

THÜR. LANDTAG POST  
07.09.2020 16:20

20841/20



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof · Postfach 10 01 37 · 07391 Rudolstadt

Präsidentin des Thüringer Landtags  
Frau Birgit Keller  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Durchwahl:

**vorab per E-Mail:** [poststelle@landtag.thueringen.de](mailto:poststelle@landtag.thueringen.de)

Ihr Zeichen:

**Anhörungsverfahren des Innen- und Kommunalausschusses gemäß §§ 79 und 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags**  
Elftes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes –  
Ermöglichung degressiver Müllgebührengestaltung  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
- Drucksache 7/935 -

Ihre Nachricht vom:  
13. Juli 2020

Unser Zeichen:

Rudolstadt  
7. September 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags erhalten Sie zum oben genannten Beratungsgegenstand die Äußerung des Thüringer Rechnungshofs sowie das Formblatt zur Datenerhebung.

Mit freundlichen Grüßen

2 Anlagen

Präsident

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Durchwahl

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom  
13. Juli 2020

**Elftes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes  
– Ermöglichung degressiver Müllgebührengestaltung**

Unser Zeichen

Stellungnahme des Rechnungshofs zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion –  
DS 7/935

Rudolstadt  
7. September 2020

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zum o. g. Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Benutzungsgebühren sollen erhoben werden, wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient (sog. Pflichtgebühren).<sup>1</sup> Dies gilt insbesondere für:

- die öffentliche Wasserversorgung,
- die öffentliche Abwasserbeseitigung sowie
- die öffentliche Abfallentsorgung.

Die Gebühren sind nach dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung oder das kommunale Eigentum benutzen; sonstige Merkmale können zusätzlich berücksichtigt werden, wenn öffentliche Belange dies rechtfertigen<sup>2</sup>. Als solches zusätzliche Merkmal lässt das Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG) für die Bereiche der öffentlichen Wasserversorgung und der öffentlichen Abwasserbeseitigung neben einer progressiven, insbesondere auch eine degressive Gebührenbemessung zu.<sup>3</sup> Voraussetzung für degressive Gebühren ist, dass bei zunehmender Leistungsmenge eine Kostendegression eintritt.<sup>4</sup> Der Grund für eine mögliche Kostendegression in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ist die Kostenstruktur der öffentlichen Aufgabe. Eine vergleichbare Kostendegression liegt bei der Abfallentsorgung regelmäßig nicht vor.

<sup>1</sup> § 12 Abs. 1 ThürKAG.

<sup>2</sup> § 12 Abs. 4 ThürKAG.

<sup>3</sup> § 12 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG.

<sup>4</sup> § 12 Abs. 5 Satz 3 ThürKAG.

Mit der vorliegenden Initiative soll es den kommunalen Aufgabenträgern ermöglicht werden, auch für die Abfallentsorgung degressive Gebühren zu erheben.

Ihre Fragen beantworten wir wie folgt:

**Ist, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, die Aufnahme einer Regelung für degressive Grundgebühren bei der Abfallentsorgung in das Thüringer Kommunalabgabengesetz verfassungsrechtlich abgesichert? Unter welchen Voraussetzungen kann eine Regelung für degressive Grundgebühren insbesondere unter sozialen Aspekten gesetzlich verankert werden?**

Es gibt keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Prüfungskriterien für die Verfassungsmäßigkeit von Gebührenmaßstäben, -sätzen oder -höhen ergäben. Ihrem Wesen nach sind Gebühren gleichwohl öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.<sup>5</sup>

Allerdings existieren aus der Verfassung hergeleitete rechtliche Prinzipien, welche die Aufgabenträger bei der Gebührenkalkulation und der Gebührenerhebung berücksichtigen müssen. Als wesentlich gelten der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>6</sup>, das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Grundsatz der Normenklarheit<sup>7</sup>.

Neben den bundesgesetzlich normierten Prinzipien der Gebührenbemessung existieren landesgesetzliche Vorgaben, die die Aufgabenträger bei der Gestaltung von Gebührentatbeständen, Gebührenmaßstäben und der Kalkulation der Gebührenhöhe zu berücksichtigen haben. Das Kostendeckungsprinzip<sup>8</sup> sowie das Prinzip der Leistungsproportionalität<sup>9</sup> sind dem Landesrecht zu entnehmen. Zudem können Gebühren auch zur Verhaltenslenkung<sup>10</sup> der Nutzer dienen.

Bei der Bewertung der vorgenannten Prinzipien ist zwischen freiwilligen Gebühren und Pflichtgebühren zu unterscheiden. Erheben die kommunalen Aufgabenträger Pflichtgebühren<sup>11</sup>, müssen sie allen vorgenannten Prinzipien des Gebührenrechts Rechnung tragen. Das gilt vor allem für das Kostendeckungsprinzip und das Prinzip der Leistungsproportionalität. Beide Prinzipien schließen eine Gebührenbemessung nach sozialen Aspekten grundsätzlich aus. Bei sozialen und kulturellen Einrichtungen hingegen, die freiwillige und

---

<sup>5</sup> Preisner in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 4, Rn. 5, Stand: 16. März 2018, mit Verweis auf BVerfG, B. v. 6. Februar 1979 – 2 BvL 5/76 -, BVerfGE 50, 217 = NJW 1979, 1345.

<sup>6</sup> Identisch mit Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen.

<sup>7</sup> BVerwG, U. v. 12. Juli 2006 – 10 C 9.05 – NVwZ 2006, 1413/1415 Rn. 29 f.

<sup>8</sup> § 12 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG.

<sup>9</sup> § 12 Abs. 4 ThürKAG.

<sup>10</sup> § 6 Abs. 5 Thüringer Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (ThürAGKrWG).

<sup>11</sup> Mit der Erhebung von Pflichtgebühren geht regelmäßig ein Anschluss- und Benutzungszwang einher - im Unterschied zur öffentlichen Einrichtung ohne Benutzungszwang, für deren Nutzung freiwillige Gebühren erhoben werden können.

regelmäßig nicht kostendeckende Gebühren erheben, ist eine soziale Staffelung möglich.<sup>12</sup> So können Gebühren für Kindertagesstätten nach dem Einkommen der Eltern oder der Anzahl betreuter Kinder je Familie gestaffelt werden.

Die einzigen Ausnahmen, degressive Pflichtgebühren bei öffentlichen Einrichtungen mit Benutzungszwang zu erheben, bestehen bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung. Die Zulässigkeit der Gebührendegression beruht dabei auf der Kostendegression. Diese ist Voraussetzung für eine Gebührendegression und entsprechend nachzuweisen.<sup>13</sup> Das gelingt bei leitungsgebundener Infrastruktur regelmäßig, da hier die Leitungsinfrastruktur den überwältigenden (Fix-)Kostenblock verursacht. Die hohen Fixkosten verteilen sich stärker bei steigender Leistungsmenge. Damit sinkt der Fixkostenanteil je Leistungseinheit. Es kommt zu einer Fixkostendegression und sinkenden Grenzkosten.<sup>14</sup>

Bei der Abfallbeseitigung ist dieses Phänomen in nennenswertem Umfang nicht bekannt. Der Fixkostenanteil an der Leistungserstellung ist deutlich geringer als bei anlagekapitalintensiver, leitungsgebundener Versorgungsinfrastruktur. Für die Degression ist grundsätzlich die Anzahl der bereitgestellten und tatsächlich verbrauchten Leistungseinheiten maßgeblich. Im vorliegenden Fall soll die Degression anhand der im Haushalt lebenden Personen erfolgen. Die konkrete Kostendegression ließe sich nur schwer feststellen, da nicht die tatsächliche Inanspruchnahme (Wirklichkeitsmaßstab), sondern die unterstellte Inanspruchnahme (Wahrscheinlichkeitsmaßstab) als Grundlage der Degression dienen würde. Schließlich müsste die Fixkostendegression für jede nach der ersten im Haushalt lebenden Person errechnet werden und in die Gebührenbemessung einfließen. Eine „soziale“ Staffelung oder Degression müsste gleichmäßig über die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen gestaltet sein und für alle Haushalte gleichermaßen gelten. Eine Gebührendegression nur zu Gunsten einer bestimmten Nutzergruppe verstieße gegen den Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG. Zudem wäre der Grundsatz der Leistungsproportionalität verletzt.

Dem Wesen der (Pflicht-)Gebühr als einem speziellen Leistungsentgelt ist der Grundsatz der Kostendeckung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung bei Gleichbehandlung der Gebührenpflichtigen immanent. Der Ausgleich sozialer Anliegen ist hiermit nicht vereinbar.

**Inwiefern kann im Thüringer Kommunalabgabengesetz eine Regelung aufgenommen werden, dass Abfallgebühren verursachergerecht auszurichten sind?**

Die verursachergerechte Kostenverteilung ist Aufgabe und Ziel jeder (Pflicht-)Gebühr. Das Thüringer Kommunalabgabenrecht beinhaltet bereits die Maßgabe, dass die Gebühren nach dem Ausmaß zu bemessen sind, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung oder das kommunale Eigentum benutzen (sog. Verursacherprinzip).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Erenkämpfer in Hinkel/Hofmann/Erenkämpfer, Kommunalabgaben in Thüringen, zu § 12 ThürKAG, Tz. 10.3.

<sup>13</sup> § 12 Abs. 5 Satz 3 ThürKAG.

<sup>14</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen zu Gebührendegression und Lenkungsfunktion.

<sup>15</sup> § 12 Abs. 4 ThürKAG.

**Inwiefern kann im Thüringer Kommunalabgabengesetz eine Regelung aufgenommen werden, dass die Gebühr für die Abfallbeseitigung Anreize zur Abfallvermeidung schaffen soll?**

Das ThürKAG kann lediglich finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung setzen. Darüberhinausgehende Anreize sind Spezialgesetzen wie dem Kreislaufwirtschaftsgesetz auf Bundesebene oder dem Thüringer Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz vorbehalten.

Das ThürKAG enthält bereits ein Instrument, um Anreize zur Abfallvermeidung zu setzen. Die verursachergerechte Kostenverteilung<sup>16</sup> ist ein Anreiz, Abfall zu vermeiden. In dem Maß, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung weniger nutzen, werden sie weniger mit Gebühren für die Abfallentsorgung belastet. Auch das Thüringer Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz schreibt vor, dass die „Gebührenbemessung so zu gestalten ist, dass die Rangfolge der Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung nach § 6 KrWG als Merkmal im Sinne des § 12 Abs. 4 ThürKAG berücksichtigt wird“.<sup>17</sup> Als weiteren wirksamen finanziellen Anreiz zur Abfallvermeidung könnte der Gesetzgeber auch für Abfallgebühren eine Progression vergleichbar mit der für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ins ThürKAG aufnehmen.

Darüberhinausgehende Anreize zur Abfallvermeidung können die Aufgabenträger im Rahmen ihrer kommunalen Verwaltungs- und Satzungshoheit schaffen. Denkbar wären z. B. niedrige Grundgebühren bei entsprechend verursachungsgerechten Leistungsgebühren, unterstützt durch ein Mindestleerungsvolumen, um unsachgemäße Abfallentsorgung zu vermeiden. Auch die stärkere Abfallberatung, Sensibilisierung der Bürger für bessere Abfalltrennung, ein Bonus- bzw. Malus System sowie die Service- und Benutzerfreundlichkeit von Wertstoffhöfen können zur Abfallreduzierung beitragen.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>16</sup> § 12 Abs. 4 ThürKAG.

<sup>17</sup> § 6 Abs. 5 ThürAGKrWG.