

**LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT**



**I M N A M E N D E S
V O L K E S**

B E S C H L U S S

*In dem
Verfassungsbeschwerdeverfahren*

LVG 8/15

des [...],

– Beschwerdeführer –

gegen

*§ 5 Absatz 3a Satz 2 Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Änderung durch
Art. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom
17.12.2014 (GVBl. S. 522)*

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Vizepräsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Goerke-Berzau, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann am 29.08.2016 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522), soweit

diese Änderung das Linearitätsgebot für Abfallgebühren durch eine allgemeine Degressionserlaubnisregelung in § 5 Absatz 3a Satz 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.12.1996, bis zur angegriffenen Änderung zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.06.2014 (GVBl. S. 288, 340), ersetzt.

§ 5 Absatz 3a Satz 2 KAG a. F. lautete seit der Einfügung durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 15.08.2000 (GVBl. S. 526):

2

„Die Gebühren für die Abwasserbeseitigung sowie für die Beseitigung und Verwertung von Abfällen sind grundsätzlich linear zu staffeln; die Abwassergebühren können degressiv bemessen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist.“

Durch Art. 1 Nr. 3 Buchstabe b des Gesetzes zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 erhielt § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG folgende Fassung:

3

„Benutzungsgebühren können insoweit degressiv bemessen werden, als bei zunehmender Leistungsmenge nachweislich eine Kostendegression eintritt.“

Diese Vorschrift steht im Zusammenhang der Maßstäbe für die Erhebung von Benutzungsgebühren in § 5 KAG:

4

§ 5 Benutzungsgebühren

(1) Landkreise und Gemeinden erheben als Gegenleistung die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erforderlichen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtung decken, jedoch nicht überschreiten; Landkreise und Gemeinden können niedrigere Gebühren erheben oder von Gebühren absehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht. Kosten, die aufgrund ungenutzter, die Sicherheitsreserve überschreitender Kapazitäten entstanden sind, dürfen nicht in die Gebührenberechnung einbezogen werden.

(2) Die Kosten der Einrichtung sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.

(2a) [...]

(2b) [...]

(3) Die Bemessung der Gebühren erfolgt unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Inanspruchnahme. Sie kann nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab erfolgen; seine Anwendung darf nicht dazu führen, dass die Gebühr in einem offensichtlichen Mißverhältnis zu der damit abgeholzten Leistung steht, Landkreise und Gemeinden dürfen bei der Gebührenbemessung und bei der Festlegung der Gebührensätze auch zugunsten bestimmter Gruppen von Gebührenpflichtigen soziale Gesichtspunkte berücksichtigen, soweit dar-

an ein öffentliches Interesse besteht. Sie können für die Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Grenzwerte für eine vertretbare Gebührenbelastung festsetzen. Die Erhebung einer Grundgebühr neben der Gebühr nach Satz 1 oder 2 sowie die Erhebung einer Mindestgebühr von bis zu 25 v. H. der verbrauchsabhängigen Kostenanteile bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie der Abfallentsorgung ist zulässig.

(3a) Bei Einrichtungen und Anlagen, die auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen dienen oder bei deren Inanspruchnahme die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen gefährdet werden können, kann die Benutzungsgebühr für die Leistungen so bemessen werden, dass sie Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bietet. **Benutzungsgebühren können insoweit degressiv bemessen werden, als bei zunehmender Leistungsmenge nachweislich eine Kostendegression eintritt.**

[...]

Gemäß § 1 Absatz 1 KAG sind Landkreise und Gemeinden berechtigt, kommunale Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) zu erheben. Gemäß § 2 Absatz 1 KAG dürfen kommunale Abgaben nur auf Grund einer Satzung erhoben werden (Satz 1). „Die Satzung muss den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie die Entstehung und den Zeitpunkt der Fälligkeit der Schuld bestimmen.“ (Satz 2). 5

Der Beschwerdeführer wohnt in Halle und unterliegt der Anwendung der Abfallgebührensatzung der Stadt Halle. Auf ihn wird ein Tarif angewendet, der nach der Zahl der Personen, die das Grundstück bewohnen, nach der Größe des Restmüllbehälters und nach der Abfuhrhäufigkeit bemessen wird. 6

Gegen das am 24.12.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 hat der Beschwerdeführer am 23.12.2015 Verfassungsbeschwerde erhoben. Zur Begründung bringt er vor: Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Insbesondere sei er beschwerdebefugt. Er sei durch die angegriffenen Regelungen selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen. Die Stadt Halle habe bereits angekündigt, von der angegriffenen Bestimmung für die Regelung der Abfallgebühren Gebrauch machen zu wollen. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die gesetzliche Erlaubnis einer degressiven Staffelung der Abfallgebühren verletze das Gleichheitsgebot nach Art. 7 und Art. 8 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf) sowie nach Art. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (GG). Sie diene der ökonomischen Begünstigung der Nutzer großvolumiger Abfallsammelbehälter wie Großwohnanlagen oder Gewerbetreibende. Diese sei durch eine einseitige Berücksichtigung logistischer Vorteile bei zunehmenden Leistungsmengen für den Aufwand der Abfallbeseitigung nicht zu rechtfertigen. Gleichbehandlung verlange eine lineare Gebührenstaffelung oder eine Kostenermittlung im Einzelfall. Daneben rügt der Beschwerdeführer die Verletzung des Staatszieles „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ nach Art. 35 LVerf und 7

Art. 20a GG, der „EUAbfallrichtlinie“ (vgl. die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle, ABl. EG Nr. L 312 S. 3), der §§ 6 ff., 14, 33 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert am 04.04.2016, BGBl. I S. 569), des Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (vom 01.02.2010, GVBl. S. 44, zuletzt geändert am 10.12.2015, GVBl. S. 610) und – sinngemäß – des Rechtsstaatsprinzips (Art. 2 Absatz 1 und 3 LVerf) in Gestalt eines Gebots der Widerspruchsfreiheit mit Blick auf § 5 Absatz 3a Satz 1 KAG.

Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäß,

8

festzustellen, dass § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG in der Fassung des Art. 1 Nr. 3 Buchstabe b des Gesetzes zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) insoweit, als er allgemein eine degressive Staffelung der Abfallgebühren erlaubt, mit Art. 7 und 8 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 3 des Grundgesetzes, Art. 35 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 20a des Grundgesetzes, der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle, den §§ 6 ff., 14, 33 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, dem Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und Art. 2 Absatz 1 und 3 LVerf unvereinbar und nichtig ist.

Hierzu hat die Landesregierung gemäß § 40 Abs. 1 LVerfGG am 13.05.2016 Stellung genommen. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und abgesehen davon für unbegründet.

9

Dem Beschwerdeführer fehle die Beschwerdebefugnis. Er sei durch das angegriffene Landesgesetz nicht unmittelbar betroffen. § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG sei notwendig auf den Vollzug durch die kommunalen Aufgabenträger angelegt. Der Eintritt von Rechtsfolgen aus einer degressiven Bemessung von Nutzungsgebühren sei an eine vorangehende Entscheidung des Satzungsgebers und behördliche Vollziehung geknüpft. Die Regelung eröffne dem kommunalen Aufgabenträger allerdings mehrere Möglichkeiten der degressiven, linearen oder progressiven Bemessung von Gebühren. Es stehe in seinem Ermessen, wie er die Gebührenbemessung ausgestaltet. Das Kommunalabgabengesetz bilde nur die gesetzliche Grundlage für die kommunalen Aufgabenträger zum Erlass von Satzungen, auf deren Basis Abgabenbescheide erlassen werden. Die Erhebung von Abgaben setze das Vorhandensein einer formell und materiell wirksamen Satzung voraus. Durch einen darauf gestützten Abgabenbescheid werde ein Abgabepflichtiger zur Zahlung einer konkreten Abgabe herangezogen. Erst infolge eines Abgabenbescheids und nicht bereits durch die gesetzliche Regelung sei es möglich, dass der Beschwerdeführer unmittelbar in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht beeinträchtigt ist. Die Voraussetzungen, unter denen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des

10

Landesverfassungsgerichts eine unmittelbare Betroffenheit durch ein vollzugsbedürftiges Gesetz ausnahmsweise anzunehmen sei, lägen nicht vor.

Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Art. 8 LVerf rüge, sei eine Betroffenheit in staatsbürgerlichen Rechten nicht dargelegt. **11**

Die übrigen als verletzt gerügten Normen bildeten keinen Prüfungsmaßstab im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht. **12**

Die Verfassungsbeschwerde sei auch unbegründet. Insbesondere liege keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 7 Absatz 1 LVerf vor. Aus Art. 7 Absatz 1 LVerf und dem daraus für das Gebührenrecht abgeleiteten Äquivalenzprinzip lasse sich kein absoluter Vorrang des Prinzips der Leistungsproportionalität gegenüber dem Prinzip der Kostenproportionalität herleiten. Beide Bemessungsprinzipien stünden dem Satzungsgeber zur Auswahl. Indem der Landesgesetzgeber in § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG für die Bemessung von Benutzungsgebühren auch im Bereich der Abfallentsorgung eine Gebührendegression zugelassen habe, habe er sich im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums gehalten. Von der damit eröffneten Möglichkeit einer degressiven Gebührenbemessung könne der Satzungsgeber in verfassungskonformer Weise Gebrauch machen. Eine dem Prinzip der Kostenproportionalität folgende Gebührendegression sei zulässig, wenn bei einem Anstieg der Leistungsmenge die Kosten der Leistungserbringung nicht proportional, sondern relativ schwächer steigen. Diese Voraussetzung sei in den Wortlaut des § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG aufgenommen worden. **13**

Der Landtag hat von einer Stellungnahme nach § 40 Abs. 1 LVerfGG abgesehen. **14**

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. **15**

1. Gemäß Art. 75 Nr. 6 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert am 05.12.2014 (GVBl. S. 494), § 2 Nr. 7 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert am 05.11.2009 (GVBl. S. 525, 526), entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch ein Landesgesetz unmittelbar in seinen Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein. **16**

2. Der Beschwerdeführer ist als natürliche Person beschwerdeberechtigt im Sinne des Art. 75 Nr. 6 LVerf, § 2 Nr. 7 LVerfGG. Dass der Beschwerdeführer seine Verfassungsbeschwerde selbst als „kommunale“ Verfassungsbeschwerde bezeichnet, für die nur Kommunen beschwerdeberechtigt sind (Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 2 Nr. 8, § 51 Absatz 1 LVerfGG), schadet insoweit nicht. **17**

3. Art. 1 Nr. 3 Buchstabe b des Gesetzes zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) ist als Landesgesetz ein tauglicher Beschwerdegegenstand. **18**
4. Die Beschwerdefrist des § 48 LVerfGG ist für die Verfassungsbeschwerde gegen das am 24.12.2014 in Kraft getretene Gesetz mit Einlegung der Verfassungsbeschwerde am 23.12.2015 gewahrt. **19**
5. Dem Beschwerdeführer fehlt die Beschwerdebefugnis. Beschwerdebefugt ist gemäß Art. 75 Nr. 6 LVerf, § 2 Nr. 7, § 47 LVerfGG, wer geltend machen kann, durch das angegriffene Landesgesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar in einem seiner in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verbürgten Grundrechte, grundrechtsgleichen Rechte oder staatsbürgerlichen Rechte verletzt zu sein. **20**
- a. Der Maßstab für die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht und damit auch für die Beschwerdebefugnis ist somit allein die Landesverfassung. Folglich können alle anderen vom Beschwerdeführer herangezogenen Normen des Europarechts, des Bundesrechts und des unterverfassungsrechtlichen Landesrechts die Beschwerdebefugnis nicht begründen. Auch die Staatsziele des Art. 35 LVerf können mit der Verfassungsbeschwerde nicht geltend gemacht werden, da sie keine Grundrechte, grundrechtsgleichen Rechte oder staatsbürgerlichen Rechte begründen (Art. 3 Absatz 3 LVerf). Die gebotene Auslegung nach dem Zweck, zumindest auch die Rechte des einzelnen zu schützen, ergibt für Art. 35 LVerf kein subjektives Recht des einzelnen Bürgers. Das gleiche gilt für eine isolierte Geltendmachung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 2 Absatz 1 und 3 LVerf, das nur im Zusammenhang mit einem Grundrecht, grundrechtsgleichen Recht oder staatsbürgerlichen Recht heranziehbar ist. Als möglicher Maßstab der Verfassungsbeschwerde und damit der Beschwerdebefugnis bleiben allein die Grundrechte aus Art. 7 und 8 LVerf. **21**
- b. Eine Verletzung in den besonderen Gleichheitsrechten aus Art. 8 LVerf hat der Beschwerdeführer nicht dargelegt. Weder staatsbürgerliche Rechte noch der Zugang zu einem öffentlichen Amt werden durch die Regelung von Abfallgebühren betroffen. **22**
- c. Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 7 Absatz 1 LVerf gewährleistet das Recht darauf, dass der Gesetzgeber den einzelnen nicht ohne sachlichen Grund ungleich behandelt. Der Gleichbehandlungsanspruch ist ein tauglicher Maßstab der Verfassungsbeschwerde und damit auch der Beschwerdebefugnis. **23**
- d. Die von Art. 75 Nr. 6 LVerf, § 2 Nr. 7, § 47 LVerfGG geforderte Unmittelbarkeit der Betroffenheit durch das angegriffene Landesgesetz setzt voraus, dass die abstrakt-generelle Regelung im angegriffenen Gesetz bereits ohne Vermittlung durch einen konkret-individuellen Vollzugsakt Rechtsfolgen für die individuelle Rechtsstellung des Beschwerdeführers bewirkt. **24**
- aa. Daran fehlt es in aller Regel bei gesetzlichen Vorschriften, die erst zu einem solchen Vollzugsakt ermächtigen. Ausnahmsweise können auch Normen, die eines Vollzugsakts bedürfen, einen einzelnen unmittelbar in seinen Grundrechten betref- **25**

fen, wenn sie den Vollzugsakt determinieren und es dem Beschwerdeführer nicht zuzumuten ist, seine Grundrechte erst im Wege des Rechtsschutzes gegen den Vollzugsakt mit einer inzidenten Überprüfung seiner gesetzlichen Grundlage, gegebenenfalls einschließlich einer konkreten Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht, geltend zu machen. Voraussetzung für die unmittelbare Betroffenheit durch ein Gesetz ist jedenfalls, dass es die Beeinträchtigung der Grundrechte des Beschwerdeführers determiniert. Danach fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit und folglich an der Beschwerdebefugnis, solange das Gesetz eine grundrechtskonforme Anwendung offenlässt.

bb. § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG determiniert keine den Beschwerdeführer in seinem Gleichheitsanspruch belastenden Rechtsfolgen. Der Gebührenmaßstab wird für den einzelnen, also auch für den Beschwerdeführer, jeweils erst durch die Gebührensatzung nach § 2 Absatz 1 KAG normativ festgelegt. Rechtsschutz gegen den Gebührenmaßstab hat er demnach gegen die Gebührensatzung und den sie anwendenden Gebührenbescheid zu suchen. § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG verpflichtet den Satzungsgeber nicht, die Abfallgebühren degressiv zu staffeln. Vielmehr kann der Satzungsgeber aufgrund der ihm ersichtlichen Bestimmungsumstände für die Kosten und die erbrachte Leistung einen degressiven, linearen oder progressiven Maßstab festlegen. Die dabei angestellten, gleichheitsrelevanten Erwägungen steuert § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG nur in der Hinsicht, dass eine degressive Gebührenbemessung den Nachweis einer Kostendegression bei zunehmender Leistungsmenge voraussetzt. Diese Maßgabe kann der einzelne Gebührenschuldner unter Berufung auf die Maßstäbe des Anspruchs auf Gleichbehandlung im Rechtsschutz gegen die Gebührensatzung und ihre Anwendung geltend machen. Schon angesichts dieser gesetzlichen Bindung des Satzungsgebers kann nicht davon die Rede sein, dass § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG eine gleichheitswidrige Gebührenbemessung determiniere.

26

cc. Die Geltendmachung einer Verletzung des Gleichbehandlungsanspruchs aus Art. 7 LVerf setzt außerdem die Darlegung voraus, dass die gerügte Ungleichbehandlung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Das Maß der typischerweise für eine gebührenpflichtige Verwaltungsleistung aufzuwendenden Kosten ist ein grundsätzlich mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbarter Differenzierungsmaßstab für Gebühren. § 5 Absatz 3a Satz 2 KAG nimmt ihn für eine degressive Gebührenbemessung ausdrücklich auf. Nach der gesetzlichen Regelung dürfen andere Gebührenschuldner gegenüber dem Beschwerdeführer nur dann im Verhältnis zur Leistungsmenge – wie auch immer der Satzungsgeber diese jeweils bestimmt – unterproportional belastet werden, wenn bei zunehmender Leistungsmenge nachweislich eine Kostendegression eintritt. Die mit der Berufung auf den Gleichheitssatz geltend gemachte Erwartung, bei einer leistungsmengenproportionalen Belastung der anderen Gebührenschuldner selbst entlastet zu werden, richtet sich unter dieser Bedingung auf eine Querfinanzierung der bei Inanspruchnahme geringerer Leistungsmengen aufgewendeten relativ höheren Kosten. Hierauf gibt der Gleichheitssatz keinen Anspruch. Die Berufung auf den Gleichheitssatz vermag somit auch unter die-

27

sem Gesichtspunkt eine Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers nicht zu begründen.

Mangels Beschwerdebefugnis ist die Verfassungsbeschwerde somit unzulässig. **28**

III.

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **29**

IV.

Die Entscheidung ergeht gemäß § 21 Abs. 1 LVerfGG durch einstimmigen Beschluss. **30**

Franzkowiak

Dr. Eckert

Gemmer

Goerke-Berzau

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann