



Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Umweltschutz
und Raumordnung
Herrn Abgeordneten Werner Stump MdL
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Schwannstraße 3, 40476 Düsseldorf

Telefon (02 11) 45 66 - 992

Durchwahl (02 11) 45 66 -

Telefax (02 11) 45 66 - 706

Teletex 211709=UMNW

Datum Oktober 1993

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)
IV A 2

Betr.: Novellierung des Landesabfallgesetzes
hier: § 9 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LabfG

Bezug: Meine Zusage in der Sitzung des Umweltausschusses am
08.09.1993

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie in der Sitzung des Umweltausschusses am 08.09.1993 zugesagt,
übersende ich Ihnen eine Kopie des Schnellbriefes des Nordrhein-
Westfälischen Städte- und Gemeindebundes vom 19.11.1992 zur
Festsetzung von Abfallentsorgungsgebühren nach der Novellierung
des Landesabfallgesetzes vom 14.01.1992.

Mit freundlichen Grüßen

(Klaus Matthiesen)



Schnellbrief



Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

An alle
Mitgliedsstädte und -gemeinden

4000 Düsseldorf 30, den 19.11.1992
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 229
Telex 2 1144 37 NWSaGB
Telefax 0211-4 58 72 11
Btx * 920 677 *

Altenzeichen: N V/1 33-10 de/sch

Abfallentsorgungsgebühren nach der Novellierung des Landesabfallgesetzes

Sehr geehrter Herr Stadtdirektor,
sehr geehrter Herr Gemeindedirektor,

durch Gesetz vom 14.01.1992 (GV.NW. 32) hat der Landtag NW das Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LAbfG) geändert. Neben anderen abfallwirtschaftlichen Zielen sollte durch die Novellierung die Möglichkeit vorgesehen werden, finanzielle Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen. Diese Zielsetzung fand ihren Niederschlag in der Neufassung des § 9 Abs. 2 LAbfG.

Die vielfältigen Anfragen unserer Mitgliedsstädte und -gemeinden zu dieser Thematik machen deutlich, daß hinsichtlich der praktischen Anwendung des § 9 Abs. 2 LAbfG ein erheblicher Informationsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat die Geschäftsstelle Gespräche mit Vertretern des Innenministeriums NW und des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NW zu gebührenrechtlichen Fragen in der Abfallentsorgung geführt. Als Ergebnis dieser Gespräche lassen sich folgende Überlegungen und Empfehlungen festhalten.

I. Allgemeine Probleme der Abfallentsorgungsgebühr

1. Der modifizierte Gebührenbegriff

Nach der Regelung des § 4 Abs. 2 zweite Alternative KAG sind Benutzungsgebühren Geldleistungen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Es muß somit ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der gemeindlichen Leistung und der Gebühr als Gegenleistung bestehen; eine Benutzungsgebühr muß sich als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung darstellen. Nach kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen ist die Abfallgebühr daher Gegenleistung dafür, daß das Grundstück des Gebührenpflichtigen von dem darauf anfallenden Abfall entsorgt wird. In Konsequenz sind dann auch nur die Kosten dieser Grundstücksentsorgung ansatzfähig im Sinne des § 6 Abs. 2 KAG.

Der dargestellte Grundsatz wird durch § 9 Abs. 2 LAbfG modifiziert.

Die Regelung erweitert für die Abfallgebühr den Begriff der ansatzfähigen Kosten im Sinne des § 6 Abs. 2 KAG mit der Folge, daß nunmehr auch Kosten außerhalb der regelmäßigen Grundstücksentsorgung in die Abfallgebührenkalkulation eingestellt werden können.

2. Die Erhebung einer Grundgebühr

Nach § 9 Abs. 2 Satz 2 LAbfG sollen mit dem Gebührenmaßstab wirksame Anreize zur Vermeidung und Verwertung geschaffen werden. Dadurch war die Frage aufgeworfen worden, ob die Erhebung einer Grundgebühr bei der Abfallentsorgung überhaupt noch rechtlich zulässig sei. Diese Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des LAbfG enthielt in § 9 Abs. 2 die Maßgabe, daß bei der Gestaltung des Gebührenmaßstabes § 6 Abs. 3 Satz 3 KAG, der u.a. die Möglichkeit einer Grundgebühr vorsieht, keine Anwendung finde. Der Gesetzgeber hat diese Formulierung nicht übernommen und damit zum Ausdruck gebracht, daß er an der Möglichkeit einer Grundgebühr auch in der Abfallentsorgung festhalten möchte.

Angesichts des hohen Anteils fixer Kosten in der Abfallentsorgung stellt sich jedoch die Frage, welchen Umfang eine solche Grundgebühr einnehmen darf. Kommunalabgabenrechtlich ist es zulässig, sämtliche fixen Kosten über die Grundgebühr umzulegen. Im Ergebnis kann dies wegen des erwähnten hohen Fixkostenanteils dazu führen, daß die Abfallgebühr weitgehend vom jeweiligen Abfallanfall losgelöst wird und der Gebührenmaßstab daher keine Verwertungs- oder Vermeidungsanreize mehr entfalten kann. Eine solche Konstellation wäre mit § 9 Abs. 2 Satz 2 LAbfG nicht mehr vereinbar.

Möchte eine Kommune dennoch an der Grundgebühr festhalten, so hat sie dieser Problematik Rechnung zu tragen. Dies kann dadurch geschehen, daß lediglich ein Teil der fixen Kosten über eine Grundgebühr umgelegt wird, während der restliche Teil zusammen mit den variablen Kosten in die verbrauchsabhängige Gebühr einfließt. Denn das Kommunalabgabenrecht bietet den Städten und Gemeinden ja lediglich die Möglichkeit, fixe Kosten über die Grundgebühr umzulegen, verpflichtet sie jedoch nicht dazu. Das bedeutet dann auch, daß es den Kommunen freisteht, diese Kosten lediglich teilweise über eine Grundgebühr umzulegen. Wie diese Aufteilung vorzunehmen ist, wie also letztlich das Verhältnis zwischen Grund- und Verbrauchsgebühr sein muß, läßt sich generell nicht bestimmen. Wir können insofern nur darauf hinweisen, daß dem Gesamtmaßstab die erwähnte Anreizwirkung zukommen muß.

II. Einzelfragen

1. Vorbemerkung

Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 Satz 1 LAbfG zählen zu den ansatzfähigen Kosten im Sinne des Kommunalabgabengesetzes alle Aufwendungen für von den entsorgungspflichtigen Körperschaften selbst und in ihrem Auftrag wahrgenommene abfallwirtschaftliche Aufgaben einschließlich der Vermeidung und Verwertung, insbesondere auch die Kosten der Beratung der Abfallbesitzer und der getrennten Erfassung von Abfällen außerhalb der regelmäßigen Grundstücksentsorgung. Danach kann eine entsorgungspflichtige Körperschaft als ansatzfähige Kosten im Sinne des § 6 Abs. 2 KAG alle Aufwendungen in die Abfallgebührenkalkulation einstellen, die ihr dadurch entstehen, daß sie die ihr nach dem Gesetz obliegenden abfallwirtschaftlichen Aufgaben erfüllt.

Das Innenministerium NW vertritt hierzu die Auffassung, daß nur die Kosten solcher Aufgaben in die Gebührenkalkulation einfließen können,

die zumindest in einem mittelbaren Zusammenhang mit der grundstücksbezogenen Abfallentsorgung im Rahmen des gemeindlichen Satzungsrechts stehen.

2. Kosten der Entleerung von Straßenpapierkörben

Bei der Entleerung von Straßenpapierkörben besteht ein mittelbarer Zusammenhang zur Grundstücksentsorgung, weil der Inhalt der Papierkörbe ebenso gut der Hausmüllentsorgung zugeführt werden könnte. In Zusammenhang mit der Aufstellung von Altstoffsammelcontainern hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 27.03.1991 - 9 A 2486/89 - festgestellt, daß die Container im Regelfall von den im Einzugsgebiet wohnenden Personen benutzt werden. Wie bei der Bereitstellung spezieller Abfallbehälter auf dem einzelnen zu entsorgenden Grundstück werde den Gebührenpflichtigen daher durch die Aufstellung von Altstoffsammelcontainern der Vorteil der Entsorgung ihrer Grundstücke geboten. Hinsichtlich der Einbeziehung der Kosten für zentrale Sammelbehälter war es für das OVG offensichtlich unerheblich, daß diese möglicherweise nur von einer Minderheit der im Entsorgungsgebiet wohnenden Personen benutzt werden. Dies läßt den Schluß zu, daß auch die Kosten für die Entsorgung von Straßenpapierkörben in vollem Umfang in die Gebührenkalkulation einbezogen werden können.

3. Kosten für die Entsorgung des wilden Mülls

Nach § 5 Abs. 6 LAbfG hat eine kreisangehörige Gemeinde auch die Aufgabe, die im Gemeindegebiet fortgeworfenen und verbotswidrig abgelagerten Abfälle, sog. "wilder Müll", einzusammeln. Auch hinsichtlich dieser Abfälle ist ein mittelbarer Bezug zur Grundstücksentsorgung gegeben, weil auch der wilde Müll ebenso gut der grundstücksbezogenen Abfallentsorgung zugeführt werden könnte. Auch die hierdurch entstehenden Kosten können daher in vollem Umfang in die Gebührenkalkulation eingestellt werden.

4. Die Biotonne

In vielen Städten und Gemeinden wird dazu übergegangen, kompostierbare Abfälle vom übrigen Hausmüll getrennt in sogenannten Biotonnen einzusammeln. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob die durch dieses zusätzliche Sammelsystem entstehenden Kosten in die Kalkulation der allgemeinen Abfallgebühr (graue Tonne) einfließen können oder ob sich die Berechnung einer getrennten Gebühr empfiehlt.

Grundsätzlich können beide Wege gewählt werden. Wird für die Biotonne eine getrennte Gebühr kalkuliert, so stellen sich abgabenrechtlich keine besonderen Probleme. Allerdings ist die in § 9 Abs. 2 LAbfG zum Ausdruck kommende Intention des Gesetzgebers zu beachten. Danach soll auch die Abfallverwertung gebührenmäßig honoriert werden. Ob dies auch dann noch der Fall ist, wenn die Kosten der Entsorgung der Biotonne über die Kosten der grauen Tonne hinausgehen und bei einer getrennten Kalkulation dann auch in einer höheren Gebühr für diese Biotonne zum Ausdruck kommen, erscheint zumindest zweifelhaft.

Demgegenüber würde der Intention des Gesetzgebers in ausreichendem Maße Rechnung getragen, wenn die Kosten der Biotonne in die Kalkulation der allgemeinen Abfallgebühr für die graue Tonne eingestellt werden. Zur Rechtfertigung dieses Ansatzes wird man argumentieren können, daß die Gesamtleistung Abfallentsorgung grundsätzlich in einem Paket erbracht wird, welches sich aus der grauen Tonne, der Biotonne und evtl. weiteren Abfallgefäßen zusammensetzt.

Im einzelnen empfiehlt es sich, wie folgt vorzugehen. Wie bereits für die graue Tonne sollte auch für die Biotonne ein Anschluß- und Benutzungszwang ausgesprochen werden. Denn der Grundsatz der Typengerechtigkeit, der den Gleichheitssatz für das Abgaberecht konkretisiert, verlangt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, daß mindestens 90 % der betroffenen Fälle dem Regeltyp entsprechen. Dieser Voraussetzung ist bei Anordnung eines Anschluß- und Benutzungszwanges für die Biotonne Rechnung getragen, da in diesen Fällen im gesamten Gemeindegebiet grundsätzlich auch die Biotonne und damit das gesamte Abfallentsorgungspaket (graue Tonne und Biotonne) vorhanden und somit nutzbar ist. Im gesamten Gemeindegebiet besteht daher diese Zweigleisigkeit der Hausmüllentsorgung.

Werden nun in Anwendung vorhandener Befreiungstatbestände einzelne Abgabepflichtige vom Anschluß- und Benutzungszwang befreit, weil sie die bei ihnen anfallenden kompostierbaren Abfälle selbst kompostieren oder anderweitig verwerten können, so stellt sich die Frage, ob sie denn noch die vollständige Abfallgebühr für das Entsorgungspaket zu zahlen haben. Akzeptiert man den Gedanken des Entsorgungspaketes, so wird man vertreten können, daß der Abgabepflichtige im Fall des Verzichts auf eine Biotonne lediglich auf eine Teilleistung des Paketes verzichtet.

a) Nach Ansicht der Geschäftsstelle wäre ein solcher Teilverzicht abgabenrechtlich unschädlich. Denn das Erheben einer Benutzungsgebühr ist grundsätzlich nicht daran geknüpft, daß ein Abgabepflichtiger eine ihm von der Gemeinde gebotene Nutzungsmöglichkeit zu 100 % ausschöpft (vgl. Dahmen in Driebein, Kommunalabgabenrecht, RdNr. 170 ff. zu § 4 KAG). Demnach ließe sich die Auffassung vertreten, daß die Nichtinanspruchnahme der Biotonne dem Fall gleichgesetzt werden kann, in dem ein Abgabepflichtiger die graue Tonne lediglich zur Hälfte füllt.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß die Rechtsprechung noch nicht geklärt hat, was unter der Inanspruchnahme der Hausmüllentsorgung der Gemeinde zu verstehen ist. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat sich noch nicht abschließend dazu geäußert und ausdrücklich offen gelassen, ob als gemeindliche Leistung das bloße Bereitstellen des Abfallbehälters verbunden mit dem regelmäßigen Anfahren des Grundstücks ausreichen könnte, ohne daß in den Behälter Abfall eingefüllt wird (vgl. Schmidt, Abfallgebühren, Städte- und Gemeinderat 1992, 119, 123). Erst recht ist in der Rechtsprechung noch nicht geklärt, ob die oben angeführte Konstruktion eines Abfallentsorgungspaketes möglich ist und ob es für das Entstehen der vollen Gebührenpflicht des Abfallproduzenten ausreicht, daß er lediglich die Teilleistung "graue Tonne" in Anspruch nimmt. Angesichts der Umwälzung im Bereich der Abfallentsorgung halten wir das demnach bestehende rechtliche Risiko bei der gebührenrechtlichen Annahme eines Abfallentsorgungspaketes jedoch für durchaus vertretbar.

b) Demgegenüber vertritt das Innenministerium NW die Auffassung, auch bei Annahme eines Leistungspaketes müsse die Befreiung vom Anschluß- und Benutzungszwang hinsichtlich der Biotonne zu einer Minderung der jeweiligen Abfallentsorgungsgebühr führen. Es sei geboten, dem Gebührenpflichtigen, der von der Benutzung der Biotonne befreit worden ist, eine Gebührenermäßigung einzuräumen. Gerade wenn damit ein Anreiz zur Eigenkompostierung geschaffen werden solle, entspreche eine solche Regelung am ehesten dem Sinn und Zweck des § 9 Abs. 2 LAbfG.

5. Einzelne Maßstabgestaltungen

In manchen Städten und Gemeinden werden Abfallgebühren bisher noch ausschließlich nach dem Einwohner- bzw. nach dem Einwohnergleichwertmaßstab erhoben. Dieser Wahrscheinlichkeitsmaßstab schafft jedoch keine wirksamen Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfall. Einwohnerbezogene Maßstäbe erfüllen damit die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 2 LAbfG nicht mehr, entsprechende Satzungen sind bis zum 31.12.1993 zu ändern (§ 9 Abs. 2 Satz 3 LAbfG).

Im folgenden sollen deshalb die z.Z. diskutierten alternativen Gebührenmaßstäbe kurz dargestellt werden:

a) Gewichtsmaßstab

Einzelne Städte und Gemeinden sind dazu übergegangen, die Abfallgebühren - teilweise in Versuchs- oder Pilotprojekten - nach dem Gewichts- oder Verwiegemaßstab zu berechnen. Die Einführung dieses wirklichkeitsnahen Wahrscheinlichkeitsmaßstabes macht erhebliche Investitionen erforderlich, die auf die Gebührenhöhe durchschlagen. Darüber hinaus stellen sich einzelne praktische Probleme. So besitzen die elektronischen Verwiegeverfahren derzeit noch keine Eichfähigkeit, die Probleme der Verschlößbarkeit des Müllbehälters sowie der indirekten gewichtsbestimmenden Faktoren (Wasser im Behälter, Schnee auf dem Behälter) sind klärungsbedürftig. Schließlich darf der Anreiz zur illegalen Abfallentsorgung nicht unterschätzt werden.

Zusammenfassend lassen sich etwa folgende Vor- und Nachteile des Gewichtsmaßstabes feststellen:

Vorteile:

- Wirklichkeitsnaher Wahrscheinlichkeitsmaßstab, also Gebührenerhebung weitestgehend nach tatsächlicher Inanspruchnahme;
- Anreiz zur Abfallvermeidung;
- keine Anreize zur Müllverdichtung;
- die Änderung des Abfuhrhythmus bleibt möglich.

Nachteile:

- Hohe Investitionskosten, die zu einer Erhöhung der Abfallgebühr führen werden;
- keine Eichfähigkeit;
- Abfallbehälter müssen verschlossen werden können;
- Anreiz zur illegalen Abfallentsorgung.

Das Verwiegen des Abfalls ist sicherlich geeignet, den Anforderungen der Abfallvermeidung und -verwertung und damit auch der Neuregelung des § 9 Abs. 2 LAbfG gerecht zu werden. Die praktischen Probleme sind derzeit jedoch nicht zu unterschätzen.

b) Wertmarkensystem

Als wirklichkeitsnaher Wahrscheinlichkeitsmaßstab bietet sich das Wertmarkensystem an. An die Gebührempflichtigen werden Wertmarken ausgegeben, durch deren Gebrauch sie die Häufigkeit der Abfuhr des Abfallbehälters bestimmen können: Das Gefäß wird nur geleert, wenn zuvor eine Wertmarke aufgeklebt wurde. Am Ende des Berechnungszeitraumes wird die Abfallgebühr nach der Anzahl der verbrauchten Wertmarken berechnet.

Diese Systeme, die im einzelnen auch elektronikunterstützt eingesetzt werden können, werden z.Zt. in einzelnen Städten und Gemeinden erprobt. Die Investitionskosten sind deutlich geringer als beim Verwiegesystem, doch besteht die Gefahr, daß Gebührenpflichtige zur Verringerung der Abfuhrhäufigkeit die Abfälle im Behälter verdichten. Die Vor- und Nachteile dieses Systems stellen sich wie folgt dar:

Vorteile:

- Wahrscheinlichkeitsmaßstab mit ausreichendem Anreiz zur Abfallvermeidung und -verwertung;
- Abfuhrhythmus und Behältervolumen können je nach örtlichen oder individuellen Bedürfnissen verändert werden;
- die Kosten der Serviceleistung können sich verringern, da die Abfallbehälter nur dann entleert werden, wenn sie von den Abgabepflichtigen an die Straße gestellt wurden.

Nachteile:

- Kostenaufwand für den Versand und die Auswertung der Wertmarken;
- bei elektronikunterstützten Wertmarkensystemen besteht ein erhöhter Investitionsbedarf;
- Anreiz zur illegalen Abfallentsorgung wird geboten;
- Gefahr der Verdichtung im Abfallbehälter;
- Problem des Wertmarkenmißbrauchs;
- die Serviceleistung fällt weg, was im Einzelfall zur notwendigen Veränderung lange gepflegter Gewohnheiten führen kann;
- bei seltener Abfuhr eines Abfallbehälters können unter Umständen hygienische Probleme auftreten.

Auch das Wertmarkensystem ist taugliches Instrument zur Abfallvermeidung und -verwertung und entspricht dem Anreizgedanken des § 9 Abs. 2 LAbfG.

c) Volumenmaßstab und Änderung des Abfuhrhythmus

Die Überlegungen zur Anwendung eines Volumenmaßstabes gehen davon aus, daß ein Mindestbehältervolumen pro Einwohner festgelegt wird. Einzelne Prognosen setzen dieses Volumen nach einer Einführung des Dualen Systems und einer Bioabfallkompostierung mit etwa 15 l pro Person pro Woche an. Ob sich diese Prognosen bestätigen werden, bleibt abzuwarten. Hinsichtlich ihrer Allgemeingültigkeit ist jedoch Skepsis angebracht, da es insoweit auch auf die örtlichen Gegebenheiten ankommen kann.

Nach der Feststellung dieses spezifischen Mindestbehältervolumens sind dann Abfallgefäße je nach Haushaltsgröße bereitzustellen. Hier zeigen sich erste praktische Probleme, da eine detaillierte und dem Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht Rechnung tragende Staffelung von Behältergrößen kaum möglich sein dürfte. Nicht nur betriebswirtschaftliche, sondern auch arbeitsschutzrechtliche Aspekte sind dabei zu berücksichtigen. Beläßt man es deshalb bei den gängigen Behältergrößen, so sind Gebührenungerechtigkeiten in erheblichem Ausmaß vorbestimmt. Ein gewisser Ausgleich ließe sich durch eine Veränderung des Abfuhrhythmus erreichen. Letztlich bleibt es jedoch dabei, daß die gängigen Behältergrößen nur eine sehr grobe Abstufung ermöglichen.

Die einzelnen Vor- und Nachteile des Volumenmaßstabes stellen sich wie folgt dar:

Vorteile:

- Gewisser Anreiz zur Abfallvermeidung und -verwertung;
- ausgesprochen einfacher Gebührenmaßstab;
- Möglichkeit einer individuellen Gebührenhöhe, sofern der Volumenmaßstab mit einem individuell bestimmbareren Abfuhrhythmus kombiniert wird.

Nachteile:

- Lediglich beschränkter Anreiz zur Abfallvermeidung und -verwertung;
- Gefahr der Verdichtung im Abfallgefäß steigt;
- geringe Einsparungsmöglichkeiten bei den Abfuhrkosten;
- erhebliche Gebührengerechtigkeiten, insbesondere eine Mehrbelastung von Kleinhaushalten.

Der Volumenmaßstab schafft nur bedingt wirksame Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung. Denn der Gebührenpflichtige zahlt ja für die Abfuhr des ihm zur Verfügung gestellten Volumens, also unabhängig davon, ob er dieses Volumen vollständig oder nur teilweise ausgenutzt hat. Jedenfalls in Verbindung mit individuellen Ausgestaltungen des Abfuhrhythmus wird der Volumenmaßstab den Anforderungen des § 9 Abs. 2 LAbfG gerecht werden. Ob dies auch ohne Änderung des Abfuhrhythmus der Fall ist, hängt von der konkreten Anreizwirkung im Einzelfall ab.

6. Mieter als Gebührenpflichtige

Die von § 9 Abs. 2 LAbfG geforderte Anreizwirkung greift in Mietshäusern häufig nicht, weil abgabepflichtiger Grundstückseigentümer und hausmüllproduzierender Mieter nicht identisch sind. Aus diesem Grund erwägen Städte und Gemeinden, die Mieter an Stelle der Grundstückseigentümer oder zusammen mit den Grundstückseigentümern zu Gebührenschuldern zu machen. Nach ständiger Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen ist es rechtlich zulässig, die Benutzungsgebührenpflicht mit der Grundstückseigentümerstellung zu verknüpfen und dabei eine Grundstücksnutzung durch Dritte unberücksichtigt zu lassen (vgl. Urteil vom 04.05.1977, RStZ 1978, 57 sowie Urteil vom 03.10.1986 - 2 A 2726/85 -). Zu der Frage, ob und wie weit auch Mieter und Pächter die gebührenpflichtige Leistung in Anspruch nehmen, hat das Gericht bisher noch keinen Klärungsbedarf gesehen. Es hat in dem neuerlichen Urteil vom 29.01.1991 - 9 A 1103/88 - dazu lediglich festgestellt, daß der Satzungsgeber jedenfalls nicht verpflichtet sei, Mieter oder Pächter vorrangig vor dem Grundstückseigentümer als Gebührenpflichtige zu bestimmen. Dies mag den Schluß zulassen, in der Satzung könne auch festgelegt werden, daß die Mieter oder sonstige Wohnungsbesitzer als Abfallerzeuger und damit als die eigentlichen Benutzer der kommunalen Abfallentsorgung Gebührenschuldner sind.

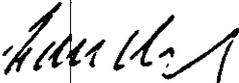
Neben einer gewissen rechtlichen Unsicherheit weist ein solches Vorgehen allerdings erhebliche verwaltungspraktische Probleme auf. So wird sich allein die Zahl der erforderlichen Abgabenbescheide regelmäßig mehr als verdoppeln.

7. Pilotprojekte

Einzelne rechtliche Bedenken gegen abgabenrechtliche Benachteiligungen oder Verstöße gegen den Grundsatz der Typengerechtigkeit spielen unter Umständen dann keine Rolle mehr, wenn eine Stadt

oder Gemeinde im Rahmen eines Pilotprojektes vorgeht. Die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft verlangt von den betroffenen Kommunen, daß sie nach neuen Ausgestaltungen ihrer Entsorgungswege suchen oder sonst innovativ tätig werden. Solche Pilotprojekte dienen dem Sammeln von Erfahrungen und bringen häufig Ungleichbehandlungen mit sich. In der abgabenrechtlichen Literatur ist anerkannt, daß den Kommunen zu diesem Zweck ein größerer Spielraum im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz einzuräumen sein dürfte (vgl. Dahmen in Driehaus, a.a.O., Rd. Ziff. 84 zu § 4 KAG). Die Durchführung eines Pilotprojektes kann demnach als sachlicher Grund anzusehen sein, der gewisse Ungleichbehandlungen für einen vorübergehenden Zeitraum rechtfertigt. Der Abgabepflichtige hätte dann solche Ungleichbehandlungen bis zum Abschluß des Pilotprojektes hinzunehmen. Die zeitliche Grenze eines solchen Projektes wird man dort zu ziehen haben, wo eine abschließende Bewertung im Sinne eines Sammelns von Erfahrungen möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



(Dr. Landsberg)