Abschrift/Doppel

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT

EINGEGANGEN
ung Reger Bierwisch Dietrich
30. MRZ. 2011

- 1. Senat -

1 KO 1367/04
Verwaltungsgericht Gera
- 2. Kammer -
2 K 205/01 GE

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

[redacted]

Kläger und Berufungskläger

bevollmächtigt:
[redacted]

gegen

den AWV Abfallwirtschaftszweckverband Ostthüringen,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
De-Smit-Str. 18, 07545 Gera

Beklagter und Berufungsbeklagter

bevollmächtigt:
[redacted]

wegen
Abfallbeseitigungsrechts,

hier: Berufung

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Schwan, den Richter am Oberverwaltungsgericht Schneider und die an das Gericht abgeordnete Richterin am Verwaltungsgericht Pirk

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 16. Februar 2011

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 21.07.2004 - 2 K 205/01 GE - wird zurückgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1. Der Kläger wendet sich gegen einen Abfallgebührenbescheid des Beklagten. Er ist Eigentümer des mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks [redacted] der Gemarkung Stelzendorf. Es wurde im maßgeblichen Zeitraum von vier Personen bewohnt und ist mit einer 120 l-Mülltonne an die öffentliche Abfallentsorgungseinrichtung des Beklagten angeschlossen.

Mit Bescheid vom 05.06.2000 verlangte der Beklagte von dem Kläger für das Jahr 1999 eine Abfallentsorgungsgebühr in Höhe von 218,00 DM. Dabei setzte er Grundgebühren in Höhe von 182,00 DM und eine Leistungsgebühr für insgesamt acht Leerungen in Höhe von 36,00 DM an. Sechs Leerungen wurden tatsächlich vorgenommen und über das Abrechnungssystem IDENT erfasst. Die restlichen zwei "Leerun-

gen" wurden als Mindestleerungen entsprechend den Satzungen des Beklagten pauschal abgerechnet.

Der Bescheid beruht auf der Satzung des Beklagten über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung vom 14.12.1998 (Abfallgebührensatzung - AbfGS) i. V. m. der Satzung über die Vermeidung, Verwertung und sonstige Entsorgung von Abfällen im Verbandsgebiet vom 14.12.1998 (Abfallwirtschaftssatzung - AbfWS).

Nach § 6 AbfWS sind die Eigentümer von im Verbandsgebiet liegenden Grundstücken grundsätzlich verpflichtet, ihre Grundstücke an die öffentliche Abfallentsorgung anzuschließen und die öffentliche Abfallabfuhr zu benutzen (Anschluss- und Benutzungszwang). § 16 der Satzung regelt die Einzelheiten der Entsorgung von Hausmüll. Für die Entsorgung von Hausmüll müssen nach § 16 Abs. 1 Abfallbehälter benutzt werden, die in 6 standardisierten Größen zur Verfügung stehen. Der kleinste Behälter fasst 80 l, die größeren Behälter fassen 120 l, 240 l, 660 l, 770 l und 1100 l. Eine Leerung wird nur vorgenommen, wenn der Müllbehälter entsprechend § 22 Abs. 5 AbfWS am Abholtag bereit gestellt wird.

§ 4 AbfGS regelt zu den Gebührenmaßstäben:

> "(1) Bei der Hausmüllabfuhr von Wohnzwecken dienenden Grundstücken oder Grundstücksteilen setzen sich die zu zahlenden Gebühren für die Abfallentsorgung aus einer Grundgebühr und einer Leistungsgebühr (Anzahl, Fassungsvermögen, Zahl der Abfuhren der Abfallbehältnisse) zusammen.
>
> 1. Die Grundgebühr richtet sich nach der Zahl der auf dem Grundstück wohnenden Personen...
>
> 2. Die Leistungsgebühr bestimmt sich bei:
>
> - Hausmüllbehältnissen nach der Anzahl, dem Fassungsvermögen und der Zahl der Abfuhren, jedoch nicht weniger als die Mindestleerungsanzahl gemäß § 22 Abs. 1 der AbfWS. (...)
>
> - (...)
>
> (2) In Großwohnanlagen, d.h. über 300 Einwohner pro Eigentümer bzw. Verwalter, ermittelt sich die Grundgebühr pro Jahr aus dem geleerten Gefäßvolumen für Hausmüll mal der Litergebühr geteilt durch die Anzahl der veranlagten Monate. Die Leistungsgebühr bestimmt sich gemäß Abs. 1 Pkt. 2.
>
> (3) Bei der Hausmüllabfuhr von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die nicht dem Wohnzweck dienen, setzen sich die zu zahlenden Gebühren für die Abfallentsorgung aus einer Grundgebühr und einer Leistungsgebühr zusammen.
>
> 1. Die Grundgebühr pro Jahr bestimmt sich nach dem geleerten Gefäßvolumen für hausmüllähnlichen Gewerbeabfall mal der Litergebühr geteilt durch die Anzahl der veranlagten Monate. Sie beträgt jedoch mindestens 60 DM pro Jahr.
>
> 2. Die Leistungsgebühr bestimmt sich gemäß Abs. 1 Pkt. 2.

(...)

In der Anlage zur AbfGS sind folgende Regelungen enthalten:

"1. Grundgebühr

Zahl der auf dem Grundstück wohnenden Personen Gebühr je Person und Jahr in DM

1	48,00
2	47,00
3	46,00
4	45,50
5 bis 9	45,00
> 9	44,00

Grundgebühr in Großwohnanlagen (§ 4 Abs. 2)

Litergebühr 0,30 DM/Liter

Grundgebühr Gewerbeabfall (§ 4 Abs. 3)

Litergebühr 0,18 DM/Liter

2. Leistungsgebühr

Hausmüllbehälter

80 l –	Mülltonne (MT)	3,90 DM
120 l –	Mülltonne	4,50 DM
240 l –	Mülltonne	7,40 DM
660 l –	Müllgroßbehälter	24,00 DM
770 l –	Müllgroßbehälter	26,00 DM
1100 l –	Müllgroßbehälter	32,30 DM

..."

Für das Verbandsmitglied Stadt Gera gilt folgender Zusatz

"...

- Für Entsorgungsleistungen und Transportleistungen (raus- und zurückstellen) gelten folgende Gebühren für Hausmüllbehälter:

80 l –	Tonne	4,60 DM
120 l –	Tonne	5,20 DM
240 l –	Tonne	8,45 DM

660 l –	MGB	26,55 DM
770 l –	MGB	28,90 DM
1100 l –	MGB	35,75 DM"

In § 22 Abs. 1 Satz 3 und 4 AbfWS heißt es:

> "Für die Bewohner eines anschlusspflichtigen Grundstücks ist für Hausmüll eine bedarfsdeckende Mindestbehälterkapazität zur Verfügung zu stellen. Die Zahl der gebührenwirksamen Mindestleerungen für ein Hausmüllbehältnis ermittelt sich aus den angeschlossenen Einwohnern mal der Mindestbehälterkapazität von 5 Liter pro Einwohner und Woche mal 52 Wochen geteilt durch das bereitgestellte Behältervolumen."

Die Satzungen sind in dem Sonderdruck Nr. 4S des Amtsblatts des Beklagten vom 30.06.2003 mit rückwirkendem Inkrafttreten zum 01.01.1999 bekannt gemacht worden, weil die im Jahre 1998 bekannt gemachten Satzungen vom 14.12.1998 gleichen Inhalts nicht den Anforderungen an die Thüringer Bekanntmachungsverordnung entsprachen.

Am 19.06.2000 bat der Kläger "um Neuberechnung der Abschlagszahlung für das Jahr 2000". Er begründete dies damit, dass der Haushalt seit dem 01.04.2000 nur noch aus drei Personen bestehe. Er sei auch nur bereit für tatsächliche Leerungen zu bezahlen, nicht aber pauschal für Pflichtleerungen.

Der Beklagte bestätigte den form- und fristgerechten Eingang des "Widerspruchs". Das Thüringer Landesverwaltungsamt wies den Widerspruch mit Bescheid vom 15.02.2001 zurück. Es führte aus, die satzungsgemäßen Mindestleerungen seien rechtlich nicht zu beanstanden.

2. Der Kläger hat am 19.03.2001 beim Verwaltungsgericht Gera Klage erhoben und zur Begründung vorgetragen, die Gebührensatzung des Beklagten sei unwirksam. Es bestünden bereits Zweifel, ob die Abfallgebührensatzung überhaupt wirksam bekannt gemacht worden sei. Die Satzung leide jedenfalls an materiellen Fehlern. Der Grundgebührenanteil sei gemessen am Gesamtgebührenaufkommen und im Verhältnis zur Leistungsgebühr unverhältnismäßig hoch. § 4 AbfGS verstoße damit gegen das Äquivalenzprinzip und gegen das Anreizgebot des § 4 Abs. 4 ThürAbfG. Die durch den Beklagten angegebene durchschnittliche Abfallmenge für das Verbandsgebiet in Höhe von 21 l sei nicht nachvollziehbar. Es sei vielmehr von einer durchschnittlichen Abfallmenge pro Person und Woche von 12 l in Kleinstädten und 7 l in Dörfern auszugehen. § 4 AbfGS verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz. In § 4

Abs. 2 und 3 AbfGS werde ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab nach der Menge, in § 4 Abs. 1 AbfGS der reine Personenmaßstab angewandt. Unabhängig davon, dass der in § 4 Abs. 2 und 3 AbfGS geregelte Maßstab bei der Bemessung der Grundgebühr bereits nicht hinreichend bestimmt sei und unberücksichtigt lasse, dass für jeden Benutzer gleichermaßen fixe Kosten entstünden, würden die Eigentümer der Grundstücke im Sinne von § 4 Absätze 2 und 3 AbfGS jedenfalls durch den Personenkreis des § 4 Abs. 1 AbfGS quersubventioniert. Die § 4 Abs. 1 Nr. 1 AbfGS Unterfallenden könnten überdies im Gegensatz zu den in § 4 Absätze 2 und 3 AbfGS geregelten Sachverhalten die Höhe der Grundgebühr nicht durch ihr Abfallverhalten beeinflussen. Es bestehe der Verdacht, dass in der Grundgebühr Kosten enthalten seien, die der Deckung der Papiererfassung und –verwertung außerhalb des Dualen Systems dienten. Dabei handele es sich um ca. 10,00 DM/Jahr und Person. Die Grundgebühr verstoße daher gegen § 12 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG, da sie auch variable Kostenanteile beinhalte. Den jeweiligen Gebührenanteilen würden jedenfalls keine Kostenpositionen zugeordnet. Damit sei zugleich die Leistungsgebühr bzw. die Mindestgebühr fehlerhaft berechnet, da die genannten variablen Kosten nicht eingeflossen seien. Die ihm über zwei Mindestleerungen auferlegte Mindestgebühr sei überdies im Verhältnis zum Umfang der Benutzung der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung unangemessen.

Der Kläger hat beantragt,

> den Abschlussbescheid des Beklagten vom 05.06.2000 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 15.02.2001 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, im Verbandsgebiet seien im maßgeblichen Jahr 1999 21 l pro Einwohner und Woche im Wege der Bedarfsabfuhr entsorgt worden. 75 % seiner Kosten entfielen auf Fixkosten. Dies führe dazu, dass die Kosten nur in geringem Umfang über Leistungsgebühren erhoben werden könnten. Um dennoch ein Motivationspotential zu eröffnen, rechne er über Grund- und Leistungsgebühren ab. Der Anreiz werde im ländlichen Raum, in dem der Kläger wohne, stärker genutzt. Dies

wirke sich auf die zu verteilenden Kosten und damit auf die Gebührenstruktur aus. Die Mindestgebühr diene der Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs. Sie vermeide, dass der Bürger den Hausmüll rechtswidrig beseitige.

Der Beklagte hat erstinstanzlich Übersichten vorgelegt, aus denen sich insbesondere das geleerte Behältervolumen Hausmüll in Liter pro Einwohner und Woche im Verbandsgebiet, die Verteilung der Personen je Grundstück, die Anzahl der Grundstücke, bei denen die entsprechenden Behältertypen vorhanden sind, und die Betroffenheit von Pflichtleerungen ergibt. Der Beklagte hat ferner zur Rechtfertigung der unterschiedlichen Gebührenmaßstäbe bei der Bemessung der Grundgebühr entsprechende Studien vorgelegt. Auf diese wird Bezug genommen.

3. Mit Urteil vom 21.07.2004 - 2 K 205/01 GE - hat das Verwaltungsgericht Gera die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig. Die dem Bescheid zu Grunde liegenden Satzungsregelungen seien wirksam. Sie seien insbesondere formell rechtmäßig. Dem Beklagten habe die notwendige Satzungsbefugnis zugestanden, weil er wirksam als Zweckverband entstanden sei. Dem stehe aufgrund der Auslegung des § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG und der Teilbarkeit der Norm nicht entgegen, dass die Bestimmung zum Verbandsumlagemaßstab in § 20 Abs. 2 der Verbandssatzung wegen eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip unwirksam sei. Voraussetzung für die Entstehung eines Zweckverbandes sei lediglich die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde bzw., wenn diese kein eigenes Amtsblatt unterhalte, die Bekanntmachung im Thüringer Staatsanzeiger. Dies sei hier ordnungsgemäß geschehen. Fehler im Gründungsvorgang und Mängel der Verbandssatzung hätten daher keine Auswirkungen auf die rechtliche Existenz des Zweckverbandes. Die Satzungen des Beklagten seien auch materiell rechtmäßig. Die in den Satzungen enthaltenen Regelungen zur Mindestgebühr und zu den Grundgebührenregelungen verstießen nicht gegen höherrangiges Recht. Die Regelungen, mit denen den Gebührenpflichtigen eine nach dem Thüringer Landesrecht bei Abfallgebühren grundsätzlich zulässige Mindestgebühr für 5 Liter Abfall pro Person und Woche auferlegt werde, verfolge ein zulässiges Ziel, nämlich eine illegale Abfallbeseitigung als wirtschaftlich sinnlos erscheinen zu lassen. Außerdem stehe der bei der Regelung der Mindestgebühr gewählte Maßstab nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtung des Beklagten und

widerspreche nicht dem gesetzlich geregelten und in der Satzung zu verankernden Anreizgebot, Abfall zu vermeiden. Auch die Grundgebührenregelungen verstießen nicht gegen das Anreizgebot, weil die durch den Beklagten verlangte Grundgebühr im Verhältnis zur Gesamtgebühr nicht übermäßig hoch sei. Unter Berücksichtigung des Regelfalls und einer durchschnittlichen Abfallmenge ergäben sich nach den eigenen Berechnungen des Gerichts für das hier relevante Jahr 1999 maximal Grundgebühren in Höhe von 61,34 % bezogen auf die insgesamt je Haushalt angefallene Abfallgebühr, was hinnehmbar sei. Insoweit gelte das gleiche wie bei der Mindestgebühr, nämlich dass zwar ein Sparanreiz vorhanden sein müsse, dieser aber auch dann bestehe, wenn die Leistungsgebühr im Vergleich zur Grundgebühr geringer sei. Die Regelungen zur Grundgebühr verstießen trotz der unterschiedlichen Maßstäbe auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Beklagte habe mit der Vorgabe unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe in § 4 Abs. 1 AbfGS einerseits und in § 4 Absätze 2 und 3 AbfGS andererseits die Grundstücke mit bis zu 300 Einwohnern und die Grundstücke mit mehr als 300 Einwohnern (sog. Großwohnanlagen) bzw. die nicht zu Wohnzwecken dienenden Grundstücke zwar ungleich behandelt. Diese Ungleichbehandlung sei indes sachlich gerechtfertigt. Soweit es um die Ungleichbehandlung der nicht zu Wohnzwecken dienenden Grundstücke gehe, ergebe sich ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung aus dem höheren Umfang der für diese Grundstücke vorzuhaltenden Höchstlastkapazität. Die sachliche Rechtfertigung der Differenzierung in den Maßstäben zwischen den Grundstücken mit bis zu 300 Einwohnern und den Grundstücken mit mehr als 300 Einwohnern sei die besondere Situation in den im Verbandsgebiet vorhandenen Großwohnanlagen. In Großwohnanlagen müsse es das Ziel sein, für die meisten Bewohner die Möglichkeiten des individuellen Müllverhaltens, die ansonsten nur eingeschränkt vorhanden seien, zu erhöhen, um damit zum einen die Benutzer in den Großwohnanlagen nicht gegenüber den übrigen Benutzern ungleich zu behandeln, und zum anderen die Kosten im gesamten Verbandsgebiet zu reduzieren. Der weitere Vortrag des Klägers, es bestehe der Verdacht, dass bei der Kalkulation der Grundgebühr variable Kosten, nämlich die der Deckung für die Papiererfassung und –verwertung außerhalb des Dualen Systems dienenden Kosten, enthalten seien, führe ebenfalls nicht zum Erfolg der Klage. Der Kläger habe insoweit keine substantiierten und dem Beweis zugänglichen Tatsachen, insbesondere gegen die ihm erreichbare Kalkulation des Beklagten, vorgetragen.

4. Der Kläger hat die im Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung gegen das am 01.09.2004 zugestellte Urteil am 30.09.2004 erhoben und innerhalb der rechtzeitig beantragten und verlängerten Berufungsbegründungsfrist am 01.11.2004 zur Begründung ausgeführt: Der Beklagte sei nicht wirksam gegründet worden, weil die Verbandssatzung nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinhalt aufweise. Es fehle nämlich eine aus sich heraus vollständige Regelung des Umlageschlüssels im Sinne einer mathematisch berechenbaren Formel, der gesetzlich zwingender Inhalt der Verbandssatzung sei. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Regelung des Umlageschlüssels sei zwar wegen ihrer Unbestimmtheit unwirksam, die Verbandsgründung aber wirksam, verstoße gegen das Gesetz. Unter Wiederholung und Vertiefung seines erstinstanzlichen Vorbringens sowie mit eigenständiger Vergleichsberechnung führt der Kläger weiter aus, § 4 Abs. 1 und 2 AbfGS verstießen gegen das Anreizgebot zur Müllvermeidung sowie gegen das Äquivalenzprinzip. Der Grundgebührenanteil sei gemessen an der gesamten Gebühr, die aus Grund- und Leistungsgebühr bestehe, zu hoch. Bei der Berechnung des Verhältnisses von Grund- zu Leistungsgebühr müsse - anders als in der angefochtenen Entscheidung - das durchschnittliche Gebührenaufkommen im Landkreis Greiz zugrunde gelegt werden. Die Grundgebühren dürften im Übrigen nur die Fixkosten bis zu 50 % der Vorhaltekosten abgelten. Variable Kosten müssten in die Leistungsgebühr und nicht in die Grundgebühr eingehen. Ein Gleichheitsverstoß ergebe sich aus den unterschiedlichen Maßstäben in § 4 Abs. 1, 2 und 3 AbfGS. Bei einem Grundstück mit mehr als 300 Personen sei der Anteil der Grundgebühr zur Gesamtgebühr unverhältnismäßig niedriger als bei Personen, die § 4 Abs. 1 AbfGS unterfielen. Dies könne nicht mit der Anreizfunktion zur Müllvermeidung gerechtfertigt werden, weil diese bei Großwohnanlagen und Gewerbetreibenden im Gegensatz zum normalen Haushalt viel zu stark ausfalle. Schließlich habe der Beklagte die Teilbereiche der Müllentsorgung nicht hinreichend kostenrechtlich getrennt, was dazu führe, dass die Gebühr für die Hausmüllentsorgung auch verbrauchsabhängige Kosten anderer Müllfraktionen, Papier, Wertstoffe etc. enthalte. Die Mindestgebühr sei rechtswidrig, weil der Beklagte bei der Ermittlung der Grundgebühr Kosten in die Gebührenberechnung eingestellt habe, die nicht zu den invariablen Kosten gehörten.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 21.07.2004 - 2 K 205/01 GE - abzuändern und den Abschlussbescheid des Beklagten vom 05.06.2000 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 15.02.2001 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt die Ausführungen im angegriffenen Urteil und trägt ergänzend vor, soweit der Kläger den fehlenden Umlageschlüssel beanstande, bestünden Zweifel, ob er sich als Nichtbetroffener hierauf überhaupt berufen könne. Eine Umlage sei bislang auch nie erhoben worden. Der Beklagte sei wegen des aufgabenbezogenen Einrichtungsbegriffs nicht verpflichtet gewesen, wegen der unterschiedlichen Entsorgungsstrukturen des Verbandsgebiets unterschiedliche Gebührenkalkulationen vorzunehmen. Die Mindestgebühr sei wegen ihrer Lenkungsfunktion gerechtfertigt. Eine Quersubventionierung hinsichtlich der Abfallentsorgung der Stadt Gera finde schon deshalb nicht statt, weil dort die Entsorgung kostengünstiger sei als im Landkreis Greiz. Es dürfe deshalb bei der Berechnung des Anteils der Grundgebühr an der Gesamtgebühr nicht auf die Verhältnisse im Landkreis abgestellt werden. Soweit das Verwaltungsgericht Gera in einer späteren Entscheidung von seiner im angefochtenen Urteil vertretenen Auffassung zur Ermittlungsmethode des Verhältnisses von Grund- zu Leistungsgebühr abgewichen sei und entschieden habe, dass die Grundgebühr nicht mehr als 60 % der Mindestgebühr ausmachen dürfe, gehe es von falschen rechtlichen Voraussetzungen aus.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte (2 Bände) und der Behördenvorgänge (fünf Hefter, eine Broschüre).

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet. Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

I. Soweit Zweifel an der Zulässigkeit der Klage deshalb bestehen könnten, ob das nach § 68 Abs. 1 VwGO erforderliche Vorverfahren durchgeführt wurde, sind diese durch das Verhalten des Beklagten ausgeräumt.

Der Kläger bat in seinem Schreiben vom 16.06.2000 zwar nur "um Neuberechnung der Abschlagszahlung für das Jahr 2000". Er begründete dies damit, dass der Haushalt seit dem 01.04.2000 nur noch aus drei Personen bestehe. Insoweit bezog sich sein Einwand offenkundig auf die Abschlagszahlung, nicht aber auf die Gebührenfestsetzung zum Jahr 1999 im hier streitgegenständlichen Bescheid. Allenfalls die Begründung unter Nr. 2 könnte als Einwand gegen den Ausgangsbescheid verstanden werden. Dort hat der Kläger unter Bezugnahme auf die Gebührenfestsetzung zum Jahr 1999 ausgeführt, er sei nur bereit für tatsächliche Leerungen zu bezahlen, nicht aber pauschal für Pflichtleerungen.

Diese Ausführungen hat der Beklagte als Widerspruchserhebung verstanden und zwar bezogen auf den ganzen Bescheid. Dies und der Umstand, dass das Landesverwaltungsamt den Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen hat, kann wegen der Auslegungsfähigkeit des Schreibens nur so verstanden werden, dass die Behörde mit der Durchführung des Widerspruchsverfahrens die Zweifel zu ihren eigenen Lasten entschieden und die Klagemöglichkeit eröffnet hat. Dieses Vorgehen ist im Übrigen vergleichbar mit den Fallgruppen, in denen die Behörde sich vorbehaltlos auf eine Klage einlässt, ohne das Fehlen des Vorverfahrens zu rügen, oder wenn die Behörde irrtümlich meint, es sei kein Vorverfahren erforderlich (vgl. Kopp/Schenke: Komm. zur VwGO 16. Aufl. § 68 Rdnr. 28, 33). Auch in diesen Fällen steht das fehlende Vorverfahren der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen.

II. Die Klage ist aber unbegründet.

Denn der Abschlussbescheid des Beklagten vom 05.06.2000 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 15.02.2001 ist rechtmäßig und verletzt daher den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Befugnis, den Gebührenbescheid zu erlassen, ergibt sich aus der Satzung des Beklagten über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung vom 14.12.1998 (Abfallgebührensatzung – AbfGS) i. V. m. der Satzung über die Vermei-

dung, Verwertung und sonstige Entsorgung von Abfällen im Verbandsgebiet vom 14.12.1998 (Abfallwirtschaftssatzung – AbfWS).

1. Diese Satzungen sind wirksam zustande gekommen.

a) Soweit der Kläger meint, bereits die Gründung des beklagten Zweckverbandes sei rechtlich fehlerhaft und deshalb unwirksam gewesen, weil die Verbandssatzung in § 20 Abs. 2 eine unzureichende Regelung des Umlegungsschlüssels aufweise und damit gegen § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG verstoße, trifft dies nicht zu.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts gilt für die ordnungsgemäße Gründung eines Zweckverbandes Folgendes (vgl. Urteile vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - ThürVBl. 2001, 131 - und vom 08.10.2007 - 4 KO 649/05 - ThürVBl. 2008, 157 jeweils m. w. N.): Die Voraussetzungen für das wirksame Entstehen eines Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts richten sich nach dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Landesrecht. Für die Gründung des Beklagten im Jahr 1994 entstand nach der für kommunale Zweckverbände in Thüringen bereits damals einschlägigen Vorschrift in § 19 Abs. 1 Satz 3 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in der hier maßgeblichen Ursprungsfassung vom 11.06.1992 (GVBl. S. 232) - ThürKGG - ein Zweckverband am Tag nach der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung (vgl. insoweit § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG), wenn in der Verbandssatzung kein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde hat dabei konstitutive Wirkung (vgl. hierzu ThürOVG, Urteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.; zur nachrichtlichen Wiedergabe der Genehmigung vgl. ThürOVG Urteil vom 30.08.2001 - 4 KO 199/00 - ThürVBl. 2002, 116 und das Urteil vom 14.10.2002 - 4 N 340/95 - ThürVBl. 2003, 104).

Der Zweckverband entsteht dabei in der aus der bekannt gemachten Verbandssatzung ersichtlichen Gestalt. Etwaige Rechtsverstöße im Rahmen des vorangegangenen Gründungsvorgangs oder Mängel der Verbandssatzung haben grundsätzlich keine Auswirkungen auf die rechtliche Existenz des Zweckverbandes. Letzteres gilt allerdings grundsätzlich dann nicht, soweit der Mindestinhalt der Verbandssatzung gemäß § 17 Abs. 2 ThürKGG betroffen ist. Im Hinblick auf die Anforderungen, die die Bekanntmachung einer Verbandssatzung erfüllen muss, um konstitutive Wirkung ent-

falten zu können, hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts im Urteil vom 30.08.2001 insoweit ausgeführt (4 KO 199/00 - ThürVBl. 2002, 115), dass für die wirksame Entstehung eines Zweckverbandes Voraussetzung ist, dass die nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürKGG bekannt gemachte Fassung der Verbandssatzung auch eine aus sich heraus vollständige Regelung des in § 17 Abs. 2 ThürKGG vorgeschriebenen Mindestinhalts aufweist. Diese Voraussetzung war im dort entschiedenen Fall nicht erfüllt, weil der veröffentlichte Text der Verbandssatzung keine aus sich heraus verständlichen Bestimmungen über die Verbandsmitglieder und das Ver- und Entsorgungsgebiet des Zweckverbandes enthielt. Derselbe Senat hat in seinem Urteil vom 08.10.2007 (vgl. 4 KO 649/05 - ThürVBl. 2008, 157) allerdings hinsichtlich der hier maßgeblichen Regelung des § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG seine Rechtsprechung unter Auslegung nicht nur des § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG, sondern vor allem des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG nach Wortlaut, der Systematik im Normgefüge der §§ 16 ff. ThürKGG, nach der in der amtlichen Begründung erkennbaren gesetzgeberischen Zielsetzung sowie nach dem Sinn und Zweck verdeutlicht. Er hat dabei die hier vertretene Auffassung des Verwaltungsgerichts letztlich bestätigt und ausgeführt:

> "Somit kann die durch eine konstitutiv wirkende Bekanntmachung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG begründete Existenz des Zweckverbandes im Interesse der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit im Rechtsverkehr auch nicht entfallen, falls sich ein in der Verbandssatzung enthaltener Umlegungsschlüssel als unwirksam erweist. Dies ist auch unter dem Aspekt der Gewährleistung subjektiven Rechtsschutzes nicht geboten (hierzu bereits eingehend das Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.). Denn ob der Umlegungsschlüssel in der Verbandssatzung gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG materiellrechtlich wirksam ist, hat nur Bedeutung für das Rechtsverhältnis der Verbandsmitglieder untereinander und zum Zweckverband. Mit der Regelung eines Umlegungsschlüssels soll nach § 37 ThürKGG eine Grundlage für die Deckung des Finanzbedarfs bestimmt sein, soweit die Einnahmen des Zweckverbandes nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken. Als Umlegungsschlüssel kann nach § 37 Abs. 2 ThürKGG unter verschiedenen Maßstäben eine Auswahl getroffen werden, wobei die Umlage nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden soll, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband haben, und die Leistungskraft der Verbandsmitglieder berücksichtigen soll. Es handelt sich also bei dem Umlegungsschlüssel um eine Vorschrift, die für die Funktionsfähigkeit und die finanzielle Handlungsfähigkeit des Zweckverbandes unerlässlich ist und deshalb zum Mindestinhalt einer Verbandssatzung gehört. Erweist sich der Umlegungsschlüssel als unwirksam, fehlt im Innenverhältnis eine wirksame Rechtsgrundlage für die Umlagebescheide des Zweckverbandes gegenüber seinen Mitgliedsgemeinden. Dies kann dann von den insoweit in ihren eigenen Rechten betroffenen Mitgliedsgemeinden geltend gemacht werden, hat jedoch keine Bedeutung für die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes gegenüber außenstehenden Dritten und kann somit von diesen auch inzident nicht gerügt werden. Denn z. B. die Nutzer der öffentlichen Einrichtung eines Zweckverbandes werden durch die Regelung über den Umlegungsschlüssel nicht in eigenen Rechten verletzt und können deshalb die Verbandssatzung auch nicht zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens machen (...).

Voraussetzung für eine konstitutiv wirkende Bekanntmachung der Verbandssatzung eines Zweckverbandes im Rechtsverkehr ist somit, dass die Verbandssatzung eine Regelung über den Umlegungsschlüssel gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG enthält, ohne den sie nicht den aus sich heraus vollständigen Mindestinhalt aufweisen würde. Hierfür genügt jedoch eine Regelung, die als Maßstabsregelung im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG i. V. m. § 37 Abs. 2 ThürKGG erkennbar und nicht offensichtlich als Umlegungsschlüssel untauglich ist. Nicht ausreichend wäre, lediglich den Gesetzeswortlaut des § 37 Abs. 2 Satz 1 ThürKGG zu wiederholen, ohne eine Maßstabsregelung zu treffen. Auf die materiellrechtliche Wirksamkeit der Regelung als hinreichend bestimmte und den Anforderungen des § 37 Abs. 2 ThürKGG sowie höherrangigem Recht genügende Rechtsgrundlage für Umlagebescheide gegenüber den Mitgliedsgemeinden kommt es dagegen für die Entstehung des Zweckverbandes nicht an."

Gemessen an diesen Grundsätzen, denen der Senat folgt, war die Verbandsgründung des Beklagten wirksam.

Die Verbandssatzung und ihre Genehmigung wurden gemäß § 19 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 ThürKGG zutreffend im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 18/1994 vom 09.05.1994 (S. 1197 ff.) veröffentlicht. Denn das Thüringer Landesverwaltungsamt, das gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 2 ThürKGG wegen der Beteiligung des Landkreises Greiz und der Stadt Gera am beklagten Zweckverband die zuständige Aufsichtsbehörde ist, verfügt über kein eigenes Amtsblatt. Deshalb durfte die Bekanntmachung nach §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG und § 22 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz ThürKGG im Thüringer Staatsanzeiger vorgenommen werden.

Die Bekanntmachung enthält neben der Genehmigung des Thüringer Landesverwaltungsamts auch eine Verbandssatzung, aus der sich gemäß § 17 Abs. 2 Nrn. 1 bis 4 ThürKGG der Name und der Sitz des Zweckverbands (§ 1 Abs. 1 und 2 AbfWS), seine Mitglieder (§ 2 Abs. 1 AbfWS) und der räumliche Wirkungsbereich (§ 3 AbfWS), seine Aufgaben (§ 4 AbfWS) sowie die Sitz- und Stimmverteilung in der Verbandsversammlung (§§ 7 Abs. 1 Satz 4 und 9 Abs. 1 AbfWS) ergeben.

Die Verbandssatzung enthält auch eine Regelung über den Umlegungsschlüssel. In § 20, der mit "Gebühren und Umlage" überschrieben ist, werden in den Absätzen 2 bis 5 Regelungen zur Verbandsumlage getroffen. Als Regelung des Umlegungsschlüssels kommt dabei allein § 20 Abs. 2 der Verbandssatzung in Betracht. Danach erhebt der Beklagte, soweit die Einnahmen nicht ausreichen, zur Deckung seines laufenden Finanzbedarfs und zur Deckung des Investitionsaufwandes für die Errichtung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung eine Verbandsumlage (Satz 1). Grundlage für die Umlage war die vom Statistischen Landesamt ausgewiesene Einwohnerzahl (Satz 2). Die Vorschrift wurde vor bzw. in dem hier maßgeblichen Zeit-

raum durch die 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 10/1999 vom 08.03.1999 (S. 582 ff.), dahingehend geändert, dass der Zweckverband, soweit die Einnahmen nicht ausreichen, zur Deckung des Investitionsbedarfes für die Errichtung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Entsorgungsanlagen und –einrichtungen eine Verbandsumlage erhebt (Satz 1) und Grundlage für die Umlage die vom Statistischen Landesamt fortgeschriebene Einwohnerzahl zum 30.06. des dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahres ist (Satz 2).

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht im angegriffenen Urteil zwar darauf hingewiesen, dass diese Norm sowohl in ihrer ursprünglichen als auch in ihrer geänderten Fassung nicht ausdrücklich regle, wie sich aufgrund der Einwohnerzahlen der einzelnen Verbandsmitglieder zu einem Stichtag die Umlage im Wege eines Umlageschlüssels abstrakt errechne; es würden im Wesentlichen nur Berechnungskriterien genannt, die aber keinen Berechnungsmodus ergäben.

Die Regelung genügt insoweit zwar nicht dem Bestimmtheitsgebot, weil sie keinen mathematisch exakten Umlegungsschlüssel enthält, wohl aber den für eine konstitutiv wirkende Bekanntmachung erforderlichen Voraussetzungen. Denn die Verbandssatzung enthält überhaupt eine Regelung über den Umlegungsschlüssel gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG, ohne den sie nicht den aus sich heraus vollständigen Mindestinhalt aufweisen würde. Sie ist auch als Maßstabsregelung im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG i. V. m. § 37 Abs. 2 ThürKGG erkennbar und nicht offensichtlich als Umlegungsschlüssel untauglich. Es wird nämlich nicht nur bloß der Gesetzeswortlaut des § 37 Abs. 2 Satz 1 ThürKGG wiederholt, sondern es wird als Maßstab für die Berechnung der Umlage die Zahl der Einwohner zu einem bestimmten Stichtag für die Berechnung der Umlage ausdrücklich angegeben. Damit enthält sie auch ansatzweise einen Schlüssel, weil es lebensfremd wäre, anzunehmen, dass die Verteilung der Umlage anders als im Verhältnis der Einwohner der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zueinander vorgenommen werden sollte. Die Regelung lässt mithin einen Maßstab erkennen und ist ungeachtet ihrer hinreichend bestimmten inhaltlichen Ausgestaltung und materiellen Rechtmäßigkeit nicht offensichtlich und von vorneherein erkennbar als Umlegungsschlüssel untauglich (vgl. § 37 Abs. 2 Satz 2 ThürKGG).

Soweit sich der Kläger im Berufungsverfahren gegen die Auffassung des 4. Senats wendet, greifen diese Einwände nicht durch. Zum einen bietet der Hinweis auf die allgemeine Verweisungsnorm des § 23 ThürKGG und damit auf die Regelungen in §§ 19 ff. ThürKO keinen Erkenntnisgewinn zu den hier maßgeblichen, spezielleren Regelungen in § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG und § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG; es gilt der Grundsatz "lex specialis derogat legi generali". Zum anderen treffen die Ausführungen zur entbehrlichen Beschlussfassung und den Mängeln der Gründungsvereinbarung bei Verbandsversammlung einen anderen Fall; jedenfalls ist insoweit tatsächlich nichts Substantiiertes vorgetragen. Der Hinweis auf die bloß zeitlichen Wirkungen des § 19 Abs. 1 Sätze 3 und 4 ThürKGG für die Zukunft führt ebenfalls nicht weiter, weil der Kläger gerade letztlich die Unwirksamkeit der Gründung, jedenfalls den Verlust der "Legitimation zur Verabschiedung einer gültigen Gebührensatzung" für die Vergangenheit - nämlich ab der unwirksamen Gründung - geltend macht. Im Übrigen werden mit dem Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 GG Belange geltend gemacht, die nicht den Kläger, sondern die Mitgliedsgemeinden berühren.

b) Die Abfallgebühren- und Abfallwirtschaftssatzung vom 14.12.1998 sind auch formell rechtmäßig zustande gekommen.

Zwar begründen die näheren Umstände der Bekanntmachung dieser Satzungen gewisse Zweifel am formell rechtmäßigen Zustandekommen. Denn für das hier maßgebliche Gebührenjahr 1999 wurden die AbfGS und die AbfWS in einem Sonderdruck Nr. 4S des Amtsblattes des Beklagten vom 30.06.2003 bekannt gemacht.

Diese Zweifel greifen im Ergebnis aber nicht durch.

Die Bekanntmachung im Jahr 2003 beruht auf dem Umstand, dass die bereits im Jahr 1998 im Amtsblatt des Beklagten veröffentlichten Satzungen damals formell fehlerhaft veröffentlicht worden waren, weil das Publikationsorgan in der Verbandssatzung nicht benannt war: Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 ThüKGG macht der Zweckverband zwar grundsätzlich seine Satzungen und Verordnungen in einem Amtsblatt amtlich bekannt. Entsprechend §§ 22 Abs. 1 Satz 1, 23 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG sind aber bei der Bekanntmachung von Satzungen eines Zweckverbandes in einem Amtsblatt auch die für Amtsblätter der Gemeinden geltenden, zwingenden Formanforderungen der Thüringer Bekanntmachungsverordnung zu beachten. Dies heißt, dass in diesem Fall, also bei Vorhalten eines eigenen Amtsblatts (vgl. dagegen ThürOVG, Beschluss

vom 31.07.2007 - 4 EO 1119/03 - für den Fall, dass kein eigenes Amtsblatt existiert), auch § 1 Abs. 3 ThürBekVO anwendbar ist. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 ThürBekVO ist die Form der öffentlichen Bekanntmachung in der Hauptsatzung der Gemeinde, hier in der Verbandssatzung, festzulegen. Eine solche Regelung in der Verbandssatzung existierte bis zum Juni 2003 aber nicht. Folglich waren alle bis dahin im Amtsblatt bekannt gemachten Satzungen, einschließlich der hier maßgeblichen AbfGS und AbfWS, nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht; denn bis dahin wären die Satzungen gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde bzw. im Thüringer Staatsanzeiger bekannt zu machen gewesen. Erst mit der 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung vom 25.04.2003, bekanntgemacht im Thüringer Staatsanzeiger 22/2003 (S. 1070), wurde der § 21 a in die Verbandssatzung eingefügt, nach dessen Absatz 1 öffentliche Bekanntmachungen des Zweckverbandes im "Amtsblatt des Abfallwirtschaftszweckverbandes Ostthüringen" vollzogen werden. In diesem Amtsblatt wurden dann in einem Sonderdruck die hier maßgeblichen AbfGS und AbfWS von 1998 textlich unverändert und mit der Regelung des Inkrafttretens zum 01.01.1999 veröffentlicht. Hieran bestehen aus formellen Gründen keine Bedenken:

(1) Unbedenklich ist insoweit zum einen, dass das Amtsblatt jahrgangsübergreifend nummeriert war. Hierzu hat der 4 Senat in seinem Urteil vom 11.06.2007 - 4 N 1359/98 - (Entscheidungsumdruck S. 16; vgl. auch Urteil des Senats vom 01.10.2002 - 4 N 771/01 - LKV 2003, S. 237) ausgeführt, dass die Formanforderungen der Thüringer Bekanntmachungsverordnung an ein Amtsblatt zwar zwingend zu beachten seien. Die Bestimmung, dass das Amtsblatt jahrgangsweise fortlaufend nummeriert sein müsse (§ 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 ThürBekVO), diene dabei der leichteren Zitierung und Auffindung einer bestimmten Ausgabe des Amtsblatts und darüber hinaus der Vergewisserung, ob alle Ausgaben vollständig zur Kenntnis genommen wurden. Dies wäre bei einer fehlenden oder willkürlichen (mehrmals im Jahr beginnenden) Nummerierung nicht gewährleistet. Die jahrgangsübergreifende Nummerierung habe hingegen gegenüber der jahrgangsweisen Nummerierung keinerlei Nachteile. Dem Normzweck sei ebenso Genüge getan. Andere sachliche Gründe, weswegen die jahrgangsweise Nummerierung die Möglichkeit zur Kenntnisnahme erleichtern könnte, bestünden nicht.

Dieser Rechtsprechung ist zu folgen. Obwohl § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 ThürBekVO nicht wortgetreu beachtet wurde, bleibt dieser Verstoß folgenlos, so dass insoweit nicht von einem Bekanntmachungsfehler auszugehen ist.

(2) Unbedenklich ist nach den besonderen Umständen des vorliegenden Einzelfalls zum anderen die Veröffentlichung in dem Sonderdruck; denn im "regulären" und den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Amtsblatt des Beklagten vom 27.06.2003 wurde unter den Amtlichen Bekanntmachungen nicht nur auf das Erscheinen des Sonderdrucks des Amtsblattes Nr. 4 S hingewiesen, sondern im Einzelnen aufgezählt, welche Satzungen dort konkret veröffentlicht sind und - in Übereinstimmung mit § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 und 4 ThürBekVO - wie das Amtsblatt und dessen Sonderdruck des Amtsblattes zu beziehen ist. Diese Form der Bekanntmachung, bei der der Sonderdruck zum Bestandteil des Amtsblatts gemacht wird und der Sonderdruck dadurch den Voraussetzungen der Bekanntmachungsverordnung, insbesondere dem § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 und dem § 3 Abs. 1 ThürBekVO gerecht wird, erfüllt auch die Anforderungen an das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Publizitätsgebot. Die Betroffenen waren bei dieser Gestaltung jederzeit in der Lage, den Inhalt des Amtsblatts, zu dem der Sonderdruck gehört, und damit die veröffentlichte Satzung zur Kenntnis zu nehmen.

Sonstige formelle Fehler sind nicht festzustellen.

c) Die Satzungen verstoßen auch materiell nicht gegen höherrangiges Recht.

(1) Mit der - zuvor beschriebenen - erneuten Veröffentlichung der AbfGS und AbfWS wurde nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Rückwirkungsverbot verstoßen.

Die beiden Satzungen wurden in der ursprünglichen und damit unveränderten Form veröffentlicht und hatten deshalb in § 32 AbfWS bzw. § 9 AbfGS als Tag des Inkrafttretens den 01.01.1999 angeordnet. Eine ursprünglich wegen Bekanntmachungsmängeln unwirksame Gebührensatzung kann aber zum maßgeblichen Verbrauchszeitraum in Kraft gesetzt werden und damit die Gebührenpflicht hinsichtlich der in einem bestimmten Veranlagungszeitraum bereits abgeschlossenen tatsächlichen Benutzung begründen. Denn der rückwirkende Erlass einer Abgabensatzung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässig, wenn die

Rückwirkung gerade dazu dient, eine ungültige (oder in ihrer Gültigkeit zweifelhafte) Satzung durch eine neue, gültige zu ersetzen (vgl. etwa Urteil vom 15.04.1983 - 8 C 170/81 - BVerwGE 67, 129 m. w. N.). Das Vertrauen der Betroffenen in den Fortbestand der alten Rechtslage ist insoweit nicht schutzwürdig.

(2) Es sind auch keine (sonstigen) materiellen Fehler der Gebührensatzung festzustellen:

(a) Die AbfGS begegnet keinen Bedenken, soweit sie nach § 2 Abs. 2 ThürKAG den Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen muss. Diese Fragen sind in §§ 2 bis 6 AbfGS geregelt.

(b) Die Erhebung einer Mindestgebühr ist im Bereich Abfallbeseitigung nach dem Thüringer Kommunalabgabenrecht neben einer Grundgebühr zulässig. Hierbei ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

Die hier erhobene *Grundgebühr* ist ein Teil der Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgungseinrichtung mit einem eigenen Maßstab und einem besonderen Satz zur Abgeltung der verbrauchsunabhängigen Vorhaltekosten (Fixkosten), also der Kosten, die unabhängig vom jeweiligen Verbrauch allein durch die Lieferungs- und Leistungsbereitschaft der Einrichtung entstehen (Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand Sept. 2005; § 6 Rn. 230 m. w. N. aus der Rechtsprechung). Sie wird ganz oder zum Teil vorab auf die Gebührenpflichtigen verteilt (OVG NRW, Beschluss vom 30.04.2004 - 9 A 2522/03 - zit. nach juris). Der Beklagte ist dabei - anders als der Kläger wohl meint - nicht verpflichtet, die gesamten Fixkosten einzubeziehen. Es steht ihm aber frei, mit der Grundgebühr nur eine teilweise Deckung der Fixkosten anzustreben (Driehaus, a. a. O., § 6 Rn. 223 m. w. N. aus der Rechtsprechung), was bei dem Beklagten der Fall ist, der nur 54 % der Fixkosten über die Grundgebühr abrechnet, obwohl diese 75 % der Gesamtkosten ausmachen. Daneben wird hier eine Zusatz-, Leistungs-, Verbrauchs- oder Arbeitsgebühr erhoben, deren grundsätzlicher Zweck es ist, die verbrauchsabhängigen Kosten zu erfassen. Die *Zusatzgebühr* kann - wie hier - teilweise als *Mindestgebühr* ausgestaltet sein. Bei der Mindestgebühr handelt es sich nach allgemeinem Verständnis um eine Benutzungsgebühr, die - anders als die Grundgebühr - für die (wenn auch nur geringfügige) tatsächliche uneingeschränkte Inanspruchnahme der öffentlichen Einrich-

tung zur Deckung sämtlicher mit der Leistungserbringung verbundenen Kosten erhoben wird. Sie stellt sich als eine für den unteren Bereich der Inanspruchnahme pauschalierte Arbeits- oder Verbrauchsgebühr dar, die nicht mehr als Mindestgebühr in Erscheinung tritt, wenn der Mindestbetrag bei entsprechender Inanspruchnahme überschritten wird (Driehaus, a. a. O., § 6 Rn. 230 m. w. N. aus der Rechtsprechung). Insoweit wird also die tatsächliche Inanspruchnahme fingiert.

Die Erhebung von Grundgebühren und Leistungsgebühren, die wiederum teilweise aus Mindestgebühren bestehen, ist nach dem Thüringer Kommunalabgabengesetz grundsätzlich zulässig: Dies ergibt sich unmittelbar aus § 12 Abs. 2 Satz 4 1. Halbsatz ThürKAG. Danach kann zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Kosten (Vorhaltekosten) eine Grundgebühr erhoben werden, die - unter besonderer Beachtung des Absatzes 5 - so zu bemessen ist, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle auch noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet. Die Zulässigkeit der Mindestgebühr im Bereich Abfallbeseitigung beruht auf einem Umkehrschluss zu § 12 Abs. 2 Satz 4 2. Halbsatz ThürKAG. Denn danach ist die Erhebung einer Mindestgebühr nur bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung unzulässig, im Bereich Abfallbeseitigung mithin zulässig.

Diese Trennung verstößt auch nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Äquvalenzprinzip, insbesondere das Gebot, Benutzungsgebühren nach dem Maß der durch die jeweilige Benutzung verursachten Kosten zu erheben. Denn die Erhebung einer Gebühr in der Form der Grund- und der Verbrauchsgebühr (Zusatzgebühr) beruht auf der sachlichen Rechtfertigung, dass das Bereitstellen und ständige Vorhalten einer betriebsbereiten Entsorgungseinrichtung für jeden Anschluss invariable (verbrauchsunabhängige) Kosten verursacht, was es rechtfertigt, diese Vorhaltekosten (ganz oder teilweise) unabhängig von dem Maß der Benutzung im Einzelfall auf die Benutzer der Anlage zu verteilen. Der Gleichheitssatz gebietet nicht, wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausführt, Benutzungsgebühren durchweg nach dem Maß der durch die jeweilige Benutzung verursachten Kosten zu erheben (vgl. BVerwG, Urteile vom 26.09.1977 - BVerwG VII C 4.76 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 37 S. 34 (39) und vom 18. 4. 1975 - BVerwG VII C 41.73 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 25 S. 1 (6), Beschluss vom 12.08.1981 - 8 B 20/81). Die Aufspaltung der verbrauchsabhängigen Benutzungsgebühr in eine verbrauchsunabhängige Grund-

gebühr und in eine verbrauchsabhängige Zusatzgebühr will vermeiden, dass die durch jeden Anschluss bedingten insoweit weitgehend gleichen Vorhaltekosten (nur) nach dem Maß der jeweiligen Inanspruchnahme der Entsorgungseinrichtung unterschiedlich verteilt werden.

Die sachliche Rechtfertigung der Mindestgebühr kann sich grundsätzlich aus unterschiedlichen Gründen ergeben: Sie dient zum einen im unteren Leistungsmengenbereich der Vereinfachung des Heranziehungsverfahrens und erspart in diesem Fall die Feststellung der konkreten Gebrauchsmenge und die Berechnung der Gebühr (Driehaus, a. a. O., § 6 Rn. 231, 693 a, 755 d m. w. N.). Die Mindestgebühr ist weiter dadurch gerechtfertigt, dass sie sicherstellt, dass auch die "Bezieher besonders niedriger Leistungsmengen" angemessen an den Kosten der Leistungserstellung im Einzelfall beteiligt werden (Driehaus, a. a. O., § 6 Rn. 231, 693 a, 755 d m. w. N.). Schließlich dient die Mindestgebühr dem Zweck, eine illegale Abfallbeseitigung als wirtschaftlich sinnlos erscheinen zu lassen (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 07.06.2004 - 9 KN 502/02 - zit. nach juris; vgl. auch ThürOVG, Urteil vom 11.06.2001 - 4 N 47/96 - zit. nach juris Rdnr. 46, 54).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Zwar ist das Bedürfnis für eine Vereinfachung des Heranziehungsverfahrens im unteren Leistungsmengenbereich nach den tatsächlichen Verhältnissen dadurch gemindert, dass der Beklagte alle geleerten Müllbehälter über das IDENT-System erfasst. Registriert werden allerdings nur Behälter, Datum, Uhrzeit und Fahrzeug, nicht aber das jeweils entsorgte Volumen und damit das konkrete Maß der in Anspruch genommenen Leistung.

Der Ansatz für die die Pflichtleerung auslösende Müllmenge von 5 l pro Woche und Einwohner (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 4 AbfWS) ist darüber hinaus bei einem durchschnittlichen Müllaufkommen pro Woche und Einwohner von 21 l in 1999 mit 25% sehr niedrig angesetzt, so dass insofern von Nutzern der Entsorgungseinrichtungen im niedrigen Mengenbereich gesprochen werden kann. Die Mindestleerung dient insoweit auch der Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs. Sie hält Personen, die sich besonders sparsam verhalten wollen, von einer rechtswidrigen, strafbewehrten Abfallbeseitigung ab und stellt sicher, dass die angeschlossenen Einwohner zur Vermeidung von Gebühren nicht nur Abfall vermeiden, sondern vorhandenen

Abfall illegal oder nicht sachgerecht über andere Sammelsysteme entsorgen. Dieses Ziel rechtfertigt ebenfalls eine Mindestgebührenregelung.

(c) Der Maßstab der Mindestgebühr (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 AbfGS i. V. m. § 22 Abs. 1 Satz 4 AbfWS) verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

[1] Denn der bei der Regelung der Mindestgebühr hier gewählte Wahrscheinlichkeitsmaßstab steht in keinem offensichtlichen Missverhältnis zum Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtung des Beklagten. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die durchschnittliche Inanspruchnahme geringer oder nur geringfügig höher wäre als die durch die Mindestgebühr erfasste Leistung. Dies ist hier aber nicht der Fall, gleichgültig, ob man auf die besonderen Verhältnisse beim Beklagten oder auf die allgemeinen Verhältnisse im Bereich der Abfallentsorgung abstellen würde.

Der Beklagte hat insoweit 5 Liter Restabfall pro Einwohner und Woche als Maßstab für die Mindestgebühr gewählt. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung handelt es sich hierbei um eine Restabfallmenge, die auch bei einer sich besonders umweltbewusst verhaltenden Person anfällt. Dies verdeutlichen schon die Angaben des Beklagten (vgl. die Tabelle 1 zum Schriftsatz des Beklagten vom 4. Juni 2003), wonach im Verbandsgebiet im Jahre 1999 durchschnittlich 21 l Hausmüll pro Einwohner und Woche angefallen sind. Dabei wird nicht verkannt, dass diese Zahlen vom geleerten Behältervolumen ausgehen. Wegen der bestehenden Bedarfsabfuhr dürften sich aber keine solchen Diskrepanzen ergeben, dass von einer deutlich niedrigeren durchschnittlichen Inanspruchnahme auszugehen ist. Jedenfalls ist der Abstand zu dem Ansatz von 5 l so groß, dass sich hieraus keine Bedenken ergeben. Der Beklagte hat sich damit gerade nicht am durchschnittlichen Anfall pro Person und Woche (zur Unzulässigkeit: vgl. ThürOVG, Urteil vom 11.06.2001, a. a. O. Rdnr. 55), sondern an einem deutlich niedrigeren Maß orientiert. In den Jahren 1999 haben auch 88 % der im Verbandsgebiet des Beklagten lebenden Personen mehr als 5 Liter Restabfall pro Person und Woche produziert. Dies ergibt sich mittelbar aus der vom Beklagten vorgelegten Tabelle 4, wonach im Jahr 1999 nur 12 % der im Verbandsgebiet lebenden Personen von Pflichtleerungen betroffen waren.

Die angesetzte Abfallmenge liegt darüber hinaus weit unter der in der Rechtsprechung und Literatur für vertretbar gehaltenen Menge, die bei einer durchschnittlichen Person anfällt (vgl. etwa vgl. ThürOVG, Urteil vom 11.06.2001, a. a. O. Rdnr. 64,

OVG Lüneburg, Urteil vom 29.03.1995 - 9 L 4417/94 -: 10 Liter Restabfall pro Person und Woche, OVG Lüneburg, Urteil vom 13.02.1996 - 9 K 1853/94 -). Die bei maximaler Anstrengung bei der Müllvermeidung ansetzbare Menge beträgt hingegen 5 - 7 Liter pro Woche und Person (vgl. SächsOVG, Urteil vom 04.08.2004 - 5 B 539/03 - zit. nach juris Rdnr. 46).

[2] Die Regelungen zur Mindestgebühr widersprechen auch nicht dem in § 4 Abs. 4 ThürAbfAG geregelten Anreizgebot. Danach sind auch bei der Bemessung von Gebühren Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen.

Der Sparanreiz des § 4 Abs. 4 ThürAbfAG ist - wie die Kammer zu Recht festgestellt hat - insoweit eingeschränkt, als durch die anreizbezogene Gebührengestaltung keine rechtswidrige, gegebenenfalls strafbewehrte Abfallbeseitigung hervorgerufen werden darf. Der Sparanreiz darf also erst dann und soweit zur Geltung kommen, als durch das Sparen keine illegale Abfallbeseitigung zu erwarten ist. Ausgehend von dieser Einschränkung des § 4 Abs. 4 ThürAbfAG besteht für den Beklagten ein Ermessensspielraum bezüglich der Menge Abfall, ab der ein Sparanreiz zur Geltung kommen soll. Das Ermessen hat der Beklagte hier fehlerfrei ausgeübt, was sich aus dem zuvor Ausgeführten, insbesondere zu der niedrigen Mindestmenge ergibt. Auch die Zulässigkeit einer Mindestgebühr nach § 12 Abs. 2 Satz 4 2. Halbsatz ThürKAG verdeutlicht, dass bei der Gebührengestaltung eine bestimmte Mindestinanspruchnahme durchaus unterstellt werden darf und der Thüringer Gesetzgeber die Nachteile, die nach Angaben des Klägers im Hinblick auf eine Abfallvermeidung mit Mindestentleerungen verbunden sein können, auch im Hinblick auf § 4 Abs. 4 ThürAbfAG in Kauf genommen hat.

[3] Bei der Mindestgebühr wird schließlich nicht unzulässig differenziert zwischen Benutzergruppen (vgl. hierzu: OVG Lüneburg, Urteil vom 20.01.2000 - 9 K 2148/99 - zit. nach juris), weil für sie alle § 4 Abs. 1 Nr. 2 AbfGS gilt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 AbfGS, § 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AbfGS).

[4] Mögliche Bedenken an der Regelung der Mindestgebühr, weil der Maßstab für die Mindestgebühr nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 AbfGS i. V. m. § 22 Abs. 1 Satz 4 AbfWS vom Betroffenen sachwidrig beeinflusst werden könnte und er dadurch

zu einer das Gebührensystem insgesamt verzerrenden und gleichheitswidrigen Inanspruchnahme der Regelung einlädt, konnte der Beklagte ausräumen:

Der Beklagte hat sich bei der Mindestgebühr - grundsätzlich zulässig - an einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab aus Anzahl, Volumen und Leerungshäufigkeit der bereit gestellten Restabfallbehälter orientiert (vgl. NiedersOVG, Urteil vom 07.06.2004 - 9 KN 502/02 - zit. nach juris Rdnr. 25). Allerdings hat der Beklagte nicht festgelegt, was im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 3 AbfWS die verpflichtende "bedarfsdeckende Mindestbehälterkapazität" ist. Ein verpflichtendes Mindestbehältervolumen ist in der Satzung nicht vorgesehen. Versteht man Mindestbehälterkapazität im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 3 AbfWS im Sinne der Berechnung des Satzes 4 als 5 l Maß pro Woche, "deckelt" dies das anzusetzende Behältervolumen nicht. Das bedeutet, dass grundsätzlich jeder Haushalt das Tonnenvolumen selbst wählen kann. Da jedoch die Wahl einer größeren Tonne nach dem Berechnungsmodus des § 22 Abs. 1 Satz 4 AbfWS zu einer niedrigeren Mindestgebühr führt, könnte, jedenfalls soweit die Tonne nur einmalig angeschafft und nicht gemietet werden muss, der Betroffene die Mindestgebühr beeinflussen, ohne dass dies gebührenrechtlich oder abfallrechtlich durch sachliche Gründe gerechtfertigt wäre.

Nach den unbestrittenen Angaben des Beklagten liegt die Verteilung der bereitgestellten Tonnen aber im zu erwartenden Rahmen, weshalb im Verbandsgebiet eine "Flucht" in die größere Tonne nicht feststellbar ist. Dies liegt auch daran, dass die Tonne bis zu einer Größe von 240 Litern gekauft werden muss und dies bereits die Wechselbereitschaft hemmt. Ab der Größe von 660 Litern wird die Tonne gemietet, was sie wirtschaftlich zur Einsparung der Mindestgebühr zwecklos macht. Außerdem hat der Beklagte nach § 22 Abs. 1 letzter Satz AbfWS auf die Möglichkeit hingewiesen, dass er eine aus Gründen der Hygiene bedarfswidrig gewählte Tonnengröße der Anschlusspflichtigen unterbinden kann.

(d) Die Grundgebührenregelungen, insbesondere das Verhältnis zwischen den Gebührenbestandteilen Grund- und Leistungsgebühr, entsprechen den Vorgaben des Thüringer Kommunalabgabengesetzes:

[1] Der Personenmaßstab bei der Grundgebühr nach § 4 Abs. 1 AbfGS ist mit § 12 Abs. 4 ThürKAG vereinbar. Er gilt als anerkannter Wahrscheinlichkeitsmaßstab, wobei der Beklagte nicht verpflichtet war, einen Wirklichkeitsmaßstab anzuwenden (vgl.

ThürOVG, Urteil vom 11.06.2001, a. a. O. Rdnr. 46). Der gewählte Maßstab ist insbesondere sachgerecht. Der Satzungsgeber konnte davon ausgehen, dass die Kosten für das Bereitstellen und Vorhalten von Mitteln der Einrichtung Abfallentsorgung steigen, je mehr als Benutzer in Betracht kommende Personen dem Haushalt angehören. Es besteht nämlich ein Zusammenhang zwischen der Zahl der in einem Haushalt befindlichen Personen, der Menge des von ihnen erzeugten Abfalls und der dadurch bedingten Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung. Es entspricht allgemeiner Lebenserfahrung, dass mehrere in einem Haushalt lebende Personen auch mehr Abfall erzeugen und daher das Abfallsystem stärker in Anspruch nehmen (vgl. NiedersächsOVG, Urteil vom 26.11.1997 - 9 L 234/96 - m. w. N.). Der Beklagte hat auch eine Degression der Grundgebühr je nach Anzahl der Bewohner vorgenommen (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.01.1997 - 2 S 1891/94 - zit. nach juris Rdnr. 58; Rieger in Driehaus, a. a. O., § 6 Rn. 606 m. w. N.), wobei hier offen bleiben kann, ob dies auch rechtlich geboten war.

[2] Unschädlich ist weiter, dass hier ein anderer Maßstab gewählt wurde als bei der gebührenrechtlichen Erfassung der Mindestentleerung. Bei der Ausgestaltung ihres Gebührensystems hat die abfallbeseitigungspflichtige Körperschaft ein weites Ermessen, innerhalb dessen sie auf unterschiedliche Maßstäbe zurückgreifen und auf verschiedene Gesichtspunkte abstellen kann. Sie hat neben dem Erfordernis, zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung anzuhalten, auch zahlreiche andere Kriterien zu berücksichtigen, die - wie etwa die Notwendigkeit einer geordneten Abfallentsorgung sowie das Vorhandensein einer Kalkulationssicherheit - einer zu starken Gebührendifferenzierung je nach der Menge des tatsächlich anfallenden Abfalls entgegenstehen können, nicht aber müssen (vgl. NiedersächsOVG, Urteil vom 07.06.2004 - 9 KN 502/02 - zit. nach juris). Schließlich sollen mit Grundgebühren grundsätzlich die verbrauchsunabhängigen Fixkosten erfasst werden, weshalb hier ein anderer Maßstab geboten sein kann als bei der Leistungsgebühr, deren Bestandteil die Mindestgebühr ist. Für die Leistungsgebühr insgesamt ist, wie die nachfolgenden Ausführen zeigen, sogar ein an der tatsächlichen Benutzung orientierter Maßstab gefordert. Dass der Beklagte hier sein Satzungsermessen überschritten haben könnte, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

[3] Die Grundgebührenregelung in § 4 Abs. 1 AbfGS verstößt auch nicht gegen das Anreizgebot in § 4 Abs. 4 ThürAbfG bzw. § 12 Abs. 2 Satz 4 1. Halbsatz ThürKAG.

Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 4 1. Halbsatz ThürKAG kann zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Kosten (Vorhaltekosten) eine Grundgebühr erhoben werden, die - unter besonderer Beachtung des Absatzes 5 - so zu bemessen ist, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle auch noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet. Der Zweck dieser Regelung lässt sich aus der Parenthese im 2. Halbsatz erschließen. Dort wird auf § 12 Abs. 5 ThürKAG verwiesen, der für das Wasser- und Abwassergebührenrecht die Berücksichtigung des schonenden und sparsamen Umgangs mit Wasser schon bei der Gebührenbemessung fordert. Übertragen auf das hier maßgebliche Abfallgebührenrecht will das Thüringer Kommunalabgabengesetz sich damit für die insoweit bestehenden Vorgaben des § 4 Abs. 4 ThürAbfG öffnen. Danach sind auch bei der Bemessung der Gebühren Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen.

Übertragen auf das Verhältnis von Grund- zur Gesamtgebühr heißt das: Nachdem die Grundgebühren regelmäßig nach einem verbrauchsunabhängigen Wahrscheinlichkeitsmaßstab, etwa - wie hier - nach der Zahl der die öffentliche Leistung in Anspruch nehmenden Personen, bemessen werden und deshalb das konkrete Verbrauchsverhalten nicht über die Kosten steuern können, muss das Verhältnis zwischen Grund- und Gesamtgebühr so bemessen sein, dass die nach einem verbrauchsabhängigen Maßstab abgerechnete Zusatz- oder Leistungsgebühr ihre Anreizwirkung entfalten kann. Das heißt weiter, dass das Gebührensystem so gestaltet sein muss, dass neben der Grundgebühr in der Mehrzahl der Fälle auch noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung über eine Leistungsgebühr stattfindet. Das Anreizgebot des § 4 Abs. 4 ThAbfG erfordert mithin zwingend eine Differenzierung der Abfallgebühr, die geeignet ist, das Abfallverhalten der Gebührenschuldner effektiv und vorteilhaft im Sinne der Ziele der Abfallvermeidung und Abfallverwertung zu beeinflussen (vgl. ThürOVG, Urteil vom 11.06.2001, a. a. O. Rdnr. 54 und 57 m. w. N. zum inhaltsgleichen § 4 Abs. 4 ThAbfAG). Allerdings schränkt das abfallrechtliche Gebot des § 4 Abs. 4 ThAbfG, bei der Bemessung der Gebühr Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen, das Satzungsermessen nur ein, ohne es zugunsten strikter Vorgaben zu ersetzen. Aus diesem Anreizgebot folgt, wenn - wie hier - Grundgebühren erhoben werden, die Wahrung eines "angemessenen" Verhältnisses zwischen Grundgebühr und Gesamtgebühr, so dass im angemessenen Umfang eine Leistungsgebühr erhoben wird.

Bei der Prüfung dieses Verhältnisses kommt es grundsätzlich auf den typischen Regelfall im Verbandsgebiet und nur auf das Verhältnis zwischen Grund- zur Gesamtgebühr, nicht aber zur Mindestgebühr an:

Zu Recht hat die Kammer festgestellt, dass bei der Überprüfung, ob das Verhältnis der Grundgebühr zur Gesamtgebühr zulässig ist, bei dem Durchschnitts- bzw. Regelfall, d.h. bei der überwiegenden Mehrzahl der Fälle bei gewöhnlichem Abfallverhalten anzusetzen ist (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 24.06.1998 - 9 L 2722/96 -, Urteil vom 26.11.1997 - 9 L 234/96 -, jeweils zitiert nach juris). Die überwiegende Mehrzahl der Fälle in dem hier relevanten Gebührenjahr 1999 waren 2-, 3-, 4-, 5-, 6- Personenhaushalte bzw. Grundstücke mit mehr als 20 Personen (vgl. Tabelle 2 zum Schriftsatz des Beklagten vom 04.06.2003) mit Behältertypen von 80 l, 120 l, 240 l und 1100 l (vgl. Tabelle 3 des Schriftsatzes des Beklagten vom 04.06.2003) bei einer durchschnittlichen Abfallmenge pro Einwohner und Woche i. H. v. 21 Liter im Jahr 1999 (vgl. Tabelle 1 zum Schriftsatz des Beklagten vom 04.06.2003). Hierauf kann bei der Berechnung abgestellt werden (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 03.11.2006 - 4 L 284/05 - zit. nach juris). Zulässig ist es dabei auch, die Berechnung mit einem unterstellten Behältnis von 1100 Liter durchzuführen, obwohl eine 1100-Liter-Tonne auf Grundstücken mit 2 bis 6 Personen die absolute Ausnahme sein dürfte und nahezu bei den sogenannten Großwohnanlagen mit mehr als 300 Personen anzutreffen sind. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, d. h. bei den 2 bis 6 Personengrundstücken und den Behältertypen mit 80 l, 120 l, 240 l und 1100 l ergeben sich bei diesem Behältnis aber die höchsten Grundgebühren im Verhältnis zur Gesamtgebühr. Ist aber dieses Verhältnis hinnehmbar, ist die Höhe der Grundgebühren in den anderen Fällen erst recht zulässig. Im Übrigen hat die hier zur Sicherheit - unter Abweichung von den verwaltungsgerichtlichen Berechnungen - durchgeführte Berechnung mit realistischen Tonnenvolumina bezogen auf die Größe des jeweiligen Haushalts, zu keinem abweichenden Ergebnis geführt.

Es erübrigt sich aber eine Berechnung des Verhältnisses der Grundgebühren, die sich aus der in der Anlage zur AbfGS getroffenen Regelung für das Verbandsgebiet Stadt Gera, zu den Gesamtgebühren ergeben. Die Leistungsgebühren sind - bei identischen Grundgebührensätzen - dort nämlich höher als die Leistungsgebühren, die für das übrige Verbandsgebiet gelten und mit denen hier bei der Überprüfung des Gebührenverhältnisses gerechnet wurde. Daraus folgt, dass damit automatisch das

Verhältnis der damit relativ niedrigeren Grundgebühr zur Gesamtgebühr günstiger wird. Anders als der Kläger im Berufungsverfahren meint, war auch nicht allein auf die Verhältnisse im Landkreis Greiz abzustellen, wo jährlich nur 13,6 Liter pro Person und Woche anfallen. Denn die Gebührenkalkulation wurde für das gesamte Verbandsgebiet durchgeführt, für das auch insgesamt die anfallenden Kosten berechnet wurden. Hinzu kommt, dass die Anreizfunktion über höhere Leistungsgebühren gerade für den städtischen Bereich deutlicher ausgestaltet werden musste. Eine weitere Differenzierung nach Kleinstädten, Dörfern oder gar dem Heimatort des Klägers ist unter dem Aspekt der Typisierung jedenfalls nicht mehr tragfähig.

Der geforderte Vergleich der Grundgebühren ist auch mit dem Gesamtgebührenaufkommen bei Hausmüll gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AbfGS vorzunehmen und es darf nicht nur auf einen Vergleich zwischen Grund- und Mindestgebühr abgestellt werden:

Zwar hat das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 03.09.2008 - 2 K 781/06 - die Auffassung vertreten, die Grundgebühr müsse so bemessen sein, dass sie maximal 60 % der Leistungsgebühr in der Gestalt der Mindestleistungsgebühr erreiche. Nur so werde ein Sparanreiz realisiert. Insoweit stehen die Ausführungen des Verwaltungsgerichts aber nicht im Einklang mit dem Gesetz.

Zwar könnte man dem Wortlaut des § 12 Abs. 2 Satz 4 1. Halbsatz ThürKAG nach ohne vertiefte Prüfung meinen, die Mindestgebühr müsse bei der Bestimmung des Verhältnisses Berücksichtigung finden. Danach ist nämlich die Grundgebühr so zu bemessen, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle auch noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet. Sähe man die Mindestgebühr als einen "verbrauchsunabhängigen" Gebührenbestandteil an, könnte gefordert sein, die durchschnittliche Summe von Grund- und Mindestgebühr in ein Verhältnis zur Gesamtgebühr zu setzen, was allerdings das Verwaltungsgericht so gar nicht forderte.

Eine solche Auslegung verfehlt aber zum einen den Charakter der Mindestgebühr als besonderen verbrauchsabhängigen Gebührenbestandteil, der eben nach der - unterstellten - tatsächlichen Mindestbenutzung erhoben wird. Zum anderen verkennt sie den Sinn und Zweck der Regelung, die sicherstellen will, dass bei der verbrauchsunabhängigen Erhebung von Grundgebühren gerade das Verhältnis zur Abrechung

nach der tatsächlichen Benutzung im Wege der Leistungsgebühr insgesamt maßgeblich sein soll. Die Mindestgebühr ist aber in der Art und Weise ihrer Erhebung Bestandteil der Leistungsgebühr. Grund- und Mindestgebühr verfolgen damit generell und im vorliegenden Fall unterschiedliche, rechtlich zulässige und jeweils zu rechtfertigende Ziele.

Nur diese Auslegung führt auch zu sachgerechten Ergebnissen; denn unabhängig von der - gesondert zu betrachtenden - Mindestgebühr wird nur auf diese Weise festgestellt, ob im Regelfall genügend gebührenrechtlicher Anreiz bleibt, durch Vermeidung von Abfall- und Abfuhrhäufigkeit die zu zahlende Leistungsgebühr zu vermindern. Das Verhältnis von Grund- zu Mindestgebühr hilft insoweit nicht weiter. Dies gilt erst recht, wenn Mindestgebühren gar nicht oder in besonders niedriger Höhe erhoben werden, etwa weil sehr viel Müll produziert wird und der Sparanreiz über eine reine, bzw. hohe, Leistungsgebühr verfolgt werden soll. Würde man der Auffassung des Verwaltungsgerichts folgen, ergäbe sich bei der Erhebung von Grundgebühren außerdem indirekt eine Pflicht zur Erhebung von Mindestgebühren sowie der sachwidrige und den Müllvermeidungsanreiz begrenzende Anreiz für die entsorgungspflichtige Körperschaft, sie so (hoch) zu bemessen, dass die - nach Ansicht des Verwaltungsgerichts maßgebliche - 60%-Quote eingehalten wird. Dies alles schränkt das Satzungsermessen dieser Körperschaft ohne tatsächliche und rechtliche Veranlassung ein und steht überdies dem geforderten Sparanreiz entgegen. Auch in der Rechtsprechung wird nur auf das Verhältnis der Grundgebühren zur Gesamtgebühr abgestellt (vgl. NiedersächsOVG, Urteil vom 07.06.2004, a. a. O. Rdnr. 28 ff.).

Es ist überdies weder vorgetragen noch ersichtlich, dass der "echte" Anteil der Leistungsgebühr im Verbandsgebiet derart gering ist, dass der Anreiz zur Müllvermeidung entfällt. Dagegen spricht schon, dass 88 % der Anschlusspflichtigen mehr zahlen als die Mindestgebühr. Zu Recht weist der Beklagte schließlich darauf hin, dass der Anreiz alle Anschlusspflichtigen treffen und deshalb gerade ihr Verhalten beeinflusst werden soll; deshalb verfehlt das Verwaltungsgericht in der genannten Entscheidung diesen Umstand, wenn es meint, dass die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung (bei Ermittlung des Verhältnisses von Grund- zur Gesamtgebühr) nicht vom Verhalten der Gebührenpflichtigen abhängig sein dürfe.

Die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Grund- und Leistungsgebühr ist gesetzlich nicht strikt vorgegeben oder sonst rechtlich fixiert. Das Fehlen konkreter Vorgaben für die Ausgestaltung der Anreizfunktion und die generelle Zulässigkeit der Erhebung einer Grundgebühr schließen es auch aus anzunehmen, über die Grundgebühr dürfe nur ein bestimmter Prozentsatz der Gesamtkosten der Einrichtung abgerechnet werden, und die Belastung durch die Grundgebühr dürfe nicht mehr als 50 % oder - wie das Verwaltungsgericht ohne nähere Ausführungen annimmt - 60 % der gesamten Gebührenbelastung für einen (gedachten) Regelhaushalt ausmachen. Eine solche Annahme verbietet sich schon vor dem tatsächlichen Hintergrund, dass gerade im Abfallbereich aufwendige und hoch technisierte Anlagen für Sammlung, Transport, Trennung, Verwertung, Behandlung und gegebenenfalls Ablagerung von Abfällen vorgehalten werden müssen und zwar unabhängig vom Grad der Anlagenausnutzung. Dementsprechend können die Vorhaltekosten einen erheblichen, über 50 % hinausgehenden Anteil an den Gesamtkosten ausmachen. Soweit in der Rechtsprechung früher ein Verhältnis von 50 % als höchstes zulässiges Maß festgesetzt wurde, ist diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund des jeweiligen Landesrechts aufgegeben worden (vgl. früher: NiedersächsOVG, Urteil vom 26.11.1997 - 9 L 234/96 -, jetzt: Urteil vom 07.06.2004, a. a. O. Rdnr. 32). In Niedersachsen, aber auch in anderen Bundesländern wird je nach Fixkostenanteil inzwischen sogar ein Wert von 75 % für vertretbar gehalten (vgl. ebenso: OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 03.11.2006 - 4 L 284/05 - zit. nach juris; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 02.02.2000 - 9 A 3915/98 -, NVwZ-RR 2001, 122, 123; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.10.2003 - 2 S 1019/02 -, NVwZ-RR 2004, 286, 290). Dies entspricht auch der Kostenstruktur für die Einrichtung des Beklagten und gibt damit das Maß vor.

Diese Grenze wird hier nicht überschritten und zwar gleichgültig, ob man - wie das Verwaltungsgericht - von dem durchschnittlichen Anfall an Restmüll im gesamten Verbandsgebiet von 21 Liter pro Einwohner und Woche oder - wie der Kläger - von durchschnittlichem Müllanfall von 13,6 Liter pro Einwohner und Woche ausgeht. Es ergeben sich ausgehend von diesen Grundsätzen und Annahmen folgende Verhältnisse von Grund- zu Leistungsgebühr unter Ansatz einer 80 l, 120 l, 240 l-Tonne bzw. 1.100 l-Tonne je nach Haushalt:

Bei einem **Zwei-Personen-Grundstück** ergeben sich als

Grundgebühr: 94,- DM/Jahr und als

1. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 1100 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

1,985 Leerungen = 64,13 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Zweipersonengrundstück **59,44 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (158,13 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **67,16 %**

2. bei Zugrundelegung einer 80 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

27,3 Leerungen = 106,47 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Zweipersonengrundstück **46,88 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (200,47 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern (17,68 Leerungen x 3,90 DM= 68,95 DM; Gesamtgebühr: 162,95 DM: **57,68 %**

Bei einem **Drei-Personen-Grundstück** ergeben sich als

Grundgebühr: 138,- DM/Jahr und als

1. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 1100 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

2,978 Leerungen = 96,19 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Dreipersonengrundstück **58,92 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (234,19).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **66,68 %**

2. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 120 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

27,3 Leerungen = 122,85 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Dreipersonengrundstück **52,90 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (260,85 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern (17,68 Leerungen x 4,50 DM= 79,56 DM; Gesamtgebühr: 217,56 DM: **63,43 %**

Bei einem **Vier- Personen-Grundstück** ergeben sich als

Grundgebühr: 182,- DM/Jahr und als

1.Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 1100 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

3,97 Leerungen = 128,26 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Vierpersonengrundstück **58,66 %** der insgesamt erhobenen Gebühr.

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **66,44 %**

2. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 120 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

36,4 Leerungen = 163,80 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Vierpersonengrundstück **52,63 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (345,80 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern (23,57 Leerungen x 4,50 DM= 106,07 DM; Gesamtgebühr: 288,07 DM: **63,17 %**

Bei einem **Fünf-Personen-Grundstück** ergeben sich als

Grundgebühr: 225,- DM/Jahr und als

1. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 1100 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

4,96 Leerungen = 160,32 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Fünfpersonengrundstück **58,39 %** der insgesamt erhobenen Gebühr.

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **66,22 %**

2. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 240 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

22,75 Leerungen = 168,35 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Fünfpersonengrundstück **57,20 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (393,35 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern (14,73 Leerungen x 7,40 DM= 109,02 DM; Gesamtgebühr: 334,02 DM: **67,36 %**

Bei einem **Sechs- Personen-Grundstück** ergeben sich als

Grundgebühr: 270,- DM/Jahr und als

1. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 1100 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

5,956 Leerungen = 192,39 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Sechspersonengrundstück **58,39 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (462,39 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **66,18 %**

2. Leistungsgebühr bei Zugrundelegung einer 240 Liter-Mülltonne und 21 Liter Abfall/Person/Woche

27,30 Leerungen = 202,02 DM/Jahr

Die Grundgebühr beträgt damit maximal bei einem Dreipersonengrundstück **68,45 %** der insgesamt erhobenen Gebühr (394,41 DM).

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern (17,68 Leerungen x 7,40 DM= 130,83 DM; Gesamtgebühr: 400,83 DM: **67,36 %**

Bei einem **Grundstück mit mehr als 20 Personen** bis 300 Personen beträgt die

Grundgebühr/Person/Jahr 44,- DM, so dass für eine Person als

Grundgebühr = 44 DM

zu zahlen sind.

Die Leistungsgebühr des Jahres errechnet sich aus der durchschnittlichen Abfallmenge pro Woche (21 Liter) multipliziert mit 52 Wochen geteilt durch ein angenommenes Behältervolumen von 1.100 Liter, bei dem sich wiederum die größtmögliche Grundgebühr im Verhältnis zur Gesamtgebühr ergibt, multipliziert mit der Leistungsgebühr für ein 1.100-Liter Behältnis (32,30 DM):

$$\text{Leistungsgebühr} = \frac{21 \cdot 52}{1.100} \cdot 32{,}30 = 32{,}06 \text{ DM}$$

Davon ausgehend errechnet sich bei einer Gesamtgebühr von 76,06 DM ein Verhältnis der Grundgebühr zur Gesamtgebühr i. H. v. **57,845 %**

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **67,93 %**

Bei einem **Grundstück mit mehr als 300 Personen** (sogenannte Großwohnanlage) beträgt die Litergebühr 0,30 DM/Liter, so dass sich gemäß § 4 Abs. 2 AbfGS pro Person errechnet als

$$\text{Grundgebühr/Person/Jahr} = \frac{21 \cdot 52 \cdot 0{,}30}{12} = 27{,}30 \text{ DM}$$

Die Leistungsgebühr des Jahres errechnet sich für eine Personen aus der durchschnittlichen Abfallmenge pro Woche (21 Liter) multipliziert mit 52 Wochen geteilt durch ein angenommenes Behältervolumen von 1.100 Liter, das bei Großwohnanlagen den durchschnittlichen Regelfall darstellt (vgl. etwa Seite 2 der Beiakte 4), multipliziert mit der Leistungsgebühr für ein 1.100-Liter Behältnis (32,30 DM) nach der Formel:

$$\text{Leistungsgebühr} = \frac{21 \cdot 52}{1.100} \cdot 32{,}30 = 32{,}06 \text{ DM}$$

Davon ausgehend errechnet sich bei einer Gesamtgebühr von 76,06 DM ein Verhältnis der Grundgebühr zur Gesamtgebühr i. H. v. **45,986** %

Nach der Berechnung des Klägers unter Ansatz von 13,6 Litern: **45,987 %**

Damit bleibt stets mehr als ein Anteil von 30 % für die Leistungsgebühr an der Gesamtgebühr, über die der geforderte Sparanreiz wirkt. Hinzu kommt, dass hier keine Regelabfuhr, also eine zwingende Leerung in einem bestimmten zeitlichen Abstand, sondern eine Bedarfsabfuhr besteht (vgl. § 16 Abs. 1, § 22 Abs. 5 AbfWS). Damit hat es der Anschlusspflichtige in der Hand, seine Leistungsgebühren dadurch zu senken,

dass er seinen Müllanfall so reduziert, dass er nur die sehr niedrig angesetzten, gebührenpflichtigen Mindestleerungen erreicht. Die Grundgebühr ist im konkreten Fall deshalb so bemessen, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle auch noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet und der Sparanreiz wirkt.

(e) Die Regelungen zur Grundgebühr verstoßen trotz der unterschiedlichen Maßstäbe in § 4 Abs. 1 und § 4 Absätze 2 und 3 AbfGS nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Merkmale beim Vergleich von Lebenssachverhalten er als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet ihm aber einerseits, Sachverhalte ungleich zu behandeln, wenn sich die Differenzierung sachbereichsbezogen nicht auf einen vernünftigen oder sonst einleuchtenden Grund zurückführen lässt und andererseits, Art und Ausmaß tatsächlicher Unterschiede sachwidrig außer Acht zu lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 -, zitiert nach juris).

Hier hat der Beklagte zwar mit der Vorgabe unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe bei der Grundgebühr in § 4 Abs. 1 AbfGS (bestimmte Grundgebühr je nach Zahl der auf dem Grundstück wohnenden Personen pro Person und Jahr) und in § 4 Absätze 2 und 3 AbfGS (Grundgebühr berechnet nach dem entsorgten Volumen) die Grundstücke mit bis zu 300 Einwohnern und die Grundstücke mit mehr als 300 Einwohnern (sog. Großwohnanlagen) bzw. die nicht zu Wohnzwecken dienenden Grundstücke ungleich behandelt. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich gerechtfertigt:

Es ist zunächst grundsätzlich zulässig, dass auch bei der Grundgebühr für unterschiedliche Gruppen von Benutzern unterschiedliche Maßstäbe gelten. Dies enthebt aber nicht von der Bedingung, dass die Verteilung der Vorhaltekosten über alle Benutzergruppen hinweg leistungsgerecht sein muss und dass erhebliche Unterschiede in der Gebührenbelastung durch sachliche Gründe, etwa durch Unterschiede in der Verursachung von Vorhaltekosten bei verschiedenen Benutzergruppen, gerechtfertigt sein müssen (vgl. NiedersächsOVG, Urteil vom 26.03.2003 - 9 KN 439/02 - zit. nach juris Rdnr. 24 m. w. N.; Schulte/Wiesemann in Driehaus, a. a. O. § 6 Rdnr. 219).

Gemessen an diesem Prüfungsmaßstab besteht eine sachliche Rechtfertigung für die differenzierten Regelungen der vorliegenden AbfGS:

Soweit es die Ungleichbehandlung der nicht zu Wohnzwecken dienenden Grundstücke (§ 4 Abs. 3 AbfGS: Gewerbeabfall) betrifft, ergibt sich ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung schon daraus, dass ein personenbezogener Maßstab nach der Natur der Sache nicht in Frage kommt, auch wenn ein Maßstab nach einem Einwohnergleichwert nicht ausgeschlossen ist. Regelmäßig ist daher der hier verwendete mengenbezogene Maßstab sachgerecht (vgl. Rieger in Driehaus, a. a. O. Rdnr. 608). Weiter ergibt sich die Rechtfertigung aus dem vom Kläger nicht bestrittenen höheren Umfang der für diese Grundstücke vorzuhaltenden Höchstlastkapazität. Dieser folgt aus dem bei diesen Grundstücken gewöhnlich höheren Anfall an Abfall.

Auch die Differenzierung in den Maßstäben zwischen den Grundstücken mit bis zu 300 Einwohnern und den Grundstücken mit mehr als 300 Einwohnern ist durch sachliche Gründe, nämlich die besondere Situation in den im Verbandsgebiet vorhandenen Großwohnanlagen, gerechtfertigt (§ 4 Abs. 2 AbfGS):

Dabei ist zunächst festzustellen, dass in Gera im maßgeblichen Jahr ca. 47 % der betroffenen Gebührenschuldner in Großwohnanlagen lebten und damit eine bedeutende Anzahl von Benutzern betroffen ist, was eine eigenständige Maßstabsbildung ermöglicht. Sie ist auch wegen der unterschiedlichen Kostenstruktur und der Notwendigkeit, für diese Benutzergruppe besondere Sparanreize zu schaffen, sachgerecht. Im Einzelnen gilt:

Nach den Angaben des Beklagten betragen wegen der in Großwohnanlagen sehr hohen Behälterdichte die volumenbezogenen Leistungskosten von Hausmüll dort nur 42 % der Kosten der anderen Grundstücke (vgl. Übersicht in Hefter 3 Bl. 5). Die Vorhaltekosten sind mithin im Verhältnis höher. Insofern ist in Großwohnanlagen im Verhältnis zu den anderen Haushalten eine höhere Grundgebühr gerechtfertigt (vgl. Bl. 36 der Gerichtsakte). Dies ist - wie unten noch zu zeigen sein wird - hier auch die Folge des angesetzten Gebührenmaßstabs.

Daneben findet die Differenzierung ihre sachliche Rechtfertigung darin, dass der Beklagte über diesen differenzierten Maßstab den bei der Gebührengestaltung zulässigen Lenkungszweck verfolgt und verfolgen muss, nämlich einen Anreiz zur Müllvermeidung auch dort herzustellen, wo an sich dafür praktische Hindernisse bestehen.

So können in Großwohnanlagen für die Vielzahl der Bewohner die Möglichkeiten des individuellen Müllverhaltens, die ansonsten nur eingeschränkt vorhanden sind, gerade durch das Gebührenrecht erhöht werden, ohne dabei die Benutzer in den Großwohnanlagen gegenüber den übrigen Benutzern ungleich zu behandeln.

Insoweit hat der Beklagte dargelegt, dass die üblichen Spareinreize über eine Leistungsgebühr ohne leistungsabhängige Grundgebühr deshalb versagten, weil in Großwohnanlagen eine ausgesprochene Anonymität herrsche, eine nur geringe Belohnung für vorbildliches Verhalten bei der Abfallvermeidung in der Solidargemeinschaft für den Einzelnen nicht unmittelbar sichtbar sei und gewisse Ereignisse, die ein erhöhtes Abfallaufkommen zur Folge hätten (Umzug, Vorrichten der Wohnung, Neunanschaffungen etc.), nicht vorhersehbar seien, so dass im Interesse einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung eine gewisse Reserve eingeplant werden müsse. Dies könne nur dadurch kompensiert werden, dass auch die Erhebung der Grundgebühr leistungsbezogen ausgestaltet werde. Die Tatsache, dass der Beklagte mit diesem Vorgehen in der Vergangenheit Erfolge bei der Senkung des Müllaufkommens in Großwohnanlagen erzielt hat, zeigt, dass die differenzierte Erhebung der Grundgebühr geeignet ist, ihre Ziele zu erreichen. Dazu hat der Beklagte vorgetragen, von 1999 bis 2001 sei nahezu ein Gleichgewicht bei der Gebührenbelastung in den Großwohnanlagen und den Nicht-Großwohnanlagen hergestellt worden. Außerdem sei das durchschnittliche Müllaufkommen von ehemals 55 Liter/Person/Woche auf 29 Liter/Person/Woche reduziert worden.

Diese tatsächlichen Umstände, die vom Kläger nicht angegriffen wurden, rechtfertigen die Anwendung unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe. Angesichts des nur eingeschränkt möglichen individuellen Müllverhaltens in Großwohnanlagen ist es sachgerecht, den Einzelnen sowohl bei der Bemessung der Leistungsgebühr als auch bei der Bemessung der Grundgebühr die Möglichkeit einzuräumen, bei müllvermeidendem Verhalten belohnt zu werden.

Dass diese Gestaltung die Anreizfunktion erfüllt und gleichzeitig die Grundgebühr im Einklang mit dem Gleichheitsgebot steht, zeigt auch eine Berechnung der Grundgebühr nach in Anspruch genommenem Volumen gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 AbfGS. Danach ergibt sich, dass für das hier maßgebliche Jahr 1999 die Grundgebühr pro Einwohner und Jahr in Großwohnanlagen bei dem vom Beklagten belegten, durchschnittlichen Entsorgungsvolumen in Großwohnanlagen von 37,5 Liter und Woche

mit 48,75 DM im Jahr ((37,5 Liter x 52 Wochen x 0,30 DM) : 12) etwas höher als die Grundgebühr bei einem Ein-Personenhaushalt lag und etwa 10 Prozent höher als die Grundgebühr bei Grundstücken mit mehr als 9 Bewohnern. Insofern wurden die Bewohner von Großwohnanlagen im maßgeblichen Abrechnungsjahr sogar stärker an den Vorhaltekosten beteiligt als der Kläger. Von einer "Quersubventionierung" durch ihn kann demnach keine Rede sein.

Soweit der Kläger meint, nach der Berechnung des Verwaltungsgerichts wäre der Anteil der Grundgebühr bei Großwohnanlagen an der Gesamtgebühr im Vergleich zu anderen Nutzergruppen unverhältnismäßig niedrig, weshalb auf ein Missverhältnis der Grundgebührenbelastung bei den einzelnen Benutzergruppen zu schließen sei, verkennt er zum einen, dass dieses Verhältnis bei dieser Gruppe rechtlich unmaßgeblich ist. Denn bei ihr ist - wie dargestellt - die Grund- und Leistungsgebühr zulässigerweise an der tatsächlichen Inanspruchnahme und damit am Lenkungszweck der Müllvermeidung ausgerichtet, weshalb das gesetzlich gebotene Verhältnis zwischen Grund- und Leistungsgebühr zur Sicherung des Sparanreizes rechtlich nicht relevant wird. Bei der Berechnung wurde im Übrigen bei den Großwohnanlagen ein durchschnittlicher Anfall von Restmüll von 21 Litern unterstellt, obwohl im Schnitt dort deutlich mehr anfällt. Unterstellt man eine Inanspruchnahme von 37,5 Litern pro Person und Woche ergeben sich für Bewohner von Großwohnanlagen insgesamt deutlich höhere Gebühren pro Einwohner und Jahr als für kleinere "Haushalte" (vgl. auch Hefter 3 Bl. 6).

Schließlich übersieht der Kläger, dass die in der Gebührensatzung für das Jahr 1999 erstmals geltenden Anreizstrukturen dazu führen, dass bei deren Wirken über die Jahre ein Nachsteuern erforderlich werden kann. Die Anreize rechtfertigten im Jahr 1999 mithin die Gebührenmaßstäbe, wobei nach einer gewissen Zeit eine Veränderung erforderlich werden kann. Dieser Umstand kann den für das hier maßgebliche Jahr 1999 anzuwendenden Regeln nicht entgegengehalten werden, weil sie für jede Gruppe hinreichende Anreize vorsehen.

(f) Der vom Kläger geäußerte Verdacht, dass bei der Kalkulation der Grundgebühr variable Kosten, nämlich die der Deckung für die Wertstofferfassung und -verwertung außerhalb des Dualen Systems dienenden Kosten, enthalten seien, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der hier maßgeblichen Grundgebührenregelung.

Grundsätzlich trifft die Auffassung des Klägers zwar zu, dass nur Vorhaltekosten in die Kalkulation der Grundgebühr eingestellt werden dürfen, auch wenn der Beklagte frei ist, einen Teil der Fixkosten über die Leistungsgebühr abzurechnen. Grundsätzlich unzulässig ist es hingegen, variable Kosten über die Grundgebühr abzurechnen.

Im hier maßgeblichen Verbandsgebiet des Beklagten ist die Kostenstruktur aber tatsächlich so, dass ca. 70-75 % der Gesamtkosten Vorhaltekosten sind (vgl. Bl. 35, 59 der Gerichtsakte). Demgegenüber werden aber nur 54% des Gebührenaufkommens über die Grundgebühr erfasst und Umlagen wurden bislang nicht erhoben. Hieraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass ein Teil der Fixkosten - zulässigerweise - über die Leistungsgebühr abgerechnet wird, nicht aber dass variable Kosten über die Grundgebühr erhoben werden. Der Kläger hat diesem tatsächlichen Vorhalt, der auch Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist, nichts entgegengehalten.

Auch sonst wurde - trotz der Ausführungen und Hinweise des Verwaltungsgerichts - die Gebührenkalkulation in der Berufungsinstanz nicht substantiiert angegriffen oder ausgeführt, ob und welchen Einfluss die - eher geringen - variablen Kosten der Wertstofferfassung auf die gesetzlich vorgesehene Gebührenstruktur haben können. Der Senat ist daher nicht veranlasst, dem Einwand weiter nachzugehen und rechtlich zu prüfen, ob in Anlehnung an die Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts (vgl. Urteile vom 17.10.2003 - 5 B 515/98 - und vom 11.12.2002 - 5 D 13/02) die Grundgebühr insoweit rechtlich als Festgebühr mit dem Thüringer Landesrecht in Einklang steht, sollte der Einwand des Klägers zutreffen.

Da sonstige Mängel der Gebührensatzung oder des Bescheids nicht geltend gemacht wurden, ist der angefochtene Bescheid rechtmäßig und die Klage abzuweisen.

Die Kostenentscheidung des ohne Erfolg eingelegten Rechtsmittels ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Gründe, die Revision zuzulassen, liegen nicht vor (vgl. § 132 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Schwan Schneider Pirk