

Az.: 5 D 40/00



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Stadt
vertreten durch den Oberbürgermeister

- Antragsgegnerin -

wegen

Nichtigkeit einer Abfallgebührensatzung

hat der 5. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Dezember 2002 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht

Raden, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Franke sowie den Richter am Oberverwaltungsgericht Munzinger und den Richter am Verwaltungsgericht Voigt

am 11. Dezember 2002

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem am 21.9.2000 erhobenen Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung in der Stadt (Abfallgebührensatzung) vom 8.3.2000 und begehrt die Feststellung ihrer Nichtigkeit.

Die Antragstellerin ist nach ihrer Darstellung Eigentümerin des Grundstücks
in , welches mit einem zum Zeitpunkt der Antragserhebung in Sanierung befindlichen Mehrfamilienhaus bebaut ist.

Mit Beschluss-Nr. B-113/2000 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin in seiner Sitzung vom 8.3.2000 die streitgegenständliche Satzung, die im Amtsblatt , 12. Ausgabe, vom 22.3.2000 veröffentlicht wurde. Die Einladung zu dieser Stadtratssitzung führte in der vorgesehenen Tagesordnung unter Nr. 6.8 die Novellierung der Abfallgebührensatzung der Antragsgegnerin auf. Die beigelegte Beschlussvorlage enthielt eine Begründung (Anlage 1), einen vollständigen Satzungstext (Anlage 2) sowie eine „Berechnung der Abfallgebühren - Kalkulation“ (Anlage 3). Als die drei wesentlichen Gründe für die Novellierung führt die Begründung an, dass die Abfallgebührensatzung mit der am 1.12.1999 beschlossenen Abfallsatzung in Übereinstimmung gebracht werden müsse (Ziff. 1.1), ein Defizit im Gebührenhaushalt durch Gebührenmindereinnahmen zu verhindern sei (Ziff. 1.2) und infolge am 1.12.1999 vom Stadtrat gefasster Zusatzanträge nur noch eine begrenzte Laufzeit zu beschließen sei.

Die am 1.4.2000 in Kraft getretene Abfallgebührensatzung - AbfallGebS - enthält u.a. folgende Regelungen:

„§ 1 Benutzungsgebühren

Die Stadt erhebt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtungen Benutzungsgebühren.

§ 2 Gebührensschuldner

(1) Gebührensschuldner sind die Eigentümer bewohnter oder bebauter Grundstücke im Stadtgebiet , die an die Abfallentsorgung angeschlossen sind. Den Grundstückseigentümern stehen Erbbauberechtigte und andere zur Nutzung des Grundstücks dinglich Berechtigte gleich.

(2) ...

(3) ...

(4) ...

§ 3 Entstehen der Gebührenschild

(1) Die Gebührenschild entsteht für die Dauer des Anschluss- und Benutzungszwanges des Anschlusspflichtigen jeweils am 01. Januar jedes Kalenderjahres, frühestens jedoch mit Beginn des auf den Anschluss des Grundstückes (Aufstellen der Abfallbehälter) folgenden Monats, im Übrigen mit Beginn der Leistung.

(2) Die Gebührenschild endet mit Schluss des Monats, in dem der Anschlusspflichtige durch die zuständige Behörde aus der Anschluss- und Benutzungspflicht entlassen wird.

(3) ...

(4)...

§ 4 Gebühren für die Abfallentsorgung

(1) Die Gebühr für die Entsorgung von Restabfall schließt folgende Entsorgungsleistungen und Kosten mit ein:

- Kosten für Sammlung und Transport von Restabfall und sperrigen Abfällen

- Kosten für Sammlung und Transport von organischen kompostierbaren Abfällen (Bioabfällen)
- Kosten für die Beseitigung von Restabfall und Sperrabfall auf der Deponie (Deponierungskosten)
- Benutzung der Wertstoffhöfe
- Problemstofffassung und -verwertung
- Kosten für die Erfassung, Sortierung und Verwertung von 75% des Aufkommens an Papier, Pappe und Kartonagen (PPK) außerhalb des Dualen Systems Deutschlands (DSD)
- Inanspruchnahme der Abfallberatung

(2) Die Gebühr bestimmt sich nach der Anzahl und dem Fassungsvermögen der auf dem jeweiligen Grundstück bereitgestellten Restabfallbehälter und deren Entsorgungshäufigkeit gemäß § 12 Abs. 2 der Abfallsatzung.

(3) Die Gebühr für die Entsorgung der organischen kompostierbaren Abfälle (Bioabfälle) schließt die Verwertungskosten ein und bestimmt sich aus dem gemäß § 12 Abs. 3 der Abfallsatzung für die Behältergröße zugelassenen und bestätigten Räumturnus und dem zu entsorgenden Behältervolumen.

§ 5

Gebührensätze für die Abfallentsorgung

(1) Die Jahresgebühr bei zweiwöchentlicher Entsorgung von Restabfall beträgt für einen

				DM	Euro
1.	40	-l-	Abfallsack ^{1,2}	81,60	41,72
2.	80	-l-	Abfallsack ¹	163,20	83,44
3.	120	-l-	Müllgroßbehälter ¹	230,72	117,96
4.	240	-l-	Müllgroßbehälter ¹	411,72	210,52
5.	660	-l-	Müllgroßbehälter	1.112,64	568,88
6.	1.100	-l-	Müllgroßbehälter	1.662,24	849,88

Bei Verkürzung und Verlängerung des Turnus im Rahmen der Zulässigkeit nach § 12 Abs. 2 Abfallsatzung verdoppelt oder halbiert sich die Jahresgebühr entsprechend dem gewählten Zyklus (2 x wöchentlich, wöchentlich, zweiwöchentlich oder vierwöchentlich).

(2) Die Gebühr für die einmalige Entsorgung von Restabfall und restabfallähnlichen Gewerbeabfällen in Großcontainern beträgt einschließlich Deponiegebühr für einen:

¹ Selbstheraussteller zahlen pro herausgestellten Behälter 0,55 DM/Entsorgung bzw. 0,28 Euro/Entsorgung weniger.

² Genehmigung auf Antrag

...

(3) Die Jahresgebühr für die wöchentliche Entsorgung von Bioabfällen beträgt für einen

			DM	Euro
1.	80	-1- Müllgroßbehälter ¹	60,52	30,96
2.	120	-1- Müllgroßbehälter ¹	85,76	43,84
3.	240	-1- Müllgroßbehälter ¹	164,48	84,08
4.	1.100	-1- Müllgroßbehälter	617,76	315,84

§ 7

Festsetzung und Fälligkeit der Gebühren

(1) Die gemäß §§ 5 und 6 von den Gebührenschuldern zu entrichtenden Gebühren werden durch Gebührenbescheid festgesetzt.

(2) Die Gebühren gemäß § 5 Abs. 1 und 3 werden zu einem Viertel des Jahresbetrages am 15. Februar, 15. Mai, 15. August, 15. November fällig. Sie sind zu diesen Zeiten an die Stadt zu zahlen. Der Gebührenbescheid gilt jeweils bis zum Erlass eines Änderungsbescheides.

(3) Die Gebühren gemäß § 5 Abs. 2 werden mit der Leistung fällig.

...

Mit Beschluss vom 14.11.2001 hat der Stadtrat des Antragsgegners mit Wirkung zum 1.1.2002 in § 5 Abs. 1 Nr. 1 AbfallGebS den Zusatz „(120-l-Müllgroßbehälter mit 40-l-Einsatz)^{1,2}“ eingefügt und eine Änderung in § 6 Abs. 6 Nr. 6 Satz 1 AbfallGebS vorgenommen.

Zur Begründung ihrer Antragserhebung macht die Antragstellerin geltend, ungeachtet des sanierungsbedingten Leerstandes ihres Hauses bereits im Zeitpunkt der Antragserhebung antragsbefugt zu sein. Es lägen bereits drei Mietvorverträge vor und mit der Herstellung der Bezugsfertigkeit sei in Kürze zu rechnen. Sie gehe deshalb von dem absehbaren Erhalt von an sie gerichteten Gebührenbescheiden aus. Die mit der angegriffenen Satzung erhöhten Müllgebühren erschwerten die Vermietbarkeit ihrer Räumlichkeiten erheblich. Mit Schreiben vom 25.2.

¹ Selbstheraussteller zahlen pro herausgestellten Behälter 0,55 DM/Entsorgung bzw. 0,28 Euro/Entsorgung weniger.

² Genehmigung auf Antrag

2001 hat sie einen an sich gerichteten Abfallgebührenbescheid der Antragsgegnerin für ihr Grundstück für das Jahr 2001 vorgelegt.

Die Satzung sei fehlerhaft, da mit ihr eine Kostendegression eingeführt werde. § 5 Abs. 1 AbfallGebS führe zu rund 25 % höheren Kosten je Liter Abfall für kleine Anschlusspflichtige. Zwischen den unterschiedlichen Nutzern könnten die Gebühren erheblich schwanken, ohne dass eine Rechtfertigung ersichtlich sei. Die Gebührenverteilung belaste einzelne Mehrfamilienhäuser und begünstige die Ballungszentren mit Wohnungsgenossenschaften.

Im Anschluss an die Einsichtnahme in die Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin führt sie aus, die vorgelegte betriebswirtschaftliche Kalkulation, welche die Nutzer von Großbehältern privilegiere, nicht nachvollziehen zu können. Zwar stehe dem Satzungsgeber für die Gebührenbemessung ein Ermessen zu. Die Haushaltssituation des Entsorgungsbetriebs der Stadt - - stelle aber keinen rechtfertigenden Grund dar. Die hiermit einhergehende Belohnung der Abfallproduktion verstoße gegen das SächsEGAB. Auch führe die Satzung zu einer unterschiedlichen Behandlung von Groß- und Kleinvermietern und verletze das Äquivalenzprinzip.

Bewusst halte die Antragsgegnerin die tatsächliche Begründung nebst Unterlagen für die Satzungsänderung, nämlich die Entlastung von Großwohnanlagen, zurück. Ob eine sachgerechte Abwägung des Gebührenmodells stattgefunden habe, könne deshalb nicht überprüft werden. Die Ordnungsgemäßheit einer Entlastung von Großwohnanlagen und Inkaufnahme einer zunehmenden Müllproduktion sei zweifelhaft. Gleiches gelte für das Satzungsziel, Gebührendefizite durch Abgabenerhöhung zu beseitigen, anstatt die Kosten zu senken. Der Abbau einer Bevorteilung in Ansehung des Entsorgungsaufwandes könne mangels Vorlage des hierzu herangezogenen Gutachtens der Fa. nicht nachvollzogen werden. Auch die gesonderte Erfassung von Biomüll verhindere einen Anreiz zur Produktion größerer Mengen sonstigen Mülls aufgrund der Privilegierung von Großbehältern nicht.

Gemäß § 4 Abs. 1 AbfallGebS würden die Kosten der Sammlung des Bioabfalls auf den Restabfall aufgeschlagen. Die Selbstkompostierer müssten folglich die Kosten der Bioabfallentsorgung mit tragen, ohne dass sich die Antragsgegnerin darüber auch nur Gedanken gemacht habe.

Die vorgelegten Daten zur Kalkulation seien weder prüfbar noch nachvollziehbar. Die konkreten Mehrkosten und Defizite durch Kleinbehälter seien nicht ersichtlich. Welche Rücklagen zur Entlastung der Abgabenschuldner gebildet worden seien, ließe sich nicht ausreichend deutlich entnehmen. Seit 1994 seien Rücklagen zum Unterhalt und Aufbau von Deponien gebildet worden, ohne dass diese in der Kalkulation auftauchten. Eine Rechtfertigung, weshalb diese Rücklagen nicht zur Gebührenentlastung verwandt worden seien, liege nicht vor.

Die Antragstellerin beantragt,

die Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung in der Stadt (Abfallgebührensatzung) vom 8. März 2000 in der Fassung der Änderung vom 20. November 2001 für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Ihrer Auffassung nach ist der Antrag unzulässig, da es an einer Antragsbefugnis fehle. Das Grundstück der Antragstellerin sei weder in der Vergangenheit noch gegenwärtig an die Abfallentsorgung angeschlossen. Eine Gebührenveranlagung sei deshalb nicht zu besorgen. In der Sache selbst hat sich die Antragsgegnerin mit der Vorlage von Verwaltungsvorgängen begnügt.

Dem Senat liegt eine unpaginierte Heftung zur Beschlussvorlage B-113/2000 nebst vier ungehefteten und unpaginierten beglaubigten Abschriften zur Beschlussvorlage B-596/1999 vor. Auf diese und auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze wird wegen der näheren Einzelheiten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig, aber unbegründet. Die von ihr gegenüber der Abfallgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 8.3.2000 - AbfallGebS - in der

Fassung vom 20.11.2001 erhobene Einwände führen nicht zur Feststellung eines beachtlichen Mangels dieser Satzung.

I. Der Antrag ist am 21.9.2000 gegenüber der zum 1.4.2000 in Kraft getretenen Abfallgebührensatzung fristgerecht, weil innerhalb der Zweijahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - erhoben worden. Die Antragstellerin war bereits zum Zeitpunkt der Antragshebung antragsbefugt. Denn die infolge fehlender Nutzung an ihren Rechtsvorgänger erteilte Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang an die öffentliche Abfallentsorgung war bereits am 30.6.2000 abgelaufen. Eine Verlängerung erfolgte nicht und war angesichts der von der Antragstellerin im Anschluss an ihre Restitution aufgenommenen Sanierungsarbeiten auch nicht mehr veranlasst. Ein dauerhafter Ausschluss einer möglichen Betroffenheit der Antragstellerin durch die angegriffene Abfallgebührensatzung lag damit bereits im Zeitpunkt der Antragshebung nicht vor. Dies bekräftigt der an sie unter dem 25.1.2001 ergangene Abfallgebührenbescheid der Antragsgegnerin .

II. Die Abfallgebührensatzung ist formell und materiell nicht zu beanstanden.

In formeller Hinsicht begegnet die Abfallgebührensatzung keinen rechtlichen Bedenken. Insofern sind keine Einwände erhoben worden und auch für den Senat nicht ersichtlich.

Die Abfallgebührensatzung leidet auch nicht an ersichtlichen materiellen Fehlern, die ihre Nichtigkeitserklärung rechtfertigen würden.

Bei der Bemessung von Abfallgebühren steht dem Satzungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu. Im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz – GG – werden dessen Grenzen nur für den Fall überschritten, dass die Gebührenregelung nicht mehr durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Demzufolge ist der Satzungsgeber befugt, je nach den Umständen des Einzelfalls unter den verschiedenen Gebührenmodellen eine Auswahl zu treffen, ohne dass sich aus dem Gleichheitsgrundsatz eine bestimmte Präferenz für ein bestimmtes Gebührenmodell ergibt (BVerwG, Urt. v. 21.12.2000, DVBl 2001, 488 [489] = DÖV 2001, 468). Der Satzungsgeber ist befugt, zwischen mengen- oder gewichtsorientierten auch personen-, haushalts- oder grundstücksbezogene Gebührenmaßstäbe zu wählen (BVerwG, aaO).

§ 14 Abs. 1 Sächsisches Kommunalabgabengesetz – SächsKAG - gewährt dem Satzungsgeber dementsprechend die Möglichkeit, die Gebühren nach dem Ausmaß der Benutzung (Leistung) oder den durch die Benutzung durchschnittlich verursachten Kosten zu bemessen (Satz 1). Ebenso ist eine Kombination beider Maßstäbe zulässig (Satz 2). Im Übrigen können für die fixen Vorhaltekosten unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme angemessene Grundgebühren erhoben werden (Satz 3).

Grundlage für die Ausübung dieses Entscheidungsspielraumes der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und damit auch hier ist gemäß § 3a Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz - SächsABG - die Erstellung einer Gebührenkalkulation zur Bemessung der Abfallgebühren. Diese Maßgabe hat die Antragsgegnerin erfüllt. Der dem Satzungsbeschluss zugrunde liegenden Beschlussvorlage B-113/2000 lag als Anlage 3 eine „Berechnung der Abfallgebühren - Kalkulation“ bei. Diese über zwölf beidseitig bedruckte Blätter führende Darstellung der Kosten der Abfallentsorgung und ihrer Refinanzierung ist ohne Weiteres als „Gebührenkalkulation“ i.S.v. § 3a Abs. 2 Satz 1 SächsABG anzusehen.

Weitergehende Anforderungen an diese Kalkulation, insbesondere dass diese vollständig und inhaltlich richtig sein muss, um einer ordnungsgemäßen Ausübung des ortsgesetzgeberischen Ermessens dienen zu können (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27.3.2001, NVwZ-RR 2002, 371 = LKV 2002, 377), hat der Senat im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Görlitzer Handelsmarktsatzung (Urt. v. 17.4.2002, SächsVBl 2002, 213 = NVwZ 2002, 1123) für nicht mehr gerechtfertigt gehalten (Urt. v. 7.8.2002 - 5 D 47/01). Insoweit hat er seine bisherige Rechtsprechung aufgegeben. Nach der vorgenannten höchstrichterlichen Entscheidung ist es mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG und dem aus ihm folgenden Umfang des Satzungsermessens unvereinbar, die einzelnen Schritte der inhaltlichen Vorbereitung der Entscheidung des Satzungsgebers nach der Art von (ermessens-geleiteten) Verwaltungsakten mit der Folge zu überprüfen, dass ein Kalkulationsirrtum einen zur Ungültigkeit der Gebührenreglung führenden Ermessensfehler darstellt, ohne zu prüfen, ob der eigentliche Norminhalt dem höherrangigen Recht zuwiderläuft. Der Senat geht nunmehr mit dem Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass der Satzungsgeber bei der Festsetzung von Gebührensätzen ein normgeberisches Ermessen ausübt, welches im Wesentlichen kommunalpolitischer Natur ist und insoweit keiner

verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Für die Rechtmäßigkeit der in Ausübung dieses Ermessens beschlossenen Satzung bildet das höherrangige Recht den Prüfungsmaßstab.

1. Hiervon ausgehend kommt es für die Gültigkeit der Abfallgebührensatzung der Antragsgegnerin maßgebend darauf an, ob die in ihr festgesetzten Gebührensätze gegen das Verbot der Kostenüberdeckung als Obergrenze einer Abfallgebührensatzung verstoßen.

Vorliegend kann nicht auf das in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 17.4.2002, aaO.) maßgeblich zur Bestimmung der Gebührenobergrenze herangezogene Gebot, einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abzuwerfen (vgl. § 97 Abs. 3 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen - SächsGemO -), abgestellt werden. Denn die Antragsgegnerin nimmt die Aufgabe der Abfallentsorgung durch den „Entsorgungsbetrieb der Stadt“ wahr, bei dem es sich um einen Eigenbetrieb handelt. Selbst wenn hierin ein „Unternehmen“ i.S.v. § 97 Abs. 1 SächsGemO zu sehen wäre, wäre es kein „wirtschaftliches Unternehmen“ i.S.v. § 97 Abs. 3 SächsGemO. Denn keine wirtschaftlichen Unternehmen im Sinne der Sächsischen Gemeindeordnung sind solche Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist. Zur Abfallentsorgung ist die Antragsgegnerin aber als kreisfreie Stadt gemäß § 3 Abs. 1 SächsABG verpflichtet. Zugleich hat sie gemäß § 3a Abs. 1 Satz 1 SächsABG für die Benutzung ihrer Einrichtungen Gebühren oder sonstige Entgelte zu erheben. Mangels abweichender Rechtsverordnung nach § 13a SächsABG ist für die Gebührenerhebung das Sächsische Kommunalabgabengesetz in seiner jeweils geltenden Fassung (§ 3a Abs. 1 Satz 2 SächsABG) und damit der Kostendeckungsgrundsatz aus § 10 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG maßgeblich.

a) Diese Gebührenkalkulation lässt keine Kostenüberdeckung erkennen. Der Kalkulationsansatz für die Jahre 2000/2001 geht von Gesamtkosten i.H.v. 36.101.500,- DM aus (Anlage 3, Seite 1, Ziffer 1. a.E der Beschlussvorlage B 113/2000 - nachfolgend: Anlage ...). Dieser Betrag enthält Kosten der Abfallentsorgung (ohne Verwertungskosten Bioabfall) i.H.v. 34.253.500,- DM/ Jahr. Diesem Betrag gegenüber setzt die Kalkulation 2,4 Millionen DM/Jahr aus der Gebührenaussgleichsrücklage als Abzugsbetrag an, so dass als refinanzierungsbedürftiger Betrag für die Restabfallgebühr 31.853.500,- DM/Jahr zu Grunde gelegt werden. Als Kalkulationsansatz für die Bioabfallgebühr sind gemäß Anlage 3, Seite 2,

Ziffer 2.2, lediglich die aus Anlage 3, Seite 1, Buchst. A, Ziffer 2, ersichtlichen Verwertungskosten berücksichtigt.

Für die Festsetzung der Gebühr für den Restabfall hat der Satzungsgeber diesen Betrag zugrunde gelegt und auf die einzelnen Behälterarten unter Berücksichtigung des für ihre Leerung entstehenden Aufwandes umgelegt (Anlage 3, Seite 9, Ziffer 5.5.4). Der um 300.000,- DM gegenüber dem Kalkulationsansatz nach oben differierende Betrag von 32.153.500,- DM/Jahr wird bereits in der Kalkulation selbst mit der Berücksichtigung eines zurückzuzahlenden Betrages von 300.000,- DM an sog. Selbsteraussteller erklärt.

Im Weiteren sind greifbare Anhaltspunkte für eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips durch die vorliegende Abfallgebührensatzung weder ersichtlich noch durch die Antragstellerin vorgetragen worden.

b) Die Antragsstellerin kann im Ergebnis auch nicht mit ihrer Rüge durchdringen, dass die Kosten für das Sammeln und Transportieren des Bioabfalls über die Restabfallgebühr (§ 4 Abs. 1, 2. Spiegelstrich AbfallGebS; Anlage 3, Seite 2 Ziffer 2.2) und lediglich die Kosten der Bioabfallverwertung über die Bioabfallgebühr erhoben werden.

Unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des aus ihm abgeleiteten Grundsatzes der Leistungsproportionalität bzw. Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.12.2000, DVBl 2001, 488 [491] = DÖV 2001, 468 = NVwZ 2002, 199) wird ein abfallgebührenrechtlicher Satzungsgeber ungeachtet des ihm zustehenden weiten Organisationsermessens bei der Bildung von Teilleistungsbereichen als verpflichtet angesehen, mit getrennten Gebührensätzen und Gebührenmaßstäben die jeweils in einem Teilbereich anfallenden Kosten nur diesem Bereich zuzuordnen (OVG Lüneburg, Urt. v. 20.1.2000, NVwZ-RR 2001, 128 [129] m.w.N., OVG Münster, Urt. v. 17.3.1998, NVwZ-RR 1998, 775), was einer „Quersubventionierung“ der Bioabfallentsorgung über die Restmüllgebühr entgegenstehe (Quaas, Rechtliche Vorgaben der Abfallgebühr, KStZ 1999, 141 [153]). Gemäß dem Grundsatz der Leistungsproportionalität dürften Benutzungsgebühren nur als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden (OVG Münster, aaO.).

Gemäß Anlage 1, Seite 7, Ziffer 4.1 zur Beschlussvorlage hat die Antragsgegnerin für die Bioabfallgebühr nur die auf sie entfallenden Verwertungskosten in Ansatz gebracht, um die Biotonne attraktiv, sprich kostengünstiger als die Restabfallgebühr zu gestalten. Hiervon versprach sie sich eine Lenkungsfunktion zur Verringerung der Restabfallmengen. Ausweislich § 5 Abs. 1 AbfallGebS wirkt sich dies etwa bei einem 80-l-Müllgroßbehälter dergestalt aus, dass bei zweiwöchentlicher Entsorgung von Restabfall eine Gebühr von jährlich 163,20 DM anfällt, bei der wöchentlichen Entsorgung von Bioabfall aus einem 80-l-Behälter hingegen lediglich eine Gebühr von jährlich 60,52 DM.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist eine Verfolgung von Lenkungs Zwecken auch im Gebührenrecht zulässig. Insbesondere begegnet es nach seiner Rechtsprechung keinen Bedenken, wenn der Satzungsgeber durch landesrechtliche Regelungen dazu angehalten wird, abfallrechtliche Regelungen so zu gestalten, dass die Vermeidung und Verwertung von Abfall gefördert wird (BVerwG, aaO, m.w.N.). Hier ist der Antragsgegner durch § 3a Abs. 1 Satz 1 SächsABG verpflichtet, durch die Gestaltung der Gebühren und sonstiger Entgelte *effektive* Anreize zur Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen zu schaffen. Zu der Vorgängervorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 5 Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen - EGAB - vom 12.8.1991 (GVBl S. 306), welche eine Verpflichtung zur Schaffung von *nachhaltigen* Anreizen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen durch die Gebührengestaltung vorsah, hat das Sächsische Obergericht (Beschl. v. 12.10.1993, SächsVBl 1994, 111 [112]) ausgeführt: Abfallgebühren müssten „lenkende“ Gebühren sein, die die Nachfrage nach Entsorgungsleistungen eindämmen und so abfallwirtschaftliche Steuerungsfunktion hätten. Die Verpflichtung, bei der Gebührengestaltung solche Anreize zu schaffen, bedeute, dass *finanzielle* Anreize geschaffen werden müssten. Allein die Möglichkeit einer in Zukunft – für alle Gebührenpflichtigen – niedrigeren Gebührenhöhe aufgrund aktuell praktizierter Müllvermeidung u.a. genüge nicht. Wer Abfall vermeide, müsse hierfür – unmittelbar - finanziell belohnt werden, ohne dass der Weg der Umsetzung durch den Gesetzgeber konkret vorgeschrieben werde. Infolge der zu erzielenden Nachhaltigkeit müsse der Anreiz ein effektiver sein, weshalb der Anreiz in seinem Ausmaß erheblich sein müsse.

Diese Ausführungen können zur Überzeugung des Senats uneingeschränkt auch zur Auslegung des § 3a Abs. 3 Satz 1 SächsABG herangezogen werden. Mit der Verpflichtung

zur Schaffung von *effektiven* Anreizen ist der Sache nach nichts anderes gemeint, als mit der vorherigen Verpflichtung zu *nachhaltigen* Anreizen (in NRW spricht das Gesetz von *wirksamen* Anreizen, § 9 Abs. 2 Satz 3 NW AbfG). Implementiert damit der Gesetzgeber diese Verpflichtung als zwingend zu berücksichtigenden Gesichtspunkt in das Gestaltungsermessen des Satzungsgebers und stellt es ihm im Übrigen frei, welchen Weg er zur Umsetzung dieser Verpflichtung wählt, so gibt er ihm damit zugleich einen gesetzlich festgeschriebenen sachlichen Gesichtspunkt zur Abweichung von klassischen gebührenrechtlichen Grundsätzen an die Hand. Es bedarf deshalb für eine „ökologisch“ ausgerichtete Abfallgebührenstruktur nicht notwendig einer über § 3a Abs. 3 SächsABG hinausgehenden gesetzlichen Ermächtigung zur „Quersubventionierung“ aus abfallökologischen Gründen, wie sie etwa in Niedersachsen existiert (vgl. OVG Lüneburg, aaO). Der von § 3a Abs. 3 Satz 1 SächsABG verlangte Anreiz zur Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen kann gerade durch den Umstand gebildet werden, dass für die getrennte Überlassung von Abfall in Gestalt von Restabfall und Bioabfall – wie oben dargestellt – deutlich niedrigere Gebühren anfallen.

Diese Art der Querfinanzierung bedeutet allerdings auch, dass die „Selbstkompostierer“, die nach § 5 Abs. 2 Abfallsatzung des Antragsgegners vom 1.12.1999 von der Bioabfallabfuhr befreit sind, dessen ungeachtet über ihre Restabfallgebühr nicht nur die Vorhaltekosten für Bioabfallentsorgung, sondern auch die Kosten für das Einsammeln und Transportieren von Bioabfall im Satzungsgebiet mit finanzieren müssen. Gemäß § 4 Abs. 1 AbfallGebS spart hier der vom Anschluss- und Benutzungszwang freigestellte Selbstkompostierer lediglich die Entsorgungsgebühr für Bioabfälle aus § 5 Abs. 3 AbfallGebS. Diese bildet nach Anlage 3, Seite 1, Ziffer 1 Buchst. A Nr. 2 lediglich die Verwertungskosten des Bioabfalls ab (s.a. Anlage 1, Seite 7, Ziffer 4.1). Sowohl die Vorhaltekosten für die Anlage, als auch die Kosten für Sammlung und Transport des Bioabfalls trägt er über die Restabfallgebühr zusätzlich zu den an die Bioabfallabfuhr Angeschlossenen mit.

Dies ist hinsichtlich der Vorhaltekosten für die Bioabfallentsorgung nicht zu beanstanden. Als abfallentsorgungspflichtige Körperschaft ist die Antragsgegnerin verpflichtet, sämtliche in § 2 ihrer Abfallsatzung angeführten Abfälle zu entsorgen. Sie muss deshalb auch für den Bioabfall entsprechende Kapazitäten bereithalten. Der Umfang der Bereithaltung von Kapazitäten muss dem Umstand Rechnung tragen, dass bisher selbst kompostierende

Gebührenpflichtige ihr zukünftig unter Verzicht auf ihre Befreiung auch den Bioabfall andienen. Ihrer dann wiederauflebenden Entsorgungspflicht kann sich die Antragsgegnerin nicht entziehen, so dass sie entsprechende Vorsorge treffen muss, die auch den z.Z. befreiten Gebührenschauldern zugute kommt. Dies rechtfertigt ihre Beteiligung an den Vorhaltekosten (vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 5.4. 2001, NVwZ-RR 2002, 223 [224] und Urt. v. 4.10.2001, NVwZ-RR 2002, 684).

Die Beteiligung der Selbstkompostierer an den Sammel- und Abfuhrkosten des Bioabfalls steht in Widerspruch zu dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit, da hier eine Benutzungsgebühr für eine Teileinrichtung erhoben wird, an welche diese Gruppe von Gebührenschauldern nicht angeschlossen ist. Sie kann auch nicht durch die auch den Selbstkompostierern eingeräumte Befugnis zur Anlieferung von gelegentlich in größeren Mengen anfallendem organischem Abfall (Grün-, Baum- und Strauchschnitt) aus § 7 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Abfallsatzung gerechtfertigt werden. Dieser Umstand stellt lediglich eine sachliche Rechtfertigung für die Beteiligung der Selbstkompostierer insbesondere an den Vorhaltekosten der Einrichtung dar. Da der Abfall i.S.v. § 7 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Abfallsatzung selbst angeliefert und auf dem Wertstoffhof abgegeben wird, ist hieraus eine Beteiligung an den Kosten für das Einsammeln und den Transport von Bioabfall nicht gerechtfertigt. Auch die zulässige Lenkungsfunction einer abfallgebührenrechtlichen Regelung (s.o.) kann in diesem Zusammenhang keinen sachlichen Grund bilden.

Dieser Mangel führt hier gleichwohl nicht zur Nichtigkeit dieses Gebührenmaßstabes. Gemessen an der dem Ortsgesetzgeber auch von Art. 3 GG belassenen weitgehenden Gestaltungsfreiheit ist nur die willkürliche ungleiche Behandlung von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten unzulässig. Ausgehend von dem im Abgabenrecht maßgebenden Grundsatz der Typengerechtigkeit kann ein insoweit notwendiger sachlicher Grund für eine Differenzierung auch im Grundsatz der Verwaltungspraktikabilität liegen (BVerwG, Urt. v. 16.9.1981, NVwZ 1982, 622 = DVBl 1982, 76 = DÖV 1982, 69). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts vermögen die Grundsätze der Typengerechtigkeit und der Verwaltungspraktikabilität eine Ungleichbehandlung sachlich erst dann nicht mehr zu rechtfertigen, wenn die durch die Ungleichbehandlung verursachte Gebührenmehrbelastung eine bestimmte Quantitätsgrenze überschreitet. Im Zusammenhang mit einer unterbliebenen Beitragserhebung hat es eine Überschreitung für den Fall angenommen, dass der Anteil der

einen Vorteil erfahrenden, hingegen unberücksichtigten Grundstücke mehr als 20 % beträgt. Die als Richtwert aufzufassende Grenze von 20 % ist hiernach insoweit disponibel, als sie auch überschritten werden darf, sofern die hierdurch bedingte Gebührenmehrbelastung nicht mehr als 10 % beträgt. In zeitlicher Hinsicht sieht das Bundesverwaltungsgericht den Gleichheitssatz durch die Erhebung von Gebühren anstelle von Beiträgen erst dann als verletzt an, wenn die vorgenannte Quantitätsgrenze über einen Zeitraum von etwa vier Jahren fortdauernd überschritten wird.

Hiervon ausgehend kann die Antragsgegnerin nicht als verpflichtet angesehen werden, für die Gruppe der Selbstkompostierer ein eigenes Gebührenmodell für die dessen ungeachtet anfallende Restabfallgebühr zu entwickeln. Denn die Selbstkompostierer stellen im Verhältnis zu den übrigen Restabfallentsorgern eine Ausnahme dar, bei denen die Auswirkungen der fehlenden Differenzierung geringfügig sind, so dass aus verwaltungspraktischen Gründen von einer Differenzierung abgesehen werden darf (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.3.1995, DÖV 1995, 826).

Gegenüber den Gesamtkosten der Abfallentsorgung von 36.101.500,- DM veranschlagt die Antragsgegnerin die Kosten für das Einsammeln und den Transport des Bioabfalls auf 4.124.000,- DM. Der Anteil an den Gesamtkosten beträgt damit 11,5 %. Im Fall der Vorhaltung eines 80-l-Müllgroßbehälters mit zweiwöchiger Leerung folgt hieraus ein anteiliger Jahresbetrag aus 163,20 DM (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AbfallGebS) i.H.v. 18,76 DM/Jahr, was monatlichen 1,56 DM entspricht. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die gegenüber den Selbstkompostierern anfallende Restabfallgebühr für den Fall ihrer Nichtberücksichtigung um den Prozentsatz von 11,5 % ermäßigen würde. Lediglich der auf die Selbstkompostierer nach der Kalkulation entfallende Anteil an der Restabfallgebühr würde für diesen Fall auf die übrigen Nutzer der (Rest-) Abfallentsorgung der Antragsgegnerin umgelegt werden.

Der Anteil der Selbstkompostierer im Satzungsgebiet beträgt hingegen nach der Darstellung der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung lediglich 3,2 % der angeschlossenen 130.000 Haushalte. Dies besagt zwar unmittelbar noch nichts über die Menge des auf sie entfallenden Abfalls. Hierauf kommt es allerdings an, da die Kalkulation der Gebühren auf einer Gegenüberstellung der anfallenden Kosten der Abfallentsorgung mit den erwarteten Abfallmengen abstellt. Diese bilden gemäß § 8 Abs. 4 Satz 4 Abfallsatzung den Maßstab für die Be-

messung der Restabfallbehälter. Je nach Anzahl der einem Standplatz zugeordneten Wohnungen wird ein Richtwert zwischen 15l/EW pro Woche (klassischer mehrgeschossiger Wohnungsbau) und 30l/Woche (Großwohnanlage) zu Grunde gelegt. Selbst wenn man hinsichtlich der selbst kompostierenden Haushalte und der typischerweise von ihnen bewohnten 1-2 Familienhäuser von einer im Vergleich zum Durchschnittshaushalt doppelten Größe ausgeht und im Weiteren auch eine deshalb in doppelter Menge gegenüber dem Durchschnittshaushalt anfallenden Abfallmenge unterstellt, beträgt der Anteil der Selbstkompostierer an der Restabfallmenge lediglich 7 %. Bei diesem Prozentsatz würde sich für sie im Fall ihrer Nichtberücksichtigung in Bezug auf das Sammeln und Transportieren des Bioabfalls ausgehend von einem hierauf entfallenden Jahresbetrag von 18,76 DM die Restabfallgebühr um 1,31 DM/Jahr und damit um 10 Pfennig im Monat ermäßigen. Die ihnen gegenüber anfallende Jahresgebühr würde sich ausgehend von der regelmäßig bei Selbstkompostierern aufgrund ihrer Haushaltsgröße anfallenden Jahresgebühr i.H.v. 163,20 DM für einen 80-l-Müllgroßbehälter um weniger als 1 % ermäßigen. Dies stellt einen derart marginalen Betrag dar, dass die Antragsgegnerin auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung als befugt anzusehen ist, diesen Kreis der Benutzer ihrer Abfallentsorgung über die Befreiung von den Verwertungskosten des Bioabfalls nicht gesondert durch einen eigenständigen Gebührentarif zu berücksichtigen.

c) Die Einwände der Antragstellerin gegenüber der degressiven Ausgestaltung der Entleerungsgebühren bleiben ohne Erfolg. Die mit der vorliegenden Abfallgebührensatzung in § 5 eingeführte degressive Abfallgebühr stellt eine im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers liegende Gebührengestaltung dar.

Gemäß Anlage 1, Seite 7, Ziffer 4.2 zur Beschlussvorlage wollte der Satzungsgeber durch die Neugestaltung der Gebührenhöhe eine bisher bestehende Bevorteilung der Nutzer kleiner Abfallbehälter beseitigen. Diese beruhte nach seinen Feststellungen auf der vorhergehenden linearen Berechnung der Entleerungsgebühr. Die lineare Abfallgebühr war nicht in der Lage, die durch den Entleerungsvorgang selbst entstehenden Kosten abzubilden, weshalb sie kleinere Gefäßgrößen nicht mit den für eine fixe Entsorgungsmenge entstehenden Leerungskosten belastete. Dies macht die Degressionsberechnung unter der Anlage 3, Seite 5, Ziffer 5 anschaulich. Sie erhellt, dass zur Entsorgung von 1100 l Müll ein Entleerungsvorgang bei einem 1100-l-Behälter, hingegen 14 Entleerungsvorgänge bei einem 80-l-Behälter

anfallen. Es leuchtet auch ein, dass insoweit typischer Weise höhere Wegekosten entstehen. Die sich auf dieser Grundlage anschließende Berechnung unter Anlage 3, Seite 5, Ziffer 5.3 begegnet keinen ersichtlichen Bedenken. Die Antragstellerin hat sie im Wesentlichen auch nur pauschal in Frage gestellt.

Die degressive Berechnung der Mengengebühr steht in bestem Einklang mit dem Äquivalenzprinzip. Sie steht allerdings im Spannungsverhältnis zur Anreizverpflichtung aus § 3a Abs. 3 SächsABG, ohne die hieraus folgende Verpflichtung im vorliegenden Fall zu verletzen. Eine „Belohnung“ der Abfallproduktion liegt in der degressiven Ausgestaltung der Abfallgebühr entgegen der Auffassung der Antragstellerin nämlich nicht. Es bleibt bei einer absolut höheren Gebühr im Fall von größeren bzw. zunehmenden Mengen. Die degressive Gebührenausgestaltung bildet nur realistisch die bei der Entleerung entstehenden Kosten ab. Im Übrigen kommt die Antragsgegnerin ihrer Anreizverpflichtung aus § 3a Abs. 3 SächsABG im Hinblick auf eine Mengenminderung neben unterschiedlichen Gebühren je nach Tonnengröße, auch durch die Einführung einer Wahlmöglichkeit des Leerungszyklusses in § 5 Abs. 1 Satz 2 AbfallGebS, nach. Der bisher zweiwöchentliche Turnus beim Restabfall kann um 100 % auf vier Wochen verlängert werden. Im Weiteren fördert die Antragsgegnerin die Trennung von Abfall effektiv durch die günstige Tarifgestaltung für Biomüll, wie sie aus § 5 AbfallGebS ersichtlich ist. Dies lässt die von der Antragsgegnerin erwartete deutliche Reduzierung der Menge des Restabfalls als realistisch erscheinen.

d) Letztlich greifen auch die von der Antragstellerin unmittelbar vor der mündlichen Verhandlung aufgeworfenen Fragen zum Verbleib von Rückstellungen zur Deponieerweiterung bzw. -sanierung ohne Erfolg. Die Antragsgegnerin hat sich nach ihrer unwidersprochenen und im Übrigen unzweifelhaften Darstellung bereits Mitte der 90er Jahre von dem eigenen Betrieb von Deponien getrennt. Dies steht im Einklang mit dem Umstand, dass ihre Kalkulation lediglich von ihr zu entrichtende Deponiegebühren für Rest- und Sperrabfall ausweist. Von ihr infolgedessen seit geraumer Zeit nicht mehr zu bildende Rücklagen können deshalb für die Refinanzierung der nunmehr anfallenden Aufwendungen keine Rolle spielen. Auch im Übrigen hat die Antragstellerin einen konkreten Zusammenhang zwischen den vermeintlich vorhandenen Rückstellungen und der vorliegenden Gebührenkalkulation nicht darlegen können.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses einzulegen. Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:
Raden

Kober

Franke

gez.:
Munzinger

Voigt

Beschluss

Der Streitwert wird auf 236,- € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 25 Abs. 2, § 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz - GKG -. Der Senat legt in ständiger Rechtsprechung - und so auch hier - in Normenkontrollverfahren, die sich gegen gebührensatzungsrechtliche Regelungen richten, den dreieinhalbfachen Betrag der nach der angefochtenen Satzung im Jahr der Antragstellung anfallenden Jahresgebühr zu Grunde. Diese hat der Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung auf 132,- DM beziffert, was den festgesetzten Betrag in Euro über einen Zeitraum von dreieinhalb Jahren ergibt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Raden

Kober

Franke

gez.:
Munzinger

Voigt