



Doppelschrift

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluß

In der Normenkontrollsache

- Antragsteller -

gegen

Landkreis Delitzsch,
vertreten durch den Landrat,
Markt 10/11, 04509 Delitzsch

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit der Vorläufigen Abfallgebührensatzung

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht
Dr. Pietsch, die Richter am Oberverwaltungsgericht
Dr. Schenk, Dr. Kohl, Proske sowie die Richterin am Oberver-
waltungsgericht Dahlke-Piel

am 12. Oktober 1993 ohne mündliche Verhandlung

beschlossen:

§ 4 Absätze 1 - 8 1. Halbsatz der Vorläufigen Gebührensatzung für die öffentliche Abfallbeseitigung des Landkreises Delitzsch vom 18. September 1991 wird für nichtig erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Gründe:

I.

Die Beteiligten streiten um die Gültigkeit der Vorläufigen Abfallgebührensatzung des Antragsgegners.

Der Antragsteller ist Rentner und wohnt in Delitzsch im Gebiet des Antragsgegners.

Der Kreistag des Antragsgegners beschloß am 18.09.1991 den Erlaß einer vorläufigen Gebührensatzung für die öffentliche Abfallbeseitigung des Landkreises Delitzsch. Diese Satzung sollte gemäß ihrem § 6 am 1.10.1991 in Kraft treten. Der Kreistag des Antragsgegners beschloß am 19.02.1992, diese Satzung in einigen Punkten zu ändern.

Die Vorschrift des § 4 dieser Abfallgebührensatzung "Gebührenmaßstab/Gebühren" hat im wesentlichen folgenden Inhalt:

"Abs. 1: Die Gebühr für die öffentliche Abfallentsorgung beinhaltet die Entsorgung von Hausmüll, wiederverwertbaren Abfällen, Sperrmüll und schadstoffhaltigen Abfällen in den in Haushalten üblicherweise anfallenden Mengen.

Abs. 2: Kalkulationsgrundlage der Gebühren ist ein angenommener Mittelwert für das Aufkommen an Hausmüll je Person/Woche in Höhe von 35 l, der für die zu einem Haushalt zählenden Personen wie folgt reduziert wird. ...

Abs. 3: Berechnungsgrundlage sind die zu Beginn des Berechnungszeitraums tatsächlich auf dem Grundstück wohnenden Personen je Haushalt.

Abs. 4:

...

Abs. 5: Für die öffentliche Entsorgung wiederverwertbarer Abfälle, kompostierfähiger Abfälle, schadstoffhaltiger Haushaltsabfälle einschließlich Kühlschränken und der Entsorgung des öffentlichen Raumes werden die tatsächlichen Kosten auf die Gebühren umgelegt. Sie betragen je Person im Vierteljahr:

Abs. 6: Die Gesamtgebühren errechnen sich aus den Gebühren für die Haus- und Sperrmüllentsorgung zuzüglich den Gebühren für Entsorgung schadstoffhaltiger Haushaltsabfälle, der Erfassung wiederverwertbarer und kompostierfähiger Abfälle entsprechend dem Anschlußgrad der Gemeinden an diese Entsorgungssysteme sowie für die Entsorgung des öffentlichen Raumes. Bei vollem Anschlußgrad betragen die Gesamtgebühren im Vierteljahr für einen Haushalt mit einer Person 16,60 DM, einen Haushalt mit zwei Personen 30,75 DM, einen Haushalt mit drei Personen 43,70 DM, einen Haushalt mit vier Personen 55,40 DM, jede weitere Person 11,70 DM.

Abs. 7: Die Gebühr für die Hausmüllbeseitigung bei zusätzlicher Verwendung von Abfallsäcken beträgt pro Sack 3,50 DM. Die Gebühr wird beim Erwerb des Sackes abgeolten.

Abs. 8: Die Gebühr für die Hausmüllentsorgung bei Verwendung zusätzlicher Abfallbehälter nach § 11 Abs.3 Abfallsatzung sowie die Gebühr nach § 11 Abs. 5 der Abfallsatzung für die dem Anschlußzwang an die öffentliche Abfallentsorgung unterliegenden Einrichtungen gemeinnütziger Trägerschaft beträgt: 110-l-Müllnormtonne 4,00 DM, 1,1-cbm-Container 34,20 DM.

Abs. 9: Die Gebühr für die dem Anschlußzwang an die öffentliche Abfallentsorgung unterliegenden Gewerbebetriebe, freiberuflichen und sonstigen Betriebsstätten und Einrichtungen wird nach § 11 Abs. 5 der Abfallsatzung erhoben. Die Gebühren betragen: 110-l-Müllnormtonne 5,70 DM, 1,1-cbm-Container 57,00 DM, 6-cbm-Container 319,20 DM.

Abs. 10: Für Selbstanlieferer von Abfällen nach § 5 Abs. 2 der Abfallsatzung gelten die Deponiepreise entsprechend der Abfallart."

Am 7.08.1992 hat der Antragsteller beim Sächsischen Obergericht das Normenkontrollverfahren unter anderem gegen die Vorläufige Gebührensatzung für die öffentliche Abfallbeseitigung des Landkreises Delitzsch vom 18.09.1991 eingeleitet und sinngemäß beantragt,

§ 4 Abs. 1 - 8 1. Halbsatz der Vorläufigen Gebührensatzung für die öffentliche Abfallbeseitigung des Landkreises Delitzsch vom 18. September 1991 für nichtig zu erklären.

Zur Begründung trägt er vor, die in § 4 dieser Abfallgebührensatzung festgelegte Methode der pauschalen Gebührenberechnung sei durch eine leistungs- und inanspruchnahmebezogene Kostenberechnung zu ersetzen. Die bisherige Methode der Abfallgebührenberechnung verstoße gegen den in § 3 EGAB enthaltenen Grundsatz, daß durch die Gebührenordnung nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen seien. Die bisherige Methode der Abfallgebührenberechnung führe auf die Dauer dazu, daß immer mehr Bürger sorglos mit Abfällen umgingen, da sowieso alle Kosten gleichmäßig auf alle Bürger verteilt würden. Damit trete das Gegenteil des angestrebten Zieles ein. Der Antragsteller habe bereits Abfallgebührenbescheide erhalten und sich dagegen mit Anfechtungsklagen zur Wehr gesetzt. Weitere rechtswidrige Abfallgebührenbescheide seien zu befürchten.

Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 17.09.1992 erwidert und beantragt,

den Normenkontrollantrag abzuweisen.

Die angegriffene Abfallgebührensatzung befinde sich im Einklang mit höherrangigem Recht. Dem kommunalen Satzungsgeber sei hinsichtlich der Ausgestaltung der Müllabfuhr ein

verhältnismäßig großer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Beim vom Antragsteller geforderten Gefäßmaßstab sei zu bedenken, daß dieser dazu verleiten könne, einen Teil des Abfalls illegal zu beseitigen, um Gebühren zu sparen. In der Tat würden momentan "wilde" Abfallablagerungen im Landkreis Delitzsch überhandnehmen. Deshalb habe der Antragsgegner einer Gebührenpauschale mit vorgeschriebenem Behältervolumen den Vorzug gegeben. Mit der Gebührenpauschale solle bei den Bürgern das Bewußtsein "die Abfallentsorgung habe ich mit der Gebühr bereits bezahlt" erzeugt werden und damit die "Selbstentsorgung" in der Landschaft unattraktiv werden. Der Forderung des EGAB, mit der Gebührengestaltung nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung zu schaffen, habe der Antragsgegner anderweitig Rechnung getragen. Der Antragsgegner habe mit der Bemessung der vorgeschriebenen Behälterkapazität im unteren Bereich des durchschnittlichen Müllaufkommens je Bürger Maßstäbe für abfallverminderndes Verhalten gesetzt. Darüber hinaus habe der Antragsgegner diese Bestrebungen durch ein flächendeckendes Containernetz zur Sammlung von wiederverwertbaren Wertstoffen ergänzt. Mit der weitestgehenden Nutzung dieser Wertstoffsammelcontainer und damit der Reduzierung des Restmüllanteiles habe jeder Bürger die Möglichkeit, die Kosten für die öffentliche Abfallentsorgung und somit die Gebühren zu beeinflussen. Die getrennte Erfassung von Schadstoffen und die kostenfreie Annahme von kompostierbaren Grün- und Holzabfällen würden die Bemühungen ergänzen, die Restmüllmenge einzudämmen. Mit dem Ziel, dem ordnungspolitischen Aspekt der Reduzierung "wilder" Abfallablagerungen den Vorrang zu geben, sei bewußt in Kauf genommen worden, daß mit der Gebührenpauschale besonders umweltbewußt handelnde Bürger nicht durch verminderte Gebühren honoriert werden könnten. Der vom Antragsgegner gewählte Gebührenmaßstab werde von einer Vielzahl von Kommunen angewendet und sei von der Rechtsprechung bestätigt worden. Dem Antragsgegner hätten Mustersatzungen des Landes Baden-Württemberg vorgelegen, die das vom Antragsgegner ausgewählte Gebührenmodell als mögliche Gestaltung nennen würden.

Mit Schriftsatz vom 26.10.1992 hat der Antragsteller erwidert, es möge zwar zutreffen, daß das Problem "wilder" Müllablagerungen auch durch den vom Antragsgegner gewählten Abfallgebührenmaßstab entschärft werde. Dies rechtfertige es jedoch nicht, ein Landesgesetz wie das EGAB außer Kraft zu setzen. Hier müßten andere rechtliche Mittel zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit der Abfallbeseitigung angewandt werden. Fragwürdig sei die Behauptung, bei der kommunalen Hausmüllabfuhr habe sich die Umlegung der Kosten gemäß wahrscheinlicher Inanspruchnahme durchgesetzt. Die Kapazität der vorgeschriebenen Behälter bewege sich entgegen der Behauptung des Antragsgegners nicht im unteren Bereich des durchschnittlichen Müllaufkommens je Bürger.

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung hat mit Schreiben vom 2.07.1993 Stellung genommen. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 EGAB habe die Abfallwirtschaft in Sachsen vorrangig die Abfallvermeidung zum Ziel. § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB stelle dabei ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der vom Gesetzgeber hervorgehobenen Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungsstrategie dar. § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB verpflichte die entsorgungspflichtigen Körperschaften, Gebührensysteme einzuführen, die einen Beitrag dazu leisten würden, das Abfallvermeidungsziel zu erreichen. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften könnten darüber entscheiden, wie diese Systeme im einzelnen aussehen sollten. Insbesondere das Wort "nachhaltig" im Wortlaut des § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB verpflichte die entsorgungspflichtigen Körperschaften aber im besonderen Maße, die genannte Strategie in den Gebührensatzungen umzusetzen. Hintergrund dieser Regelungen sei, daß man den Bürger am besten dann zur Abfallvermeidung anhalten könne, wenn man ihn "am Portemonnaie fasse". Es solle derjenige finanziell belohnt werden, der Abfall vermeide. Je mehr Abfall vermieden werde, desto höher solle die Ersparnis für den Abfallbesitzer sein. Diesen Grundsätzen entsprächen rein mengenorientierte Gebührenmodelle; ausreichend seien auch sogenannte kombinierte Systeme, bestehend aus Pauschalgebühren und mengenorientierten Gebühren; nicht

ausreichend seien reine Pauschalgebühren. Der Antragsgegner habe in der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung ein Pauschalgebührensatzungssystem erstellt, das von geschätzten Durchschnittsaufkommen von Abfall pro Kopf der Bevölkerung ausgehe. Nur § 4 Absätze 7 und 8 enthielten eine mengenorientierte Regelung, die die Bürger zur entsprechenden Mehrentrichtung von Abfallgebühren heranziehe, wenn sie zusätzliche Müllsäcke oder Abfallbehälter benötigen würden. Dadurch erhalte die Gebührensatzung des Antragsgegners aber keinen ausreichenden Anreiz zur Abfallvermeidung. Nur beim Überschreiten der regelmäßigen geschätzten Abfallmenge müsse der Abfallbesitzer zusätzliche Müllbehältnisse benutzen und dafür zusätzliche Gebühren entrichten. Wer weniger Abfall produziere und dadurch besonders zur Abfallvermeidung beitrage, werde nicht begünstigt, sondern vielmehr mit denen gleichgestellt, die die normale Abfallmenge produzieren würden. Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung halte die verfahrensgegenständliche Abfallgebührensatzung daher für unwirksam.

Der Antragsteller hat sich mit Schriftsatz vom 23.08.1993 geäußert. Die Gebührenregelung für andere Benutzer als Privathaushalte entspreche sachlich dem Verursacherprinzip, so daß sie nicht Gegenstand des Normenkontrollantrags sei. Die Gebührenerhebung bei privaten Haushalten im Umlageverfahren verschleierte Nachlässigkeit und Mißwirtschaft und sei nur auf gesicherte hohe Einnahmen ausgerichtet. Zu beanstanden sei auch der nach wie vor in der Umlage enthaltene Betrag von 2,50 DM pro Person und Quartal für die Entsorgung von Wertstoffen und kompostierfähigen Abfällen, weil diese seit dem 1.07.1992 vertraglich durch das Duale System finanziert werde. Fragwürdig bleibe auch die Umlage für die Entsorgung des öffentlichen Raumes, da Nachlässigkeit oder Unvermögen bei der Ermittlung der Verursacher keinen Grund zur Heranziehung aller Einwohner darstellten. Bei einem kombinierten Abfallgebührensatzungssystem sei ein pauschaler Gebührenanteil nur zur Finanzierung solcher Aufwendungen zulässig, die unabhängig vom Abfallaufkommen anfielen, also für Verwaltungs- und

Organisationskosten. Für alle übrigen Aufwendungen (Transporte, Personal, Fuhrpark, Deponiekosten) sei die zu entsorgende Abfallmenge ausschlaggebend.

Der Antragsgegner hat sich mit Schriftsatz vom 25.08.1993 geäußert. Die Gebührenregelung für andere Benutzer als Privathaushalte sei völlig unabhängig von der Gebührenregelung für letztere und könne allein existieren. Die Abfallentsorgung beim Antragsgegner funktioniere problemlos und kostengünstig. Ablagerungen von Abfall im öffentlichen Raum seien stark zurückgegangen. Mit dem festgelegten Behältervolumen sei die Verpflichtung zu einem niedrigen Abfallaufkommen für alle Einwohner des Landkreises gegeben. Mengenbezogene Gebührenmaßstäbe hätten in anderen Landkreisen zu vermehrten "wildem" Abfallablagerungen geführt. Das Bestreben, auf einfache Weise, ohne die müllproduzierenden Lebensgewohnheiten zu ändern, ein paar Mark zu sparen, könne nicht unterbunden werden. Zweifel an der Eignung des mengenbezogenen Gebührenmaßstabs als Anreiz zur Abfallvermeidung seien angebracht. Zum einen sei die erreichbare Ersparnis zu gering. Abgesehen davon bilde die Vorhaltung der Technik für die Hausmüllentsorgung einen festen Kostenanteil von 75 % bis 80 % unabhängig von der entsorgten Abfallmenge. Der geringen Ersparnis durch Abfallvermeidung stünden bei einem mengenbezogenen Gebührenmaßstab erhöhte Organisations- und Vollzugskosten gegenüber. Die Abfallgebühren würden insgesamt deutlich steigen. In Neubaublöcken und anderen größeren Wohneinheiten sei es besonders schwierig, durch einen mengenbezogenen Gebührenmaßstab Anreize zur Abfallvermeidung für den einzelnen zu schaffen.

II.

Gemäß § 47 Abs. 6 Satz 1 VwGO kann das Normenkontrollgericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluß entscheiden, wenn es eine solche nicht für erforderlich hält.

Gegenstand des Normenkontrollantrags ist der Abfallgebührenmaßstab für Privathaushalte, wie der Antragsteller mit Schriftsatz vom 23.08.1993 klargestellt hat. Daß die Abfallgebührenregelung für andere Benutzer hiervon abtrennbar und unabhängig ist, ergibt sich aus dem ganz anderen Regelungskonzept. Der Antragsgegner hat dies im Schriftsatz vom 25.08.1993 bestätigt. Der Normenkontrollantrag ist statthaft (§47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. Art. 4 § 2 Sächs GerOrgG vom 30.06.1992, GVBl S. 287). Der Antragsteller ist antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Insofern macht der Antragsteller zutreffend geltend, daß er durch die Anwendung der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung bereits Nachteile erlitten hat und zusätzlich weitere Nachteile in absehbarer Zeit zu erwarten hat. Er ist aufgrund der verfahrensgegenständlichen Satzung bereits zur Zahlung von Abfallgebühren herangezogen worden und muß auch in Zukunft damit rechnen. Der Antragsteller kann auch ein Rechtsschutzinteresse geltendmachen, weil er nach Lage der Dinge seine Rechtsstellung mit der begehrten Normenkontrollentscheidung verbessern kann, und zwar bei der Anfechtung ihn belastender Abfallgebührenbescheide (vgl. Kopp, VwGO, 9. Aufl. 1992, Rn. 30 zu § 47 VwGO).

Der Normenkontrollantrag des Antragstellers ist auch begründet. § 4 Absätze 1 bis 8 Halbsatz 1 der Vorläufigen Gebührensatzung für die öffentliche Abfallbeseitigung des Landkreises Delitzsch vom 18.09.1991 ist wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht nichtig. Er verletzt jedenfalls § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB vom 12.08.1991 (GVBl S. 306), der seit dem 1.09.1991 in Kraft ist (§ 20 Abs. 1 EGAB).

§ 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB lautet: "Durch die Gebührengestaltung sind nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen". Hierdurch wird die in § 4 Absätze 1 und 2 Vorschaltgesetz Kommunal Finanzen vom 19.12.1990 (GVBl S. 16) und seit dem 1.09.1993 in §§ 2 und 9 ff Sächsisches Kommunalabgabengesetz vom 16.06.1993 (GVBl S. 502) enthaltene Ermächtigung zum Erlaß von Benutzungsgebührensatzungen

spezialgesetzlich ergänzt und die Gestaltungsfreiheit des kommunalen Satzungsgebers in einer bestimmten Richtung gebunden. Der Landesgesetzgeber verlangt von den entsorgungspflichtigen Körperschaften, daß sie das vorrangige Ziel der Abfallwirtschaft in Sachsen, die Abfallmenge und den Schadstoffgehalt in Abfällen so gering wie möglich zu halten (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EGAB) gerade auch auf dem Gebiet der Gebührengestaltung verfolgen. Die Abfallgebühren müssen "lenkende" Gebühren sein, die die Nachfrage nach Entsorgungsleistungen eindämmen und so abfallwirtschaftliche Steuerungsfunktion haben. § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB enthält insofern zwingendes Recht, die Vorschrift ist für die entsorgungspflichtigen Körperschaften also nicht disponibel. Dies kommt insbesondere durch die Formulierung "sind ... zu schaffen" zum Ausdruck, die weiter geht als z. B. die in § 2 Abs. 1 S. 2 LABfG BaWü vom 8.01.1990 (GBl. Ba WÜ S. 1) enthaltene Gestaltungsermächtigung "können ... die Gebührentatbestände so ausgestalten" und auch als die in § 9 Abs. 2 S. 2 LABfG NRW vom 21.06.1988 (GVBl NRW S. 250) enthaltene Sollvorschrift "sollen ... geschaffen werden". § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB entfaltet seine Wirkung unmittelbar seit dem Inkrafttreten des EGAB am 1.09.1991 und räumt insofern keine Übergangsfrist für die Anpassung und Optimierung ein.

Diese Regelung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar haben auch die Landkreise im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Sächs Verf). Dazu gehört auch das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben zu erheben (Art. 87 Abs. 2 Sächs Verf). Insofern ist den Landkreisen die Eigenverantwortlichkeit wie den Gemeinden garantiert (BVerfG, B. v. 17.01.1967, 2 BvL 28/63, BVerfGE 21, 117, 128 f). Sowohl Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG als auch Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Sächs Verf stellen diese aber unter den Vorbehalt "nach Maßgabe der Gesetze". Damit wird dem Gesetzgeber die gesetzliche Ausgestaltung und Formung des Selbstverwaltungsrechts zwar nicht beliebig überlassen: der Wesensgehalt der Selbstverwaltung darf nämlich nicht

ausgehöhlt werden, und die spezifische Funktion auch der Landkreise im Aufbau des politischen Gemeinwesens muß berücksichtigt werden (BVerfG, B. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619, 1628/83, BVerfGE 79, 127, 143). Daß die in § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB getroffene Regelung den Wesensgehalt der Selbstverwaltung aushöhlen und der spezifischen Funktion der Landkreise im Aufbau des politischen Gemeinwesens nicht gerecht würde, hat der Antragsgegner nicht behauptet und ist auch für den beschließenden Senat nicht ersichtlich. Insbesondere bleibt den Landkreisen ein Spielraum auf welche Weise sie die gebotenen nachhaltigen Anreize ausgestalten. Die gesetzliche Vorgabe des § 3 Abs. 2 S. 5 EGAB ist auch unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatzes nicht zu beanstanden (zweifelnd Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 303 zu § 6 KAG). Wegen Unbestimmtheit kann nur ausnahmsweise der Verstoß eines Gesetzes gegen rechtsstaatliche Grundsätze festgestellt werden (BVerfG, B. v. 24.07.1963, 1 BvR 425/58, BVerfGE 17, 67, 82). Die Mindestvoraussetzung, daß der Gesetzgeber das Ziel seines gesetzgeberischen Wollens deutlich macht, muß aber in jedem Fall erfüllt sein (BVerfG, B. v. 7.04.1964, 1 BvL 12/63, BVerfGE 17, 306, 314). Dies ist hier geschehen. Im übrigen richten sich die Anforderungen nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts (BVerfG, B. v. 26.09.1978, 1 BvR 525/77, BVerfGE 49, 168, 181). Sie sind hier erfüllt. Zwar besteht über Art, Inhalt, Grenzen und Wirkung der gebotenen nachhaltigen Anreize noch keine allgemeine Meinung, es gibt nur eine ganze Reihe von diskutierten Modellen (vgl. die Zusammenstellung bei Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 303 zu § 6 KAG). Dieser unsichere Erkenntnisstand ist aber Teil der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts. Mit hinreichender Deutlichkeit kann jedenfalls festgestellt werden, daß ein Gebührenkonzept die gebotenen nachhaltigen Anreize nicht enthält. Die gesetzliche Vorgabe ist unter diesen Voraussetzungen als ein Gebot zu verstehen, ausschließlich Gebührenkonzepte zu verwenden, die die gebotenen nachhaltigen Anreize auf eine diskutable Weise enthalten, und ist unter diesem Aspekt hinreichend bestimmt. Mit diesem Gebot wird

den entsorgungspflichtigen Körperschaften nichts Unmögliches abverlangt, wie sich nicht zuletzt daraus ergibt, daß mindestens die Hälfte der Landkreise und alle kreisfreien Städte Sachsens ihm bereits Rechnung getragen haben.

§ 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB ist im einzelnen folgendermaßen auszulegen: Das Gebot, durch die Gebührengestaltung Anreize zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen, bedeutet, daß finanzielle Anreize hierfür geschaffen werden müssen. Der Bürger soll, wie es das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung in seiner Stellungnahme vom 2.07.1993 ausgedrückt hat, "am Portemonnaie gefaßt werden". Es soll derjenige finanziell belohnt werden, der Abfall vermeidet. Je mehr Abfall vermieden wird, desto höher soll die Ersparnis für den Bürger sein. Der Weg der Umsetzung dieses Gebots wird bewußt offen gelassen (so auch Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 303 zu § 6 KAG, mit Bezug auf § 9 Abs. 2 S. 2 LABfG NRW). Der Landesgesetzgeber hat in § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB nicht nur die Schaffung finanzieller Anreize vorgeschrieben, sondern auch noch eine Aussage über deren Intensität und Wirkung gemacht. Es muß sich um "nachhaltige" Anreize handeln. Das bedeutet zum einen, daß die Anreize im Hinblick auf die Erreichung ihres Zwecks effektiv sein müssen. Es bedeutet zum anderen, daß die Anreize in ihrem Ausmaß erheblich sein müssen (ähnlich Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 303 zu § 6 KAG). Dies ergibt sich schon aus dem allgemeinen Sprachgebrauch. Dies ergibt sich ferner aus der Amtlichen Begründung der Sächsischen Staatsregierung zum Entwurf des EGAB (Sächsischer Landtag, Drucksache I/519). Die Amtliche Begründung enthält auf Seite 11 den Hinweis, daß bei der Gebührengestaltung Gesichtspunkte der Abfallvermeidung und der Abfallverwertung "maßgeblich" zu berücksichtigen sind. Damit werden die entsorgungspflichtigen Körperschaften zwar nicht auf ein bestimmtes Gebührenkonzept festgelegt; jedes angewendete Gebührenkonzept muß aber die gebotenen nachhaltigen Anreize enthalten.

Mit der so verstandenen Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB sind § 4 Absätze 1 - 8 erster Halbsatz der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung nicht zu vereinbaren. Die in diesem Gebührenkonzept allenfalls enthaltenen finanziellen Anreize zur Abfallvermeidung genügen nicht dem gesetzlichen Nachhaltigkeitsgebot. Die Vorschriften enthalten ein personenbezogenes Gebührenkonzept. Die Gebührenhöhe wird auf der Grundlage des geschätzten Durchschnittsaufkommens beim Abfall pro Kopf der Bevölkerung ermittelt. Ein finanzieller Anreiz zur Abfallvermeidung mag insoweit bestehen, als ein Bürger, der Abfall vermeidet, dazu beiträgt, daß weniger Müll entsorgt werden muß, und daß bei der Aktualisierung der Gebühren (§ 5 der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung) künftig von niedrigeren Durchschnittswerten ausgegangen werden kann. Dieser Anreiz genügt aber nicht dem gesetzlichen Nachhaltigkeitsgebot. Er ist in etwa so intensiv wie der Anreiz bei einem Versicherungsnehmer, eine ihm zustehende Versicherungsleistung nicht in Anspruch zu nehmen, damit künftig die Versicherungsbeiträge allgemein gesenkt werden können. Ein finanzieller Anreiz zur Abfallvermeidung kann auch in § 4 Absätze 7 und 8 erster Halbsatz der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung gesehen werden, die für sich genommen eine mengenbezogene Regelung enthalten. Dieser Anreiz könnte dann erheblich sein, wenn die Abfallmenge, deren Entsorgung mit einer personenbezogenen Gebühr abgegolten ist, sehr gering ist, so daß sich der Bürger typischerweise überlegen muß, ob er sich nicht durch Abfallvermeidung den zusätzlichen Erwerb eines Abfallsacks oder die Gebühr für die zusätzliche Verwendung eines Abfallcontainers sparen kann. Dies ist hier aber nicht der Fall. Zwar hat der Antragsgegner darauf hingewiesen, der Satzungsgeber habe mit einem angenommenen Mittelwert für das Aufkommen an Hausmüll je Person und Woche von 35 l einen im unteren Bereich des durchschnittlichen Müllaufkommens je Bürger liegenden Wert gegriffen, was der Antragsteller allerdings bestritten hat. Dem braucht hier nicht weiter nachgegangen zu werden. Dem Gebührenmodell der verfahrensgegenständlichen Abfallgebührensatzung liegt nämlich ein Konzept zugrunde,

das vom derzeitigen Verhalten des Durchschnittsbürgers ausgeht, nämlich von den in Haushalten üblicherweise anfallenden Mengen (§ 4 Abs. 1) bzw. vom angenommenen Mittelwert für das Aufkommen an Hausmüll je Person und Woche (§ 4 Abs. 2). Für eben diesen Durchschnittsbürger sind gerade keine verhaltenslenkenden Wirkungen vorgesehen, wie der Antragsgegner auch eingeräumt hat.

Dem Antragsgegner ist zwar zuzugeben, daß die Einführung eines mengenorientierten Gebührenmodells dazu führen kann, daß die Benutzer der Abfallentsorgungseinrichtungen nicht nur mit der gewünschten Abfallvermeidung, sondern auch mit der keinesfalls erwünschten illegalen Abfallbeseitigung reagieren (so auch Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 302 zu § 6 KAG). Dem Antragsgegner ist auch zuzugeben, daß der Satzungsgeber grundsätzlich bei der Wahl und Ausgestaltung eines Abfallgebührenmaßstabs den Nebenzweck verfolgen darf, einen Anreiz für eine ungeordnete Beseitigung von Abfall zu vermeiden (OVG Lüneburg U. v. 4.10.1984, - 3 A 84/84 -, NVwZ 1985, 441, 442). Er kann sich grundsätzlich auch von dem Gedanken leiten lassen, eine möglichst praktikable und im Vollzug preisgünstige Regelung zu schaffen. Dies rechtfertigt aber keine Abweichung von den zwingenden gesetzlichen Vorgaben des § 3 Abs. 2 Satz 5 EGAB. Der Gesetzgeber hat im Interesse des von ihm als "vorrangig" (§ 1 Abs. 1 EGAB) angesehenen Ziels der Abfallvermeidung die Gefahr eventueller illegaler Abfallbeseitigung in Kauf genommen und geht ersichtlich davon aus, daß diese Gefahr auch anderweitig wirksam bekämpft werden kann. Er hat dem Ziel der Abfallvermeidung höhere Priorität eingeräumt als dem Ziel, Anreize zur illegalen Abfallbeseitigung unter allen Umständen zu vermeiden. Diese Bewertung steht dem Landesgesetzgeber zu. An diese Bewertung sind die entsorgungspflichtigen Körperschaften gebunden. Der Antragsgegner muß daher gegen illegale Abfallablagerungen mit anderen Mitteln vorgehen.

Der Hinweis des Antragsgegners auf Mustersatzungen aus den alten Bundesländern, denen die verfahrensgegenständliche

Abfallgebührensatzung nachgebildet ist, vermag den beschließenden Senat ebenfalls nicht zu überzeugen. In anderen Bundesländern mag sich der Landesgesetzgeber dazu entschlossen haben, die Gestaltungsfreiheit des kommunalen Satzungsgebers nicht oder nicht so "nachhaltig" einzuschränken und im Abfallgebührenrecht keine eigenen Akzente zu setzen, vielleicht gerade aus den vom Antragsgegner angestellten Erwägungen. Der Sächsische Landesgesetzgeber braucht dem nicht unbedingt zu folgen und kann insofern einen eigenen Weg gehen. Abgesehen davon gibt es auch in den alten Bundesländern vergleichbare Regelungen. Durch § 3 a Abs. 5 des Niedersächsischen Abfallgesetzes vom 21.03.1990 (Niedersächsisches GVBl S. 91) in der Fassung des am 1.01.1992 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes vom 7.11.1991 (Niedersächsisches GVBl S. 295) ist bestimmt, daß die Bemessung der Abfallgebühren linear zur Abfallmenge (in der Regel entsprechend dem Gewicht oder Volumen der Abfälle) erfolgen soll. Die Erhebung von Grundgebühren sowie von Mindestgebühren ist zulässig, ein ausschließlich personenbezogener Maßstab ist jedoch verboten (vgl dazu Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 765 zu § 6 KAG).

Nach allem verstößt der angegriffene Gebührenmaßstab gegen höherrangiges Recht.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 VwGO.

Eine Vorlage der Sache an das Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung über die Auslegung revisiblen Rechts kommt nicht in Betracht, da die Voraussetzungen des § 47 Abs. 5 VwGO nicht vorliegen. Die entscheidungserheblichen Rechtsfragen betreffen Landesrecht, das nicht revisibel ist (§ 137 Abs. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtvorlage an das Bundesverwaltungsgericht kann durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Dr.-Peter-Jordan-Str. 19,

02625 Bautzen, oder Postfachadresse, Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Postfach 1728, 02606 Bautzen innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen.

Die Beschwerde muß die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der angefochtene Entscheidung abweicht, bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertreterzwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muß sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen.

gez.:
Dr. Pietsch

Dr. Schenk

Dr. Kohl

gez.:
Proske

Dahlke-Piel

Beschluß

Der Streitwert wird auf 10.000 DM festgesetzt.

Gründe:

Dieser Beschluß beruht auf § 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 25 Abs 2 Satz 2 Gerichtskostengesetz).

gez.:
Dr. Pietsch

Dr. Schenk

Dr. Kohl

gez.:
Proske

Dahlke-Piel