

Daniela Winkler

# Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren

### Zusammenfassung

Umweltrechtliche Regulierung bedient sich – auch unter europarechtlichem Einfluss – verstärkt ökonomischer Instrumente. Im Bereich des Abfallrechts wurde in diesem Zusammenhang lange über die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verpackungssteuern gestritten. In jüngerer Zeit sind kommunale Abfallgebühren in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Ihre Ausformung bewegt sich in einem Spannungsverhältnis allgemeiner gebührenrechtlicher Grundsätze (Kostendeckungsprinzip), verfassungsrechtlicher Prinzipien (Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gleichheitsgrundsatz), landesgesetzlicher Vorgaben und kommunaler Satzungshoheit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Abfallgebühren im Spannungsfeld dieser Vorschriften Vermeidungsanreize enthalten und hierdurch Bestandteil eines Abgabenregulierungsrechts werden können.

*Schlagnworte:* Abfallgebühren, Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip, Gleichheitsgrundsatz

### Abstract

*Legal Constraints of Governance through Economic Instruments: The Case of Waste Charges*

Environmental governance is – not least as a result of European Union legislation – increasingly based on economic instruments. In the field of waste policy long-winded political debates on the introduction of packaging waste charges have been a case in point. More recently, the political attention has shifted to local waste charges. The specification of the latter occurs within a complex framework of general legal principles related to fee collection (like the principle of cost recovery), constitutional principles (principles of proportionality and equality), federal law, as well as local statutes. Against this backdrop, the central problem addressed by this article refers to the question if and to what extent waste charges may actually entail incentives for waste avoidance and this way might constitute an elementary cornerstone of national waste governance.

*Key words:* waste charges, principle of cost recovery, principle of proportionality, principle of equality

## 1. Einleitung

### 1.1 Abfallgebühren und Lenkungsfunktion

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz) sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich verpflichtet, diese Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. § 20 Abs. 1 S. 1 KrWG bestimmt die Pflicht der Entsorgungsträger, die in ihrem Gebiet anfallenden oder überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten zu verwerten oder zu beseitigen. Die nach Landesrecht (im

Regelfall) zuständigen<sup>1</sup> Landkreise und kreisfreien Städte können für ihre Leistungen Benutzungsgebühren nach den Vorgaben der Kommunalabgaben- und Abfallwirtschaftsgesetze der Länder durch Gebührensatzungen erheben. Sie bewegen sich dabei im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Das Gebührenerhebungsrecht verbleibt ihnen auch bei Aufgabenübertragung auf Dritte nach § 22 KrWG.<sup>2</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Gebühren „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Ihre besondere Zweckbestimmung, Einnahmen zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Gebühr regelmäßig von der Steuer“.<sup>3</sup> Eine „Ökosteuer“ könnte gemeindeintern nur erhoben werden, wenn sie den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 105 Abs. 2, 2a GG entspräche und einen örtlichen Bezug aufweisen würde.<sup>4</sup> Die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit zudem festgestellt, dass landesrechtliche – über das KrWG hinausgehende Abfallvermeidungsmaßnahmen (z.B. in Gestaltung von Abgaben auf Verpackungen oder Sonderabfälle) aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung<sup>5</sup> sowie dem Prinzip der widerpruchsfreien Normgebung unzulässig sind.<sup>6</sup>

Aus der Definition des Gebührenbegriffs lässt sich die *Finanzierungsfunktion* als wichtigste rechtliche Funktion herausfiltern. Weiter identifiziert das Bundesverfassungsgericht die *Vorteilsabschöpfungsfunktion*: „So empfängt, wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.“<sup>7</sup> Eine Gebühr kann daneben auch eine *Lenkungsfunktion* innehaben, welche den Betroffenen zu einem bestimmten erwünschten Handeln oder Unterlassen anregt.<sup>8</sup> Dies ist auch vom Bundesverfassungsge-

1 Siehe bspw. § 6 Abs. 1 S. 1 NdsAbfG (Niedersächsisches Abfallgesetz), § 5 Abs. 1 LAbfG NW (Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen). Detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl. 2002, 314 Rn. 548 ff.

2 Anderes konnte bei früherer Rechtslage im Falle einer Übertragung der Entsorgungspflichten nach § 16 Abs. 2 KrWG-/AbfG a.F. gelten; eine solche sieht § 22 KrWG jedoch nicht mehr vor. Pflichtenübertragungen bestehen daher nur noch im Anwendungsbereich des § 72 Abs. 1 KrWG: Hier geht die Befugnis zur Gebührenerhebung mit über; dies bestätigt bspw. § 9 Abs. 4 LAbfG NW, wonach die Ausübung der Befugnis an die Zustimmung der zuständigen Behörde gekoppelt ist.

3 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345).

4 Insbesondere mangels letzterem kann die Erhebung einer örtlichen „Verpackungssteuer“ ausscheiden; VG Minden, NVwZ 1992, 1017 ff. Siehe aber auch BVerfGE 98, 106, 118 – Kommunale Verpackungssteuer.

5 Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG weist dem Bundesgesetzgeber das Recht der Abfallwirtschaft als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Ein Spielraum des Landesgesetzgeber besteht daher nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG).

6 BVerfG, NVwZ 2000, 1160; BVerfGE 98, 106 (118).

7 BVerfG, NVwZ 1996, 469 (471).

8 Eine Lenkungsfunktion der Gebühr akzeptierend bzw. begrüßend *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 ff. (330); *Kloepfer*, AöR 97 (1972), 232 ff.; *Wendt*, Gebühr, 1975.

richt – unbestimmt einschränkend – „für bestimmte Tätigkeitsbereiche“<sup>9</sup> und vom Bundesverwaltungsgericht<sup>10</sup> anerkannt.

Der Landesgesetzgeber hat die Lenkungsfunction der Abfallgebühr – in zulässiger<sup>11</sup> Begrenzung der aus Art. 28 Abs. 2 GG resultierenden kommunalen Satzungshoheit – zum Teil festgeschrieben: Zum Beispiel in § 6 Abs. 4 Nr. 3 AbfWG MV (Abfallwirtschaftsgesetz Mecklenburg-Vorpommern), wonach „im Rahmen des Äquivalenzprinzips entsprechend den Abfallmengen progressiv gestaffelte Gebühren erhoben werden können, um *Anreize* zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen“. Oder in § 12 Abs. 2 S. 2 NAbfG (Niedersächsisches Abfallgesetz), wonach die Gebühren so gestaltet werden *sollen*, „dass die Vermeidung und die Verwertung von Abfällen *gefördert* werden“. Nach § 6 Abs. 3 AbfG LSA (Abfallgesetz Sachsen-Anhalt) sollen mit dem Gebührenmaßstab „wirksame und nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung geschaffen werden“. Die hiermit implizierte Wirkung entspricht der in § 6 Abs. 1 KrWG festgelegten Abfallhierarchie: Abfälle sind in erster Linie zu vermeiden, in zweiter Linie zur Wiederverwendung vorzubereiten, in dritter Linie zu recyceln, im Übrigen anderweitig zu verwerten und nur zuletzt zu beseitigen. § 3 Abs. 20 KrWG benennt als Beispiel für Abfallvermeidung „ein auf den Erwerb abfall- und schadstoffarmer Produkte gerichtetes Konsumverhalten“. Hieraus können Effizienzgewinne staatlicher Steuerung resultieren.<sup>12</sup> Jedoch ist die Wirkrichtung diffuser als der unmittelbare Rückgriff auf den Abfallproduzenten Wirtschaft, der in § 3 Abs. 20 KrWG mit der Aufforderung zur abfallarmen Produktgestaltung ebenfalls Erwähnung findet. Es gilt zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf Hausmüll die Lenkungswirkung von dem Grad der Einflussmöglichkeiten privater Verbraucher abhängt: „Hier ist die Breite der möglichen Entscheidungen gerade für Haushalte mit begrenzten finanziellen Ressourcen eher eingeschränkt. Bemühungen, die Verbraucher zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen anzuhalten, müssen also stets im Zusammenhang mit den Entscheidungen der Konsumgüter produzierenden Industrie gesehen werden.“<sup>13</sup> Die Lenkung hat insofern eine ‚natürliche‘ Grenze. Sie ist zudem an den Vorgaben des Verursacherprinzips zu messen. Wirksamer kann sie beim Abtransport von Gewerbeabfällen sein.<sup>14</sup>

Die Gebühr kann darüber hinaus auch „Anreize für die getrennte Überlassung bestimmter Abfallfraktionen (enthalten), die den Entsorgungsverpflichteten bessere Verwertungsoptionen eröffnen und die Restabfallmenge vermindern helfen“.<sup>15</sup> Dies entspricht der Stoßrichtung des KrWG, welches den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung vorsieht. Zudem ist auch innerhalb der Verwertungsarten eine Abstufung erkennbar. Eine getrennte Sammlung von Stoffen, die einem Recyclingprozess unterfallen, lässt sich daher mit Blick auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 KrWG rechtfertigen. Sie sind von lediglich energetisch

9 Eine Lenkungsabgabe hatte das BVerfG festgestellt für die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (BVerfG, NJW 1981, 2107 (2110)). Das BVerfGE 50, 217 hat daneben explizit festgestellt, dass es dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, mit einer Gebührenregelung neben der Kostendeckung auch das Ziel anzustreben, einer leichtfertigen oder gar missbräuchlichen Einlegung von Rechtsbehelfen entgegenzuwirken (BVerfGE 50, 217 ff.).

10 BVerwG, DÖV 1975, 856 (857).

11 BVerwG, UPR 1998, 391.

12 Optimistisch Kloepfer, in: *Appel/Hermes*, Mensch-Staat-Umwelt, 2008, 79-103 (94).

13 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (304 Rn. 530a).

14 Hierzu detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (305 Fn. 532).

15 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (305 Rn. 530a).

verwertbaren Abfallstoffen zu trennen. Zudem hat das BVerwG festgestellt, dass die Gestaltung der Abfallgebühren auch auf eine Privilegierung bestimmter Abfallarten (im konkreten Fall: Bioabfälle) ausgerichtet sein kann.<sup>16</sup>

## 1.2 Abfallgebühren als ökonomische Instrumente

Lenkungsabgaben werden aufgrund ihres finanziellen Bezugs als ökonomische Instrumente verstanden, welche dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium dichotom gegenüber gestellt werden können. Der Vorteil von Lenkungsabgaben wird darin gesehen, dass „sie imperatives Staatshandeln durch einen Marktmechanismus ersetzen“.<sup>17</sup> Hierdurch – so die Annahme – werden sie zur „freiheitsschonendere(n) (und damit grundrechtsfreundlicheren; Anm. der Verf.) Variante“, welche nicht mit Befehl und Zwang arbeitet, sondern den Einzelnen mittels ökonomischer Überlegungen zu einer Verhaltensänderung zu beeinflussen versucht<sup>18</sup> und hierdurch seiner Eigenverantwortlichkeit Rechnung trägt.<sup>19</sup> Fällt der Blick auf das Abgaberecht, steht dahinter jedoch eine verkürzte Perspektive. Ausgangspunkt ökonomischer Überlegungen ist regelmäßig nicht die Frage, wie Verhalten gelenkt werden kann, sondern wie knappe Güter optimal verteilt werden können. Konkret auf das Umweltrecht bezogen steht dahinter also nicht der Versuch, Umweltbeeinträchtigungen wirksam zu verringern, sondern „die von Natur aus knappen Umweltgüter wie Luft, Wasser usw. effizient (zu nutzen)“.<sup>20</sup> Der Verteilungsvorgang wird dann zu einem marktwirtschaftlichen Prozess, dessen Ziel auch die maximale Effektivität der Güterverteilung ist. Eine Gebühr mit Lenkungswirkung ist hingegen in ihrer Wirkungsweise nicht anders zu beurteilen als ein Verbotstatbestand mit Bußgeldandrohung; *Kloepfer* spricht daher richtigerweise von einem „freiwilligen Zwang“.<sup>21</sup> Umgekehrt verzichtet auch der ordnungsrechtliche Ansatz nicht völlig auf ökonomische Instrumente, wenn er etwa mit Bußgeldandrohungen arbeitet.<sup>22</sup> Je weiter das Lenkungsziel verfehlt wird, umso höher fällt ein Bußgeld aus. Die Umweltabgabe kann daher auch Ersatz für Verbote sein, die aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht durchsetzbar sind.<sup>23</sup> Einem Verbot der Abfallerzeugung steht insbesondere die Befürchtung entgegen, dass dennoch entstehender Abfall „wild“ abgelagert wird. Die Grundrechtsrelevanz beider Regulierungsformen unterscheidet sich nur dadurch, dass dem Gebührengesetzgeber engere Grenzen gesetzt sind:

Dem jeweiligen Gebührengesetzgeber kommt im Hinblick auf die konkrete Zwecksetzung und Ausgestaltung der Gebührenregelung zwar ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>24</sup> Grenzen ergeben sich jedoch aus der Verfassung – insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG (unter 2.2) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (unter 2.3). Diese Grenzen wirken auf die Lenkungsfunction der Abgabe merklich ein: Prohibitive Gebühren bleiben grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>25</sup> Auch die Inanspruchnahme einer Len-

16 BVerwG, NVwZ 2002, 199 (201).

17 *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 (326).

18 *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 (326).

19 *Stüer*, in: *Stüer* (Hrsg.), Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4116.

20 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 180.

21 *Kloepfer*, in: *Appel/Hermes* (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, 79 (94).

22 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 179.

23 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 217.

24 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345); VGH München, NVwZ-RR 2002, 380 (381).

25 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 249.

kungsfunktion muss verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen. Hier gewinnt Art. 20a GG Bedeutung, welcher den Staat auf den nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Allerdings wird dieser Vorteil der Lenkungsabgabe durch einen gleichzeitigen Rückschritt an Rechtsschutz aufgehoben: Zwar kann der Gebührenschuldner die äußeren – im Folgenden detailliert ausgeführten – Rahmenbedingungen rechtlich überprüfen lassen, nicht jedoch den Lenkungsakt als solchen. Solange sich dieser auf eine verfassungsgemäße Wertung zurückführen lässt, bleibt er – unabhängig von seiner einzelfallbezogenen Angemessenheit – gerechtfertigt; der Adäquanztprüfung unterfällt nur der Kostenbescheid.<sup>26</sup>

## 2. Rechtlicher Rahmen

Die Gestaltung von Abfallgebühren unterliegt dem Ermessen des Satzungsgebers. Hieraus resultiert ein großer Gestaltungsspielraum: Auch die landesgesetzliche Verpflichtung, die Abfallvermeidung zu fördern, legt den Satzungsgeber nicht auf ein bestimmtes Gebührensystem fest. Die Gebührenregelungen sollen danach zwar in der Weise Einfluss auf das Verhalten der Hausmüllzeuger nehmen, dass sie Abfallvermeidung und Abfallverwertung gebührenrechtlich honorieren, das gegenteilige Verhalten aber durch Belegung mit höheren Gebühren sanktionieren<sup>27</sup> – wie dies im Einzelnen geschieht, entscheidet der Satzungsgeber, der sich im Regelfall<sup>28</sup> auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen kann. Dennoch wird ein rechtlicher Rahmen der Gebührensatzung herkömmlich aus den Prinzipien der Kostendeckung (2.1), der Abgabengerechtigkeit (2.2) und der Äquivalenz (2.3.) gebildet. Den Landesgesetzgeber binden diese Prinzipien nach dem Grundsatz des Stufenbaus der Rechtsordnung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG jedoch nur, soweit sie verfassungsrechtlichen Rang haben.

### 2.1 Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip verbietet, dass „die *Gesamtheit* der Gebühren für besondere Leistungen bestimmter Art die *Gesamtheit* der Aufwendungen für diese besonderen Leistungen übersteigt.“<sup>29</sup> Zwar hat das BVerwG bereits 1961 festgestellt, dass das Kostendeckungsprinzip kein Wesensmerkmal der Gebühr ist<sup>30</sup> und 1979 hinzugefügt, dass aus der Finanzierungsfunktion der Gebühr nicht bereits von Verfassungen wegen folgt, dass „die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein müsse, daß Gebühren diese Kosten nicht übersteigen oder nicht unterschreiten dürfen“.<sup>31</sup> Jedenfalls verbietet jedoch der allgemeine Gleich-

26 Zur Problematik *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 236.

27 OVG Bremen, NVwZ-RR 2002, 379.

28 Vgl. hierzu Fn. 1.

29 BVerwG, NJW 1961, 2128 (2129).

30 BVerwG, NJW 1981, 2128 (2129). So die Annahme bei *Adolf Wagner*; insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass bereits § 4 Abs. 2 des Preuß. Ges. über staatliche Verwaltungsgebühren v. 29. 9. 1923 (GS S. 455) und § 6 Abs. des preuß. KommunalabgabenG v. 14. 7. 1893 (GS S. 152) vom Gedanken des Kostenerstattungsprinzips ausgingen.

31 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345).

heitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), dass Gebühren völlig unabhängig von den Kosten der Staatsleistung festgesetzt werden oder dass die Verknüpfung nicht sachgerecht erscheint.<sup>32</sup> Der verfassungsrechtliche Rahmen ist daher weit.

Auch finanzverfassungsrechtliche Vorgaben ändern hieran nichts. Da (gegenleistungsfreie) Steuern nur unter den engen Voraussetzungen der Art. 104a ff. GG erlaubt sind, werden Abgaben an den Grundsatz der Gegenleistungspflicht gebunden. Das Umweltrecht hat diese Form des Kostenersatzes für sich entdeckt, muss jedoch dafür die Umweltnutzung als „gebührenfähige staatliche Leistung“<sup>33</sup> identifizieren. Die Leistung der Abfallverwertung und –beseitigung ist offenkundig: Abfälle müssen eingesammelt und möglicherweise getrennt werden; Abfallverbrennungsanlagen müssen gebaut und unterhalten werden.<sup>34</sup> Fraglich ist, ob sich die Abgabenerhebung finanzverfassungsrechtlich in der Erhebung tatsächlich entstehender Aufwandspositionen erschöpfen muss oder auch eingeräumte (nur bedingt kommerzialisierbare) Sondervorteile abschöpfen kann. Die Geltendmachung „volkswirtschaftlicher Opportunitätskosten“<sup>35</sup> setzt allerdings voraus, dass Umweltnutzung ein Resultat staatlicher Leistung ist. Dies wiederum verlangt die – mit einem liberalen Denken nur schwerlich vereinbare – bei *Murswiek* aufscheinende Annahme, dass Umweltgüter dem Einzelnen nur bedingt offenstehende Güter der Allgemeinheit sind.<sup>36</sup> Die über die tatsächlichen behördlichen Aufwandspositionen hinausreichenden aus der Umweltbelastung resultierenden Gemeinschaftslasten sind daher nicht im Wege des Gebührenrechts „umlagefähig“; dies betrifft vorliegend konkret jene Belastungen, die im Rahmen der Verwertung entstehen oder als nicht verwertbar beseitigt werden müssen. Die von *Murswiek* vorgeschlagene „Ressourcennutzungsgebühr“<sup>37</sup> ist daher nur in Ausnahmefällen als *Wasserpfennig*<sup>38</sup> oder *Emissionszertifikatsentgelt*<sup>39</sup> denkbar, da in beiden Fällen aufgrund des überragenden Gemeinschaftswertes der Umweltgüter (ausnahmsweise!) ein öffentlich-rechtliches Nutzungsregime besteht, welches den Zugang zur Ressource reguliert. Das Nutzungsrecht wird dann als staatliche Leistung zugeteilt.<sup>40</sup>

Der Landesgesetzgeber hat diese verfassungsrechtlichen Grundgedanken in weiten Teilen zu einem einfachgesetzlichen *Kostenüberschreitungs-* und in Anbetracht der Finanzierungsfunktion teilweise zugleich zu einem *Kostenunterschreitungsverbot* ausgeweitet.<sup>41</sup> In Einzelfällen bestehen jedoch (verfassungsgemäße) Abweichungen: Gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 NdsAbfG darf (in expliziter Abweichung von § 5 Abs. 1 S. 2 NdsKAG (Kommunalabgabengesetz Niedersachsen)) das veranschlagte Gebührenaufkommen die

32 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345 f.).

33 *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), *Verhaltenssteuerung*, 2000, 65-123 (108).

34 Hierzu noch im Folgenden detailliert.

35 So *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), *Verhaltenssteuerung*, 2000, 65-123 (108).

36 *Murswiek*, DVBl. 1994, 77 (81 f.).

37 *Murswiek*, NuR 1994, 170 ff.; ders., NVwZ 1996, 417 ff.

38 BVerfGE 93, 319; zustimmend bspw. *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 ff.; kritisch hingegen *Raber*, NVwZ 1997, 219 ff.

39 So jüngst BVerwG 7 C 8.10 vom 10. Oktober 2012.

40 Zu den konkreten Schwierigkeiten der Erhebung einer Ressourcennutzungsgebühr *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), *Verhaltenssteuerung*, 2000, 65-123 (114 ff.).

41 Ein Kostendeckungsgebot findet sich bspw. in Art. 7 Abs. 5 S. 1 Nr. 1a BayAbfG. Die Pflicht, Gebühren zu erheben, ergibt sich, wenn nicht direkt aus den Kommunalabgabengesetzen oder Abfallgesetzen der Länder jedenfalls aus den Vorschriften des Gemeinderechts, welche die Kommune auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten (*Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (310 Rn. 540)).

Aufwendungen um bis zu 10 vom Hundert übersteigen; dies gibt Spielraum für die Gestaltung der Lenkungswirkung. Nach § 6 Abs. 3 MVKAG (Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern) kann von einer Kostendeckung aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden.

Die Rechtsprechung zum Kostendeckungsprinzip ist streng: Schwierigkeiten entstehen insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Kosten. Das Gebührenaufkommen soll die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken.<sup>42</sup> Welche das sind, konkretisiert im Einzelnen der Landesgesetzgeber.<sup>43</sup> Zu bemerken ist, dass dies nicht nur Kosten für Errichtung und Betrieb von Entsorgungsanlagen sind, sondern auch Rücklagen für spätere Rückbauten und Nachsorge stillgelegter Anlagen (so § 12 Abs. 4 Nr. 3 NdsAbfG), Kosten für die Abfallablagerung (so Art. 7 Abs. 5 S. 1 Nr. 1a BayAbfG (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz)), Kosten für die Abfallberatung und andere Maßnahmen der Abfallvermeidung (so § 8 Abs. 2 Nr. 1 KrW-/AbfG Bln (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin)) oder Aufwendungen für die Vermarktung von verwertbaren Stoffen aus Abfällen (so § 12 Abs. 3 Nr. 3 NdsAbfG) sein können. Entwicklungskosten, die für die technische Weiterentwicklung einer Einrichtung anfallen, sind nur gebührenfähig, wenn sie sich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als notwendig erweisen: „Jedenfalls Entwicklungskosten, die in einem Stadium entstehen, in dem nicht einmal absehbar ist, geschweige denn feststeht, ob eine Einrichtung errichtet oder betrieben werden wird, sind nicht betriebsbedingt und von daher grundsätzlich unter dem allgemeinen Verwaltungsaufwand zu erfassen“.<sup>44</sup> Den berücksichtigungsfähigen Kosten muss jeweils ein Sondervorteil der Gebührenschuldner entsprechen; dies ergibt sich aus der Vorteilsabschöpfungsfunktion der Gebühr. So fallen allgemeine Verwaltungskosten nicht in den Bereich gebührenpflichtiger Kosten. Ein Sondervorteil fehlt zugleich im Hinblick auf die Beseitigung wilder Müllablagerungen; die hierdurch entstehenden Kosten sind durch die Allgemeinheit zu tragen und nicht auf den Gebührenschuldner übertragbar.<sup>45</sup>

Bei zukunfts wirksamen Gebührensatzungen ist das Kostenüberdeckungsverbot nach der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof nur dann verletzt, wenn Kostenschätzung und Tarifgestaltung nicht auf eine Beschränkung der Gebühreneinnahmen in Höhe des prognostizierten Aufwands gerichtet werden.<sup>46</sup> Das Kostenüberschreitungsverbot stellt nicht auf den tatsächlichen Gebühreneingang, sondern auf eine ordnungsgemäße Tarifgestaltung auf der Grundlage einer tragfähigen *Prognose* von Einnahmen und Ausgaben ab; dies ergibt sich daraus, dass die Rechtsgültigkeit der Gebührensatzung bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses objektiv zu beurteilen sein muss.<sup>47</sup> Anderes gilt nur bei einer rückwirkenden Satzung, die eine aus materiellen Gründen nichtige Gebührensatzung ersetzt: Hier ist für die gerichtliche Prüfung auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Satzungserlasses abzustellen. Soweit dann der Gültigkeitszeitraum der Gebührensatzung in der Vergangenheit liegt, ist die Heranziehung der Schätzwerte

42 Siehe bspw. Art. 8 Abs. 2 S. 1 BayKAG (Bayerisches Kommunalabgabengesetz).

43 Siehe bspw. Art. 8 Abs. 3 BayKAG. Detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (316 Rn. 553).

44 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 593 (596).

45 VG Dresden, SächsVBl. 1999, 85.

46 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282).

47 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282).

nicht mehr gerechtfertigt; stattdessen sind die mittlerweile bekanntgewordenen tatsächlichen Betriebsergebnisse („harten Zahlen“) zugrunde zu legen.<sup>48</sup>

Eine Verletzung des Kostenüberschreitungsverbots liegt bei einer „nicht mehr geringfügigen“ Überschreitung vor. Die Auffassungen, wo diese Geringfügigkeitsgrenze liegt, differieren: Nach Auffassung des BayVGH ist dies jedenfalls der Fall, wenn eine Überschreitung von 12,5% vorliegt.<sup>49</sup> Nach Auffassung des OVG NRW liegt die Erheblichkeitsgrenze zwischen 3% und 5%.<sup>50</sup> Das VG Dresden hat eine Überschreitung von 7,32% noch hingenommen.<sup>51</sup> Geringfügige Kostenüberschreitungen führen jedoch zur Nichtigkeit der Gebührensatzung, wenn sie bewusst auf der Grundlage sachfremder Kriterien herbeigeführt wurden.<sup>52</sup>

Zusammenfassend betrachtet steht das Kostendeckungsprinzip – zumal innerhalb der Grenzen des weiten verfassungsrechtlichen Rahmens – einer Gebührengestaltung nicht im Wege, mit der über die Kostendeckung hinausreichende Zwecke, etwa eine begrenzte Verhaltenssteuerung, verfolgt werden.<sup>53</sup>

## 2.2 Abgabengerechtigkeit

Das BVerfG entnimmt dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der nach gängiger Lesart die Ungleichbehandlung *wesentlich Gleichen* ohne sachlichen Grund verbietet, das Gebot, „bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfaßt werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, daß sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit *unter* den Gebührenschuldern gewahrt bleibt“.<sup>54</sup> Dem allgemeinen Gleichheitssatz wird dementsprechend das Prinzip der Abgabengerechtigkeit entnommen.<sup>55</sup>

Eine Ungleichbehandlung kann – dem Rechtsgedanken des Art. 3 Abs. 1 GG entsprechend – durch einen *sachlichen Grund* gerechtfertigt sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat hieraus abgeleitet, dass grundsätzlich „neben mengen- oder gewichtsorientierten auch personen-, haushalts- oder grundstücksbezogene Gebührenmaßstäbe“ möglich sind.<sup>56</sup> Dies gilt jedoch nur, solange eine solche Differenzierung auch mit den gesetzlichen Maßgaben der Gebührenbemessung vereinbar ist; dies hat das *OVG Bautzen* explizit festgestellt: eine gesetzliche Regelung, die einen nachhaltigen Anreiz zur Abfallvermeidung fordert, lässt sich daher nicht mit einer personenbezogenen Gebührenbemessung vereinbaren.<sup>57</sup> Für Niedersachsen normiert dies explizit § 12 Abs. 6 S. 4 NdsAbfG. Die Verfol-

48 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 593; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1991, 383 f.

49 BayVGH, NVwZ-RR 1994, 290 (291).

50 3% noch unerheblich: OVG NRW, NWVBl. 1994, 428; 5% bereits erheblich OVG NRW, NWVBl. 1995, 24 (26).

51 VG Dresden, 7K 3305/95, V A S. 20 f.

52 BayVGH, NVwZ-RR 1998, 774 (775).

53 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

54 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1346) (Hervorhebung im Org.).

55 BVerfGE 68, 287.

56 BVerwG, NVwZ 2002, 199 (200).

57 OVG Bautzen, LKV 1994, 369.

gung ökologischer Lenkungsziele ist auch auf der Grundlage des Art. 20a GG tauglicher Rechtfertigungsgrund i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>58</sup> Hinzu können Gesichtspunkte der Verwaltungspraktikabilität und der Typengerechtigkeit treten.<sup>59</sup> Der Gleichheitsgrundsatz kann daher auch auf der Grundlage eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs angewendet werden (hierzu unter 3.3). Der Gedanke der Abgabengerechtigkeit verlangt insbesondere, dass Sonderabfälle (bspw. Sperrmüll) getrennt abzurechnen sind und daher nur den Begünstigten und nicht die Allgemeinheit belasten.<sup>60</sup>

### 2.3 Äquivalenzprinzip

Für die Bemessung der Einzelgebühr ist das Äquivalenzprinzip als leistungsorientiertes Bemessungsprinzip maßgebend.<sup>61</sup> Die Gebühr darf danach in keinem Missverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt angebotenen Leistung stehen.<sup>62</sup> Dieser Gedanke ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>63</sup> und hat soweit Verfassungsrang.<sup>64</sup> Ein Verstoß liegt allerdings erst dann vor, wenn zwischen Leistung und Gegenleistung ein offensichtliches Missverhältnis besteht.<sup>65</sup> Die Grenze verläuft dort, wo „das dem einzelnen Abgabepflichtigen Zumutbare“<sup>66</sup> erreicht ist. Ein verfassungsrechtlicher Eckpunkt, der die Grenzen des Ausgestaltungsermessens beschreibt, ist jedoch Art. 14 GG.<sup>67</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Abfallentsorgung die fixen Kosten die einzelfallbezogenen Kosten deutlich überwiegen: es sollen teilweise  $\frac{3}{4}$  bis  $\frac{4}{5}$  der Gesamtkosten sein.<sup>68</sup> Relevanz erlangt der Grundsatz insbesondere im Hinblick auf progressive Gebührenstaffelungen (hierzu unter 3.2).

## 3. Ansätze ökologischer Gebührenkalkulation

Auf der Grundlage der beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen sind konkrete Ansätze ökologischer Gebührenkalkulation auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit zu überprüfen. Näher ins Auge zu fassen sind dabei im Wesentlichen drei Fragestellungen: Zunächst ist die Frage aufzuwerfen, wieweit die zu erhebenden Gebühren leistungsabhängig gestaltet werden können oder sogar müssen; hierhin spielt die immer wieder aufgeworfene Frage nach der Möglichkeit leistungsunabhängiger Grundgebühren (hierzu 3.1). Daneben tritt die Frage nach der Gebührenstaffelung. Hier scheint insbesondere die Frage auf, welche Grenzen einer progressiven Gebührenstaffelung auf der Grundlage des Äquivalenz-

58 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (313 Rn. 547).

59 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (314 Rn. 547).

60 Hierzu *Michels*, *Praxisgerechte Gestaltung der Abfallsatzung – rechtliche Spielräume und Grenzen*, LKV 2008, 145.

61 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

62 BVerwGE 26, 305.

63 BVerwGE 26, 305; BVerwGE 79, 90; BVerwGE 80, 36.

64 Allg. Meinung; vgl. nur *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302. (313 Rn. 546).

65 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

66 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (313 Rn. 546).

67 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

68 So OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 289.

grundsatzes gezogen werden (hierzu 3.2). Schließlich ist die Frage aufzuwerfen, ob im Rahmen der Gebührenberechnung Typisierungen möglich sind (unter 3.3).

### 3.1 Grundgebühren

Zu diskutieren ist, ob die – nach den landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen weiterhin zulässige – Erhebung leistungsunabhängiger Grundgebühren, die neben eine leistungsabhängige Zusatzgebühren treten, den dargestellten Vorgaben der Gebührengestaltung widerspricht. Dies könnte der Fall sein, wenn in einem Haushalt *keine* Abfälle anfallen; die Leistung der Verwaltung wäre dann für den Begünstigten wertlos.<sup>69</sup> Am Maßstab des Äquivalenzprinzips sind daher Ansprüche auf Gebührenbefreiung zu messen, die von dem Argument getragen werden, in dem jeweiligen Haushalt falle kein Abfall an.<sup>70</sup> Einer Entscheidung des OVG Lüneburg liegt beispielhaft folgende Argumentation des Klägers zugrunde:<sup>71</sup>

*„Auf seinem Grundstücke falle kein Müll an. Für die Verwertung der Küchenabfälle halte er Kleintiere. Anfallendes Holz verbrenne er. Die Asche verwende er zur Düngung. Gartenabfälle würden verkompostiert oder verbrannt. Dosen oder Flaschen besitze er nicht. Er trinke nur Bier in Austauschflaschen und die Milch von seinen Kühen. Papierabfälle habe er ebenfalls nicht, denn er lese keine Zeitungen. Plastik falle in seinem Haushalt nicht in nennenswertem Umfang an. Die wenigen Plastiktüten aus gelegentlichen Einkäufen verbrenne er.“*

Einer solchen Argumentation ist jedoch die Überlassungspflicht aus § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG entgegenzuhalten. „Der Satzungsgeber kann von dieser Überlassungspflicht nicht befreien. Besonders wichtig ist die Überlassungspflicht für Abfälle im objektiven Sinn, d. h., solche Stoffe, deren geordnete Entsorgung zum Schutz der Umwelt geboten ist .... Mit dem Argument, der nicht kompostierbare Abfall, z. B. Plastiktüten, werde im heimischen Garten verbrannt, kann also ein Kläger nicht gehört werden.<sup>72</sup> Entstehende Abfälle müssen demnach dem Entsorgungsträger übereignet werden, der wiederum verpflichtet ist, das Grundstück regelmäßig mit einem Müllfahrzeug anzufahren.<sup>73</sup> Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch die Gebührengestaltung die geordnete Abfallentsorgung nicht gefährdet werden darf. Das OVG Bremen stellt daher fest, dass auch ein Anreiz bestehen bleiben muss, die öffentliche Abfallentsorgung tatsächlich zu benutzen<sup>74</sup> und nicht stattdessen alternative – stärker umweltbeeinträchtigende – Entsorgungspraktiken, wie etwa wilde Ablagerungen, zu wählen. Zudem entstehen – gebührenpflichtige – Benutzungen bereits bei Vorhalteleistungen der zuständigen Körperschaften (Anfahren mit dem Müllwagen, Entgegennahme einer Mülltonne usw.). Nur auf dieser Grundlage kann der Überlassungspflicht genüge getan werden.<sup>75</sup>

Mit Blick auf organische Abfälle sind diese Überlegungen zu modifizieren: Speziell wird geltend gemacht, dass solche in einem Haushalt aufgrund der Möglichkeit der Eigenkompostierung nicht anfallen. § 17 KrWG sieht vor, dass eine Überlassungspflicht

69 Czybulka/Rodi, LKV 1995, 377 (381).

70 Statt vieler OVG Münster, KStZ 1980, 233; OVG Lüneburg, NJW 1983, 411.

71 OVG Lüneburg, NJW 1983, 411.

72 Klages, NVwZ 1988, 481 (485).

73 VGH München, NVwZ-RR 1996, 349.

74 OVG Bremen, NVwZ-RR 2002, 379 (379).

75 Klages, NVwZ 1988, 481 (485).

entsteht, soweit die privaten Abfallerzeuger oder -besitzer „zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen“. Gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 KrWG hat die Verwertung „ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen“. Dies bedeutet insbesondere, dass durch die Verwertung keine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgen darf (§ 7 Abs. 3 S. 3 KrWG). Dies ermöglicht eine Eigenverwertung in Form der Eigenkompostierung, wenn dieser Verwertungsprozess schadlos erfolgt, also nicht etwa Siedlungsungeziefer anzieht oder Geruchsbelästigungen in der Nachbarschaft verursacht.<sup>76</sup> § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG konkretisiert die bisherige Regelung des bis zum 31.5.2012 geltenden § 13 Abs. 1 S. 1 KrWG-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) a.F. dahingehend, dass eine Verwertung auf den *zur privaten Lebensführung* genutzten Grundstücken möglich ist. Dies sind eigene oder gemietete bzw. gepachtete Gartenstücke, nicht jedoch eigens zur Abfallentsorgung erworbene Grundstücke.<sup>77</sup> Auf dieser Grundlage hat der VGH München für den Bereich der Biomüllentsorgung eine Ausnahme zu den obigen Überlegungen angenommen: Hier sieht das Gericht die Grenzen des Äquivalenzprinzips und des Prinzips der Abgabengerechtigkeit im Falle der Erhebung einer Grundgebühr als erreicht an, weil von einer gleichmäßigen Benutzung der öffentlichen Einrichtung nicht mehr ausgegangen werden könnte. Dies lässt sich daraus ableiten, dass § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG die Eigenkompostierung von Abfällen aus privaten Haushaltungen zulässt.<sup>78</sup> Auch wenn der Satzungsgeber eine einheitliche (Grund-)Gebühr für Biomüll und Restabfälle – mit der Folge der fehlenden Befreiungsfähigkeit des Eigenkompostierers – erheben kann,<sup>79</sup> so scheint eine Trennung der Gebührenerhebung aus lenkungspolitischer Sicht sinnvoll.

Das Verhältnis von Grundgebühr und Leistungsgebühr wirkt auf das Verhältnis Kostendeckungs- und Lenkungsfunktion der Gebühr: Je höher die aufwandsunabhängige Grundgebühr, desto gesicherter die Finanzierung der Abfallentsorgung, desto geringer jedoch auch der Anreiz zur Abfallvermeidung. Die Rechtsprechung hatte sich daher in der Vergangenheit auch mit der Frage zu beschäftigen, wie das Verhältnis beider Gebührenanteile auszutarieren ist. Es hat sich die grundsätzliche Annahme herausgebildet, dass die durch die Grundgebühr entstandene Gebührenbelastung nicht mehr als 50% der Gesamtgebührenbelastung ausmachen darf.<sup>80</sup> Jedoch ist diese Annahme unter Zugrundelegung der differierenden Landesgesetzgebung nur eingeschränkt zu generalisieren.<sup>81</sup> Maßstabbildend wirkt insbesondere die landesgesetzliche Ausgestaltung des Lenkungsauftrags: § 12 Abs. 2 S. 2 NdsAbfG und § 6 Abs. 4 Nr. 3 AbfWG sprechen beispielsweise von bloßen Anreizen; diese müssen nach § 3a Abs. 3 S. 1 SächsABG (Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz) *effektiv*, nach § 6 Abs. 3 AbfG LSA sogar *wirksam und nachhaltig* sein. Entscheidend ist auch, ob die Regelungen als Soll- oder Kann-Vorschriften ausgestaltet sind.<sup>82</sup> § 3a Abs. 3 S. 2 SächsABG stellt im Übrigen ausdrücklich klar, dass der Lenkungsauftrag auf fixe Vorhaltekosten keine Anwendung findet. Nach § 12 Abs. 6 S. 3 2. Hs. NdsAbfG kann der Anteil der Grundgebühren „in begründeten Fällen 50 vom Hundert

76 Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK, 25. Lfg. 2012, § 17 KrWG Rn. 12.

77 Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK, 25. Lfg. 2012, § 17 KrWG Rn. 13

78 VGH München, NVwZ-RR 2002, 380 (381).

79 BVerwG, NVwZ 2002, 199, 200 f.

80 OVG Lüneburg, NdsVBl. 1998, 289; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2001, 128 (130).

81 Bechtolsheim, in: Lübbe-Wolff/Wegener (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (336 f.).

82 Hierzu OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

des gesamten Gebührenaufkommens übersteigen“. Die Austarierung des Verhältnisses von Grund- und Leistungsgebühren kann daher nur für den Einzelfall unter Berücksichtigung der landesgesetzlichen Besonderheiten erfolgen.

### 3.2 Progressive Gebührenstaffelung

Als Element der Verhaltenssteuerung kann eine *progressive* Gebührenstaffelung dienen: Mit dem Übergang von einer *degressiven* zu einer *progressiven* Gebührenerhöhung ist eine Zurückdrängung der Finanzierungsfunktion zugunsten der Lenkungsfunktion zu beobachten.<sup>83</sup> Art. 7 Abs. 4 Nr. 5 BayAbfG sieht – exemplarisch für andere landesgesetzliche Regelungen – vor, dass „im Rahmen des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips entsprechend den Abfallmengen *progressiv* gestaffelte Gebühren erhoben werden können, um Anreize zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen“. Die Regelung verweist bereits darauf, dass eine progressive Staffelung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen kann. So fordert der Gleichheitssatz, dass „bei einer gestaffelten und damit lenkenden Gebühr die besonders belastete Benutzergruppe eine besondere Verantwortlichkeit für die Erreichung des Lenkungsziels aufweisen müsse“.<sup>84</sup> Im Hinblick auf progressiv gestaffelte Abfallgebühren resultiert dies „aus der Notwendigkeit des Schutzes und der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen vor allem gegenüber Groß- und Starkverschmutzern, weil gerade von deren Seite die Überschreitung eines Maßes an Umweltverbrauch oder –belastung zu besorgen ist, das die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet erscheinen lässt“.<sup>85</sup> Im Hinblick auf private – nicht kommerzielle – Abfallverursacher werden im Hinblick auf diese Argumentation jedoch auch Zweifel laut. *Bechtolsheim* weist zu Recht daraufhin, dass hierin – im Hinblick auf Privathaushalte – jedoch auch eine den Gleichheitsgrundsatz verletzende Ungleichbehandlung von Familien mit mehreren Kindern liegen kann.<sup>86</sup>

Umgekehrt lässt sich eine *degressive* Gebührenstaffelung, deren Zulässigkeit früher – unter anderem unter Verweis auf soziale Gesichtspunkte – bejaht wurde,<sup>87</sup> unter den Maßgaben einer lenkenden Gebührengestaltung wohl nur noch schwerlich aufrechterhalten. Eine lineare Staffelung bleibt hingegen weiterhin möglich.<sup>88</sup>

### 3.3 Typisierung

Fraglich ist schließlich, ob eine Typisierung dahingehend vorgenommen werden kann, dass die erhobenen Gebühren nach dem Volumen der bereitgestellten Abfalltonne, nicht jedoch nach dem Gewicht oder Volumen des tatsächlich anfallenden Mülls bemessen werden. Ein solcher Ansatz zeigt Spannungen im Hinblick auf die Grundsätze der Abgabengerechtigkeit und des Äquivalenzprinzips: Wenn ein *Wirklichkeitsmaßstab* zugrunde

83 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 219.

84 *Breuer/Fassbender*, WiVerw 1995, 1 (28).

85 *Breuer/Fassbender*, WiVerw 1995, 1 (28).

86 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (344).

87 VGH München, NVwZ 1984, 673.

88 Siehe auch VGH München, BayVerwBl 1995, 278.

gelegt wird, ist die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu bemessen.<sup>89</sup> Die Gebühr müsste also nach der anfallenden Abfallmenge berechnet werden. Ein *Wahrscheinlichkeitsmaßstab*, der auf den Durchschnitts- oder Regelfall abstellt und von bestimmten Indikatoren auf eine wahrscheinliche Inanspruchnahme schlussfolgert,<sup>90</sup> kommt hingegen zur Anwendung, wenn sich die Gebühr nach dem Behältervolumen und der Anzahl jährlicher Entleerungen bemisst. Ein solcher Ansatz ist mit Art. 3 Abs. 1 GG und mit dem Äquivalenzgrundsatz vereinbar, soweit „eine Gebührenbemessung nach Art und Umfang der Inanspruchnahme schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, der Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme steht und sachliche Gründe dafür sprechen, sich trotz des eintretenden ‚Realitätsverlustes‘ für einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu entscheiden“.<sup>91</sup>

Nach der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist „ein Abstellen auf das Behältervolumen rechtlich nicht zu beanstanden ..., weil das verfügbare Volumen einen hinreichend sicheren und zuverlässigen Rückschluss auf die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Hausmüllabfuhr zulässt“.<sup>92</sup> Die Typisierung wird gegenüber dem in zahlreichen Landesgesetzen zum Ausdruck kommenden Gebot, Anreize zur Abfallvermeidung zu schaffen, insbesondere durch zwei Gründe gerechtfertigt: Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung, die die Müllabfuhrgebühr für (notwendig weniger genutzte) Ferienwohnungen betraf,<sup>93</sup> darauf verwiesen, dass bereits die Bereitstellung einer betriebsbereiten Abfallentsorgungseinrichtung Vorhaltekosten verursacht, die bei einer geringeren Inanspruchnahme durch einzelne Gebührenpflichtige nicht in gleichem Maße abnehmen.<sup>94</sup> Hinzu kommt, dass auch bei nur geringer oder ausnahmsweise ganz entfallender Abfalllast, der Abholpunkt vom Müllwagen auf den Einsammeltouren zwecks Leerung des Abfallbehälters ganzjährig angefahren werden muss.<sup>95</sup> Daneben wird auf die Sicherung der ordnungsgemäßen Entsorgung – insbesondere der Kampf gegen wilde Ablagerungen – und der Vorteil einer hohen Kalkulationssicherheit vorgebracht.<sup>96</sup> Schließlich scheint die Praktikabilität einer Wirklichkeitsbestimmung zweifelhaft: Diese setzt schließlich voraus, dass der eingesammelte Abfall immer nach seinem Volumen oder nach seinem Gewicht bestimmt wird. Technisch ist dies durchaus möglich: Beispielsweise können durch „einen Chip am Behälterrand und ein entsprechendes Lesegerät sowie eine Wiegeeinrichtung an der Schüttung ... Behälternummer und Schüttgewicht erfasst und elektromagnetisch gespeichert“ werden.<sup>97</sup> Allerdings sind der Einführung eines solchen Systems der erhebliche Verwaltungsaufwand und die beträchtlichen Kosten entgegenzuhalten.<sup>98</sup> Inwieweit die Messgenauigkeit diese Lasten aufwiegt, ist im Einzelfall zu bewerten. Jedenfalls kann sich der Entsorgungsträger mit Blick hierauf auch auf eine typisierende Betrachtung zurückziehen. Der Gedanke der Verwaltungspraktikabilität ist als sachlicher Grund, der den Gleichbehandlungsgrundsatz durchbrechen kann, anerkannt.

89 So bspw. die Def. in § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG (Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz).

90 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 257.

91 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (891 f.).

92 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

93 Konkret ging es um ein Ferienhaus, dass nur in zwei Monaten im Jahr genutzt wurde.

94 BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217.

95 BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217.

96 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

97 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 2002, 302 (338).

98 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 2002, 302 (339).

#### 4. Schlussfolgerung: Vermeidungsanreize durch Gebührenrecht?

Die Nutzung von Umweltgütern stellt nicht nur eine Belastung des Ökosystems dar; sie ist auch als ökonomischer Wert erfassbar. Dieser Aspekt ist in der Gestaltung des Gebührenrechts – insbesondere der Maßgabe des Kostendeckungsprinzips – enthalten. Die Maßgabe der Optimierung des Umweltschutzes ist hingegen auf diesem Wege nur bedingt zu erreichen. Dies haben die vorstehenden Ausführungen gezeigt: Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip schränken den Einsatz der Gebühr für Lenkungszwecke nicht unerheblich ein.<sup>99</sup> Dies hat zur Folge, dass die Kommunen zwar entsorgungspflichtig, jedoch in ihren Handlungsmöglichkeiten, die der Abfallflut vorbeugen könnten, eingeschränkt sind.<sup>100</sup> Die einzelne Gebührengestaltung muss sich daher nicht nur an übergeordneten verfassungsrechtlichen Maßstäben (Gleichheitsgrundsatz, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 20a GG), sondern gleichermaßen an den dem Satzungsermessern vorrangigen Vorgaben des Landesgesetzgebers messen lassen. Je strikter dieser die Lenkungsvorgaben (insbesondere in Form von Muss- und nicht lediglich Kann-Vorschriften oder mit der Verpflichtung auf eine nachhaltige und wirksame Beeinflussung) verankert, desto stärker sind diese auch in der Gebührengestaltung zu berücksichtigen. Im Zeitlauf lässt sich daher auch eine entsprechende Modifizierung der Rechtsprechung zur Gestaltung von Abfallgebühren feststellen.

#### Literatur

- Bechtolsheim, Caroline von*, 2002: Abgabensatzungen (Kapitel 5), in: *Lübbe-Wolff, Gertrude/ Wegener, Bernhard W.* (Hrsg.), *Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht – Bauleitplanung-Abfall-Abwasser-Abgaben-Baumschutz-*, 3. Aufl., Berlin: Erich Schmidt, S. 302-363.
- Breuer, Rüdiger/Fassbender, Kurt*, 1995: Kommunale Abfallgebühren und Sortierreste des Dualen Systems der Entsorgung, *WiVerw*, S. 1-39.
- Czybulka, Detlef/Rodi, Katja*, 1995: Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen – Möglichkeiten und Grenzen, *LKV*, S. 377-384.
- Gawel, Erik*, 2000: Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenrecht, in: *Oldiges* (Hrsg.), *Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht*, Leipzig: Leipziger Universitäts Verlag, S. 65-123.
- Giesberts, Ludger/Reinhard, Michael*, 2012: Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 25. Lfg., München: Beck.
- Hendler, Reinhard/Heimlich, Jörn*, 2000: Lenkung durch Abgaben, *ZRP* 2000, S. 325-330.
- Klages, Christoph*, 1988: Rechtliche Instrumente zur Abfallvermeidung, *NVwZ*, S. 481-487.
- Kloepfer, Michael*, 1972: Die lenkende Gebühr, *AöR* 97, S. 232-275.
- Kloepfer, Michael*, 2004: *Umweltrecht*, 3. Aufl., München: Beck.
- Kloepfer, Michael*, 2008: Über die Flexibilisierung staatlichen Handelns, in: *Appel, Ivo/Hermes, Georg* (Hrsg.), *Mensch-Staat-Umwelt*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 79-103.
- Michels, Natalie*, 2008: Praxisgerechte Gestaltung der Abfallsatzung – rechtliche Spielräume und Grenzen, *LKV*, S. 145-150.
- Murswiek, Dietrich*, 1994: Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, *DVBl.*, S. 77-88.
- Murswiek, Dietrich*, 1994a: Die Ressourcennutzungsgebühr. Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, *NuR*, S. 170-176.

<sup>99</sup> *Hendler/Heimlich*, *ZRP* 2000, 325 (329).

<sup>100</sup> *Czybulka/Rodi*, *Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen – Möglichkeiten und Grenzen*, *LKV* 1995, 377 ff.

*Murswiek, Dietrich*, 1996: Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht. Zum „Wasserpennig“-Beschuß des BVerfG, NVwZ 1996, S. 417-421.

*Raber, Hans Georg*, 1997: Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz, NVwZ, S. 219-223.

*Stier, Bernhard*, 2009: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts – Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 4. Aufl., München: Beck.

*Wendt, Rudolf*, 1975: Die Gebühr als Lenkungsmittel. Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 9, Hamburg: Hans. Gildenverl.

*Anschrift der Autorin:*

PD Dr. Daniela Winkler, Geschwister Scholl-Platz, Universität Tübingen, 72074 Tübingen

E-Mail: [daniela.winkler@uni-tuebingen.de](mailto:daniela.winkler@uni-tuebingen.de)