Kostenrechnungen sollen in sinngemäßer Anwendung der „Richtlinien zur Erstellung von Kostenrechnungen für Gemeinden (Kostenrechnungsrichtlinien - KRR)“ des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zumindest für Unternehmungen, Anstalten, Betriebe und betriebsähnlichen Einrichtungen der Gemeinden geführt werden (HAUTH, 2009). Darunter fallen auch kommunale Betriebe zur Abfallbeseitigung, wie etwa ein Recyclinghof. Was die österreichischen Städte betrifft, so haben drei Viertel davon die Einführung der Kostenrechnung in der Verwaltung bereits vor Jahren bewältigt (PRAMBÖCK, 2003). Über die aktuellen Verhältnisse in den Gemeinden sind keine Daten eruierbar, da keine Auskunftspflicht besteht. Einer verpflichtenden Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens aller Gemeinden auf Doppik

¹⁰³ BGBl. 787/1996 idgF.

Die Ermittlung der „richtigen“ Gebührenhöhe - öffentliche Leistungen und deren Kosten und Kostenrechnung steht der Österreichische Städtebund ablehnend gegenüber. Dies wird mit der lange geübten Praxis der Kameralistik, dem zu erwartenden Umstellungsaufwand und der empirisch nicht nachgewiesenen Effizienzsteigerung nach einer Umstellung begründet (STÄDTEBUND, 2009).

8.3.4 Überleitung von Größen des Rechnungsabschlusses in Kosten

Wie in Abschnitt 8.2.1 dargestellt, ist zur Überprüfung der Einhaltung des Äquivalenzprinzips bei der Gebührenhöhe das Deckungserfordernis in Höhe der nach betriebswirtschaftlichen Regeln ermittelten Kosten heranzuziehen. Das Deckungserfordernis entspricht dabei den unter Beachtung von Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit entstehenden Vollkosten der Gemeindeeinrichtung oder -anlage (vgl. Abschnitt 8.2). Dabei sind der Berechnung alle Kosten zugrunde zu legen, die durch die (An-)Schaffung, Erhaltung und den Betrieb der öffentlichen Einrichtung entstehen^[104].

Vor der Ermittlung der durch eine bestimmte Einrichtung anfallenden Kosten (Kostenstellenrechnung) ist eine Kostenartenrechnung samt Überleitung der kameralistischen Ausgaben in Kosten (Kostenüberleitung) durchzuführen, d.h. es sind die neutralen Ausgaben sowie die vermögenswirksamen Ausgaben auszuscheiden und kalkulatorische Kosten hinzuzufügen. Bei der Überleitung ist nach folgendem Schema vorzugehen:

Tabelle 1: Überleitung von kameralistischen Ausgaben in Kosten

AUSGABEN			
neutrale Ausgaben	kostengleiche Ausgaben		
		ausgabengleiche Kosten	Zusatzkosten
		KOSTEN	
<ul style="list-style-type: none"> • sachliche Abgrenzungen <ul style="list-style-type: none"> ○ Ausscheiden betriebsfremder Ausgaben (z.B. Bauhof) ○ Hinzuzählung zugehöriger Ausgaben (anteilige Verwaltung, Abfallberater, interne Leistungsverrechnung) • zeitliche Abgrenzungen <ul style="list-style-type: none"> ○ Ausscheiden periodenfremder Vorschüsse, Anzahlungen, u.ä. • Ausscheiden vermögenswirksamer Ausgaben <ul style="list-style-type: none"> ○ Investitionen ○ Tilgungen für Investitionsdarlehen ○ Bestandsveränderungen von Vorräten 	<ul style="list-style-type: none"> • Materialkosten • Betriebskosten • Instandhaltungskosten (lfd.) • Personalkosten 	<ul style="list-style-type: none"> • kalk. Abschreibung • kalk. Zinsen • kalk. Mieten • kalk. Wagnisse • Vorsorgen für Ruhensbezüge • Vorsorgen für Instandsetzungen (ao.) • Vorsorgen für Nachsorgekosten (insbes. bescheidmäßige Auflagen) 	

Quelle: in Anlehnung an Egger et al. (1997, S. 22 f.) und Homann (2006, S. 8 f.)

¹⁰⁴ VfSlg 7227/1973, S. 471.

8.3.5 *Kostenstellenrechnung*

Die Kostenüberleitung dient als Basis für die Weiterverteilung der Kosten auf die einzelnen Kostenstellen. Kostenstellen sind jene (betrieblichen) Einheiten, in denen im Rahmen der typischen Leistungserstellung Werte eingesetzt und verzehrt werden (BIWALD u. NIGL, 2007). Die Umlegung auf der einzelnen Kostenarten auf die Kostenstellen erfolgt auf Grundlage der „Betriebsdatenerfassung“, die zumindest ein an die Kostenrechnung adaptiertes Anlageverzeichnis, eine Personal-, Geräte- und Fahrzeugstundenverzeichnis, sowie eine Leistungsmengenerfassung beinhalten soll. Aus diesen Daten kann eine leistungsgerechte Kostenumlegung auf die Kostenstellen bewerkstelligt werden.

Mit der Zielsetzung einer abfallwirtschaftlichen Gebührenkalkulation empfiehlt der Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaftsverband die Einrichtung folgender Kostenstellen (EGGER et al., 1997):

- **Hauptkostenstellen**

- „Restmüll“ - Sammlung
- „Restmüll“ - Verwertung
- „Biomüll“ - Sammlung
- „Biomüll“ - Verwertung
- „Sperrmüll“ - Sammlung allgemein
- „Sperrmüll“ - Übernahme am Recyclinghof
- „Problemstoffe“ - evtl. mit Unterteilung in einzelne Problemstoffarten
- „Altstoffe“ - evtl. mit Unterteilung in Glas, Papier, Leichtstoffe einschließlich Metalle (entsprechend den beauftragten ARA-Branchenrecyclingunternehmen)^[105]

- **Hilfskostenstellen**

- Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich Abfallberater)
- allgemeine Verwaltung
- Umlagen anderer Kostenstellen (z.B. Bauhof)

Diese Hilfskostenstellen sind nach einem praktikablen und nachvollziehbaren Schlüssel (linear, gesamtkostenaliquot, personalkostenaliquot, leistungsmengenbezogen, arbeitszeitbezogen, nach sonstigen Kriterien) auf die Hauptkostenstellen umzulegen.

8.3.6 *Berücksichtigung von sonstigen Erlösen und Entgelten*

Mit der Umlage der Hilfskostenstellen auf die Hauptkostenstellen sind die Gesamtkosten der einzelnen Kostenstellen ermittelt. Für die Berechnung des (einfachen) Deckungserfordernisses im Sinne des FAG 2008 bedarf es abschließend noch der Berücksichtigung sämtlicher Erlöse und Entgelte (nicht Gebühren), die sich aus den abfallwirtschaftlichen Leistungen der Gemeinde ergeben. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Entgelte und Vergütungen aus den Verträgen der Gemeinden mit den ARA-Branchenrecyclinggesellschaften und sonstigen Veräußerungserlösen (z.B. für Altmetall). Diese Erlöse und Entgelte verringern das jährliche Deckungserfordernis der einzelnen Gemeindeeinrichtung bzw. -anlage.

¹⁰⁵ Vgl. Abschnitt 5.4

9 Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Dieser Abschnitt der Arbeit bearbeitet die Frage nach dem ‚richtigen‘ Ausmaß der von einer Gemeinde angebotenen Abfallwirtschaftsleistungen. In einem ersten Schritt wird als Richtschnur für die ‚Richtigkeit‘ des kommunalen Leistungsumfangs gemäß dem Legalitätsprinzip der gesetzliche Pflichtenkatalog der Gemeinden herangezogen. Es wird die Frage gestellt: „Erfüllt die Gemeinde ihre Aufgaben gesetzlich richtig?“, bzw. „Wie ist eine Übererfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu beurteilen?“.

In einem zweiten Schritt werden die Möglichkeiten des interkommunalen Effizienzvergleichs in Form eines Benchmarking der Gemeindeleistungen erörtert. Die dahinter stehende Frage lautet: „Erledigt die Gemeinde ihre Aufgaben vergleichsweise richtig?“. Als Beispiel eines solchen Benchmarking werden die Kennzahlen des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘ herangezogen sowie Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Als Alternative zum Effizienz-Benchmarking wird schließlich das Effektivitäts-Benchmarking vorgestellt. Für diese Art des Gemeindevergleichs werden die Wirkungen der angebotenen Leistungen auf die Gemeindebürger verglichen und mit den dafür aufgewendeten Gebühren ins Verhältnis gesetzt. Messgröße der Wirkung ist der beim Bürger erzielte Nutzen je Gebühren-Euro.

9.1 Effizienzprüfung nach dem Legalitätsprinzip - der ‚Performance Audit‘ des Rechnungshofes

Aufgrund Art 119a B-VG haben sowohl der Bund als auch das Land das Aufsichtsrecht über die Gemeinden. Dieses Aufsichtsrecht erstreckt sich auf die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden und insbesondere auch darauf, dass die Gemeinden die ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben auch tatsächlich erfüllen. Zusätzlich hat das Land das Recht, in Ausübung seiner Aufsichtspflicht die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hin gemäß Gemeindeordnung selbst oder durch den Landesrechnungshof überprüfen zu lassen. Im Land Salzburg wird die Gemeindeaufsicht vom Referat ‚Gemeindeaufsicht und Gemeinderecht‘ des Landes wahrgenommen. Zur Gebarungskontrolle von Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ist gem. Art 127a (1) B-VG der Rechnungshof berufen, der diesfalls gem. Art 122 (1) B-VG als Organ des jeweiligen Landtages tätig wird. Aufgrund Art 127a (1) B-VG, wortgleich mit § 18 (1) Rechnungshofgesetz 1948, hat sich die Überprüfung der Gemeinden auf die ziffernmäßige Richtigkeit der Gebarung, auf ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken. Funktional ergibt sich eine auch vom Rechnungshof angewandte Zweiteilung der Prüfungshandlungen in einen ‚Financial Audit‘ des vorhandenen Rechnungswesens und einen ‚Performance Audit‘ der Gemeindeleistungen, der deren Gesetzmäßigkeit sowie die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zum Prüfungsgegenstand hat (ITOSAI, 2001, Tz 39 f.).

Ausgangspunkt des Performance Audit ist das durch das abfallwirtschaftliche Handeln der Gemeinde zu erreichende Ziel der gesetzmäßigen Auftragserfüllung. Dieses Ziel ist unter Einhaltung der Maßstäbe der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erreichen, wobei unter Sparsamkeit die Ausgabenminimierung und unter Wirtschaftlichkeit das

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

bestmögliche Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu verstehen sind. Zweckmäßig ist eine Vorgehensweise dann, wenn aus mehreren wirtschaftlichen Möglichkeiten jene gewählt wird, die der Zielerreichung bestmöglich entspricht (SPOHN et al., 2011).

Ein solcher Performance Audit hat somit folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Wurde der gesetzliche abfallwirtschaftliche Aufgabenkatalog unter Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Ziele und Grundsätze erfüllt?
- (2) Erfolgte die Aufgabenerfüllung nach den Maßstäben der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit?
 - a. Wurden die Mittel zur Zielerreichung effizient eingesetzt?
 - b. Ergibt sich durch Outsourcing Optimierungspotential?
- (3) Wurde der Aufgabenkatalog übererfüllt?
 - a. Gesah die Übererfüllung/Zielausweitung zum zusätzlichen Nutzen der Gemeindebürger?
 - b. Erfolgte diese Übererfüllung in sparsamer und wirtschaftlicher Weise?

Tabelle 2 gibt die Auflistung der wesentlichen gesetzlichen Pflichten der Gemeinden (siehe Abschnitt 5.6) samt dem möglichen Grad der Aufgabenerfüllung wieder. Daraus ist ersichtlich, dass gewisse Pflichtaufgaben einer Übererfüllung nicht zugänglich sind, etwa die Vorbildwirkung der Gemeinde oder ihre Teilhabe an einem regionalen Abfallverband. Entscheidet sich eine Gemeinde, dass der ‚normierte‘ abfallwirtschaftliche Aufgabenkatalog übererfüllt werden soll, so ist die direkte Vergleichbarkeit mehrerer Gemeinden bezüglich der Effizienz ihres Mitteleinsatzes nicht mehr gegeben. Der Performance Audit nach dem Legalitätsprinzip kann damit über die Einzelbetrachtung einer Gemeinde nicht hinausgehen, was dem Charakter einer gesetzlichen Gebarungsprüfung durchwegs entspricht.

Die Entscheidung zur Übererfüllung des gesetzlichen Pflichtenkataloges ist eine Entscheidung auf politischer Ebene der Gemeinde. Politische Entscheidungen fällt regelmäßig die Gemeindevertretung (der Gemeinderat) als willensbildendes Organ der Gemeinde (§ 19 Sbg. GemO 1994), allenfalls gestützt auf Akte der unmittelbaren Demokratie (Bürgerabstimmung, Bürgerbefragung oder Bürgerbegehren, §§ 67 - 74 Sbg. GemO 1994). Die Besorgung der Vollziehung solcher politischer Entscheidungen obliegt dem Gemeindevorstand (einschließlich dem Bürgermeister) als oberstem Organ der Gemeindeverwaltung im selbständigen Wirkungsbereich (§ 34 Sbg. GemO 1994). Eine Aufgabenübererfüllung oder Zielausweitung über den gesetzlichen Pflichtenkatalog der Gemeinden hinaus ist nur dann statthaft, wenn die dafür verwendeten öffentlichen Mittel in wirtschaftlicher Weise, das heißt, im bestmöglichen Verhältnis von zusätzlichen Kosten und dadurch zusätzlich geschaffenem Nutzen für die Gemeindebürger eingesetzt.

Um die verschiedenen abfallwirtschaftlichen Leistungserbringungen einzelner Gemeinden im Sinne eines interkommunalen Effizienzvergleichs gegeneinander abwägbar zu machen, bedarf es eines Konzepts, das vergleichbare Kennzahlen zur Leistungsbeurteilung hervorbringt. Ein solches Konzept stellt das Benchmarking dar.

Tabelle 2: Abfallwirtschaftliche Pflichtaufgaben und deren Grad der Erfüllung

Abfallwirtschaftliche Pflichtaufgaben der Gemeinden	nicht erfüllt	zu 100 % erfüllt	übererfüllt
Vorbildwirkung bei der Abfallvermeidung			
regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit und Abfallberatung			
Erlassung einer Abfuhrordnung und eines Abfuhrplans			
Festsetzung und Vorschreibung eines Tarifs für die Abfallgebühr (samt einer Ersatzgebühr für „Entpflichtete“)			
Teilhabe an regionalen Abfallverbänden für die Abfallbehandlung			
Datenbereitstellung für den Landesabfallwirtschaftsplan			
mind. vierwöchentliche Abfuhr der Hausabfälle			
mind. zweiwöchentliche Abfuhr der biogenen Abfälle			
Bereitstellung von Einrichtungen zur Erfassung sperriger Abfälle im erforderlichen Umfang			
Bereitstellung von Einrichtungen zur Erfassung von Altstoffen im erforderlichen Umfang			
Bereitstellung von Einrichtungen zur Erfassung von biogenen Abfällen im erforderlichen Umfang			
Bereitstellung von Einrichtungen zur Erfassung von Problemstoffen im erforderlichen Umgang			
Bereitstellung einer Sammelstelle für Elektroaltgeräte			
Sicherstellung der Wiederverwendung bzw. Verwertung von gesammelten Elektroaltgeräten			
Einhaltung der Dokumentations- und Meldepflichten als Abfallsammler (insbesondere für Elektro-Altgeräte, Batterien, etc.)			
Entfernung von „wildem“ Abfallablagerungen im Gemeindegebiet			

Quelle: eigene Darstellung

9.2 Effizienzkontrolle mittels Benchmarking

Überlegungen zur europaweiten Liberalisierung bestimmter „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (EUROP. KOMMISSION, 2004, 2007) samt Infragestellung des historisch gewachsenen Monopols der Kommunen bei Haushaltsabfällen setzen die Gemeinden seit geraumer Zeit einem erhöhtem Transparenzdruck aus. Diese Transparenz wird von Seiten der Privatwirtschaft seit Längerem insbesondere bezüglich der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungserbringung und insbesondere jener der abfallwirtschaftlichen Leistungen gefordert; gleichzeitig werden Optimierungspotentiale in Bezug auf die Gebührenhöhe behauptet, die ursächlich mit dem kommunalen Leistungsumfang und den von diesen Leistungen verursachten Kosten zusammenhängen (BAUM et al., 2000). Diese Kosten sind wiederum die gesetzliche Richtschnur zur Gebührenbemessung nach dem Äquivalenzprinzip.

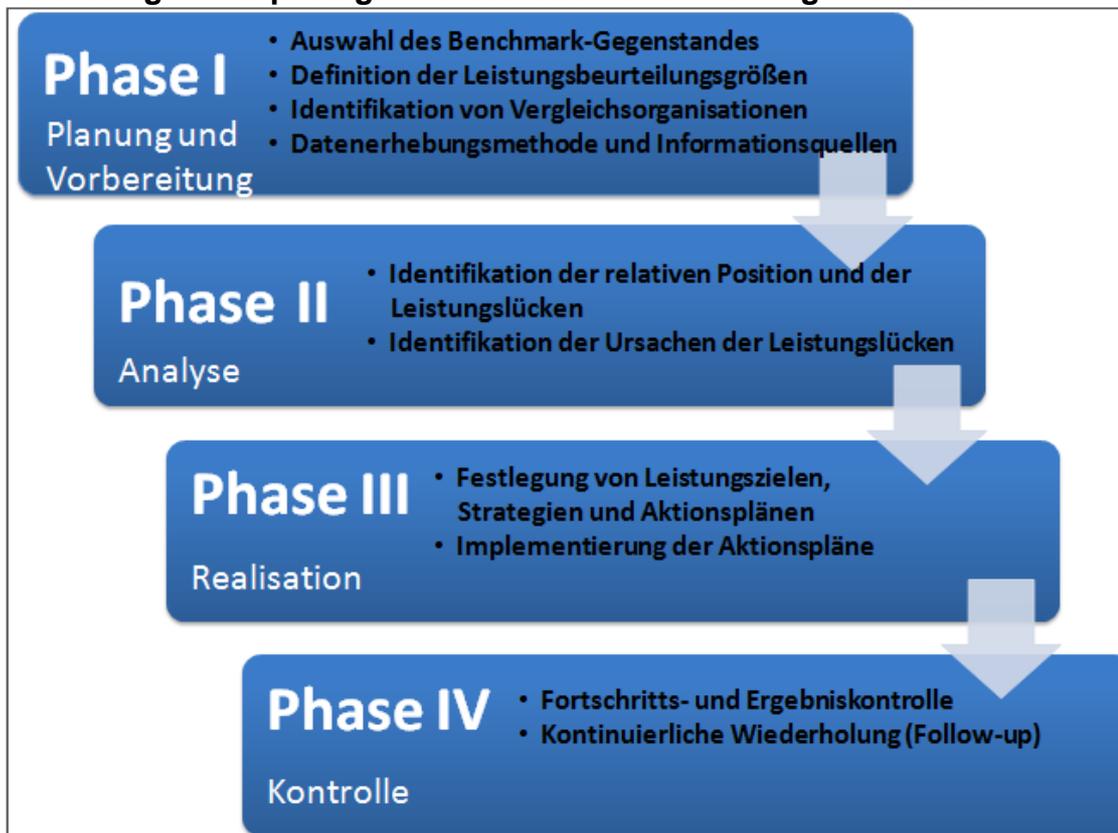
Dem geäußerten Wunsch nach mehr Transparenz und Effizienz kommt das Konzept des ‚New Public Management‘ entgegen, welches den Schwächen des Handelns im öffentlichen Sektor durch verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Prinzipien und Werkzeuge begegnet. In der kommunalen Abfallwirtschaft wird seit geraumer Zeit das Controlling-Instrument des Benchmarking eingesetzt, welches als Wettbewerbssurrogat dienen soll.

9.2.1 Grundprinzipien und Phasen des Benchmarking-Prozesses

Das dem betriebswirtschaftlichen Bereich des Finanzcontrollings entstammende Instrument des Benchmarking hat seit seiner erstmaligen Anwendung Ende der 1970er Jahre eine generationenhafte Weiterentwicklung durchgemacht. Aus dem ursprünglich reinen Cost-Controlling (d.h. einem internen und/oder externen Vergleich von Finanzkennzahlen) hat es sich zu einem mehrdimensionalen Werkzeug zum Aufzeigen von betrieblichem Optimierungspotential gewandelt (BREISIG, et al. 2004). Der Grundgedanke des Benchmarking ist der Vergleich mehrerer Organisationen in verschiedenen Dimensionen (z.B. Wertschöpfungsstufen/Kostenstellen/Einzelprozesse) hinsichtlich verschiedener (qualitativer/quantitativer, monetärer/nicht-monetärer, etc.) Merkmale. Aus diesem Vergleich ist jene Organisation zu identifizieren, das ‚best practice‘ in der jeweiligen Dimension anwendet, also den Spitzenwert erzielt. Daraufhin werden die relativen Positionen der anderen Organisation in der jeweiligen Dimension festgestellt, die Differenz (das Optimierungspotential) zur ‚best practice‘-Organisation und die Gründe der Differenz festgestellt. Es gilt der Grundsatz: „Lerne vom Besten“ (BRAUWEILER et al., 2008, S. 102). Ziel ist jedoch nicht das Imitieren des ‚Klassenbesten‘, sondern das Entwickeln eigener Ideen unter Berücksichtigung der eigenen Rahmenbedingungen. Ansonsten besteht die Gefahr, die angestrebte Optimierung der Gesamtleistung aus den Augen zu verlieren und die volle Konzentration auf einzelne Dimensionen zu richten (BAUM et al., 1999). Ein weiteres wesentliches Merkmal von Benchmarking-Prozessen ist deren Kontinuität durch regelmäßige Follow-up-Vergleiche und eine dadurch beabsichtigte dynamische Systemveränderung innerhalb der Organisation.

Ein idealtypischer vierphasiger Benchmarking-Prozess wird in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Vierphasiger Aufbau des Benchmarking-Prozesses



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BAUM et al. (2000, S. 713)

9.2.2 Benchmarking der kommunalen Abfallwirtschaft in Österreich - Projekt „Österreichischer Abfallspiegel“

Seit dem Jahr 2008 wird im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung, seit 2011 in Zusammenarbeit mit dem Land Niederösterreich, eine statistische Auswertung der abfallwirtschaftlichen Leistungen der steirischen und nunmehr aller österreichischen Gemeinden bzw. Abfallverbände unter dem Titel ‚Österreichischer Abfallspiegel‘ angeboten (INFA, 2011). Aus den mittels eines umfangreichen Excel-Fragebogens erhobenen Daten werden daraus regelmäßig Kennzahlen für die einzelnen Gemeinden abgeleitet und verglichen. Ziel ist eine Standortbestimmung der jeweiligen Gemeinde in ihrer abfallwirtschaftlichen Leistungserbringung im Vergleich zum österreichweiten Durchschnitt (vgl.

Abbildung 1- Phasen I und II). Damit soll Optimierungspotential aufgezeigt und die Entwicklung der einzelnen Gemeinden im Zeitverlauf dargestellt werden (vgl.

Abbildung 1- Phasen III und IV).

9.2.2.1 Vorgehensweise

Für den ‚Österreichischen Abfallspiegel‘ werden die Strukturdaten der einzelnen Gemeinden (Einwohnerzahl, Anzahl der Haushalte, Fläche, Gästenächtigungen, u.ä.) sowie die jeweiligen Erfassungsmodalitäten für die Abfallarten Restabfälle, Sperrmüll, Bioabfall, Altpapier und den ‚Gelben Sack‘ (insbesondere Abfuhrfrequenz, Behälterstatistik, erfasste Mengen und Kosten der Erfassung, sonstige anfallende Kosten, Höhe der Erlöse und Gebühren) abgefragt. Weiters werden bezüglich des Altstoffsammelzentrums u.a. die Öffnungszeiten, angebotenen Services, Personalstunden, angelieferte Mengen, verursachte Kosten und Erlöse erhoben (INFA, 2011a).

Um den Fremdenverkehr in den einzelnen Gemeinden zu berücksichtigen, werden vorab zu den mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohnern anteilig sowohl die Zweitwohnsitze (v.a. Ferienwohnungen) als auch die verzeichneten Gästenächtigungen einbezogen. Daraus ergibt sich ein im Vergleich zur Anzahl der Hauptwohnsitzer höherer Einwohnernormwert (EW), der zur Kennzahlenermittlung angewandt wird. Ebenso werden die verschiedenen in Verwendung stehenden Behältergrößen und -typen mittels Leistungsfaktoren gewichtet. Eine Norm-Behältereinheit (BE) entspricht dabei dem gängigen fahrbaren Kunststoffbehälter mit einem Volumen von 120 bis 360 l (INFA 2011).

9.2.2.2 Ausgewählte Effizienz-Kennzahlen des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘

Für die regelmäßig im Holsystem gesammelten Fraktionen Restabfälle, Bioabfall und Altpapier werden im Wesentlichen folgende Kennzahlen ermittelt:

Tabelle 3: Ausgewählte Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels für die Fraktionen Restabfälle, Bioabfall und Altpapier

Kennzahl	Einheit	Berechnung
bereitgestelltes Behältervolumen	l/(EW*a)	(Behältervolumen pro Jahr) / (Einwohnernormwert)
einwohnerspezifische Menge	kg/(EW*a)	(Abfallmenge pro Jahr) / (Einwohnernormwert)
Kosten Behandlung pro Menge	€/Tonne	(Behandlungskosten pro Jahr) / (Menge pro Jahr)
Kosten Sammlung pro Menge	€/Tonne	(Sammlungskosten pro Jahr) / (Menge pro Jahr)
Gesamtkosten pro Menge	€/Tonne	(Gesamtkosten pro Jahr) / (Menge pro Jahr)
Gesamtkosten pro Einwohner und Jahr	€/(EW*a)	(Gesamtkosten pro Jahr) / (Einwohnernormwert)
Sammelkosten pro Behältereinheitenleerung	€/BE-Leerung	(Sammelkosten pro Jahr) / (Behältereinheitenleerungen pro Jahr)

Quelle: INFA (2011) - eigene Darstellung

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Einen weiteren Untersuchungsschwerpunkt des Österreichischen Abfallspiegels stellen die kommunalen Altstoffsammelzentren (ASZ) dar. Es wird einerseits der gebotene Serviceumfang, insbesondere in Form der Öffnungszeiten und Ausstattung, erhoben, andererseits werden die Kosten und Erlöse der Recyclinghöfe abgefragt. Dementsprechend werden u.a. folgende Kennzahlen ermittelt:

Tabelle 4: Ausgewählte Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels bezüglich der kommunalen Altstoffsammelzentren (ASZ)

Kennzahl	Einheit	Berechnung
Betreute Einwohner pro ASZ	EW / ASZ	(Einwohnernormwert) / (Anzahl der ASZ)
Mitarbeiterminuten Betreuung pro Einwohner und Jahr	min / (EW*a)	(Zeitaufwand ASZ-Betreuung pro Jahr) / EW
Anlieferungen pro Öffnungsstunde	Anlief. / h	(Anzahl der Anlieferungen pro Jahr) / (Öffnungsstunden pro Jahr)
Durchsatzmenge pro Öffnungsstunde	kg / h	(Anlieferungsmenge pro Jahr) / (Öffnungsstunden pro Jahr)
Durchsatzmenge pro Einwohner und Jahr	kg (EW*a)	(Anlieferungsmenge pro Jahr) / (EW im Einzugsgebiet des ASZ)
Personalkosten je Öffnungsstunde	€/h	(Personalkosten ASZ-Betreuung) / (Anzahl Öffnungsstunden pro Jahr)
Betriebskosten pro Öffnungsstunde	€/h	(Betriebskosten pro Jahr) / (Öffnungsstunden ASZ pro Jahr)
Betriebskosten pro Einwohner	€/(EW*a)	(Betriebskosten pro Jahr) / (EW im Einzugsbiet des ASZ)
Kapitalkosten pro Einwohner	€/(EW*a)	(Kapitalkosten des ASZ pro Jahr) / (EW im Einzugsbiet des ASZ)
Erlöse pro Einwohner	€/(EW*a)	(Erlöse pro Jahr) / (EW im Einzugsbiet des ASZ)
Gesamtkosten pro Einwohner (abzügl. Erlöse des ASZ)	€/(EW*a)	[(Personal-, Betriebs-, Kapital- und Entsorgungskosten pro Jahr) abzügl. (Erlöse pro Jahr)] / (EW im Einzugsbiet des ASZ)

Quelle: INFA (2011) - eigene Darstellung

Weiters wird untersucht, in welchem Umfang zu welchen Kosten von den Gemeinden mobile Sammlungen von Sperrmüll, Altholz und Altmetallen außerhalb der Altstoffsammelzentren durchgeführt werden. Abschließend erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Kostendeckung der kommunalen Abfallwirtschaftsleistungen. Dafür werden die erhobenen Gebühren, Verwertungserlöse und sonstigen Einnahmen der Gemeinde addiert und den Gesamtkosten gegenübergestellt

Tabelle 5: Kennzahlen des Österreichischen Abfallspiegels bezüglich Gesamtkosten und gesamten Einnahmen und Erlösen

Kennzahl	Einheit	Berechnung
Gesamtkosten Abfallwirtschaft	€ / EW*a	(Gesamtkosten pro Jahr) / EW
gesamte Gebühreneinnahmen, Erlöse und sonstige Einnahmen	€ / EW*a	[(Gebühren pro Jahr) + (Verwertungserlöse pro Jahr) + (sonstige Einnahmen pro Jahr)] / EW

Quelle: INFA (2011) - eigene Darstellung

9.2.2.3 Schwächen des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘ und Lösungsmöglichkeiten

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für planvolle Benchmarking-Untersuchungen ist, dass die zu vergleichenden Organisationseinheiten (zumindest) ähnliche Leistungsstrukturen aufweisen. Ansonsten lassen sich fundierte Aussagen über die Ursachen von möglichen Effizi-

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

enz- und Effektivitätsunterschieden nicht treffen (CANTNER u. PITSCHKE, 2008). Den Verfassern des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘ ist bewusst, dass sich die untersuchten Gemeinden und Verbände „aufgrund der zumeist unterschiedlichen abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen [...] nur schwer miteinander vergleichen“ lassen (INFA, 2011, S. 24). Diese systematische Unschärfe wird jedoch zugunsten eines prägnanten Ampel-Bewertungssystems in Kauf genommen.

Dem Benchmarking des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘ unterzogen sich 2011 rd. 400 Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände, deren Einwohnerzahl zwischen 300 und 300.000 variiert (INFA, 2011). Den unterschiedlichen demographischen Gegebenheiten (etwa bezüglich Einwohnerzahl, der Siedlungsstruktur oder Einwohnerdichte im Dauersiedlungsraum) bzw. topographischen Eigenschaften der Gemeinden (z.B. Ausprägung der Verkehrsinfrastruktur und Entfernung zur Behandlungsanlage) wird im Abfallspiegel nicht Rechnung getragen. Sowohl eine geringere Besiedlungsdichte als auch eine größere Entfernung zur Behandlungsanlage steigern den Anteil an unproduktiven Zwischenfahrten bei der Abfallerfassung, was den Sammelaufwand für solche Gemeinden zwangsläufig erhöht (ECONUM, 2006) und eine entsprechende Gruppierung der Gemeinden rechtfertigt.

Gemeinden mit hoher Tourismusintensität haben eine Entsorgungsinfrastruktur zu erhalten, die auf Spitzenzeiten in der Hochsaison ausgelegt sein muss (MÜLLER, 2007). Die erhöhten Kosten der Anschaffung und Instandhaltung der Infrastruktur sowie der v.a. personellen Unterauslastung in der Nebensaison fallen bei Gemeinden ohne Fremdenverkehr nicht an. Damit ist eine separate Zusammenfassung von Gemeinden von zumindest überörtlicher touristischer Bedeutung (Wintersportorte, Kurorte, u.ä.) sinnvoll.

Ein weiteres Gruppierungskriterium stellt das Ausmaß dar, in dem die abfallwirtschaftlichen Leistungen von den Gemeinden selbst erbracht oder zugekauft („outsourced“) werden. Im ‚Österreichischen Abfallspiegel‘ wird auf dieses Charakteristikum kein Bedacht genommen.

Schließlich ist die Berücksichtigung der Art des kommunalen Rechnungswesens wesentlich für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit von Kosten- und Erlöskennzahlen. Dafür ist es Voraussetzung, dass die zugrunde liegenden Messwerte nach einem standardisierten Verfahren ermittelt worden sind. Es ist anzunehmen, dass die für den ‚Österreichischen Abfallspiegel‘ abgefragten Werte mangels vorhandener kommunaler Kostenrechnungen in aller Regel aus den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden stammen. Dadurch muss dem ‚Österreichischen Abfallspiegel‘ ein hilfswesiger Kostenbegriff zugrunde gelegt werden, der durch die Zahlungsstromorientierung des Rechnungsabschlusses seine Grenzen findet. Kommunale Rechnungsabschlüsse beinhalten naturgemäß keine Rückstellungen oder kalkulatorische Zusatzkosten, sind nicht zwingend periodenrein und können damit den Anspruch auf Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Daten nicht erfüllen (siehe Abschnitt 8.3.4).

Zur Erhöhung der Aussagekraft des Kennzahlenvergleichs wäre es somit zielführend, eine vorbereitende Gruppierung der Gemeinden nach bestimmten Merkmalen vorzunehmen und sodann innerhalb dieser Gruppen einen Benchmarking-Vergleich durchzuführen. Folgende Merkmale bieten sich für die Unterteilung der Gemeinden an:

- (1) Gemeindegröße (Hauptwohnsitzer plus Gästenächtigungen/365),
- (2) Siedlungsdichte (Hauptwohnsitzer je km² Dauersiedlungsraum),
- (3) Tourismusintensität,

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

- (4) Grad des Fremdleistungstiefe in der Abfallwirtschaft (Outsourcing-Grad),
- (5) Art des Rechnungswesens (Kameralistik bzw. kaufmännisches Rechnungswesen).

9.3 Effektivitäts-Benchmarking als Alternative zum Effizienz-Benchmarking

Einen anderen Ansatz als die Überprüfung der Effizienz der Mittelverwendung mittels Benchmarking der Inputfaktoren - und insbesondere ihrer Kosten - stellt der Vergleich der Resultate der kommunalen Leistungserstellung im Sinne eines Output-Benchmarking dar. Verglichen werden die abfallwirtschaftlichen Leistungen der verschiedenen Gemeinden nach dem Ausmaß an Nutzen, den sie beim Bürger stiften. Der Fokus bei diesem Leistungs- bzw. Produktbenchmarking liegt somit beim Gemeindebürger, dem Nachfrager und oftmals ‚Kunden kraft Gesetz‘ der Gemeindeleistungen. Die zentrale Maßzahl ist der Nutzen, den die angebotenen Kommunalleistungen dem Bürger stiften. Dieser Nutzen wird kann den dafür fälligen Gebühren (pro Kopf bzw. pro Haushalt) gegenübergestellt werden. Daraus ergibt sich der Quotient [Nutzen je €], der gemeindeübergreifend verglichen werden kann.

Der individuelle Nutzen leitet sich aus den individuellen Präferenzen eines Einzelnen bzw. eines Haushaltes ab und ist ordinal nach einer Rangordnung alternativer Güter- bzw. Leistungsbündel ordenbar. (DEMMLER, 2000). Umgelegt auf Gemeindeebene ergibt das ebenso viele mögliche Präferenzrangordnungen wie Haushalte in der Gemeinde, was für einen Benchmarking-Prozess nicht zweckmäßig ist. BERGAUER (2010) hat den Abfallverband Tirol Mitte (ATM) eine praktikable Methode entwickelt, die auf einer Normierung der Präferenzen durch die Schaffung fiktiver Norm-Haushalte beruht. Diese Methode findet seit 2011 auch im ‚Österreichischen Abfallspiegel‘ Anwendung. Die Grundzüge dieser Methode nach BERGAUER (2010) werden im Folgenden dargestellt.

9.3.1 Festlegung von fiktiven Norm-Haushalten mit Norm-Präferenzen

Für die Vereinheitlichung der Präferenzrangordnungen werden zwei normierte ‚Musterhaushalte‘ von zwei bzw. vier Personen mit bestimmten Merkmalen wie Abfallaufkommen, Wohnverhältnissen, Alter und Beruf, Mobilität, Abfalltrennverhalten, Internetzugang, usw. definiert. Die Merkmale der beiden Musterhaushalte sind in Tabelle 6 aufgelistet.

Diese Musterhaushalte werden als fiktive Normkunden in sämtliche zu bewertenden Gemeinden entsandt. Dort treffen sie fiktiv auf das örtliche Angebot an kommunalen Abfallservices und werden mit ihrem Norm-Abfallaufkommen dem örtlichen Gebührentarif unterworfen. Die beiden Musterhaushalte sind mit unterschiedlichen Sets an Präferenzen bezüglich kommunaler Abfalldienstleistungen ausgestattet. Diese Präferenzunterschiede ergeben sich aus den verschiedenen Lebensphasen, Konsumverhalten, Wohnumfeldern, Arten des Informationstransfers, usw. der beiden Norm-Haushalte. Dadurch kommt es zu unterschiedlichen Gewichtungen des individuellen Nutzens bestimmter Leistungen für den jeweiligen Haushalt. So ist beispielsweise ein an Freitagen und Samstagen geöffneter Recyclinghof für den berufstätigen Musterhaushalt 2 wichtiger und nützlicher als für den Pensionistenhaushalt 1.

Tabelle 6: Musterhaushalte 1 und 2 sowie deren Merkmale

Merkmale		Musterhaushalt 2
Beschreibung	Pensionistenhaushalt	Familie mit 2 Kindern
Wohn-Eigenschaften	2-3 Zimmerwohnung kein Garten mobil	Haus mit Garten keine Eigenkompostierer mobil
Alter / Beruf	60 + Pensionisten	ca. 40 Jahre beide berufstätig (40 h/20 h) Kinder 8 - 12 Jahre
Informationen über Internet	kein Internetzugang	Internetnutzer
Abfalltrennmoral	sehr gute Abfalltrenner gute Bioabfalltrenner	Kinder sind umweltbewusst gute Bioabfalltrenner
Restabfallmenge pro Jahr	540 l / 81 kg	840 l / 126 kg
Bioabfallmenge pro Jahr	250 l / 100 kg	500 l / 200 kg
Sperrabfallmenge pro Jahr	500 l / 50 kg	1000 l / 100 kg
Behältervolumen Restabfall (*)	120 l	240 l
Behältervolumen Bioabfall (*)	120 l	240 l
Abholintervall Restabf. / Bio (*)	2 Wochen / längstmöglich	2 Wochen / längstmöglich

Quelle: BERGAUER (2010), eigene Darstellung, eigene Ergänzungen, mit (*) gekennzeichnet

9.3.2 Bestimmung der Nutzwerte der Haushalte

Zur Festlegung der Präferenzen der beiden Musterhaushalte wendet BERGAUER (2010) eine vereinfachte Form der Nutzwertanalyse an. In dieser Nutzwertanalyse wird beiden Haushalten eine Aufzählung der möglichen abfallwirtschaftlichen Gemeindeleistungen vorgelegt, welche in Form eines Scoring-Modells nach ihrem Nutzen gewichtet werden sollen. Die Gewichtung der einzelnen Leistungen erfolgt im Zuge der Beantwortung folgender Frage:

- „Für welche Abfallwirtschaftsleistungen sollen Ihre Gebühren verwendet werden? Welche Serviceleistungen sind (ge)wichtiger, welche weniger?“

Die mehr als 50 vorgeschlagenen Leistungen werden in vier Kategorien abgefragt. Die Unterteilung erfolgt in die Teilbereiche

- (1) Allgemeines/Verwaltung,
- (2) Öffentlichkeitsarbeit,
- (3) Recyclinghof/sonstige Bringsysteme, und
- (4) Abfallerfassung im Holsystem.

Die Nutzwertanalyse bedarf der vorherigen Klassifizierung der Gemeindehaushalte und deren repräsentativer Befragung. Für die vorliegende Arbeit wurde eine solche Befragung nicht durchgeführt. Die verwendeten Daten und Gewichtungen beruhen allesamt auf den Schätzungen des Verfassers und dienen der Veranschaulichung des Modells. In

Tabelle 7 ist der Bereich (1) ‚Allgemeines/Verwaltung‘ samt einer beispielsweise Gewichtung der möglichen Leistungen durch die beiden Haushalte dargestellt. Die vollständige Liste der Leistungen samt deren Bewertungen ist in Anhang A: Abfrage von Nutzwerten zur Präferenzgewichtung zweier Musterhaushalte“) dargestellt.

Tabelle 7: Abfrage und beispielsweise Nutzwertgewichtung des Leistungsteilbereichs 'Allgemeines/Verwaltung durch die fiktiven Musterhaushalte 1 ("Pensionisten") und 2 ("Jungfamilie")

Leistung	un- wichtig (0)	wenig wichtig (1)	wichtig (2)	sehr wichtig (3)	Nutzwert (0 bis 3)	
					„Pens.“	„Jungf.“
Allgemeines/Verwaltung						
Vorbildwirkung der Gemeinde / internes Abfallmanagement					3	2
schnelle Amtswege (z.B.) für Behältervolumen					3	3
Ausreichend Mistkübel auf den Gemeindestrassen					1	2
Reinhaltung der Sammelinseln					3	3
Biotonnenreinigung					0	1
Info-Service, SMS vor Sam- melterminen					0	3
Abfalltrennung am Friedhof					3	1
Hundekotsammelsystem in der Gemeinde					3	2
Abfalltrennung in der Volks- schule					2	2

Quelle: eigene Darstellung und eigene Gewichtungen, in Anlehnung an BERGAUER (2010)

9.3.3 Gewichtung der Kundennähe der einzelnen Leistungen

Nicht jede Abfallwirtschaftsleistung der Kommune hat eine gleich große Wirkung auf den Bürger. Je näher am ‚Kunden‘ die Leistung stattfindet, als desto unmittelbarer und höher kann der Nutzen dieser Leistung für den Empfänger angenommen werden. In vereinfachter Form können diese unterschiedlichen Wirkungsgrade untereinander durch Gewichtung der vier Leistungskategorien bzw. Teilbereiche berücksichtigt werden. In Anlehnung an den Abfallspiegel 2011 (INFA, 2011) wird folgende Gewichtung der einzelnen Kategorien vorgenommen:

Tabelle 8: Gewichtung der kommunalen Leistungskategorien nach Kundennähe

Leistungskategorie	Relevanz Faktor
(1) Allgemeines/Verwaltung	1,5
(2) Öffentlichkeitsarbeit	1,5
(3) Recyclinghof/ sonstige Leistungen im Bringsystem	3,0
(4) Leistungen im Holsystem	4,0

Quelle: eigene Darstellung, Gewichtungen in Anlehnung an INFA (2011)

9.3.4 Bestimmung der Ausprägung der Leistungsintensität in der Gemeinde

Um die verschiedenen Intensitäten der Leistungserbringung durch die jeweilige Gemeinde zu berücksichtigen, erfolgt eine Bewertung nach folgendem Schema:

Tabelle 9: Bewertung der Intensität der kommunalen Leistungserbringung

Leistungsintensität	Grad der Ausprägung
Service ist UNTERHALB der GESETZLICHEN VORGABEN ausgeprägt	[- 100 %]
Service ist NICHT VORHANDEN und NICHT GESETZLICH vorgeschrieben	[0 %]
Service ist im Vergleich zum Durchschnitt der Teilnehmer WENIG ausgeprägt	[+ 50 %]
Service ist im Vergleich zum Durchschnitt der Teilnehmer GUT ausgeprägt	[+ 100 %]

Quelle: eigene Darstellung

Eine Intensitätsausprägung von [- 100 %] hat die Wirkung eines Strafzuschlages, weil die Gemeinde ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Bietet eine Gemeinde ein Service legalerweise nicht an, obwohl es von den Haushalten nachgefragt wird, so wird potentieller Nutzen für die Haushalte zur Gänze nicht geschaffen. Daher erfolgt eine Bewertung mit [0 %]. Ähnlich verhält es sich mit kommunalen Leistungen, die vergleichsweise schlecht erbracht werden. Für die weiteren Berechnungen wird angenommen, dass dadurch nur [50 %] des möglichen Nutzens erzielt werden. Erst eine auch im Verhältnis mit anderen Gemeinden gute Leistungsausprägung schafft den maximalen Nutzen, was eine Bewertung von [+ 100 %] zur Folge hat.

9.3.5 Bestimmung des Nutzens der Haushalte durch Servicepunkte

Als Maßzahl für den Nutzen der Haushalte aus den einzelnen kommunalen Abfallwirtschaftsleistungen werden in weiterer Folge Servicepunkte verwendet. Für die Berechnung der Servicepunkte, in die der individuelle Nutzwert einer Leistung, die Kundennähe der Leistung und der Grad der Leistungsintensität einfließen, wird folgende Formel (1) angewendet:

$$(1) \quad \text{Servicepunkte je Leistung} = \text{individueller Nutzwert der Leistung} \times \text{Faktor der Servicerelevanz} \times \text{Grad der Leistungsintensität}$$

$\in \{0,1, 2, 3\}$ $\in \{1,5; 3; 4\}$ $\in \{-1; 0; 0,5; 1\}$

Durch Aufsummieren der Servicepunkte je Leistung ergibt sich die Anzahl der Gesamt-Servicepunkte, die dem jeweiligen Musterhaushalt durch die kommunalen Leistungen erbracht werden. In Anhang B dieser Arbeit wird die Berechnung der Servicepunkte für die Musterhaushalte 1 und 2 für über 50 mögliche Gemeindeleistungen von drei verschiedenen Gemeinden dargestellt. Die Darstellung soll ausschließlich der Veranschaulichung des Modells dienen, zumal die darin verwendeten individuellen Nutzwerte auf Schätzungen des Verfassers basieren. Die angewandten Grade der Leistungsintensität sind Ergebnis einer Schätzung des Verfassers nach Durchsicht der jeweiligen Gemeinde-Websites.

Die drei untersuchten Gemeinden sind vergleichbar in der Einwohnerzahl, zwei davon befinden sich in geographischer Nähe zueinander. Die dritte Gemeinde liegt in einem anderen

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

politischen Bezirk und weist eine vergleichsweise hohe Tourismusintensität auf. Markante Unterschiede bestehen in der Tiefe der erbrachten abfallwirtschaftlichen Eigenleistungen der einzelnen Gemeinden. Gemeinde A hat sowohl die Restabfallsammlung als auch den Betrieb des Recyclinghofs zur Gänze an ein privatwirtschaftliches Unternehmen ausgelagert. Gemeinde B unterhält den Recyclinghof mit gemeindeeigenem Personal; die Restabfallsammlung ist gänzlich an ein Privatunternehmen vergeben. Gemeinde C betreibt den Recyclinghof in Eigenregie und hat die Abfallsammlung an ein Privatunternehmen vergeben. Die Sammelfahrzeuge sind mit einem Wägesystem für die Restabfallmenge ausgestattet. Die Gemeinde C stellt außerdem einen Gemeindemitarbeiter als Aufleger bei der Abfallsammlung durch das Privatunternehmen.

Zur Berechnung der Servicepunkte der einzelnen Gemeinden wurden die fiktiven individuellen Nutzwerte der beiden Musterhaushalte 1 („Pensionisten“) und 2 („Jungfamilie“) gemäß der Formel (1) mit dem jeweiligen Faktor der Relevanz des Services (von Faktor 1,5 über Faktor 3 bis Faktor 4) und dem Grad der kommunalen Leistungsintensität multipliziert. Die Servicepunkte der einzelnen Leistungen wurden schließlich addiert, womit sich folgende Gesamt-Servicepunkte je Gemeinde ergeben:

Tabelle 10: Gesamt-Servicepunkte je Musterhaushalt (1 bzw. 2) und Gemeinde (A, B, und C)

Gesamt-Servicepunkte					
für Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")			für Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")		
in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C
<u>186,0</u>	<u>187,5</u>	<u>187,5</u>	<u>180,5</u>	<u>179,0</u>	<u>176,0</u>

Quelle: eigene Berechnung (Anhang B)

9.3.6 Ermittlung der fiktiven Gebührenlast der Musterhaushalte 1 und 2

Die untersuchten Gemeinden A, B und C haben im Rahmen ihres freien Beschlussrechts (vgl. Abschnitt 6.7) jeweils verschiedene Gebührenordnungen erlassen, die in ihren Regelungen (etwa bezüglich Freimengen an sperrigen Abfällen) erheblich voneinander abweichen. Die Musterhaushalte 1 und 2 wurden mit ihrem fiktiven jährlichen Aufkommen an Rest-, Bio- und sperrigen Abfällen (vgl. Tabelle 6) den jeweiligen Gebührenordnungen unterworfen. Die sich daraus ergebende Gebührenlast pro Jahr ist in Tabelle 11 dargestellt.

Tabelle 11: Gebührenlast der Musterhaushalte 1 und 2 in den Gemeinden A, B und C

	Restabfall	Bioabfall	Sperriger Abfall (*)	Gebühren gesamt
Gemeinde A				
Musterhaushalt 1	EUR 205,80 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 112,--	EUR 32,--	EUR 349,80
Musterhaushalt 2	EUR 339,20 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 224,--	EUR 64,--	EUR 627,20

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Gemeinde B:				
Musterhaushalt 1	EUR 180,97 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 93,10	frei	EUR 273,10
Musterhaushalt 2	EUR 274,77 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 186,90	EUR 6,60	EUR 468,27

Gemeinde C:				
Musterhaushalt 1	EUR 65,66 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 109,20	frei	EUR 174,86
Musterhaushalt 2	EUR 117,74 (Grund- u. Leistungsgeb.)	EUR 218,40	EUR 35,20	EUR 371,34

Quelle: eigene Berechnung nach den Gebührenordnungen der Gemeinden A, B und C (Beträge inklusive USt.)

(*) Annahme: 1 m³ sperriger Abfall entspricht einem Wägewert von 70 kg

9.3.7 Ermittlung des Verhältnisses Gebührenlast zu Servicepunkten - Was kostet ein Servicepunkt?

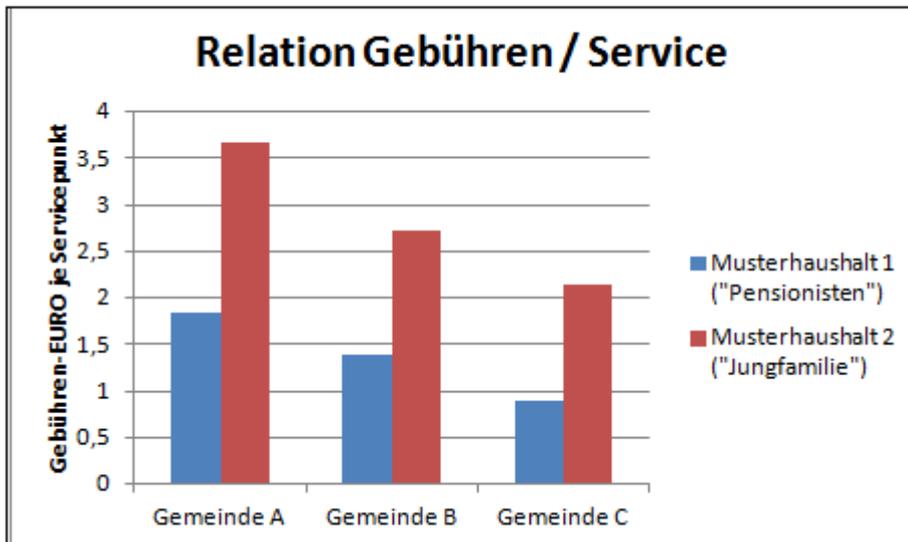
Um eine Aussage über die Wirksamkeit (im Sinne des Ausmaßes der Nutzenstiftung) der von den Haushalten bezahlten Gebühren treffen zu können, wird in der Folge durch Division ermittelt, wie viele Euro ein Servicepunkt die Haushalte in den verschiedenen Gemeinden jeweils kostet. Tabelle 12 und Abbildung 2 stellen das Ergebnis dieser Berechnung betraglich bzw. graphisch in Diagrammform dar.

Tabelle 12: Ermittlung des Verhältnisses Gebühren-Euro zu Servicepunkte

Musterhaushalt 1 "Pensionisten"	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C
	Servicepunkte	189,5	197
Gebühren (€/Haushalt)	€ 349,80	€ 273,10	€ 174,86
Gebühren-€ je Servicepunkt	€ 1,85	€ 1,39	€ 0,89
Musterhaushalt 2 "Jungfamilie"	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C
	Servicepunkte	171	172
Gebühren (€/Haushalt)	€ 627,20	€ 468,27	€ 371,34
Gebühren-€ je Servicepunkt	€ 3,67	€ 2,72	€ 2,13

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 2: Relation Gebühren / Service - Was kostet ein Servicepunkt?



Quelle: eigene Berechnung nach Tabelle 12, eigene Darstellung

9.4 Effektivitätsprüfung der Leistungen der Gemeinde A

Für die weitere Untersuchung wird angenommen, dass die ermittelten Kosten der Gemeinden insofern vergleichbar sind, als dass sie aus den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden und nicht aus allenfalls vorhandenen kommunalen Kostenrechnungen stammen. Zusätzlich wird unterstellt, dass die Gemeinden sich bei der Gebührengestaltung dem Äquivalenzprinzip unterworfen haben, d.h. die Summe der vorgeschriebenen Abfallwirtschaftsgebühren entspricht dem jeweiligen Deckungserfordernis der Gemeinden für die Abfallwirtschaftsleistungen.

In Gemeinde A ist mit EUR 1,85 für Musterhaushalt 1 bzw. EUR 3,67 für Musterhaushalt 2 jeweils die für die Haushalte ungünstigste der drei Gemeinden. Obwohl das Leistungsangebot und der Bürgernutzen in Gemeinde A sich mit jenem der anderen beiden Gemeinden messen können (vgl. Tabelle 10), werden deutlich höhere Gebühren für ein ähnliches Nutzenniveau verrechnet. Zur Überprüfung der Effizienz der Abfallwirtschaftsleistungen der Gemeinde A werden im Sinne der Frage „Tun wir die richtigen Dinge?“ folgende Untersuchungsfelder definiert:

- Fehlende Leistungen: Fragen die Haushalte Leistungen nach, die nicht (in ausreichendem Ausmaß) angeboten werden?
- Falsche Leistungen: Bietet die Gemeinde Leistungen an, die nicht (in ausreichendem Ausmaß) nachgefragt werden?
- Legalität: Werden alle gesetzlich vorgeschriebene Leistungen (in ausreichendem Ausmaß) erbracht?

Für den Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ der Gemeinde A ist eine solche Untersuchung in

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Tabelle 13 (für Musterhaushalt 1 „Pensionisten“) und Tabelle 14 (für Musterhaushalt 2 „Jungfamilien“) beispielhaft dargestellt. Zur Bewertung der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen einerseits und fehlender Leistungen andererseits wurden die in Anhang B errechneten Servicepunkte je Leistung mit den maximal erreichbaren Servicepunkten je Leistung verglichen. Die Beurteilung der Abweichung erfolgte in vier Bewertungsstufen:

- ✓ Grad der Leistungserbringung entspricht der Nachfrage,
- ! erbrachte Leistung wird nicht (mehr) nachgefragt,
- ! Grad der Leistungserbringung verbesserbar,
- !! nachgefragte Leistung fehlt völlig,
- !!! gesetzlich Leistungsverpflichtung nicht erfüllt.

Leistungen ohne Abweichung vom Servicemaximum (✓) bedürfen keiner Änderung in ihrem Umfang, da eine Änderung dem Abgehen vom Optimum gleichkäme. Jährlich zu prüfen ist jedoch im Sinne einer laufenden Effizienzprüfung, ob der gleiche Leistungsumfang sparsamer oder wirtschaftlicher, d.h. zu geringeren Ausgaben bzw. Kosten angeboten werden kann. Abfallwirtschaftsleistungen, die überhaupt nicht bzw. nicht mehr nachgefragt werden (!), sind einzustellen.

Änderungen von in geringem Umfang oder gar nicht angebotenen Leistungen (! und !!), die mit keiner gesetzlichen Leistungsverpflichtung einhergehen, liegen innerhalb des Ermessensspielraums des freien Beschlussrechts der Gemeinden und bedürfen einer Entscheidung auf politischer Ebene. Politische Entscheidungen erfolgen durch das willensbildende Gemeindeorgan Gemeinderat bzw. Gemeindevertretung. Sie finden ihren Niederschlag im jährlichen Gemeindevoranschlag und bilden die rechtliche Grundlage für das Handeln der Verwaltungsorgane (HELD, 2009). Das kommunale Verwaltungshandeln hat sich wie die gesamte Gemeindegebarung an den Grundsätzen möglicher Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu orientieren (Art 119a (2) B-VG bzw. § 49 (2) Salzburger GemO 1994). Zweckmäßig ist eine abfallwirtschaftliche Leistungsausweitung nur dann, wenn dadurch zusätzlicher Nutzen für den Bürger geschaffen wird. Gleichzeitig muss die Leistungsausweitung dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechen, also das bestmögliche Verhältnis zwischen dem zusätzlichen Nutzen und den dafür notwendigen zusätzlichen Ausgaben bzw. Kosten darstellen (vgl. Abschnitt 9.1). Dem freien Beschlussrecht der Gemeinde sind damit Grenzen gezogen, die eine Steigerung der Anzahl der Servicepunkte ‚um jeden Preis‘ unterbinden. Gleichzeitig sind die bereits angebotenen Leistungen im Sinne einer laufenden Effizienzprüfung daraufhin zu kontrollieren, ob für sie überhaupt (noch) Bedarf besteht und ob eine Einschränkung des Angebots an Abfallwirtschaftsleistungen ohne Verlust an Servicepunkten möglich ist.

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Tabelle 13: Effektivitätsprüfung der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ aus Sicht des Musterhaushaltes 1 („Pensionisten“)

Leistung	Nutzwert „Pens.“	Grad der Ausprägung	Service-Relevanz	Service-Punkte	Abweichung vom Maximum	Soll / Ist
Allgemeines/Verwaltung						
Vorbildwirkung der Gemeinde / internes Abfallmanagement	3	100%	1,5	4,5	0%	✓
schnelle Amtswege (z.B.) für Behältervolumen	3	100%	1,5	4,5	0%	✓
Ausreichend Mistkübel auf den Gemeindestraßen	1	50%	1,5	0,75	- 50 %	!
Reinhaltung der Sammelinseln	3	100%	1,5	4,5	0%	✓
Biotonnenreinigung	0	0%	1,5	0	0%	✓
Info-Service, SMS vor Sammelterminen	0	100%	1,5	0	0%	!
Abfalltrennung am Friedhof	3	0%	1,5	0	100%	!!
Hundekotsammelsystem in der Gemeinde	3	0%	1,5	0	100%	!!
Abfalltrennung in der Volksschule	2	100%	1,5	3	0%	✓

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 14: Effektivitätsprüfung der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ aus Sicht des Musterhaushaltes 2 („Jungfamilie“)

Leistung	Nutzwert „Jungf.“	Grad der Ausprägung	Service-Relevanz	Service-Punkte	Abweichung vom Maximum	Soll / Ist
Allgemeines/Verwaltung						
Vorbildwirkung der Gemeinde / internes Abfallmanagement	2	100%	1,5	3	0%	✓
schnelle Amtswege (z.B.) für Behältervolumen	3	100%	1,5	4,5	0%	✓

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Ausreichend Mistkübel auf den Gemeindestrassen	2	50%	1,5	1,5	-50%	!
Reinhaltung der Sammelinseln	3	100%	1,5	4,5	0%	✓
Biotonnenreinigung	1	0%	1,5	0	-100%	!!
Info-Service, SMS vor Sammelterminen	3	100%	1,5	4,5	0%	✓
Abfalltrennung am Friedhof	1	0%	1,5	0	-100%	!!
Hundekotsammelsystem in der Gemeinde	2	0%	1,5	0	-100%	!!
Abfalltrennung in der Volksschule	2	100%	1,5	3	0%	✓

Quelle: eigene Darstellung

Wie aus Tabelle 13 und Tabelle 14 ersichtlich bestehen in der Gemeinde A im Leistungsbereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ bei folgenden Einzelleistungen Verbesserungsmöglichkeiten:

Tabelle 15: Einzelleistungen der Gemeinde A im Bereich ‚Allgemeines/Verwaltung‘ mit Effektivitätssteigerungsmöglichkeit, gereiht nach dem Ausmaß der Soll / Ist - Abweichung

	Leistung	Soll / Ist („Pensionisten“)	Soll / Ist („Jungfamilie“)
1.	Hundekotsammelsystem in der Gemeinde	!!	!!
2.	Abfalltrennung am Friedhof	!!	!
3.	Mistkübel auf den Gemeindestrassen	!	!
4.	Biotonnenreinigung	✓	!!
5.	Info-Service, SMS vor Sammelterminen	!	✓

Quelle: eigene Darstellung

Aus der Verpflichtung der Gemeinde zu Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit leitet sich folgende, in Tabelle 18 dargestellte Rangordnung bei der Wahrnehmung der Verbesserungsmöglichkeiten ab:

Ermittlung des ‚richtigen‘ Umfangs der Gemeindeleistungen - Effizienz- und Effektivitätsprüfung

Tabelle 16: Reihenfolge der Verbesserungsmöglichkeiten nach dem Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

Rang	Leistung	Ausgaben bzw. Kosten	zusätzliche Servicepunkte
1.	Abfalltrennung am Friedhof	einmalig GERING	HOCH
2.	Hundekotsammelsystem in der Gemeinde	einmalig + laufend GERING	HOCH
3.	Biotonnenreinigung	laufend GERING	GERING
4.	Mistkübel auf den Gemeindestrassen	einmalig + laufend GERING	GERING

Quelle: eigene Darstellung

Die Einzelleistung ‚Info-Service, SMS vor Sammelterminen‘ wird von Musterhaushalt 1 („Pensionisten“) nicht nachgefragt, wohl aber von Musterhaushalt 2 („Jungfamilie“). Die Einstellung dieses nicht kostenintensiven Services ist daher unzweckmäßig. Eine solche Leistungseinschränkung bei gleichzeitig geringer Ausgaben- bzw. Kostenersparnis rechtfertigt eine Nutzensenkung keinesfalls.

10 Zusammenfassung

Die Abfallwirtschaft hat sich im Lauf der Geschichte von der puren hygienischen Notwendigkeit zu einer ordnungspolitischen und nunmehr zu einer umweltpolitischen Angelegenheit entwickelt, deren Besorgung seit jeher den Gemeinden überantwortet ist. Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat sich daran nichts geändert; vielmehr wurde diese Verpflichtung Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und Bestärkung der Eigenschaft der Gemeinde als bürgernahste Verwaltungseinheit innerhalb der Union. Die abfallwirtschaftlichen Aufgaben, die den Gemeinden per Bundes- und Landesgesetzen mit den Jahren aufgetragen worden sind, sind mittlerweile zu einem stattlichen Katalog angewachsen, der u.a. von der Vorbildwirkung und Öffentlichkeitsarbeit über die klassische Abfuhr und Sammlung von Abfällen zur Vorschreibung und Einhebung der Abfallwirtschaftsgebühren reicht.

Die Pflicht der Gemeinde zur Einhebung von Abfallwirtschaftsgebühren ist gleichzeitig das Recht der Gemeinde auf Gebühreneinhebung gegenüber dem Gemeindebürger als Kunden und Zahler der kommunalen Abfallservices. Das grundsätzliche Recht der Gemeinden auf ‚gebührende‘ Abgeltung ihrer Leistungen ist ebenso alt wie die Gemeindeautonomie selbst, d.h., beide entspringen der Bürgerlichen Revolution von 1848. Die tatsächliche Einführung von Abfallgebühren bzw. ‚Kehrichthellern‘ vollzog sich erst in den 1920er Jahren in Österreichs Großstädten. Über die Höhe solcher Benutzungsgebühren für gemeindeeigene Einrichtungen, und dazu zählt die Abfallwirtschaft rechtlich, gab es keine gesetzlichen Anweisungen. Wohl aber hatte sich die Finanzwissenschaft bereits seit den 1850er Jahren mit dem Rechtsinstitut der Gebühr und deren betraglichen Grenzen beschäftigt. Dadurch hatte sich die Ansicht herausgebildet, die Gebühr sei eine Form von ‚Entgelt‘ für hoheitliche Leistungen, deren betragliche Obergrenze sich in den Kosten für die Inanspruchnahme dieser öffentlichen Leistungen finde. Der finanzwissenschaftlichen Ansicht eines Kostenüberschreitungsverbots bei Gebühren folgte der Verwaltungsgerichtshof sinngemäß bereits 1929. Im Jahr 1934 erfolgte die erstmalige gesetzliche Festschreibung der maximalen Kostenäquivalenz von Gebühren im ständestaatlichen Abgabenteilungsgesetz 1934. In der Zweiten Republik wurde auf die Festlegung einer gesetzlichen Höchstgrenze für Gebühren lange Zeit verzichtet. Der Verfassungsgerichtshof nahm in seiner Rechtsprechung die Vorgabe des Verwaltungsgerichtshofs aus 1929 auf und entwickelte daraus das sog. „Äquivalenzprinzip“ bei Gebühren. Dem zufolge ist bei der Festsetzung von Gebühren als Obergrenze von jenen Kosten auszugehen, die der Gemeinde bei sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Gebarung erwachsen. Der Kostenbegriff beinhaltet neben den Kosten des laufenden Betriebs und den Erhaltungskosten eine angemessene Berücksichtigung der Errichtungskosten. Erst im Jahr 1992 schritt der Bundesgesetzgeber - auf Betreiben des Österreichischen Städtebundes - an eine neuerliche Regelung der Gebührenobergrenze. Ab dem Jahr 1993 können die Gemeinden Abfallwirtschaftsgebühren erheben, die bis zu maximal das Doppelte jener Kosten ausmachen, die die Errichtung, Erhaltung und Betrieb der Einrichtungen und Anlagen zur Abfallbewirtschaftung verursachen. Dem Landesgesetzgeber steht es im Übrigen frei, diese Gebührenhöchstgrenze für die Gemeinden nach oben hin zu verschieben oder ganz aufzuheben.

Der Verfassungsgerichtshof hatte im Jahr 2001 die bundesrechtliche Gebührenobergrenze im sog. ‚Perchtoldsdorf-Erkenntnis‘ auf seine Verfassungsverträglichkeit hin zu prüfen. Im Zuge dessen modifizierte der VfGH seine Interpretation des Äquivalenzprinzips insofern, als nunmehr in begründeten Fällen die „*im weitesten Sinne*“ von einer Gemeindeeinrichtung oder -anlage verursachten Kosten an deren Benützer weitergegeben werden dürfen. Dies bedarf jedoch einer kostenrechnerischen Dokumentation und einer fundierten Begründung. Denkba-

Zusammenfassung

re Begründungen sind etwa die Absicht, für Folgekosten oder Erweiterungen vorzusorgen oder wünschenswerte ökologische Lenkungseffekte herbeizuführen. Dadurch erwirtschaftete Gebührenüberschüsse sind zweckgewidmet zurückzulegen und im Bedarfsfall aufzulösen. Eine direkte Quersubventionierung des Gemeindebudgets ist nur ausnahmsweise und nur für Gebührenüberschüsse aus erfolgreichen Lenkungsmaßnahmen opportun.

Die rechtlich richtige Gebührenhöhe bestimmt sich somit gemäß der korrekten Ermittlung der mit den kommunalen Abfallwirtschaftsleistungen „*im weitesten Sinne*“ zusammenhängenden Kosten. Die Höhe der Kosten wiederum bestimmt sich nach dem Umfang der erbrachten Abfallwirtschaftsleistungen. Um das ‚richtige‘ Ausmaß der Gemeindeleistungen zu bestimmen, kann einerseits die Effektivität der Leistungen im Sinne der Frage „Tun wir die Dinge richtig?“ hinterfragt werden, andererseits die Effizienz der Leistungen gemäß der Frage „Tun wir die richtigen Dinge?“ untersucht werden. Die Frage nach der Effizienz kann nach dem Legalitätsprinzip gestellt werden, indem die gesetzeskonforme Erfüllung des abfallrechtlichen Pflichtenkatalogs der Gemeinden kontrolliert wird. Eine andere Möglichkeit der abfallwirtschaftlichen Effizienzüberprüfung ist der Vergleich von Gemeinden untereinander aufgrund von Kennzahlen. Diese Form des Benchmarking wird seit mehreren Jahren mittels des ‚Österreichischen Abfallspiegels‘ für mehrere hundert österreichischer Gemeinden durchgeführt. Die Vergleichbarkeit der Gemeinden leidet jedoch unter den vielen verschiedenen Rahmenbedingungen und Merkmalsausprägungen der Gemeinden. Eine sinnvolle vorbereitende Gruppierung könnte hier die Aussagekraft des Benchmarking verbessern.

Die Prüfung der Effektivität der kommunalen Abfalleistungen hat deren Auswirkung (Output) beim Gemeindebürger im Sinne des gestifteten Nutzens der einzelnen Leistungen zum Prüfobjekt. Eine praktikable Methode für Messung und Vergleich dieses Bürgernutzens stellt das für den Abfallverband Tirol Mitte entwickelte Benchmarking dar. Dabei werden fiktive Musterhaushalte, deren Präferenzen und Abfallaufkommen vorgegeben sind, mit den abfallwirtschaftlichen Angeboten und Gebührenvorschriften der zu vergleichenden Gemeinden konfrontiert. Als Messgröße wird der jeweils für diese Musterhaushalte entstehende fiktive Nutzen aus den Gemeindeleistungen mit den dafür fälligen fiktiven Abfallwirtschaftsgebühren ins Verhältnis gesetzt. Im Zuge dieser Arbeit wurden drei reale Salzburger Landgemeinden nach dieser Methode verglichen. Für die am schlechtesten bewertete Gemeinde wurden Verbesserungsmöglichkeiten samt der Reihenfolge ihrer Realisierung nach dem Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgearbeitet.

11 Literaturverzeichnis (*)

- ADAMOVICH, L. (2002): Gemeinden - Staaten im Kleinen : Die Kommunen als Voraussetzung für Staatenbildung (Festreferat) S. 25 - 33; in: Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 - Dokumentation eines Festaktes.
- ANDERSEN, U. (2000): Gemeinden - kommunale Selbstverwaltung, in: Andersen, U., Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 4., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn. [<http://www.sgw.hs-magdeburg.de/eumahp/exemple1/exemple2/Modul01/yhtml/pdf/kommun-selbstverw.pdf>]
- ANDREAE, W. (1930): Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, Fischer, Jena.
- BAUM, H.-G. / CANTNER, J. / CANTNER, U. / HANUSCH, H. / PRZYBILLA, P. / STEGMANN, B. (2000): Benchmarking als Instrument einer modernen Controllingkonzeption für die öffentliche Abfallwirtschaft : Zwischenergebnisse eines anwendungsorientierten Forschungsprojektes, in: Müll und Abfall : Fachzeitschrift für Behandlung und Beseitigung von Abfällen, Schmidt, Berlin/München/Bielefeld, Heft 12/2000, S. 710 - 717.
- BREISIG, TH. / KÖNIG, S. / REHLING, M. / WENGELOWSKI, P.: Balanced Scorecard, Bund-Verlag, Frankfurt a. M., 2004.
- BAUM, H.-G. / CANTNER, J. / WAGNER, M. (1999): Materialien zur Abfallwirtschaft 1999 : Betriebswirtschaftliche Optimierung in der kommunalen Abfallwirtschaft : Abschlussbericht, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Dresden.
[<http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/1034/1055765134421-8556.pdf>]
- BERGAUER, P. (2010): CHECKSCHECK.Bericht.2010 : Abfallwirtschaftliches Benchmarking.Programm: Analyse & Bewertung : Gemeinde.Vomp, ATM Abfallwirtschaft Tirol Mitte GmbH (Hrsg.), Schwaz i. T.
[http://www.vomp.tirol.gv.at/gemeindeamt/download/221756805_1.pdf]
- BERGER, E. (2009): Das Gemeinderecht als Errungenschaft des Liberalismus, Cajetan Felder Institut.
[http://www.cajetan.net/forschung_dateien/Das_Gemeinderecht_als_Errungenschaft_d_Liberalismus.pdf]
- BIWALD P. / NIGL, G. (2007): Kalkulation von Gebühren und Entgelten : Leitfaden für die Praxis, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz.
- BOHLEY, P. (2003): Die öffentliche Finanzierung : Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme. Oldenbourg-Verlag, München.
- BRAUWEILER, J. / MAZUREK, W. / JASSNER, F. (2008) 7 Ergebnisse eines wettbewerbsbezogenen Benchmarkings in der Automotive-Branche, in: Brauweiler, H.Ch. (Hrsg.): Unternehmensführung heute, Oldenbourg, München, S. 101 - 114.

(*) Die im Literaturverzeichnis angeführten Verknüpfungen zu Dokumenten im World Wide Web wurden am 20.01.2013 letztmalig aufgerufen.

Literaturverzeichnis (*)

- BRÜMMERHOFF, D. (2007): Finanzwissenschaft, 9. Auflage, Verlag Oldenbourg, München.
- CANTNER, J. / PITSCHKE, TH. (2008): „Citizen Value“-orientiertes Benchmarking für die öffentliche Abfallwirtschaft : Benchmarking-Konzeption für den Bereich Vermeidung und Verwertung von Siedlungsabfällen; im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, bifa-Text Nr. 40, Bayerisches Institut für Angewandte Umweltforschung und Technik GmbH (Hrsg.), München.
- CZEIKE, F. (1992): Historisches Lexikon Wien, Band 1, Kremayr & Scheriau, Wien.
- DEMMLER, H. (2000): Grundlagen der Mikroökonomie, 4. Auflage, Verlag Oldenbourg, München/Wien.
- ECONUM UNTERNEHMENSBERATUNG GMBH (2006): Fortentwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft bis 2015 in Oberösterreich : Studie, Verlag der öö. Landesregierung, Linz.
[http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-527EA478-63080273/ooe/uuw_abfall_studie.pdf]
- EGGER, A. / BOGENSBERGER, M. / GÖSCHL, R. / HAIDA, P. / HOLZER, W. / KATZENGRUBER, A. / KERI, CH. / REITINGER, P. / SIEBER, O. (1997): Abfallgebührenkalkulation und Abfallgebührenmodelle : ein Arbeitsbehelf für Gemeinden : ÖWAV-Arbeitsbehelf Nr. 21, Österr. Wasser- u. Abfallwirtschaftsverband (Hrsg.), Bohmann Verlag, Wien.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374 endgültig, Brüssel.
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0374de01.pdf]
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ : Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen : Europas neues Engagement, KOM(2007) 724 endgültig, Brüssel.
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:DE:PDF>]
- FARINACCI, C. J. (1976): Austria : Special Problems of Civil Public Health, in: Medical Department United of the States Army in World War II (Hrsg.): Preventive Medicine in World War II : Volume VIII : Civil Affairs/Military Government, Public Health Activities, Office of the Surgeon General Department of the Army, Washington.
[<http://history.amedd.army.mil/booksdocs/wwii/civilaffairs/chapter14.htm>]
- FRANK, S. (2002): Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes: Gestaltungsspielräume - Rechtsprobleme - System, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.
- FRYBERT, P. (1993): 70 Jahre staubfreie Müllabfuhr in Wien: 1923 - 1993, Magistratsabteilung 48 - Stadtreinigung und Fuhrpark, Wien.

Literaturverzeichnis (*)

- GERLOFF, W. (1926): Steuerwirtschaftslehre, in: Gerloff, W. und Meisel, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft : in Verbindung mit zahlreichen Fachmännern des In- und Auslandes, 1. Band : Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften, Geschichte der Finanzwissenschaft, die öffentlichen Ausgaben, die Einnahmen aus Privat- und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen, Gebühren- und allgemeine Steuerlehre, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- GRIEBLER, D. (2002): Verf.GH-Erkenntnis zur Gebührenüberdeckung, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung – Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes (Hrsg.), Ausgabe 6/2002, S. 7 -10, Bohmann Verlag, Wien. .
- HAUPTAUSSCHUSS des ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUNDES (1988): „Forderungen des Österreichischen Städtebundes an den neuen Finanzausgleich“ in: Österreichische Gemeinde-Zeitung – Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes (Hrsg.), Ausgabe 5/1988, S. 2 -4, Bohmann Verlag, Wien.
- HAUPTAUSSCHUSS des ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUNDES (1992): „Forderungen des Österreichischen Städtebundes an den neuen Finanzausgleich“ in: Österreichische Gemeinde-Zeitung – Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes (Hrsg.), Ausgabe 1/1992, S. 22 - 22, Bohmann Verlag, Wien.
- HAUTH, E. (2009): Aktuelle Regeln und Anwendung des Haushaltswesens in den Bundesländern : eine kritische Analyse, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, o. Verl., Wien.
[\[http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie_verbuchungsregeln_insgesamt_letztfassung_tcm163-139827.pdf\]](http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie_verbuchungsregeln_insgesamt_letztfassung_tcm163-139827.pdf)
- HELD, L. (2009): Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane : Haftung in Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung : Beispiele für strafrechtliche Delikte: Prüfpflichten der Aufsichtsbehörde : Konsequenzen des Insolvenzantrags, in: Hink, R. / Platzer, R. (Hrsg.): Kommunale Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden (RFG), Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes, Band 1/2009, Manz, Wien.
[\[http://www.gemeindebund.at/rcms/upload/downloads/RFG_1-09PDF103MB.pdf\]](http://www.gemeindebund.at/rcms/upload/downloads/RFG_1-09PDF103MB.pdf)
- HEMMER, D. / HÖFERL, A. / HOLLOS, B. (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15 : Abfallwirtschaft; Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung - ÖGPP (Hrsg.), Wien.
[\[http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/1_Liberalisierung/Abfallwirtschaft.pdf\]](http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/1_Liberalisierung/Abfallwirtschaft.pdf)
- HOLCMAN, B. / KOCHER, G. (2005): Die rechtshistorische Basis der Gemeindeautonomie; in: Lex localis - Journal of Local Self-Government, Nr. 4/2005, S. 17 - 31, Maribor.
[\[http://www.lex-localis.info/files/a3282e75-126f-476e-910e-c0e3dd6644bb/632915264149062500_2005_04_02.pdf\]](http://www.lex-localis.info/files/a3282e75-126f-476e-910e-c0e3dd6644bb/632915264149062500_2005_04_02.pdf)
- HOHMANN, K. (2005): Kommunales Rechnungswesen : Buchführung, Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsrechnung, 6. Aufl., Gabler, Wiesbaden.
- HÖSEL, G. (1987): Unser Abfall aller Zeiten: Eine Kulturgeschichte der Städtereinigung, Kommunalschriften-Verlag, München.

Literaturverzeichnis (*)

- ITOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (2001): ISSAI 100 : Grundlegende Forderungen der staatlichen Finanzkontrolle, o. Verl., Kopenhagen/Wien.
[\[http://www.issai.org/media\(351,1033\)/ISSAI_100G.pdf\]](http://www.issai.org/media(351,1033)/ISSAI_100G.pdf)
- INFA - INSTITUT FÜR ABFALL UND INFRASTRUKTUR-MANAGEMENT GMBH (2011): Abfallspiegel 2011 : Leistungsvergleich für die kommunale Abfallwirtschaft : Auswertungsband 2011 : initiiert durch die Stmk. Landesregierung - Fachabteilung 19D Abfall- und Stoffflusswirtschaft und das Amt der NÖ Landesregierung - Abt. Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung, o. Verl., Ahlen.
[\[http://www.awv.steiermark.at/cms/dokumente/11480958_37462358/00685d60/Musterge-meinde_neu.pdf\]](http://www.awv.steiermark.at/cms/dokumente/11480958_37462358/00685d60/Musterge-meinde_neu.pdf)
- INFA - INSTITUT FÜR ABFALL UND INFRASTRUKTUR-MANAGEMENT GMBH (2011a): Abfallspiegel 2011 : Leistungsvergleich für die kommunale Abfallwirtschaft : Datenerhebungsbogen für das Jahr 2010 : initiiert durch: Stmk. Landesregierung - Fachabteilung 19D Abfall- und Stoffflusswirtschaft und Amt der NÖ Landesregierung - Abt. Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung, o. Verl., Ahlen.
[\[http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=%C3%B6sterreichischer%20abfallspiegel%20datenerhebungsbo-gen&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.gemeinde-bund.at%2Fcms%2Fupload%2Fdownloads%2Fnewsletter%2FFragebogen_sterreichischerAbfallspiegel2011.xls682KB.xls%3FPHPSESSID%3De41814e7595da942932c44a2fb613616&ei=TAyiUlnFFYXEsgaZ94GwCw&usq=AFQjCNHCV5RSjIQQTTUYSMKBiyBrKIURww\]](http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=%C3%B6sterreichischer%20abfallspiegel%20datenerhebungsbo-gen&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.gemeinde-bund.at%2Fcms%2Fupload%2Fdownloads%2Fnewsletter%2FFragebogen_sterreichischerAbfallspiegel2011.xls682KB.xls%3FPHPSESSID%3De41814e7595da942932c44a2fb613616&ei=TAyiUlnFFYXEsgaZ94GwCw&usq=AFQjCNHCV5RSjIQQTTUYSMKBiyBrKIURww)
- KAMPER, K. (2007): Gebühren-Doppeldeckung und Äquivalenzprinzip aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Achatz, M. / Ehrke-Rabel, T. / Heinrich, J./Leitner, R./ Taucher, O. (Hrsg.): Steuerrecht - Verfassungsrecht - Europarecht : Festschrift für Hans Georg Ruppe, Facultas, Wien.
- KELSEN, H. (1922): Die Bundesverfassung vom 1. Oktober, 1920; mit Anhängen: 1. Die derzeit geltenden Bundesverfassungsgesetze samt Nebengesetzen. 2. Materialien zur Bundesverfassung; hrsg. in Verbindung mit Georg Froehlich und Adolf Merkl, Deuticke, Wien und Leipzig.
[\[http://ia600403.us.archive.org/9/items/dieBundesverfass00kels/dieBundesverfass00kels.pdf\]](http://ia600403.us.archive.org/9/items/dieBundesverfass00kels/dieBundesverfass00kels.pdf)
- LACHERBAUER, I. (1992): Das Kriegsende in der Stadt Salzburg, in: Marx, E. (Hrsg.): Befreit und besetzt : Stadt Salzburg 1945 - 1955, S. 17 - 39, Verlag Anton Pustet, Salzburg.
- LAURER, M. (2001): Kommunales Abfallrecht in Traunstein, Berchtesgaden und Salzburg : Ein vergleichender Überblick, im Auftrag von Arbeiterkammer Salzburg und Landes-Umweltanwaltschaft Salzburg, o. Verl., Salzburg.
[\[http://www.lua-sbg.at/Komunales_Abfallrecht.html?file=tl_files/Studien/Studie.pdf\]](http://www.lua-sbg.at/Komunales_Abfallrecht.html?file=tl_files/Studien/Studie.pdf)
- LENGAUER, L. (2005): Die Gemeindeebene im österreichischen Bundesstaat; in: SRE - Discussion Papers, 2005/02. Institut für Regional- und Umweltwirtschaft, WU Vienna University of Economics and Business, Wien.
[\[http://epub.wu.ac.at/1206/1/document.pdf\]](http://epub.wu.ac.at/1206/1/document.pdf)

- MARTINI, M. (2008): Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, Mohr Siebeck, Tübingen.
- MAYER, H. (1998): Rechtsgutachten über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Gebührenfestsetzung bis zum Doppelten der erforderlichen Kostendeckung, im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark, o. Verl., Wien, 1998.
- MAYR, W., et al.(2006): Salzburger Abfallwirtschaftsplan : Landesabfallwirtschaftsplan 2006; Land Salzburg, Abt. 16 - Umweltschutz, Salzburg.
- MEISEL, F. (1926): Gebühren- und allgemeine Steuerlehre, in: Handbuch der Finanzwissenschaft : in Verbindung mit zahlreichen Fachmännern des In- und Auslandes, hrsg. von Wilhelm Gerloff und Franz Meisel; 1. Band : Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften, Geschichte der Finanzwissenschaft, die öffentlichen Ausgaben, die Einnahmen aus Privat- und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen, Gebühren- und allgemeine Steuerlehre, S. 397 - 435, Verlag J.CB. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- MITTEIS, H. / LIEBERICH, H. (1963): Deutsche Rechtsgeschichte : Ein Studienbuch, 8., ergänzte Auflage, Beck, München und Berlin.
- MÜLLER H. (2007): Tourismus und Ökologie : Wechselwirkungen und Handlungsfelder, 3. Auflage. Oldenbourg, München
- NOWOTNY, E. / ZAGLER, M. (2009): Der öffentliche Sektor : Einführung in die Finanzwissenschaft, 5., neubearb. Aufl., Springer, Berlin.
- ÖHLINGER, Th. (2002): Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union, in: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hrsg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 : Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung, Manz, Wien.
- OSSBERGER, M. (1997): Geschichte der Abfallwirtschaft in Österreich (Dipl.Arb.), TU Wien. [http://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_143783.pdf]
- PESENDORFER, D. (2001): Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik in der Ära Haslauer; in: Dachs, H./ Hanisch, E. / Floimair, R. /, Schausberger, F. (Hrsg.): Die Ära Haslauer : Salzburg in den 70er und 80er Jahren, S. 331 - 386, Böhlau, Wien.
- PFAUNDLER, R.(1935): System des Finanzausgleichs in Österreich : Auf Grund der Neuordnung im Jahr 1934, Springer, Wien.
- PRAMBÖCK, E. (2003): Erfolgreicher Städtetag 2003 - Europäischer Konvent - Gemeinden in EU-Verfassung, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung – Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes (Hrg.), 2003. [<http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/erfolgreicher-staedtetag-2003-europaeischer-konvent-gemeinden-in-eu-verfassung.html>]

- PULTAR, J. (2011): Der Reinhaltverband Großraum Salzburg : Der Weg zu sauberem Wasser, o. Verl., Bergheim.
[\[http://www.umweltschutzanlagen.at/media/pdf/pdf261.pdf\]](http://www.umweltschutzanlagen.at/media/pdf/pdf261.pdf)
- RAU, K. H. (1859): Lehrbuch der politischen Ökonomie. Dritter Band, erste Abtheilung. Finanzwissenschaft, erste Hälfte. Vierte, vermehrte und verbesserte Ausgabe, C. F. Wintersche Verlagshandlung, Leipzig und Heidelberg.
- RECHNUNGSHOF (2000): Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes : Teilgebiete der Gebärung im Land Kärnten : Abwasserverband Karnische Region, Reihe Kärnten 2000/4, Rechnungshof, Wien, 2000.
[\[http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2000/berichte/berichte_laender/kaernten/Kaernten_2000_4.pdf\]](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2000/berichte/berichte_laender/kaernten/Kaernten_2000_4.pdf)
- RECHNUNGSHOF (2006): Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes : Teilgebiete der Gebärung der Stadt Krems, Reihe Niederösterreich 2006/5, Wien, 2006.
[\[http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2006/berichte/teilberichte/niederoesterreich/Niederoesterreich_2006_05/Niederoesterreich_2006_05_1.pdf\]](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2006/berichte/teilberichte/niederoesterreich/Niederoesterreich_2006_05/Niederoesterreich_2006_05_1.pdf)
- RECHNUNGSHOF (2012): Bericht des Rechnungshofes : Stadt Steyr; Follow-up-Prüfung, Reihe Oberösterreich 2012/1, Wien, 2012.
[\[http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/jahre/2012/berichte/teilberichte/oberoesterreich/Oberoesterreich_2012_02/Oberoesterreich_2012_02_1.pdf\]](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/jahre/2012/berichte/teilberichte/oberoesterreich/Oberoesterreich_2012_02/Oberoesterreich_2012_02_1.pdf)
- SCHMIDT-LEITHOFF, CH. (1989): Die Verantwortung der Unternehmensleitung, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- SCHACHTSCHNEIDER, K. A.(2006): Prinzipien des Rechtsstaates. Duncker & Humblot, Berlin, 2006.
- SCHLAGER, M. (1992): Umsetzung umweltrelevanter Inhalte im naturwissenschaftlichen Unterricht einer höheren Schule (Diss.), Universität Wien, 1992.
- SCHMID, J. (2006): Die Stellung der österreichischen Gemeinden in einer reformierten Bundesverfassung (Diss.), Wien.
- SEGER, M. (1981): Das Äquivalenzprinzip unter dem Gesichtspunkt der neueren Judikatur des VfGH, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung – Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes (Hrsg.), Ausgabe 9/1981, S. 170 - 174, Bohmann Verlag, Wien.
- STÄDTEBUND (2009): Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes zum Entwurf des Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), Schreiben vom 19.08.2009 an das Bundesministerium für Finanzen, Wien.
[\[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00066_10/imfname_166764.pdf\]](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00066_10/imfname_166764.pdf)
- PRACHNER/SPOHN/KUNTNER/SCHALLMEINER: Grundsätze zur Durchführung von Gebarungsprüfungen bei Genossenschaften, Vereinen und Rechtsträgern des öffentlichen Sektors, in: IWP - Institut der Österreichischen Wirtschaftsprüfer (Hrsg.): Wirtschaftsprüfer-Jahrbuch 2011, S. 83 - 122, Linde, Wien.

Literaturverzeichnis (*)

- STEIN, L. v. (1871): Lehrbuch der Finanzwissenschaft : Als Grundlage für Vorlesungen und Selbststudium mit Vergleich der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich und Deutschland. Zweite, durchaus umgearbeitete und sehr vermehrte Auflage, Brockhaus, Leipzig.
- TAUCHER, O. (1992): Das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, in: Aicher, J. / Funk, B.-Ch. / Korinek, K. / Krejci, H. / Ruppe, H. G. (Hrsg.): Schriften zum gesamten Recht der Wirtschaft : Band 27 : Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung, Orac, Wien.
- WAGNER, A. (1890): Lehrbuch der politischen Ökonomie. Sechster Band, zweiter Teil. Finanzwissenschaft - Gebühren- und allgemeine Steuerlehre. Sechste, vermehrte und verbesserte Ausgabe, Winter, Leipzig und Heidelberg.
- WALDHAUSER, H. (2012): Wie aus Österreichs Gemeinden Gestaltungsgemeinden wurden - Der Meilenstein im Jahre 2012: 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle, in: Kommunal : das größte Fachmagazin für Österreichs Gemeinden : offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes, Ausgabe 6/2012, S. 14 - 16, Österreichischer Kommunal-Verlag, Wien.
- WEBER, K. (2002): Gemeindeaufgaben, in: Österreichischer Gemeindebund / Österreichischer Städtebund (Hrsg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 : Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 31 - 62, Manz, Wien.
- WEBER, K. (2003): Die Stellung der Gemeinden in der künftigen Bundesverfassung : Verfassungspolitische Überlegungen zur Positionierung der Gemeinden in einer neuen verfassungsrechtlichen Ordnung, Universität Innsbruck, Innsbruck.
[\[ftp://ftp.vienna.at/vntipps/Stellung_der_Gemeinden0503.doc\]](ftp://ftp.vienna.at/vntipps/Stellung_der_Gemeinden0503.doc)
- WEBER, K. (2007): Die Aufgabenverteilung Bund - Länder - Gemeinden, in: Hink, R. / Platzer, R. (Hrsg.): Kommunale Sommergespräche 2007 : Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden (RFG), Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes, Band 4/2007, Manz, Wien.
[\[http://www.gemeinebund.at/rcms/upload/downloads/RFG-4_Impr_Gesamt.pdf\]](http://www.gemeinebund.at/rcms/upload/downloads/RFG-4_Impr_Gesamt.pdf)
- WEBER, K. (2009): Die verfassungsrechtliche Position der Gemeinden in Vorarlberg: Bestandsaufnahme und Ausblick; in: 200 Jahre Gemeindeorganisation : Almanach zum Vorarlberger Gemeindejahr 2008, herausgeg. von Ulrich Nachbaur und Alois Niederstätter im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, S. 49 - 56, Bregenz.
[\[http://www.vorarlberg.at/pdf/weberposition.pdf\]](http://www.vorarlberg.at/pdf/weberposition.pdf)
- WOLNY, E. (1986): Die Gebührenhoheit der Gemeinde, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz an der Universität Linz, Linz.

12 Anhang A: Abfrage von Nutzwerten zur Präferenzgewichtung zweier Musterhaushalte

Leistung	unwichtig (0)	wenig wichtig (1)	wichtig (2)	sehr wichtig (3)	Gewichtung (0 bis 3)
Allgemeines/Verwaltung					
Vorbildwirkung der Gemeinde / internes Abfallmanagement					
schnelle Amtswege (z.B.) für Behältervolumen					
Ausreichend Mistkübel auf den Gemeindestrassen					
Reinhaltung der Sammelinseln					
Biotonnenreinigung					
Info-Service, SMS vor Sammelterminen					
Trennung am Friedhof					
Hundekotsammelsystem in der Gemeinde					
Abfalltrennung in den Volksschulen					
Öffentlichkeitsarbeit					
Abfallthemen in der Gemeindezeitung					
Abfallthemen auf Gemeinde-Website					
Umweltfibel / Recyclinghof-Broschüre					
Infoveranstaltungen / Umweltfeste					
Altstoffsammeltaschen erhältlich					
Ortsputz / Flurreinigungsaktionen					
Vermeidungsprojekte / z.B. Bücher- oder Schultaschensammlung					
Abfallunterricht in Volksschulen / Kindergarten					
Recyclinghof und andere Leistungen im Bringsystem					
bauliche Ausstattung					
Wartezeiten bei Normalbetrieb					
Entfernung von der Ortsmitte					
Öffnungszeiten Mo. - Do.					
Öffnungszeiten Fr. u. Sa.					
Abgabemöglichkeiten Sperrmüll					

Abgabemöglichkeit Altglas					
Abgabemöglichkeiten Metallverpackungen					
Abgabemöglichkeiten Papier					
Abgabemöglichkeiten Karton					
Abgabemöglichkeiten Kunst-/Verbundstoffe					
Abgabemöglichkeiten Altfette /-öle					
Abgabemöglichkeiten Alttextilien / Schuhe					
Abgabemöglichkeiten Bio / Küchenabfälle					
Abgabemöglichkeiten Holz					
Abgabemöglichkeiten Metallschrott					
Abgabemöglichkeiten Bauschutt u.ä.					
Abgabemöglichkeiten Problemstoffe					
Abgabemöglichkeiten Batterien					
Abgabemöglichkeiten Elektroaltgeräte					
Abgabemöglichkeiten Tierkadaver / Schlachtabfälle					
Abgabemöglichkeiten Toner / Kartuschen					
Leistungen im Holsystem					
Abholung von sperrigen Abfällen					
Abholung Gartenabfälle					
Abholung anderer Abfallfraktionen					
Intervall ‚Restmüll‘					
Intervall ‚Bio‘ / Küchenabfälle					
Intervall Papier					
Intervall Gelber Sack					
Altstoffbehälter in Wohnanlagen					

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BERGAUER (2010) und INFA (2011)

13 Anhang B: Berechnung der Servicepunkte für die Musterhaushalte 1 und 2

Leistung	Service-Relevanz	Service-Ausprägung			Nutzwerte		Servicepunkte					
		in Gemeinde	in Gemeinde	in Gemeinde	Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")	Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")	für Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")			für Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")		
		A	B	C			in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C

Allgemeines / Verwaltung

Vorbildwirkung der Gemeinde / internes Abfallmanagement	1,5	1	1	1	3	2	4,5	4,5	4,5	3	3	3
schnelle Amtswege (z.B.) für Behältervolumen	1,5	1	1	1	3	3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Ausreichend Mistkübel auf den Gemeindestrassen	1,5	1	1	1	1	2	1,5	1,5	1,5	3	3	3
Reinhaltung der Sammelinseln	1,5	1	1	1	3	3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Biotonnenreinigung	1,5	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Info-Service, SMS vor Sammelterminen	1,5	1	0	0	0	3	0	0	0	4,5	0	0
Trennung am Friedhof	1,5	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0
Hundekotsammelsystem in der Gemeinde	1,5	1	0	0	3	2	4,5	0	0	3	0	0
Abfalltrennung in den Volksschulen	1,5	1	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3
<i>Zwischensumme 1:</i>							22,5	18,0	18,0	25,5	18,0	18,0

Öffentlichkeitsarbeit

Abfallthemen in der Gemeindezeitung	1,5	1	1	1	3	1	4,5	4,5	4,5	1,5	1,5	1,5
Abfallthemen auf Gemeinde-Website	1,5	1	1	1	0	2	0	0	0	3	3	3
Umweltfibel / Recyclinghof-Broschüre	1,5	0	1	1	1	1	0	1,5	1,5	0	1,5	1,5
Infoveranstaltungen / Umweltfeste	1,5	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0

Leistung	Service-Relevanz	Service-Ausprägung			Nutzwerte		Servicepunkte					
		in Gemeinde	in Gemeinde	in Gemeinde	Musterhaushalt 1	Musterhaushalt 2	für Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")			für Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")		
		A	B	C	("Pensionisten")	("Jungfamilie")	In Gemeinde A	In Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C
Altstoffsammeltaschen erhältlich	1,5	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Ortsputz / Flurreinigungsaktionen	1,5	1	0	0	3	3	4,5	0	0	4,5	0	0
Vermeidungsprojekte /z.B. Bücher- oder Schultaschensammlung	1,5	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Abfallunterricht in Volksschulen / Kindergarten	1,5	1	1	1	2	3	3	3	3	4,5	4,5	4,5
Zwischensumme 2:							12,0	9,0	9,0	13,5	10,5	10,5

Recyclinghof und andere Leistungen im Bringsystem

bauliche Ausstattung	3	1	1	1	2	3	6	6	6	9	9	9
Wartezeiten bei Normalbetrieb	3	1	1	1	3	3	9	9	9	9	9	9
Entfernung von der Ortsmitte	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Öffnungszeiten Mo. - Do.	3	0,5 (3 h)	0,5 (2 h)	1 (8 h)	1	1	1,5	1,5	3	1,5	1,5	3
Öffnungszeiten Fr. u. Sa.	3	1 (7 h)	1 (5 h)	0,5 (1 h)	1	3	3	3	1,5	9	9	4,5
Abgabemöglichkeiten Sperrmüll	3	1	1	1	3	3	9	9	9	9	9	9
Abgabemöglichkeit Altglas	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Metallverpackungen	3	1	1	1	1	2	3	3	3	6	6	6
Abgabemöglichkeiten Papier	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Karton	3	1	1	1	2	2	6	6	6	6	6	6

Leistung	Service-Relevanz	Service-Ausprägung			Nutzwerte		Servicepunkte					
		in Gemeinde	in Gemeinde	in Gemeinde	Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")	Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")	für Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")			für Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")		
		A	B	C			In Gemeinde A	In Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C
Abgabemöglichkeiten Kunst-/Verbundstoffe	3	1	1	1	2	1	6	6	6	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Altfette /-öle	3	1	1	1	3	2	9	9	9	6	6	6
Abgabemöglichkeiten Alttextilien / Schuhe	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Bio / Küchenabfälle	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Abgabemöglichkeiten Holz	3	1	1	1	2	1	6	6	6	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Metallschrott	3	1	1	1	2	1	6	6	6	3	3	3
Abgabemöglichkeiten Bauschutt u.ä.	3	1	1	1	3	2	9	9	9	6	6	6
Abgabemöglichkeiten Problemstoffe	3	1	1	1	2	3	6	6	6	9	9	9
Abgabemöglichkeiten Batterien	3	1	1	1	1	2	3	3	3	6	6	6
Abgabemöglichkeiten Elektro-Altgeräte	3	1	1	1	2	3	6	6	6	9	9	9
Abgabemöglichkeiten Tierkadaver / Schlachtabf.	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Abgabemöglichkeiten Toner / Kartuschen	3	1	0	0	1	1	3	0	0	3	0	0
Zwischensumme 3:							103,5	100,5	100,5	109,5	106,5	103,5

Leistungen im Holzsystem

Abholung von sperrigen Abfällen	4	0	1	1	3	3	0	12	12	0	12	12
Abholung Gartenabfälle	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Abholung anderer Abfallfraktionen	4	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Intervall „Restmüll“	4	1	1	1	3	3	12	12	12	12	12	12

Leistung	Service-Relevanz	Service-Ausprägung			Nutzwerte		Servicepunkte					
		in Gemeinde	in Gemeinde	in Gemeinde	Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")	Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")	für Musterhaushalt 1 ("Pensionisten")			für Musterhaushalt 2 ("Jungfamilie")		
		A	B	C			in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C
Intervall „Bio“ / Küchenabfälle	4	1	1	1	3	3	12	12	12	12	12	12
Intervall Papier	4	1	1	1	2	1	8	8	8	4	4	4
Intervall Gelber Sack	4	1	1	1	2	1	8	8	8	4	4	4
Altstoffbehälter in Wohnanlagen	4	1	1	1	2	0	8	8	8	0	0	0
Zwischensumme 4:							48,0	60,0	60,0	32,0	44,0	44,0

Gesamt-Servicepunkte					
für Musterhaushalt 1			für Musterhaushalt 2		
in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C	in Gemeinde A	in Gemeinde B	in Gemeinde C
<u>186,0</u>	<u>187,5</u>	<u>187,5</u>	<u>180,5</u>	<u>179,0</u>	<u>176,0</u>