

# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 10 C 4.04  
OVG 12 A 11962/03

Verkündet  
am 1. Dezember 2005  
Pforte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 1. Dezember 2005  
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts H i e n  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht V a l l e n d a r , Prof. Dr. R u b e l ,  
Prof. Dr. E i c h b e r g e r und Dr. N o l t e

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts  
Rheinland-Pfalz vom 15. März 2004 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I.

**<rd nr="1"/>**Mit ihrer Klage wendet sich die Klägerin dagegen, dass ihre Rechtsvorgängerin, die S. GmbH, für das Jahr 1999 zu Benutzungsgebühren für die kommunale Abfallentsorgung herangezogen worden ist.

**<rd nr="2"/>**Die Klägerin betreibt in S. eine Verkaufsfiliale für Backwaren, die sie in L. produziert. In der Filiale anfallende Abfälle werden dort vorsortiert, wobei ein Restabfallsack mit Kehricht, Putzutensilien, Pausenresten der Verkäuferinnen, fettbeschmutztem Backpapier sowie von Kunden zurückgelassenen Abfällen befüllt wird. Sämtliche Abfälle werden täglich zur Produktionsstelle in L. verbracht und dort von einer Entsorgungsfirma in M. übernommen. Das seit 1998 der Filiale in S. zur Verfügung gestellte Restmüllgefäß mit 60 Liter Fassungsvermögen wird von der Klägerin und wurde von ihrer Rechtsvorgängerin nicht genutzt.

**<rd nr="3"/>**Mit Bescheid vom 2. Februar 2000 zog der beklagte Landkreis die Rechtsvorgängerin der Klägerin für das Jahr 1999 zu einer Benutzungsgebühr für die Abfallentsorgung in Höhe von 114 DM heran. Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Kreisrechtsausschuss des Landkreises mit Bescheid vom 19. November 2002 zurück.

<rd nr="4"/>Die daraufhin erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Der Restabfallsack sei entgegen der Ansicht der Klägerin Abfall zur Beseitigung, den sie dem Beklagten zu überlassen habe. Die Erhebung einer Grundgebühr sei schon deswegen gerechtfertigt, weil der Beklagte durch die Vorhaltung des Restmüllgefäßes, das regelmäßige Anfahren des Grundstücks mit einem Entsorgungsfahrzeug und die übrigen abfallrechtlichen Vorhaltungen eine gebührenpflichtige Leistung erbracht habe. Angesichts der Überlassungspflicht für Beseitigungsabfälle, komme es nicht darauf an, ob das Restmüllgefäß tatsächlich genutzt worden sei. Auch die von der Klägerin unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und des Äquivalenzprinzips gegen die Gebührenerhebung erhobenen Einwände gingen fehl.

<rd nr="5"/>Die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Die vom Beklagten herangezogenen satzungsrechtlichen Bestimmungen zur Gebührenerhebung seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Ein Verstoß gegen das auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende und insbesondere im Abgabenrecht bedeutsame Gebot der Normenklarheit und den Grundsatz der Bestimmtheit liege nicht vor. Die bloße Auslegungsbedürftigkeit eines Abgabentatbestandes nehme diesem nicht die rechtsstaatlich notwendige Bestimmtheit. Die Satzung des beklagten Landkreises über die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Abfallentsorgung (AGS) vom 20. November 1997, zuletzt geändert durch Satzung vom 23. Februar 1999, knüpfe hinsichtlich des Beginns der Gebührenschuld insgesamt an die in § 13 Abs. 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) normierte Überlassungspflicht an. Eine grundsätzlich zulässige deklaratorische Wiedergabe des Bundesrechts sei ebenso den Vorschriften zur näheren Ausgestaltung des Umfangs der Verwertungs- und Beseitigungspflicht sowie des Anschlusszwangs in der Satzung über die Vermeidung, Verwertung und sonstige Entsorgung von Abfällen im beklagten Landkreis vom 20. November 1997 (AWS) zu entnehmen. § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG beschränke für Abfälle aus anderen Bereichen als privaten Haushaltungen die für diesen Bereich insgesamt auferlegte Überlassungspflicht auf Abfälle zur Beseitigung. Dieser vorgegebene Rahmen der Überlassungspflicht, von dem die Bestimmung des Gebührentatbestandes abhängt, möge zwar hinsichtlich der Frage, ob Abfälle überhaupt und ggf. welche Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen seien, zu Rechtsanwendungsproblemen führen. Die Beantwortung dieser Frage sei jedoch möglich, wenn

auch die Konkretisierung dessen, was Abfall zur Beseitigung sei, im Einzelfall hohe Anforderungen an die Sachaufklärung stellen möge.

**<rd nr="6"/>**Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Beklagte in § 6 Abs. 1 AGS von zwölf Mindestentleerungen ausgehe, sei kein Verstoß der Satzungsregelungen gegen Bundesrecht erkennbar. Die entsorgungspflichtige Körperschaft habe ein weites Ermessen, innerhalb dessen sie bei der Ausgestaltung des Gebührensystems auf unterschiedliche Maßstäbe zurückgreifen und auf verschiedene Gesichtspunkte abstellen könne. Sie habe neben dem Erfordernis, zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung anzuhalten, nach § 7 Abs. 1 Satz 4 des Kommunalabgabengesetzes (KAG Rhld.-Pf.) auch zahlreiche andere Kriterien zu berücksichtigen, die einer Gebührendifferenzierung je nach Menge der tatsächlich anfallenden Abfälle entgegenstehen könnten. Die Einbeziehung von zwölf Entleerungen eines nur 60 Liter großen Abfallbehältnisses widerspreche nicht dem seitens des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vorgegebenen Lenkungszweck, weil bei der Berechnung der anfallenden Gebühren durchaus eine gewisse Mindestinanspruchnahme unterstellt werden dürfe. In ihrer Gesamtheit biete die Gebührengestaltung des Beklagten hinreichend Anreize zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Höhe der zu zahlenden Gebühr vom Gebührenpflichtigen durch die Wahl des vorzuhaltenden Behältervolumens und durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Zusatzentleerungen beeinflusst werden könne.

**<rd nr="7"/>**Die Erhebung der Gebühr sei auch nicht aus abgabenrechtlichen Grundsätzen zu beanstanden. Die Überlassungspflicht hinsichtlich der Abfälle zur Beseitigung rechtfertige die Erhebung einer Grund- und Mindestgebühr, ohne dass es auf die tatsächliche Inanspruchnahme ankomme. Die in § 6 Abs. 2 AGS festgesetzte Jahresgrundgebühr in Höhe von 114 DM beinhalte sowohl Elemente einer Grund- als auch einer Mindestgebühr. In Bezug auf den Anteil der Gebühr, der sich auf das Vorhalten des tatsächlich bereitgestellten Abfallgefäßes beziehe, handele es sich um eine Grundgebühr, mit der die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Abfallentsorgungseinrichtung entstehenden Kosten abgegolten werden sollten. Durch die Bereitstellung des 60-Liter-Abfallgefäßes halte der Beklagte die Lieferungs- und Betriebsbereitschaft seiner Abfallentsorgungseinrichtung auch tatsächlich vor. Darüber hinaus werde durch die Abgeltung der ebenfalls in der Gebühr enthal-

tenen zwölf Entleerungen eine Mindestgebühr erhoben. Üblicherweise werde unter einer Mindestgebühr allerdings eine Benutzungsgebühr verstanden, die für die (wenn auch geringfügige) tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zur Deckung sämtlicher mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten erhoben werde. Dennoch sei vorliegend die Erhebung einer Mindestgebühr auch ohne eine tatsächliche Inanspruchnahme zulässig, wenn der Abfall als Abfall zur Beseitigung dem Beklagten als dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen werden müsse.

<rd nr="8"/>Die satzungsrechtlichen Bestimmungen des Beklagten setzten für die Annahme eines gebührenrechtlich relevanten Benutzungsverhältnisses das Vorliegen von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG voraus. Sobald die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt würden, entstehe die Verpflichtung zur Überlassung der anfallenden Abfälle zur Beseitigung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Diese bundesgesetzliche Überlassungspflicht, die sich insoweit nicht von der in § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG normierten Überlassungspflicht von Erzeugern oder Besitzern von Abfällen aus privaten Haushaltungen unterscheide, begründe bereits die Pflicht zur Nutzung der öffentlichen Einrichtung der Abfallentsorgung des Beklagten. Unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG wandle sich die nach diesem Gesetz bestehende Grundpflicht, Abfälle entweder gemäß § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG zu verwerten oder aber gemäß § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG zu beseitigen, in eine Überlassungsverpflichtung um. Derjenige, der zur Überlassung der Abfälle verpflichtet sei, müsse und dürfe eine Eigenentsorgung nicht mehr vornehmen, weil in diesem Fall bereits von einer rechtswidrigen Beseitigung auszugehen sei. Es entstehe ein Anspruch gegenüber dem Entsorgungsträger auf Übernahme der von der Überlassungspflicht erfassten Abfälle nach § 15 KrW-/AbfG. Das im Begriff der Inanspruchnahme vorhandene subjektive Element werde durch die objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Überlassung ersetzt. Daher sei auf die "Freiwilligkeit der Inanspruchnahme" nicht abzustellen. Für die Erhebung der Gebühr bedürfe es auch keines weiteren Vollzugsaktes zur Durchsetzung der Überlassungspflicht durch die entsorgungspflichtige Körperschaft. Dieses Ergebnis werde auch dadurch bestätigt, dass anderenfalls diejenigen Gebührenschuldner, die ihrer gesetzlich normierten Überlassungspflicht Fol-

ge leisteten, schlechter gestellt würden als diejenigen, die ihrer Überlassungspflicht rechtswidrig nicht nachkämen.

<rd nr="9"/>Die erhobene Jahresgebühr verstoße auch nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz oder das Äquivalenzprinzip. Die Gleichstellung der Abfallerzeuger aus sonstigen Herkunftsbereichen mit den Privathaushalten und gemischt genutzten Grundstücken sei unbedenklich. Das gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Beklagte bei der Gebührenberechnung das mit 60 Litern Fassungsvermögen kleinste Abfallbehältnis berücksichtigt habe und auch die Leerungsfrequenz derjenigen eines Kleinsthaushaltes entspreche. Schließlich seien Gesichtspunkte, die Anlass zu einem Verstoß gegen den Typisierungsgrundsatz geben könnten, weder vorgetragen noch ersichtlich.

<rd nr="10"/>Die Klägerin sei zu der veranlagten Jahresgrundgebühr heranzuziehen, weil sie hinsichtlich des Restabfallsackes nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG überlassungspflichtig sei. Bei dem Restabfallsack, in dem sich nach dem unwidersprochen gebliebenen Vermerk des Beklagten vom 5. Februar 1997 Kehricht, Putzutensilien, Pausenreste der Verkäuferinnen, fettbeschmutztes Backpapier sowie von Kunden zurückgelassene Abfälle befänden, handele es sich insgesamt um Abfall zur Beseitigung. Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. Juni 2000 - BVerwG 3 C 4.00 - (Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 6) ausgeführt, dass Abfälle, die ohne Verstoß gegen Trennungsgebote vermischt worden seien, dann nicht als Abfälle zur Beseitigung gälten, wenn sie sowohl überwiegend verwertbar seien als auch einer Verwertung zugeführt würden. Dieser Entscheidung habe die Frage der zulässigen Entsorgung eines hausmüllähnlichen Gewerbeabfallgemischs zugrunde gelegen, welches unstreitig in einem Anteil von ca. 75 % für eine stoffliche Verwertung geeignet gewesen sei. Da der Restabfallsack der Klägerin tatsächlich kein Abfallgemisch in diesem Sinne enthalte, sei diese Rechtsprechung vorliegend nicht anwendbar. Dies folge bereits aus dem von der Klägerin in allen ihren Filialen verfolgten Abfallkonzept. Sie sortiere und trenne den anfallenden Abfall vor Ort und verbringe diesen, ebenfalls getrennt, täglich zu ihrer Produktionsstätte. Eine Vermischung von Abfällen werde gerade vermieden. Der Restabfallsack enthalte - wenn überhaupt - nur einen verschwindend geringen Anteil von Abfall zur Verwertung. Dies allein rechtfertige jedoch nicht die Annahme, der Inhalt des Restabfallsa-

ckes sei insgesamt als Abfall zur Verwertung einzustufen. Dem stehe auch nicht das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. März 2003 - BVerwG 7 C 1.02 - (Buchholz 451.90 Sonstiges Europäisches Recht Nr. 192) zu Fragen der innergemeinschaftlichen Abfallverbringung entgegen.

**<rd nr="11"/>** Mit ihrer Revision rügt die Klägerin die Verletzung formellen und materiellen Bundesrechts und beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. März 2004 und des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 16. Juli 2003 zu ändern und den Gebührenbescheid des Beklagten vom 2. Februar 2000 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 19. November 2002 aufzuheben.

**<rd nr="12"/>** Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

**<rd nr="13"/>** Er verteidigt das angefochtene Berufungsurteil und tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

## II.

**<rd nr="14"/>** Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin ohne Verstoß gegen Bundesrecht zurückgewiesen.

**<rd nr="15"/>** 1. Die von der Revision erhobenen Verfahrensrügen bleiben ohne Erfolg.

**<rd nr="16"/>** a) Die Klägerin meint, gerade bei kleinen Betrieben könnten die restlichen Abfälle zur Beseitigung einen Umfang haben, der weder ein 60-Liter-Abfallgefäß noch zwölf Leerungen im Jahr erforderlich mache. Da dies von ihr bereits in erster Instanz vorgetragen worden sei, habe das Berufungsgericht nicht zu der Feststellung gelangen dürfen, Gesichtspunkte, die einen Anhalt für einen Verstoß der Gebühr gegen den Typisierungsgrundsatz geben könnten, seien weder vorgetragen

worden noch sonst ersichtlich (UA S. 12). Dem Oberverwaltungsgericht habe sich vielmehr diesbezüglich eine weitere Sachaufklärung aufdrängen müssen. Dem ist nicht zu folgen.

**<rd nr="17"/>**Die von der Klägerin beanstandete Aussage des Berufungsurteils steht in einem inneren Zusammenhang mit der Feststellung der Vorinstanz, der Beklagte habe bei der Gebührenberechnung das mit 60 Litern Fassungsvermögen kleinste Abfallbehältnis berücksichtigt und auch die Leerungsfrequenz entspreche derjenigen eines Kleinsthaushaltes. Dies ist ein Gedankengang, den die Vorinstanz unverändert aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts übernommen hat (dort UA S. 15). Hintergrund ist - worauf der Beklagte in seiner Revisionserwiderung unwidersprochen hinweist - der Umstand, dass mit zwölf Leerungen im Jahr bei einem 60-Liter-Behälter umgerechnet ein Abfallvolumen von weniger als 14 Litern pro Woche zu bewältigen ist. Nach den in der Vollzugspraxis gesammelten Erfahrungen bewegt sich das durchschnittliche Abfallaufkommen eines Privathaushalts in dieser Größenordnung (vgl. *Kibele*, NVwZ 2003, 22 <28>; *Schink*, NuR 2003, 343 <348>, jeweils m.w.N.). Die Argumentation der Klägerin ging im Berufungsverfahren lediglich dahin, dass im Hinblick auf das abfallrechtliche Verwertungsgebot die in kleinen Betrieben anfallenden Abfälle zur Beseitigung nicht einmal dieses Abfallaufkommen erreichen könnten. Ohnehin könne der Typisierungsgrundsatz eine Ungleichbehandlung nur dann rechtfertigen, wenn nicht mehr als 10 % aller Fälle diesem "Typ" widersprächen; es reiche dagegen nicht aus, wenn nur in der überwiegenden Anzahl von Betrieben ein ausreichendes Abfallvolumen anfalle. Eine Beweisanregung hatte die Klägerin mit diesem Vortrag nicht verbunden.

**<rd nr="18"/>**Die Vorinstanz hat sich zu der von der Klägerin angesprochenen 10 %-Regel nicht geäußert. Sie ist in diesem Punkt vielmehr stillschweigend von einer abweichenden materiellrechtlichen Auffassung ausgegangen. Darauf deutet insbesondere die an anderer Stelle (UA S. 9) zu findende Aussage der Vorinstanz hin, bei der Berechnung der anfallenden Gebühren dürfe "durchaus eine bestimmte Mindestinanspruchnahme unterstellt werden". Damit gibt die Vorinstanz zu erkennen, dass aus ihrer Sicht bei einer Gebühr, die als Mindestgebühr erhoben wird, weitere Differenzierungen des Gebührenmaßstabs entbehrlich sind, weil in dem genannten Bereich zu verzeichnende Schwankungen des Abfallvolumens im Bagatellbereich liegen



und vernachlässigt werden dürfen. Wenn sich die Revision demgegenüber auf Aussagen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruft, die darauf hinauslaufen, die Typengerechtigkeit von Abgaben nach der 10 %-Regel zu beurteilen (vgl. z.B. Beschluss vom 19. September 1983 - BVerwG 8 N 1.83 - Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 22 S. 15; Beschluss vom 25. März 1985 - BVerwG 8 B 11.84 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 53 S. 39; Urteil vom 1. August 1986 - BVerwG 8 C 112.84 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 59 S. 54), übersieht sie im Übrigen, dass diese Entscheidungen jeweils auf Besonderheiten abstellen, die für das Wasser- und Abwasserabgabenrecht kennzeichnend sind. Dort ist in der Regel eine Gestaltung der Abgaben unproblematisch möglich, die sich ausgeprägt an der Benutzungsintensität ausrichtet; die Zahl der "Ausnahmen", bei denen eine darauf bezogene Differenzierung entfällt, kann ohne unangemessenen Erhebungstechnischen Aufwand gering gehalten werden, wobei die Grenze hierfür bei etwa 10 % liegen mag. Auf das Abfallgebührenrecht sind diese Aussagen aber nicht uneingeschränkt übertragbar. Dies gilt zumindest solange, wie die hier verwendeten Gebührenmaßstäbe, die bislang eine stark pauschalierende Erhebungstechnik berücksichtigen, sich nicht wesentlich weiter einem Wirklichkeitsmaßstab angenähert haben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. November 2001 - BVerwG 9 B 50.01 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 95 <insoweit nicht abgedruckt>). Dies mag für die Vorinstanz ein Grund mehr gewesen sein, die von der Klägerin ins Feld geführte gegenteilige Argumentation als so wenig tragfähig zu erachten, dass sich eine ausdrückliche Stellungnahme erübrigt.

<rd nr="19"/>Auf Einwände gegen diese materiellrechtliche Position kann die Aufklärungsrüge jedenfalls nicht gestützt werden. Die Frage, ob das vorinstanzliche Verfahren an einem Mangel leidet, beurteilt sich nach dem materiellrechtlichen Standpunkt der Tatsacheninstanz, selbst wenn dieser Standpunkt Bedenken unterliegen sollte (vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1996 - BVerwG 11 B 150.95 - Buchholz 424.5 GrdstVG Nr. 1 S. 1). Letzteres trifft hier nicht einmal zu. Unter diesen Gegebenheiten stellt es keinen Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO dar, wenn die Vorinstanz ohne weitere Sachaufklärung davon ausgegangen ist, es halte sich noch im Rahmen des Grundsatzes der Typengerechtigkeit, wenn für Gewerbebetriebe das Abfallvolumen eines privaten Kleinsthaushaltes als Maßstab für die Gebührenbemessung gewählt worden ist.

**<rd nr="20"/>**b) Die Klägerin rügt, das Berufungsgericht habe ihre wiederholten Hinweise auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2000 - BVerwG 11 C 7.00 - (BVerwGE 112, 297) unbeachtet gelassen. Dort habe das Bundesverwaltungsgericht über die Zulässigkeit von Grundgebühren im Hausmüllbereich entschieden und hervorgehoben, bei anderen Abfällen verbleibe es bei dem in § 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG normierten Verursacherprinzip und damit bei der vorrangigen Entsorgungsverantwortung der Abfallbesitzer; deshalb verbiete die Einheit der Rechtsordnung es dem Satzungsgeber, "sich für eine gebührenrechtliche Lenkungswirkung zu entscheiden, die dem Gebührenpflichtigen ein Verhalten abverlangt, das einer Regelung des Bundesgesetzgebers widerspricht" (a.a.O. S. 306). Das Berufungsgericht habe in seinem Urteil die damit unvereinbare These formuliert, der entsorgungspflichtigen Körperschaft verbleibe bei der Ausgestaltung des Gebührensystems ein weites Ermessen (UA S. 9). Damit sei das Berufungsgericht ohne Begründung von der durch Parteivorbringen in Bezug genommenen höchstrichterlichen Rechtsprechung abgewichen; denn die in § 6 Abs. 1 AGS vorgesehene "Jahresgrundgebühr" entfalte eine dem Abfallrecht des Bundes widersprechende Lenkungswirkung. Die damit erhobene Gehörsrüge geht fehl.

**<rd nr="21"/>**Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt vom Gericht, den Sachvortrag der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 20. November 1995 - BVerwG 4 C 10.95 - Buchholz 310 § 108 VwGO Nr. 267 S. 22). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass dies bei der Entscheidungsfindung geschehen ist, und zwar auch dann, wenn einzelne Ausführungen der Beteiligten in den Entscheidungsgründen nicht gewürdigt werden. Aus Art. 103 Abs. 1 GG und § 108 Abs. 2 VwGO folgt nämlich noch keine Pflicht des Gerichts, jedes Vorbringen im Einzelnen zu bescheiden (stRspr des Bundesverfassungsgerichts, vgl. etwa BVerfGE 86, 133 <146>; 87, 363 <392>). Das Gericht ist nicht verpflichtet, auf sämtliche Tatsachen und Rechtsansichten einzugehen, die im Laufe des Verfahrens von der einen oder anderen Seite zur Sprache gebracht worden sind (vgl. BVerfGE 96, 205 <217>). Um einen Verfahrensmangel anzunehmen, müssen im Einzelfall besondere Umstände deutlich machen, dass der Sachvortrag eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder bei der Entscheidung ersichtlich nicht in Erwägung gezogen worden ist. Besondere Umstän-

de dieser Art liegen nicht vor, wenn das Gericht Ausführungen eines Beteiligten außer Betracht lässt, die nach seinem Rechtsstandpunkt unerheblich oder offensichtlich unsubstantiiert sind (vgl. BVerfGE 70, 288 <293 f.>; ebenso Kammerbeschluss vom 6. August 2002 - 2 BvR 2357/00 - NVwZ-RR 2002, 802 <803>). Letzteres ist hier anzunehmen.

**<rd nr="22"/>**Das Berufungsgericht hat das von der Klägerin angesprochene Urteil des Senats vom 20. Dezember 2000 in einem anderen Zusammenhang selbst zitiert (UA S. 10), ist auf die dortigen Ausführungen zu den abfallrechtlichen Grenzen einer gebührenrechtlichen Lenkungswirkung aber nicht eingegangen. Es begnügt sich insoweit mit dem Hinweis, dass ein Widerspruch zu dem seitens des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vorgegebenen Lenkungszweck nicht anzunehmen sei, "da bei der Berechnung der anfallenden Gebühren durchaus eine bestimmte Mindestinanspruchnahme unterstellt werden darf" (UA S. 9). Die Vorinstanz geht somit unausgesprochen davon aus, dass typischerweise in jedem Gewerbebetrieb, auch wenn dieser seiner Pflicht zur Abfallvermeidung und -verwertung ordnungsgemäß genügt, dennoch in geringem Umfang Abfälle zur Beseitigung anfallen. Dementsprechend unterscheidet sich ein Gewerbebetrieb in dieser Hinsicht nicht grundlegend von einem Privathaushalt. Eine Gebührenregelung, die insoweit zur Gleichstellung der Abfallerzeuger aus sonstigen Herkunftsbereichen mit den Privathaushalten führt, ist rechtlich unbedenklich. Wie noch zu erläutern sein wird (unten 2. b) ff)), kann die Erhebung einer Mindestgebühr für das mit 60 Litern Fassungsvermögen kleinste Abfallbehältnis, das ebenso jeder Privathaushalt braucht, um bei jährlich zwölf Entleerungen ein Minimum an Abfällen ordnungsmäßig zu entsorgen, schon deswegen keine unzulässige Lenkungswirkung entfalten, weil unter diesen Umständen von einem relevanten ökonomischen Anreiz, noch verwertbare Abfälle des Gewerbebetriebs dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen, keine Rede sein kann.

**<rd nr="23"/>**Dass diese - die Entscheidung der Vorinstanz im Ergebnis tragenden - Überlegungen im Widerspruch zu Aussagen stehen, die der erkennende Senat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2000 zum Abfallrecht gemacht hat, ist nicht ersichtlich. Dieser hat dort nämlich lediglich zum Ausdruck gebracht, dass eine Gebührenregelung unzulässig wäre, die eine Entscheidung des Bundesgesetzgebers "konter-

kariert", private Abfallerzeuger oder Abfallbesitzer von einem abfallrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang auszunehmen (a.a.O. S. 306). Speziell für einen teilweisen Gebührenverzicht bei der Biotonne hat der erkennende Senat dies verneint, ohne in diesem Zusammenhang zu der Frage Stellung zu nehmen, unter welchen Voraussetzungen gewerbliche Siedlungsabfälle durch kommunale Satzungen einem Anschluss- und Benutzungszwang und einer daran anknüpfenden Gebührenregelung unterworfen werden dürfen. Weitergehende Schlussfolgerungen, wie sie die Klägerin aus dem Urteil vom 20. Dezember 2000 herleiten möchte, sind demnach dieser Entscheidung offensichtlich nicht zu entnehmen. Es bedeutet keine Verletzung des rechtlichen Gehörs, wenn das Berufungsgericht darauf verzichtet hat, dies zu erläutern.

**<rd nr="24"/>**2. Ebenso zu Unrecht rügt die Revision eine Verletzung materiellen Bundesrechts.

**<rd nr="25"/>**a) Da dem Revisionsgericht nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO eine Nachprüfung der in Anwendung von Landesrecht gewonnenen Auslegungsergebnisse im Grundsatz versagt ist, erhebt die Revision gegen die diesbezüglichen Aussagen der Vorinstanz den Willkürvorwurf. Der Versuch, damit einen bundesrechtlichen Maßstab aufzuzeigen, der doch zu einer Korrektur der Auslegung des Landesrechts führt, hat keinen Erfolg.

**<rd nr="26"/>**Zur Begründung ihres Willkürvorwurfs macht die Revision geltend, Wortlaut und Inhalt der § 4 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und 2 AGS gäben nichts dafür her, dass das Bestehen einer Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG maßgeblicher Gebührentatbestand i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG Rhld.-Pf. sei. Ebenso willkürlich sei die Anwendung des § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG Rhld.-Pf. durch das Berufungsgericht. Nach der genannten Vorschrift könnten Benutzungsgebühren nur "als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen" erhoben werden. Im Widerspruch hierzu halte das Berufungsgericht im vorliegenden Fall aber eine Gebührenerhebung ohne eine tatsächliche Inanspruchnahme der Abfallentsorgungseinrichtung des Beklagten für zulässig, obwohl in der Rechtsprechung allgemein anerkannt sei, dass das Bestehen eines Anschluss- und Benutzungszwangs

zwangs für sich genommen nicht ausreiche, um die Erhebung von Benutzungsgebühren zu rechtfertigen. Diese Argumentation überzeugt nicht.

**<rd nr="27"/>** Dem Vorwurf der Willkür, die gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, setzt sich eine gerichtliche Entscheidung erst dann aus, wenn sie unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht und die Rechtslage deshalb in krasser Weise verkannt wurde (vgl. BVerfGE 89, 1 <13 f.>; Beschluss vom 31. März 1998 - 1 BvR 2008/97 - NJW 1998, 2583; BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2003 - BVerwG 9 B 64.02 - juris Rn. 6). Ob die Entscheidung eines Gerichts auf Willkür beruht, kann nur anhand der besonderen Umstände des Einzelfalls beurteilt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2005 - 2 BvR 625/01 - NJW 2005, 3410 <3411>). Von Willkür kann dann nicht gesprochen werden, wenn das Gericht sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jeder Grundlage entbehrt (vgl. BVerfGE 87, 273 <278 f.>; 96, 189 <203>). Das Berufungsgericht hat seine Auslegung des einschlägigen Landesrechts ausführlich und nachvollziehbar begründet. Die von der Revision hieran geübte Kritik zeigt nicht auf, dass das dabei gefundene Auslegungsergebnis rechtlich nicht zumindest vertretbar ist. Die vom Berufungsgericht angestrebte inhaltliche Übereinstimmung zwischen dem kommunalen Satzungsrecht und den bundesrechtlichen Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes widerstreitet nicht offenkundig dem einschlägigen Landesgebührenrecht. Das gilt auch für die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG Rhld.-Pf., deren Wortlaut keineswegs eindeutig für das von der Revision gewünschte Ergebnis der Rechtsanwendung spricht. Soweit die Revision Gegenteiliges aus dem Bundesrecht - etwa dem Äquivalenzprinzip - entnehmen will, ist ihr Rechtsverständnis ohnehin fehlerhaft.

**<rd nr="28"/>** b) Materielles Bundesrecht hält die Revision für verletzt, weil gegen das Berufungsurteil der Vorwurf zu erheben sei, Vorgaben des Abfallrechts verletzt zu haben. Zwar habe die Vorinstanz versucht, einen inneren Widerspruch zwischen dem Satzungsrecht des Beklagten und den Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu vermeiden. Mit diesem Ziel habe sie das Satzungsrecht so ausgelegt, dass es eine deklaratorische Übernahme der abfallrechtlichen Vorgaben beinhalten solle. Dabei sei aber nicht beachtet worden, dass der Vorrang der Abfallver-

wertung, den das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz statuiert habe, im Ergebnis ein rechtliches Hindernis darstelle, gewerblichen Siedlungsabfall einem satzungsrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang und einer daran anknüpfenden Gebührenregelung zu unterwerfen. Dies gelte zumindest dann, wenn das Satzungsrecht vom Berufungsgericht so ausgelegt werde, dass gewerbliche Abfallerzeuger ohne vorherige Regelung in einer Einzelanordnung nach § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG, die in eine andere Behördenzuständigkeit falle, eine Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG treffe. Dieser Einwand gegen den Geltungsanspruch des Satzungsrechts hält auch unter Einbeziehung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Ebenso wenig tragfähig erweist sich die Rüge, mit der die Revision eine mit dem Abfallrecht kollidierende Lenkungswirkung der Mindestgebühr geltend macht.

**<rd nr="29"/>**aa) Das Berufungsurteil (UA S. 11) geht davon aus, dass bereits Satz 2 des § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG durch seine Bezugnahme auf den dortigen Satz 1 beim Vorliegen von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen "eine Verpflichtung zur Überlassung der anfallenden Abfälle zur Beseitigung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger" entstehen lässt. Diese bundesrechtliche Überlassungspflicht, die sich insoweit nicht von der Überlassungspflicht von Erzeugern und Besitzern von Abfällen aus privaten Haushaltungen unterscheidet, begründet bereits die Pflicht zur Nutzung der kommunalen Abfallentsorgung. Entgegen der Auffassung der Revision ist diese Auslegung des Bundesrechts nicht zu beanstanden.

**<rd nr="30"/>**Die Normierung der Überlassungspflicht in § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG steht in einem engen Zusammenhang mit der in § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG statuierten Grundpflicht des Abfallerzeugers/-besitzers, Abfälle, die nicht verwertet werden, gemeinwohlverträglich zu beseitigen (vgl. § 10 Abs. 1 KrW-/AbfG). Wie das Berufungsgericht zutreffend ausführt, wandelt sich diese Beseitigungspflicht unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG auch speziell bei gewerblichen Siedlungsabfällen in eine Überlassungsverpflichtung um. Sobald der Abfallerzeuger/-besitzer zur Überlassung verpflichtet ist, darf er eine Eigenentsorgung nicht (mehr) vornehmen. Im Rahmen der Kompetenz des Bundes, die "Abfallbeseitigung" (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Art. 72 Abs. 2 GG) und das "Recht der Wirtschaft" (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) in Abgrenzung zum Kommunalrecht der Länder gesetzlich zu re-



geln, wird allerdings nur das "Ob" der Überlassung dieser Abfälle im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz abschließend geregelt, während die kommunale Satzungsbefugnis für das "Wie" der Abfallüberlassung unberührt bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6.04 - Buchholz 451.221 § 12 KrW-/AbfG Nr. 3 S. 18).

**<rd nr="31"/>**Zulässig waren und sind landesrechtliche Regelungen, die in Anknüpfung an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse Anforderungen an Ort, Zeit sowie Art und Weise der Überlassung bestimmen. In diesem Umfang wurde die fortbestehende Landeskompetenz (Art. 70 GG) und die daraus resultierende kommunale Satzungsbefugnis auch vor In-Kraft-Treten der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) vom 19. Juni 2002 (BGBl I S. 1938) nicht durch die Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 1 KrW-/AbfG verdrängt (zur fehlenden Sperrwirkung des Bundesrechts BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6.04 - a.a.O. S. 18 f. unter Hinweis auf das Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 7 C 27.98 - Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 4). Die nunmehr geltende Vorschrift des § 7 Satz 4 GewAbfV stellt mit den Worten "nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers" lediglich klar, dass die Bestimmung des angemessenen Umfangs der dort normierten Abfallbehälterbenutzungspflicht weiterhin dem kommunalen Satzungsrecht vorbehalten bleiben soll (vgl. BRDrucks 278/02 <Beschluss>, S. 9).

**<rd nr="32"/>**bb) Nicht überzeugen kann der Einwand der Revision, die kommunale Entsorgungsaufgabe beginne nach § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG erst mit der Abfallüberlassung; würden Abfälle nicht freiwillig überlassen, müsse eine etwaige Überlassungspflicht erst durch die staatlichen Abfallbehörden mit den Mitteln des Ordnungsrechts erzwungen werden. Das Zuständigkeitsproblem, das die Revision hiermit verbindet, besteht in Wirklichkeit nicht; denn die Überlassungspflicht und der zwangsweise Vollzug des Benutzungszwangs haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen. In seinem Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6.04 - (a.a.O. S. 17 f.) hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts dies zutreffend klargestellt. Wenn § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG Verwertungs- und Beseitigungspflichten der kommunalen Entsorgungsträger nur für die ihnen "überlassenen Abfälle" statuiert, hat der Gesetzgeber entgegen der Auffassung der Revision damit nicht einen Grundsatz

freiwilliger Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen anerkannt und dem Abfallerzeuger/ -besitzer die Überlassung der Abfälle bis zum Erlass einer Ordnungsverfügung freigestellt. Vielmehr bringt der Gesetzgeber damit nur zum Ausdruck, dass kommunale Entsorgungsträger nicht verpflichtet sind, angefallene Abfälle zur Beseitigung einzusammeln, um ihrer Beseitigungspflicht nachkommen zu können (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1983 - BVerwG 7 C 45.80 - BVerwGE 67, 8 <11>). Durch § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG werden die kommunalen Abfallbesitzer vielmehr den privaten Abfallbesitzern gleichgestellt. Erst die Überlassung des Abfalls verpflichtet den kommunalen Entsorgungsträger, Verwertungsmöglichkeiten erneut zu prüfen, soweit sich der Vorbesitzer z.B. auf wirtschaftliche Unzumutbarkeit (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG) berufen konnte (vgl. BTDrucks 12/5672, S. 44 zu § 8 des Regierungsentwurfs). Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger "unterliegen ihrerseits gemäß § 15 einer eigenständigen Pflicht zur Verwertung und Entsorgung nach dem Prinzip der Daseinsvorsorge" (BTDrucks 12/7284, S. 17), die der Natur der Sache nach erst mit der Inbesitznahme der "überlassenen Abfälle" beginnt. Der private Abfallerzeuger/-besitzer kann seiner Überlassungspflicht allerdings nur nachkommen, wenn der kommunale Entsorgungsträger daran mitwirkt. Es ist deswegen nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz nach Maßgabe von § 15 KrW-/AbfG beiläufig einen Anspruch auf Übernahme des von der Überlassungspflicht erfassten Abfalls bejaht hat (UA S. 11).

<rd nr="33"/>cc) Entgegen der Auffassung der Revision sind die Tatbestandsvoraussetzungen, an die § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG die Überlassungspflicht des Abfallerzeugers/-besitzers anknüpft, auch nicht derart unbestimmt, dass diese ohne eine vorherige Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt nicht entstehen kann. Dahin stehen mag, ob in dem Sonderfall etwas anderes gilt, dass der Abfallerzeuger/-besitzer geltend macht, die Abfallentsorgung "in eigenen Anlagen" durchführen zu können, und deswegen zu prüfen ist, ob dennoch "überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern" (dazu VGH Mannheim, Urteil vom 22. März 2001 - 2 S 2043/00 - NVwZ 2002, 211 <215> m.w.N.). Zumindest in allen anderen Fällen - so auch hier - entsteht die Überlassungspflicht kraft Gesetzes, sobald Abfälle zur Beseitigung anfallen. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Rechtsanwendungsprobleme, die daraus resultieren, dass der Begriff des Abfalls zur Beseitigung eine Abgrenzung vom Begriff des Abfalls zur Verwertung erfordert, hat das Beru-



fungsgesamt zutreffend als überwindbar angesehen (UA S. 8). Die dagegen von der Revision erhobenen Einwände überzeugen nicht.

**<rd nr="34"/>** § 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG definiert Abfälle zur Verwertung dahingehend, dass dies Abfälle sind, die verwertet werden; Abfälle zur Beseitigung sind nach dieser Vorschrift demgegenüber Abfälle, die nicht verwertet werden. Nach dem Wortlaut wird damit auf ein tatsächliches Geschehen abgestellt, das dem Anfall des Abfalls nachfolgt, sobald dieser entsorgt wird. Die Entsorgung kann nur entweder in einer Verwertung oder in einer Beseitigung bestehen (vgl. § 3 Abs. 7 KrW-/AbfG). Welche der beiden Entsorgungsformen vorliegt, entscheidet sich also erst mit der weiteren Behandlung des angefallenen Abfalls. Es scheint zumindest auf den ersten Blick wenig hilfreich, wenn § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG bestimmte Rechtsfolgen daran anknüpft, dass Abfall zur Beseitigung angefallen ist, bei Beantwortung der Frage, ob dieser Fall vorliegt, der Rechtsanwender aber durch § 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG darauf verwiesen wird zu prüfen, ob der Abfall nicht verwertet, sondern beseitigt wird. Der duale Abfallbegriff des § 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG erweist sich damit als lückenhaft.

**<rd nr="35"/>** Einen Weg, die Begriffsbestimmung interpretatorisch zu ergänzen, weist der Vorrang der Verwertung. Aus § 5 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG lässt sich allerdings nur dann ein zusätzliches Kriterium für die Abgrenzung zwischen Abfall zur Verwertung und Abfall zur Beseitigung gewinnen, wenn ein Zeitpunkt bestimmt wird, in dem der Vorrang der Verwertung zum Tragen kommt. Es geht dabei um die verbindliche Beantwortung der Frage, welcher der Entsorgungswege - Verwertung oder Beseitigung - für den angefallenen Abfall gewählt werden wird. Die Revision vertritt die Meinung, dass bei Einschaltung eines privaten Entsorgungsunternehmens Abfall zur Beseitigung erst am Ende des Entsorgungswegs und auch nur dort anfallen könne. Danach würde erst das Ergebnis des weiteren Entsorgungswegs nachträglich über die Abgrenzung zwischen Abfall zur Verwertung und Abfall zur Beseitigung entscheiden (in diesem Sinne wohl BayVGh, Beschluss vom 7. Januar 2002 - 20 N 01.503 - BayVBI 2003, 51). Im Bereich der gewerblichen Siedlungsabfälle wäre damit einer Privatisierung der Entsorgung zugunsten einer kommerziellen Abfallwirtschaft und einer vollständigen Verdrängung der kommunalen Entsorgungsträger der Weg bereitet. Dieses Ergebnis, das die Revision unter Berufung auf den Vorrang der

Verwertung fordert, stünde mit Sinn und Zweck dieser Regelung jedoch nicht im Einklang.

**<rd nr="36"/>**Die Pflicht des Abfallerzeugers/-besitzers, Abfall vorrangig zu verwerten, reicht bis zur Grenze des technisch Möglichen und wirtschaftlich Zumutbaren (vgl. § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG) und entfällt im Übrigen - von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen (vgl. § 5 Abs. 6 KrW-/AbfG) - nur, wenn die Beseitigung die umweltverträglichere Lösung darstellt (vgl. § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG). Der Vorrang der Verwertung ist letztlich Ausfluss der Produktverantwortung (vgl. §§ 22 ff. KrW-/AbfG). Der Abfall erzeugenden Wirtschaft soll nach Maßgabe des Verursacherprinzips (vgl. BTDrucks 12/5672, S. 40) eine eigene abfallwirtschaftliche Verantwortung auferlegt werden, die neben die Daseinsvorsorge der öffentlichen Entsorgungsträger tritt. Letztere sollen erst tätig werden, wenn eine Verwertung des angefallenen Abfalls nicht zu effizienten und umweltgerechten Ergebnissen führt. Die Verwertung besteht in einer Wiederverwendung des Abfalls oder einer sonstigen Nutzung als "Sekundärrohstoff" (so BTDrucks 12/5672, S. 35 ff., 59) und soll im Grundsatz von der den Abfall erzeugenden Wirtschaft eigenverantwortlich sichergestellt werden. Der Gesetzgeber setzt insoweit darauf, dass auch Abfall auf dem Markt zunehmend als Wirtschaftsgut akzeptiert wird, so dass eine Verwertung von den Abfallerzeugern schon im Interesse an einer Einnahmeerzielung, also regelmäßig ohne staatlichen Zwang angestrebt werden wird. Durch den Vorrang der Verwertung soll eine Kreislaufwirtschaft initiiert werden, die zur Schonung vorhandener Ressourcen beiträgt (vgl. § 1 KrW-/AbfG).

**<rd nr="37"/>**Eine Verwertung setzt zunächst voraus, dass überhaupt Abfall angefallen ist. Abfall fällt an, wenn erstmals die Begriffsmerkmale des § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG erfüllt sind. Danach sind Abfälle bewegliche Sachen, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Entledigung liegt nach § 3 Abs. 2 KrW-/AbfG vor, wenn der Abfallbesitzer eine Sache einer Verwertung im Sinne des Anhangs II B oder einer Beseitigung im Sinne des Anhangs II A zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt. Die Anhänge II zählen Verwertungs- und Beseitigungsverfahren auf, "die in der Praxis angewandt werden". Der Anfall des Abfalls zwingt den Abfallerzeuger schon aus diesem Grunde zu einer "prognostischen Betrachtung" (so BayVGh, Urteil vom 30. November 1999 - 20 B

99.1068 - BayVBI 2000, 176 <177>) und - in Ansehung des Vorrangs der Verwertung - auch zur Entscheidung, welches dieser Verwertungsverfahren stattfinden kann und soll. § 4 Abs. 1 Nr. 2 und § 6 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG lässt sich zusätzlich entnehmen, dass sowohl eine stoffliche wie auch eine energetische Verwertung in Betracht kommen und hier wieder die umweltverträglichere Verwertungsart Vorrang haben soll (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG). In Fällen einer negativen Prognose steht die Verwertungsoption dem Abfallerzeuger nicht offen und fällt bei ihm Abfall zur Beseitigung an. Dem dualen Abfallbegriff kann nicht entnommen werden, dass zur Vermeidung der Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG auf die bloße Möglichkeit einer späteren Verwertung abzustellen ist (so zutreffend OVG Münster, Beschluss vom 5. August 1999 - 20 B 2007/98 - NVwZ 1999, 1246 <1247>). Eine Verwertungsmöglichkeit, die sich erst einem späteren Abfallbesitzer eröffnet und ggf. von ihm auch genutzt wird, erlaubt aus diesem Grunde noch nicht den Rückschluss, dass beim Abfallerzeuger zuvor kein Abfall zur Beseitigung angefallen ist.

<rd nr="38"/> Was den in der Filiale S. befüllten Restabfallsack angeht, steht fest, dass sich die Rechtsvorgängerin der Klägerin der darin enthaltenen Sachen, die den Abfallgruppen Q 1, 5 und 14 zuzuordnen sind, entledigen wollte. Nach der Verkehrsanschauung, die für das Vorliegen eines Entledigungswillens maßgeblich ist (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG), konnte es für die Gegenstände, die in dem Restabfallsack gesammelt wurden, in der Verkaufsfiliale keinen neuen Verwendungszweck geben (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG). Spätestens mit dem Befüllen des Restabfallsacks war demnach Abfall angefallen.

<rd nr="39"/> Es handelt sich bei dem Restabfallsack auch um Abfall zur Beseitigung. Richtig ist zwar, dass dem Abfallerzeuger nicht bereits bei Anfall des Abfalls - also sobald ein Entledigungswille vorhanden ist - die Entscheidung über eine spätere Verwertung abverlangt werden darf. Der Vorrang der Verwertung gebietet es, den dualen Abfallbegriff so zu verstehen, dass dem Abfallerzeuger eine Frist zur Überlegung verbleibt, welchen Entsorgungsweg er wählt, um seiner abfallwirtschaftlichen Verantwortung gerecht zu werden (vgl. BayVGH, Urteil vom 30. November 1999 - 20 B 99.1068 - BayVBI 2000, 176 < 178>, wonach die Verwertungspflicht bei Anfall des Abfalls "zumindest noch nicht fällig" sei). Diese Frist endet aber spätestens dann,

wenn - wie hier - nach außen erkennbar feststeht, dass eine Abfallfraktion aus der Betriebstätte verbracht wird. Ist zu diesem Zeitpunkt für die Abfallfraktion ein konkreter Verwertungsweg nicht sichergestellt, ist sie vielmehr mangels Marktgängigkeit unverkäuflich, und müsste für deren Abnahme der bisherige Besitzer im Gegenteil regelmäßig sogar ein Entgelt bezahlen, dann ist der Abfall im Zeitpunkt seiner Bereitstellung zur Verbringung kein Wirtschaftsgut und fällt bei diesem Abfallbesitzer Abfall zur Beseitigung an (vgl. zur alten Rechtslage BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1993 - BVerwG 7 C 11.92 - BVerwGE 92, 353 <357>). Etwas anderes gilt auch dann nicht, wenn die Abfallfraktion von einem privaten Entsorgungsunternehmen im "Huckepackverfahren" zusammen mit verwertbaren Abfallfraktionen im Einzelfall quasi "kostenlos" übernommen wird. Seiner abfallwirtschaftlichen Verantwortung, die ihm mit dem Vorrang der Verwertung auferlegt ist, genügt ein Abfallerzeuger nicht, wenn von ihm eine derartige Abfallfraktion einem privaten Entsorgungsunternehmen überlassen wird, ohne dass ein bestimmter Weg zu ihrer Verwertung sichergestellt ist. Im vorliegenden Fall ist zwar unstrittig, dass die Abfälle der Filiale S. von der Entsorgungsfirma in M. nochmals nachsortiert worden sind. Was dabei mit dem Inhalt des Restabfallsacks konkret geschehen ist, hat die Klägerin aber im gesamten Prozess nicht vorgetragen, geschweige denn, dass sie - bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Bereitstellung des Abfalls zur Verbringung - die Gewährleistung einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Verwertung nachgewiesen hätte. Sie hat in diesem Zusammenhang lediglich geltend gemacht, ihre Rechtsvorgängerin sei berechtigt gewesen, den Restabfallsack einem Verwertungsverfahren zuzuführen. Wie zuvor erläutert wurde, reicht das nicht aus, um sich die Verwertungsoption zu erhalten und der Überlassungspflicht gegenüber dem Beklagten zu entziehen.

**<rd nr="40"/>**dd) Soweit sich die Revision auf das Urteil des 3. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 2000 - BVerwG 3 C 4.00 - (Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 6) beruft und meint, der Inhalt des Restabfallsacks hätte noch mit verwertbaren Abfällen vermischt werden können, so dass ein Abfallgemisch mit hinreichend hohem Anteil verwertungsfähigen Abfalls erzeugt worden wäre, führt dies nicht zu einer abweichenden Beurteilung. Auf die spezielle rechtliche Problematik der nachträglichen Abfallvermischung kommt es im vorliegenden Fall nicht an. Zwar ist dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - wie es der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 30. November 1999 - 20 B 99.1068 - (a.a.O.,

S. 178) ausgedrückt hat - nicht der Grundsatz zu entnehmen: "Einmal Abfälle zur Beseitigung, immer Abfälle zur Beseitigung." Der bloße Hinweis, dass bereits vorsortierte Abfallfraktionen, für die im Zeitpunkt der Verbringung aus der Betriebstätte kein konkretes Verwertungsverfahren in Aussicht genommen und sichergestellt ist und die damit in diesem Zeitpunkt Abfälle zur Beseitigung sind, doch noch irgendwo, irgendwann und irgendwie verwertet werden könnten, ist aber ungeeignet, die Entstehung der Überlassungspflicht zu verhindern.

**<rd nr="41"/>**ee) Eine abweichende Auslegung des dualen Abfallbegriffs gebietet unter Berücksichtigung des Vorrangs der Verwertung auch nicht das Gemeinschaftsrecht. Die Revision legt ihre Besorgnis, Abfälle könnten unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 lit. b) der Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle - ABIEG Nr. L 194, S. 47 - (RL 75/442/EWG) einer Verwertung entzogen werden, von vornherein nicht schlüssig dar. Selbst wenn in Einzelfällen Abfallerzeuger/-besitzer verwertbare Abfälle den kommunalen Entsorgungsträgern überlassen, gewährleistet die Regelung des § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG immer noch, dass der Vorrang der Abfallverwertung beachtet werden muss. Denn mit dem Übergang des Abfallbesitzes auf den kommunalen Entsorgungsträger wechselt danach nur der Adressat des Verwertungsgebots. Dass im Bereich der gewerblichen Siedlungsabfälle die Verwirklichung des Verwertungsgebots ausschließlich in den Händen der Privatwirtschaft liegen muss, ist der Abfallrahmenrichtlinie nicht zu entnehmen.

**<rd nr="42"/>**Die Abfallrahmenrichtlinie ist im Übrigen ihrerseits im Lichte des primären Gemeinschaftsrechts auszulegen und anzuwenden. Dieses statuiert in Art. 130 r Abs. 2 EWGV bzw. Art. 174 Abs. 2 Satz 3 EG das Prinzip der Nähe. Wenn danach Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind, bedeutet dies nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 9. Juli 1992 - Rs C-2/90 - NVwZ 1992, 871 <873>) im Bereich der Abfallwirtschaft, dass die Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle dem Verursacherprinzip folgend in die Nähe ihres Entstehungsortes gehört (vgl. *Koch/Reese, Getrennthaltung und Überlassung von Abfällen zur Beseitigung aus Gewerbebetrieben*, 2001, S. 13). In Art. 5 Abs. 2 der RL 75/442/EWG findet dieses umweltpolitische Ziel ebenfalls Ausdruck. Auch verschiedene andere Zuständigkeitsregelungen im Bereich des Abfallrechts verfolgen mit einer möglichst engen Anknüpfung an den Anfall des Abfalls

denselben Gedanken (vgl. BVerwG, Urteile vom 13. April 2000 - BVerwG 7 C 47.98 - und vom 19. Februar 2004 - BVerwG 7 C 10.03 - Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 5 S. 25 und Nr. 9 S. 40 f.). Eine Überlassungspflicht, die gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG auch speziell bei gewerblichen Siedlungsabfällen eine ortsnahe Entsorgung sicherstellt, steht aus diesem Grunde in dem zuvor beschriebenen Umfang mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang.

<rd nr="43"/>Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Vorläuferregelung des § 3 Abs. 2 Satz 1 des Abfallgesetzes vom 27. August 1986 - BGBl I S. 1410 - (AbfG). Danach hatten die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften öffentlichen Rechts noch ausdrücklich die Aufgabe, "die in ihrem Gebiet angefallenen Abfälle zu entsorgen". An dieser verursachernahen Zuständigkeit sollte bei der Einführung der Überlassungspflicht für Abfälle zur Beseitigung unverändert festgehalten werden (vgl. *Koch/Reese*, a.a.O., S. 45 f.). In den Gesetzesmaterialien findet sich jedenfalls kein Hinweis darauf, dass mit der Einführung der Kreislaufwirtschaft für diejenigen Abfälle, die vom Markt weiterhin nicht als Wirtschaftsgut aufgenommen werden, auf nationaler Ebene das bisher geltende Näheprinzip aufgegeben werden sollte, obwohl dieses im Gemeinschaftsrecht verankert ist.

<rd nr="44"/>ff) Der Versuch der Revision, einen Widerspruch zwischen der abfallrechtlichen Sachgesetzgebung und der Lenkungswirkung der kommunalen Gebührensatzung aufzuzeigen, bleibt ohne Erfolg. Im Zusammenhang mit der Behandlung der Gehörsrüge (oben 1. b)) ist dazu das Wesentliche bereits gesagt worden. Da das Revisionsvorbringen auf weitere Missverständnisse hindeutet, ist ergänzend Folgendes anzumerken:

<rd nr="45"/>Zumindest dann, wenn sich die Kalkulation der Mindestgebühr - wie hier - an der untersten Grenze dessen bewegt, was an durchschnittlichem Abfallaufkommen erfahrungsgemäß erwartet werden kann, fördert die Lenkungswirkung der Gebühr lediglich die ordnungsmäßige Erfüllung der abfallrechtlichen Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG. Das Risiko, dass es in Ausnutzung eines überschüssigen Volumens der Pflichtmülltonne in Einzelfällen zu "Fehlwürfen" kommt, ist zwar damit nicht völlig ausgeschlossen. Entgegen der Auffassung der Revision ist dies aber noch kein Indiz dafür, dass der Satzungsgeber dem Abfallerzeu-



ger die Erfüllung der vorrangigen Verwertungspflicht unmöglich macht oder unzumutbar erschwert. Derartige "Fehlwürfe" beinhalten ein rechtswidriges Verhalten. Die Gebührenerhebung für die Pflichtmülltonne kann aber nicht daran scheitern, dass bei der Nutzung dieses Entsorgungswegs ein Rechtsverstoß der Abfallerzeuger denkbar ist. Ein Anreiz zu diesem Verhalten ist unerwünscht; er wäre dem Satzungsgeber nicht zuzurechnen. Es ist missverständlich, in diesem Zusammenhang überhaupt von einer Lenkungswirkung der Gebühr zu sprechen. Eine "tatsächliche Lenkungswirkung" (vgl. BVerfGE 93, 121 <147>) in diese Richtung wäre - wenn sie denn im Einzelfall beobachtet würde - kein Beleg für die begründete Besorgnis, die Mindestgebühr könne zu einer Aushöhlung des Vorrangs der Verwertung führen.

[<rd nr="46"/>](#) Danach kann gemessen an den Maßstäben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z.B. BVerfGE 98, 106 <119>) keine Rede davon sein, dass die Mindestgebühr im Zusammenwirken mit der Einführung einer Pflichtmülltonne der Gesamtkonzeption oder zumindest konkreten Einzelregelungen der Sachmaterie in einer Weise zuwiderläuft, die das rechtsstaatliche Gebot widerspruchsfreier Normsetzung verletzt. Zwar hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinen Urteilen vom 17. Februar 2005 (insoweit nur abgedruckt in Buchholz 451.221 § 12 KrW-/AbfG Nr. 2 S. 10) bei § 7 Satz 4 GewAbfV sich "zu einer gesetzeskonformen Reduktion des Anwendungsbereichs" dieser Vorschrift bekannt, wonach der gesetzliche Vorrang der Abfallverwertung es nicht zulasse, "eine ausnahmslose Behälternutzungspflicht für Erzeuger von gewerblichen Siedlungsabfällen" einzuführen, und die der genannten "Vorschrift zugrunde liegende Vermutung, dass bei jedem Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle auch Abfälle zur Beseitigung anfallen, als widerleglich" angesehen werden müsse. Auch unter Hinweis auf diese Rechtsprechung könnte die Revision eine unzulässige Lenkungswirkung der Mindestgebühr jedoch nicht mit Erfolg geltend machen. Zum einen lässt das hier einschlägige Satzungsrecht in der Auslegung, die es durch das Berufungsgericht erfahren hat - nämlich als bloß deklaratorische Übernahme der Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (UA S. 8) -, ebenfalls Raum für die Auslegung, dass die Behälternutzungspflicht und die daran anknüpfende Befugnis zur Gebührenerhebung unter dem Vorbehalt steht, dass der Gewerbebetrieb den Gegenbeweis führen kann, bei ihm falle kein Abfall zur Beseitigung an. Zum anderen wäre nach den tatsächlichen Feststellungen, die im angefochtenen Urteil zum Inhalt des

Restabfallsacks getroffen worden sind (UA S. 2, 13), bei dem von der Klägerin verfolgten Abfallkonzept dieser Gegenbeweis gerade nicht zu führen.

<rd nr="47"/>c) Die Revision rügt als Verstoß gegen materielles Bundesrecht, dass der Gebührentatbestand zu unbestimmt sei. Aus den Grundsätzen der Leistungsproportionalität und der speziellen Entgeltlichkeit folge, dass nur derjenige abgabepflichtig sein dürfe, der kommunale Leistungen tatsächlich in Anspruch nehme. Es verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn durch die Erhebung einer Mindestgebühr Abfallbesitzer, die keinen Nutzen von der kommunalen Abfallentsorgung hätten, den Abfallbesitzern gleich gestellt würden, die tatsächlich die angebotenen Mindestentleerungen in Anspruch nähmen. Zugleich führe dies zu einem Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Diese Rügen halten einer rechtlichen Überprüfung nicht stand.

<rd nr="48"/>aa) Mit ihrer Kritik an der Bestimmtheit des Gebührentatbestandes verweist die Revision auf einige Aussagen des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim. Dieser hat zum einen in seinem Beschluss vom 5. Oktober 1999 - 10 S 1059/99 - (NVwZ 2000, 91) die Bestimmtheit einer abfallrechtlichen Ordnungsverfügung mit dem Hinweis beanstandet, eine aus sich selbst heraus verständliche Regelung liege "bezüglich der Abgrenzung von Abfall zur Verwertung von Abfall zur Beseitigung nach §§ 3 ff. KrW-/AbfG in geradezu exemplarischer Weise nicht vor". Weder der Gesetz- noch der Verordnungsgeber hätten es vermocht, "ohne weitere Konkretisierung befolgbare normative Vorgaben zur Abgrenzung beider Abfallarten zu geben". In einem Normenkontrollverfahren hat der Verwaltungsgerichtshof Mannheim zum anderen unter Hinweis auf Literaturstimmen die Meinung vertreten, der Gebührentatbestand einer Abfallgebühr sei nur dann hinreichend bestimmt, wenn der Adressat der Satzung in die Lage versetzt werde, "ohne spezielle Rechtskenntnisse oder sonstige Kenntnisse aus der Satzung heraus zu erkennen, aus welchem Grund und unter welchen Voraussetzungen er abgabepflichtig ist" (so Urteil vom 22. März 2001 - 2 S 2043/00 - NVwZ 2002, 211 <213>). Hieran anknüpfend meint die Revision, die Vorinstanz habe verkannt, dass von der Bestimmbarkeit der Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG im abfallrechtlichen Vollzug nicht auf die gebührenrechtliche Bestimmtheit eines hieran anknüpfenden Gebührentatbestandes geschlossen werden dürfe. Die damit angesprochenen Auslegungsprobleme sind



zwar nicht zu leugnen, erweisen sich aber - wie zuvor dargelegt wurde (oben 2. b cc)) - durchaus als lösbar. Damit sind auch die von der Revision gegen die Bestimmtheit der Gebührenregelung erhobenen Einwände verfehlt.

**<rd nr="49"/>**Das aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Bestimmtheitsgebot verlangt vom Normgeber, die Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 87, 234 <263>; 93, 213 <238>; 110, 370 <396>). Die Auslegungsbedürftigkeit einer Regelung des Abgabenrechts nimmt ihr jedoch nicht die verfassungsrechtlich gebotene Bestimmtheit (vgl. BVerfGE 21, 209 <215>; 78, 205 <212>; 79, 106 <120>). Angesichts der Vielgestaltigkeit und Kompliziertheit der zu erfassenden Vorgänge gelingt es nicht immer, einen Abgabetatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Es ist dann Sache der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte, die bei der Gesetzesauslegung verbleibenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln zu beantworten.

**<rd nr="50"/>**Von dieser Rechtsprechung weicht die zuvor zitierte Aussage des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim in seinem Urteil vom 22. März 2001 (a.a.O.) zumindest dann in unzulässiger Weise ab, wenn man sie - wie es die Revision tut - ohne ihren Kontext wiedergibt, in dem auf die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verwiesen wird. Dass die Beantwortung der Auslegungsfragen, die im Zusammenhang mit der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle auftreten, "spezielle Rechtskenntnisse" voraussetzt, schließt jedenfalls nicht aus, dass nicht zuletzt durch die sich entwickelnde Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte für die Abgabenschuldner eine ausreichende Vorhersehbarkeit und damit Rechtssicherheit geschaffen und eine willkürliche Handhabung der behördlichen Gebührenerhebung verhindert wird. Mehr fordert das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot nicht. Hiervon weichen die diesbezüglichen Aussagen des Berufungsurteils (UA S. 8) zumindest im Ergebnis nicht ab.

**<rd nr="51"/>**bb) Der von der Revision ins Feld geführte Grundsatz der Leistungsproportionalität, der verschiedentlich auch als Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit bezeichnet wird, ist eine landesrechtliche Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich jedoch kein striktes Gebot der gebüh-

renrechtlichen Leistungsproportionalität. Der Gleichheitsgrundsatz verbietet auch insoweit eine Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung nur, wenn sie sachlich nicht gerechtfertigt ist. Verfassungsrechtlich geboten ist nicht, dass dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistung genau Rechnung getragen wird, sondern nur, dass in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2000 - BVerwG 11 C 7.00 - BVerwGE 112, 297 <301>; Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <46>; Beschluss vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 3.02 - Buchholz 451.9 Art. 234 EU-Vertrag Nr. 1 S. 14). Für die Erhebung einer Mindestgebühr, die nach der für das Revisionsgericht bindenden Auslegung des Landesrechts anfällt, ohne dass es auf die tatsächliche Inanspruchnahme des zur Verfügung gestellten Abfallgefäßes ankommt (UA S. 10), würde der Hinweis auf die fehlende Leistungsproportionalität demnach nur dann durchschlagen, wenn sich für die darin liegende Ungleichbehandlung der Gebührenschuldner sachliche Gründe nicht anführen ließen. Das behauptet die Revision zu Unrecht.

<rd nr="52"/> Klarstellend ist anzumerken, dass der Hinweis auf eine angeblich fehlende Leistungsproportionalität nicht etwa dazu angetan ist, die Einordnung der Abgabe als Gebühr in Frage zu stellen. Das Grundgesetz gibt einen Gebührenbegriff nicht vor. Auch im Übrigen gibt es keinen bundesrechtlichen Gebührenbegriff (stRspr, z.B. BVerwG, Urteile vom 14. April 1967 - BVerwG 4 C 179.65 - BVerwGE 26, 305 <309> und vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <316>). Herkömmlich werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen als Gebühr bezeichnet, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Die Anknüpfung an die Gegenleistungsfunktion genügt für die begriffliche Abgrenzung zur Steuer, so dass es nicht darauf ankommt, ob die Bemessung der Gebühr sachlich gerechtfertigt oder möglicherweise überhöht ist (vgl. BVerfGE 108, 1 <13 f. >; BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2003 - BVerwG 6 C 13.03 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160 S. 43). Es ist somit kein zwingendes Merkmal der Gebühr, dass der Gebührenschuldner aus der öffentlichen Leistung tatsächlich einen als proportional einzustufenden Nutzen zieht. Als individualisierender Zurechnungsgrund reicht etwa die Ver-

anlassung der öffentlichen Leistung aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 6.99 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 36 S. 18, Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <276>). Eine derartige Veranlassung ist bei einer Pflichtmülltonne, die dem Gebührenschuldner zur Verfügung gestellt worden ist, auch dann anzunehmen, wenn er diese - wie die Klägerin und ihre Rechtsvorgängerin - unter Verstoß gegen die abfallrechtliche Behälternutzungspflicht nicht nutzt.

<rd nr="53"/>Die Revision verweist auf den Beitrag von *Cosack* (AbfallR 2004, 286 <288>), der das Berufungsurteil mit dem Hinweis kritisiert, die Abgrenzung zur Beitragspflicht und damit die landesrechtlich vorgegebene Systematik des Kommunalabgabenrechts werde in Frage gestellt. Richtig daran ist, dass der Beitrag herkömmlicherweise dadurch gekennzeichnet wird, dass mit ihm im Unterschied zur Gebühr nicht die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung ausgeglichen werden soll, sondern der Vorteil, der durch die Möglichkeit der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung vermittelt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <317>). Beiträge werden also für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben (vgl. BVerfGE 110, 370 <388>). Auch der Beitragsbegriff ist aber bundesrechtlich nicht vorgegeben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Februar 1977 - BVerwG 7 B 161.75 - Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 9; Beschluss vom 16. April 2003 - BVerwG 9 B 82.02 - juris Rn. 11). Sowohl Gebühren wie auch Beiträge gehören als so genannte Vorzugslasten zu den "klassischen" Abgabearten und sind jeweils schon durch ihre Ausgleichsfunktion innerhalb der grundgesetzlichen Finanzverfassung gleichermaßen sachlich gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 93, 319 <344>; BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2003 - BVerwG 6 C 13.03 - a.a.O., S. 43). Wenn das Landesrecht nach der für das Revisionsgericht bindenden Auslegung durch die Vorinstanz eine Abgabe zulässt, die als Mischform zwischen Gebühr und Beitrag verstanden werden mag, dürfte dem Bundesrecht aus diesem Grunde kein "Reinheitsgebot" oder "Typenzwang" zu entnehmen sein. Letztlich mag das aber dahinstehen; denn allein der Umstand, dass Abgabenschuldner - wie hier die Klägerin - die Inanspruchnahme einer ihnen angebotenen öffentlichen Leistung rechtswidrig verweigern, ist zumindest aus bundesrechtlicher Sicht ungeeignet, einer als Benutzungsgebühr konzipierten Abgabe ihren Gebührencharakter zu nehmen.

**<rd nr="54"/>** Abweichendes ergibt auch nicht die Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Mindestgebühr, die in dem Urteil des 8. Senats vom 1. August 1986 - BVerwG 8 C 112.84 - (Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 59) für eine Wassergebühr vorgenommen worden ist. Wenn die Revision unter Hinweis auf das Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 26. Juli 2001 - 2 S 3175/98 - (NVwZ 2002, 220 <221>) und dort zitierte Literatur meint, die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung sei Entstehungsvoraussetzung für eine Mindestgebühr, kann diese Aussage nicht dem Bundesrecht entnommen werden. Die Vorinstanz wendet - ohne dies ausdrücklich zu betonen - Landesrecht an, wenn sie sich zu den Voraussetzungen "für die Annahme eines gebührenrechtlich relevanten Benutzungsverhältnisses" (UA S. 11) dahingehend äußert, es komme insoweit nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme an, weil dieses "subjektive Element" durch die objektiv-rechtliche Pflicht zur Inanspruchnahme der Abfallentsorgungseinrichtung des Beklagten "ersetzt" werde (UA S. 12).

**<rd nr="55"/>** cc) Die Revision erblickt einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darin, dass die Mindestgebühr diejenigen Abfallbesitzer, die keinen Nutzen von der kommunalen Abfallentsorgung hätten, den Abfallbesitzern gleich stelle, die tatsächlich die angebotenen Mindestentleerungen in Anspruch nähmen. Vor dem Hintergrund, dass für Gewerbebetriebe die Inanspruchnahme der kommunalen Entsorgungsleistung freiwillig bleiben müsse, sei die undifferenzierte Erhebung einer Mindestgebühr willkürlich. Die Vorinstanz hat dem im Wesentlichen entgegengehalten, "dass andernfalls diejenigen Gebührenschuldner, die ihrer gesetzlich normierten Überlassungspflicht Folge leisten, schlechter gestellt würden als diejenigen, die ihrer Überlassungspflicht rechtswidrig nicht nachkommen" (UA S. 12). Das ist nicht zu beanstanden.

**<rd nr="56"/>** Der Gleichheitsgrundsatz gestattet es dem Gebührengesetzgeber nicht, ungleiche Sachverhalte in einer Gebührenklasse gleichmachend zusammenzufassen. Allerdings ist er bei der Bestimmung der Merkmale, nach denen Sachverhalte als im Wesentlichen gleich anzusehen sind, innerhalb der Grenzen der Sachgerechtigkeit frei. Seine Gestaltungsfreiheit endet erst dort, wo ein einleuchtender Grund für die unterlassene Differenzierung nicht mehr erkennbar ist (vgl. z.B. BVerwG, Be-

schluss vom 18. April 2000 - BVerwG 11 B 20.00 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 38 S. 20). Der Nachteil, der dem Gebührenschuldner entsteht, wenn er unter Verstoß gegen den Anschluss- und Benutzungszwang einen ihm zur Verfügung gestellten Abfallbehälter nicht nutzt, steht mit den legitim verfolgten Zwecken der Gebührenerhebung in Einklang. Mit der undifferenzierten Gebührenerhebung soll hinsichtlich des gewerblichen Siedlungsabfalls ein Anreiz erzeugt werden, der abfallrechtlichen Überlassungspflicht nachzukommen. Diese Lenkungswirkung, die im Einklang mit den Zielen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes steht (oben 2. b ff)), würde vereitelt, wenn ein Verhalten des Abfallerzeugers, mit dem er die Überlassungspflicht rechtswidrig umgeht, mit einer Gebührenbefreiung oder auch nur mit einer Gebührenermäßigung belohnt würde.

<rd nr="57"/>Es kommt hinzu, dass bei einer Müllabfuhrgebühr das unterschiedliche Nutzerverhalten, das bis hin zur Nichtnutzung reichen kann, es immer erschwert, ein unter dem Gesichtspunkt der Belastungsgleichheit optimales Gebührenmodell zu entwickeln. Da auch derjenige, der den ihm zur Verfügung gestellten Abfallbehälter nicht füllt, immerhin die Vorhalteleistung der Müllabfuhr ganzjährig uneingeschränkt in Anspruch nimmt, und der regelmäßige Abholdienst den Wert dieser Leistung bestimmt, weil er garantiert, dass der Abfallerzeuger/-besitzer sich jederzeit in rechtmäßiger Weise seines Abfalls entledigen kann, ist eine Sonderregelung, die zu einer Gebührenermäßigung führt, wenn und solange die Nutzungsintensität im Einzelfall atypisch gering ausfällt, vom Gleichheitsgrundsatz nicht geboten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. November 2001 - BVerwG 9 B 50.01 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 95 S. 15). Für die Müllabfuhrgebühr ist damit ohnehin ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu billigen, der allenfalls einen sehr lockeren Bezug zu der tatsächlichen Nutzung der Abfallgefäße aufweist. Zumindest bei einer Mindestgebühr, die sich bei der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle am Abfallvolumen eines Kleinsthaushaltes orientiert (oben 1. a)), ist eine weitere Differenzierung des Gebührenmaßstabs im Interesse der anzustrebenden Belastungsgleichheit nicht zwingend zu fordern. Hier wird die Sachgerechtigkeit der einheitlichen Gebühr schon durch ihren Bagatelldarakter gewährleistet.

<rd nr="58"/>dd) Die Revision hält die Erhebung von Benutzungsgebühren ohne tatsächliche Inanspruchnahme der Einrichtung wegen Verletzung des Äquivalenzprin-

zips für bundesrechtswidrig. Letzteres besagt als Ausdruck des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dass eine Gebührenbemessung nicht in einem "groben Missverhältnis" zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehen darf (vgl. BVerfGE 108, 1 <19>; BVerwG, Urteil vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 5.99 - NVwZ-RR 2000, 533 <535>; Beschluss vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 3.02 - a.a.O., S. 5, 10). Mit der streitigen Gebühr wird vorrangig eine Kostendeckung angestrebt, wobei der Beklagte schon allein die Vorhaltekosten unwidersprochen mit mindestens 88 DM beziffert hat. Zumindest die Vorhalteleistung, die u.a. die Zuweisung des Abfallgefäßes und das Anfahren der Filiale S. mit dem Müllfahrzeug umfasst, hat die Rechtsvorgängerin der Klägerin in Anspruch genommen, obwohl sie den Restabfallsack anderweitig entsorgt hat. Die Gebühr von 114 DM ist von dem genannten Betrag nicht so weit entfernt, dass bereits von einem groben Missverhältnis zu dem Gebührenzweck der Kostendeckung die Rede sein könnte. Die Gebühr ist auch mit Blick auf den Wert der angebotenen Entsorgungsleistung maßvoll angesetzt. Wenn dem Gebührenschuldner - wie hier der Klägerin - aus der behördlichen Tätigkeit kein konkret bezifferbarer Wert zufließt, indiziert dies allein noch nicht, dass die Gebühr zum Vorteil der Leistung völlig außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - a.a.O., S. 275).

<rd nr="59"/>3. Für den Fall, dass der Senat die Erhebung einer Mindestgebühr nach nationalem Recht für unbedenklich erachtet, hält die Revision eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 234 EG für angezeigt. Das ist nicht zutreffend. Die von der Revision schriftsätzlich formulierte Vorlagefrage stellt sich im vorliegenden Revisionsverfahren nicht. Die Klägerin kann den von ihr behaupteten Sachverhalt, dass nämlich die nationalen Rechtsvorschriften in der Auslegung, die sie durch die Vorinstanz erfahren haben, die Abfallerzeuger/-besitzer durch "ökonomische Anreizmechanismen" dazu veranlassen, Abfälle zur Verwertung unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 lit. b) RL 75/442/EWG einer Verwertung zu entziehen, nicht auf entsprechende Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts stützen, und das Revisionsgericht ist nicht zur eigenen Tatsachenerhebung berufen. Der von der Revision gerügte Sachverhalt ist von ihr zudem nicht schlüssig dargelegt worden (oben 2. b) ee)).

<rd nr="60"/>4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Prof. Dr. Eichberger

Dr. Nolte

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 58,29 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel



Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Abgabenrecht  
Gebührenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 3 Abs. 1; Art. 70; Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24, Abs. 2; Art. 103 Abs. 1
EWGV	Art. 130 r Abs. 2
EG	Art. 174 Abs. 2 Satz 3, Art. 234
RL 75/442/EWG	Art. 3 Abs. 1 lit. b); Art. 5 Abs. 2
VwGO	§ 86 Abs. 1; § 108 Abs. 2; § 132 Abs. 2 Nr. 3
KrW-/AbfG	§§ 1; 3 Abs. 1 und 7; § 5 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 und 5; § 10 Abs. 1; § 11 Abs. 1; § 12 Abs. 1; § 13 Abs. 1; § 15 Abs. 1 Satz 1; §§ 22 ff.
GewAbfV	§ 7 Abs. 4
KAG Rhld.-Pf.	§ 7 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Abgaben; Gebühren; Beiträge; Steuern; Typenzwang; Bestimmtheitsgebot; Belastungsgleichheit; Äquivalenzprinzip; Grundsatz der Leistungsproportionalität; Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit; Mindestgebühr; Grundgebühr; Grundsatz der Typengerichtigkeit; Wirklichkeitsmaßstab; Vorhaltekosten; Kostendeckung; Lenkungswirkung; Einheit der Rechtsordnung; Gebührensatzung; Abfallwirtschaftssatzung; Anschluss- und Benutzungszwang; Restabfallsack; Behälternutzungspflicht; Restmüllgefäß; Pflichtmülltonne; dualer Abfallbegriff; Abfallentsorgung; Wahl des Entsorgungswegs; kommunale Abfallentsorgung; öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger; Eigenentsorgung; kommerzielle Abfallwirtschaft; private Entsorgungsunternehmen; Verwertungsoption; Abfall zur Beseitigung; Abfall zur Verwertung; Sekundärrohstoff; Abfall als Wirtschaftsgut; energetische Verwertung; stoffliche Verwertung; Abfallgemisch; gewerblicher Siedlungsabfall; Abfallerzeuger; Abfallbesitzer; Verursacherprinzip; Produktverantwortung; abfallrechtliche Überlassungspflicht; Verwertungsgebot; Vorrang der Verwertung; fehlende Inanspruchnahme der kommunalen Entsorgungsleistung; Abfallvolumen eines Kleinsthaushaltes; Abfallrahmenrichtlinie; Näheprinzip; Verfahrensmangel; Aufklärungsrüge; Gehörsrüge; auf Willkür beruhende Gerichtsentscheidung.

Leitsätze:

1. Auch vor In-Kraft-Treten der Gewerbeabfallverordnung stellte der Vorrang der Abfallverwertung, den das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz statuiert, kein rechtliches Hindernis dar, Erzeuger und Besitzer gewerblichen Siedlungsabfalls, der nicht verwertet wird, einer satzungsrechtlichen Behälternutzungspflicht und einer daran anknüpfenden Gebührenregelung zu unterwerfen (im Anschluss an BVerwG, Urteile vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 C 25.03 und 7 CN 6.04 - Buchholz 451.221 § 12 KrW-/AbfG Nr. 2 und 3).

2. Es hält sich im Rahmen des Grundsatzes der Typengerechtigkeit, wenn eine kommunale Abgabensatzung die Mindestgebühr für die Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle nach einem Maßstab bemisst, der sich am Abfallvolumen orientiert, das durchschnittlich in einem privaten Kleinsthaushalt anfällt. Diese Mindestgebühr entfaltet keine Lenkungswirkung, die mit dem abfallrechtlichen Verwertungsgebot in Widerspruch steht.

3. Dem Grundsatz der Belastungsgleichheit und dem Äquivalenzprinzip widerspricht es nicht, die Mindestgebühr auch dann zu erheben, wenn der Gebührenschuldner unter Verstoß gegen die satzungsrechtliche Behälternutzungspflicht das ihm zur Verfügung gestellte Abfallgefäß nicht nutzt.

4. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hat für gewerbliche Siedlungsabfälle keinen Grundsatz freiwilliger Inanspruchnahme kommunaler Entsorgungseinrichtungen aufgestellt und dem Abfallerzeuger die Überlassung der Abfälle bis zum Erlass einer Ordnungsverfügung nicht freigestellt.

5. Seiner abfallwirtschaftlichen Verantwortung, die ihm mit dem Vorrang der Verwertung auferlegt ist, genügt der Abfallerzeuger nicht, wenn er seinen gewerblichen Siedlungsabfall einem privaten Entsorgungsunternehmen überlässt, ohne dass ein bestimmter Weg zur Verwertung sichergestellt ist. Spätestens mit der Bereitstellung zur Verbringung aus der Betriebsstätte fällt insoweit Abfall zur Beseitigung mit der Folge an, dass den Abfallerzeuger gegenüber dem kommunalen Entsorgungsunternehmen eine Überlassungspflicht trifft.

Urteil des 10. Senats vom 1. Dezember 2005 - BVerwG 10 C 4.04

I. VG Neustadt an der Weinstraße vom 16.07.2003 - Az.: VG 1 K 3398/02.NW -  
II. OVG Koblenz vom 15.03.2004 - Az.: OVG 12 A 11962/03 -