

# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 25.03  
VG 19 K 2192/03

Verkündet  
am 17. Februar 2005  
Ende  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 17. Februar 2005  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht S a i l e r  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht K l e y , H e r b e r t , K r a u ß  
und N e u m a n n

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 24. Oktober 2003 wird insoweit aufgehoben, als es die Ziffern 1 bis 3 und 5 der Bescheide des Beklagten vom 29. Januar 2003 und die Widerspruchsbescheide des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 7. Mai 2003 aufgehoben hat. In diesem Umfange wird die Klage abgewiesen.

Im Übrigen wird die Revision verworfen.

Der Beklagte wird verpflichtet, die in Vollziehung der Bescheide auf den Grundstücken der Klägerinnen aufgestellten Restmüllbehälter zu entfernen.

Die Klägerinnen tragen drei Viertel, der Beklagte ein Viertel der Kosten des Verfahrens.

## G r ü n d e :

### I.

Die Klägerinnen wenden sich gegen die Pflicht zur Nutzung eines Restmüllbehälters des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

Bislang waren die Klägerinnen - eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und drei Gewerbebetriebe, die im Landkreis Böblingen ansässig sind - nicht an die Abfallentsorgung des Landkreises angeschlossen. Ende des Jahres 2002 wies sie das Landratsamt darauf hin, dass auf Grund der am 1. Januar 2003 in Kraft tretenden Gewerbeabfallverordnung - GewAbfV - jeder Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen mindestens einen Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für Abfälle zur Beseitigung nutzen müsse. Die Klägerinnen wurden deshalb aufgefordert, Müllbehälter im angemessenen Umfang, mindestens aber einen Behälter, anzumelden. Nachdem sie dieser und einer weiteren Aufforderung nicht nachgekommen waren, gab ihnen das Landratsamt gemäß § 21 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes - KrW-/AbfG - förmlich auf, nach der entsprechenden Bestimmung der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises einen 120-l-Müllbehälter oder andere im Einzelnen beschriebene Müllbehälter anzufordern (Nr. 1 der Verfügungen) oder binnen zehn Tagen einen Befreiungsantrag zu stellen (Nr. 2). Unter Nr. 3 der Verfügungen wurde die sofortige Vollziehung der Nr. 1 und 2 angeordnet, unter Nr. 4 die Ersatzvornahme durch Bereitstellung eines 120-l-Müllbehälters angedroht und unter Nr. 5 eine Verwaltungsgebühr festgesetzt. Zur Begründung wies das Landratsamt darauf hin, dass sich die Behälternutzungspflicht aus § 7 Satz 4 GewAbfV ergebe und diese Vorschrift auf der Vermutung beruhe, dass in anderen Herkunftsbereichen als Haushalten auch bei vollständiger Erfüllung der Verwertungspflicht Abfälle zur Beseitigung anfielen, die dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen seien.

Auf die dagegen eingelegten Widersprüche der Klägerinnen stellte das Regierungspräsidium fest, dass sich die Nr. 4 der Verfügungen wegen der zwischenzeitlichen Durchführung der Ersatzvornahme erledigt habe, und wies die Widersprüche im Üb-

rigen zurück. Dabei stellte es klar, dass die Bescheide ausschließlich der Durchsetzung der sich aus der Gewerbeabfallverordnung ergebenden Pflichten dienten und nicht der Vollziehung der Pflichten aus der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises.

Die Klage der Klägerinnen gegen diese Bescheide hatte überwiegend Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Nr. 1 bis 3 und 5 der Bescheide und die Widerspruchsbescheide aufgehoben sowie festgestellt, dass die Nr. 4 der Bescheide rechtswidrig gewesen sei. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die angefochtenen Verfügungen könnten nicht ohne den konkreten Nachweis, dass in den Betrieben der Klägerinnen überlassungspflichtiger Abfall zur Beseitigung anfallt, auf § 7 Satz 4 GewAbfV gestützt werden. Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Vorschrift wende sie sich nicht an jeden Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, sondern nur an Erzeuger und Besitzer solcher Abfälle, die nicht verwertet würden. Folglich könne der Vorschrift keine gesetzliche Vermutung entnommen werden, dass bei jedem Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle bei Beachtung der in der Gewerbeabfallverordnung normierten Trennungsgelote überlassungspflichtige Beseitigungsabfälle anfielen. Dieses Verständnis des § 7 Satz 4 GewAbfV ergebe sich zwar nicht aus der isolierten Betrachtung der Norm; denn dort sei nur von "Erzeugern und Besitzern" ohne nähere Bestimmung die Rede. Welche Erzeuger und Besitzer gemeint seien, ergebe sich jedoch zwanglos und unmissverständlich aus dem Sinnzusammenhang der Vorschrift. § 7 GewAbfV sei überschrieben mit "Getrennthaltung von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden". Auch der erste Satz der Vorschrift handele von Erzeugern und Besitzern von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet würden. Satz 4 dieser Vorschrift sei damit grammatikalisch zwingend dahin auszulegen, dass dem dortigen Subjekt dasselbe Attribut zugeordnet sei wie dem Subjekt des ersten Satzes. Eine solche Ergänzung eines nicht näher bestimmten Subjekts durch das Attribut eines identischen Subjekts in einem vorangegangenen Satz entspreche dem regelmäßigen Sprachgebrauch und sei insoweit unmissverständlich. Das Gericht übersehe bei der Auslegung der Vorschrift nach ihrem Wortsinne nicht, dass es Absicht des Ordnungsgebers gewesen sein könne, die "Pflichttonne" für jeden Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle ohne die Notwendigkeit des Nachweises einzuführen, dass im Einzelfall tatsächlich überlassungspflichtiger Abfall anfallt. Hierfür spreche in sehr deutlicher Weise die

Begründung der Vorschrift. Angesichts des eindeutigen Wortlauts der Norm sei das Gericht jedoch gehindert, sie anders als nach ihrem Wortsinn auszulegen. Sei dieser eindeutig, verbiete sich eine davon abweichende Auslegung selbst dann, wenn der Gesetzgeber eigentlich eine andere Regelung habe treffen wollen. Demgemäß sei die Nr. 1 der angefochtenen Bescheide zu Unrecht mit § 7 Satz 4 GewAbfV begründet worden. Allerdings sei nicht auszuschließen, dass die Verfügungen im Ergebnis dennoch rechtmäßig wären, falls noch durchzuführende Ermittlungen ergäben, dass bei den Klägerinnen tatsächlich überlassungspflichtiger Beseitigungsabfall anfalle. Die Frage, ob die Bescheide bei einer auf ein solches Ermittlungsergebnis gestützten Begründung nicht mehr mit den Ausgangsbescheiden identisch wären und daher ohnehin aufgehoben werden müssten, könne jedoch offen bleiben; denn das Gericht mache insoweit Gebrauch von § 113 Abs. 3 VwGO. Neben der Nr. 1 seien auch Nr. 2, 3 und 5 der Verfügungen aufzuheben, weil ihnen durch die Aufhebung der Hauptverpflichtung die Grundlage entzogen werde. Demgegenüber sei die Anfechtungsklage unzulässig, soweit sie sich gegen die Nr. 4 der Verfügungen richte. Die Androhung der Ersatzvornahme habe sich durch deren Durchführung erledigt, so dass das Rechtsschutzinteresse der Klägerinnen entfallen sei. Insoweit sei allerdings der hilfsweise gestellte Fortsetzungsfeststellungsantrag begründet; denn die Verpflichtung der Klägerinnen, ihren überlassungspflichtigen Abfall unter Verwendung von Abfallbehältern dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen, sei eine unvertretbare Handlung. Die Ersatzvornahme komme als Mittel der Zwangsvollstreckung deshalb nicht in Betracht.

Mit seiner Sprungrevision gegen dieses Urteil, mit der er seinen Antrag auf Klageabweisung weiterverfolgt, macht der Beklagte geltend: Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletze § 7 Satz 4 GewAbfV. Der Wortlaut der Norm sei keineswegs in dem Sinn eindeutig, dass eine Behälternutzungspflicht nur für die Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle bestehe, bei denen tatsächlich Abfälle zur Beseitigung anfielen und dies auch vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nachgewiesen werde. Die Regelung der Verordnungsadressaten in § 1 Abs. 2 Nr. 1 GewAbfV und die daran anknüpfende Regelungstechnik, insbesondere in den §§ 3, 4, 6 sowie 7 GewAbfV, sprächen vielmehr dafür, dass das Begriffspaar "Erzeuger und Besitzer" in § 7 Satz 4 GewAbfV nur um den Zusatz "von gewerblichen Siedlungsabfällen" zu ergänzen sei. Sei jedoch der Wortlaut nicht eindeutig, komme insbesondere der Ent-

stehungsgeschichte, den Verordnungsmaterialien und dem Verordnungszweck erhebliche Bedeutung zu. Diese belegten klar, dass der Ordnungsgeber in § 7 Satz 4 GewAbfV eine Behälternutzungspflicht geregelt habe, die sich an alle Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen richte. Diese Pflicht bestehe allerdings nur hinsichtlich der anfallenden Abfälle zur Beseitigung. Die eigenständige Bedeutung des § 7 Satz 4 GewAbfV liege darin, dass mit der Benutzungspflicht zugleich die Vermutung festgeschrieben werde, dass bei jedem Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle, der die Pflichten der Gewerbeabfallverordnung einhalte, überlassungspflichtige Abfälle zur Beseitigung anfielen. Diese Vermutung könne grundsätzlich widerlegt werden. Geschehe dies, bestehe keine Behälternutzungspflicht. Die Vorschrift erweitere deshalb die in § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG geregelte Überlassungspflicht nicht, sondern konkretisiere sie nur. Die verordnungrechtliche Behälternutzungspflicht finde auch eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage in § 12 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG. Die Ermächtigung beschränke sich auf Regelungen, die sich auf die Erfüllung der in § 11 KrW-/AbfG geregelten Pflichten zur gemeinwohlverträglichen Beseitigung entsprechend dem Stand der Technik bezögen. In diesem Rahmen halte sich § 7 Satz 4 GewAbfV. Die dieser Vorschrift zugrunde liegende Vermutung sei von den Klägerinnen trotz der Bitte um Auskunft über die bei ihnen anfallenden Abfälle und deren Entsorgung nicht widerlegt worden. Die angegriffenen Verfügungen seien deshalb zu Recht auf § 7 Satz 4 GewAbfV gestützt worden.

Die Klägerinnen beantragen, die Sprungrevision zurückzuweisen. Daneben beantragen sie, den Beklagten zu verurteilen, die Vollziehung der angefochtenen Verwaltungsakte rückgängig zu machen und die Abfallbehälter, die vom Landratsamt Böblingen auf ihren Betriebsgrundstücken abgestellt worden seien, wieder von den Grundstücken zu entfernen. Zur Begründung tragen sie vor: Soweit sich die Revision gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts richte, dass die Nr. 4 der angegriffenen Bescheide rechtswidrig sei, sei die Revision unzulässig, weil es an einer Revisionsbegründung fehle. Im Übrigen sei die Revision nicht begründet. Die angefochtenen Bescheide seien bereits unabhängig vom tragenden Entscheidungssatz des verwaltungsgerichtlichen Urteils rechtswidrig. § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG ermächtige nur dazu, bundesrechtliche Pflichten im Einzelfall zu konkretisieren oder durchzusetzen. Nach der getroffenen Anordnung müssten die Adressaten bestimmte Müllbehälter

anfordern und nutzen. Es werde ausdrücklich auf § 10 Abs. 2 der Abfallsatzung verwiesen. Die Verfügung sei daher darauf gerichtet, die Pflichten aus der Satzung zu vollziehen. Auch bei der Behälternutzungspflicht handele es sich um die Durchsetzung landesrechtlicher Verpflichtungen. § 7 Satz 4 GewAbfV enthalte für sich genommen keine vollständige Pflichtenregelung. Die Vorschrift verweise auf die näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die Verfügungen genüßten auch nicht den Mindestanforderungen an die Bestimmtheit von Verwaltungsakten. Eine abstrakte Gesetzesformulierung könne nur durchgesetzt werden, wenn der Adressat allein aus ihr erkennen könne, welches Verhalten von ihm verlangt werde. Rechtsstaatliches Minimum sei, dass die Anordnung den angemessenen Umfang der Behälternutzungspflicht bestimme, was den angefochtenen Bescheiden fehle. Der Revisionsangriff gegen den tragenden Entscheidungssatz des Urteils sei ebenfalls unbegründet. Die Wortlautauslegung des Verwaltungsgerichts sei richtig und werde durch die Regelungstechnik und die Überschrift der Vorschrift bestätigt. Demgegenüber sei die Entstehungsgeschichte nicht von Bedeutung. Der Wille des Gesetzgebers könne bei der Auslegung nur berücksichtigt werden, soweit er nachweislich im Normtext Anklang gefunden habe. Das sei hier zu verneinen. Die Verordnungsbegründung sei im Übrigen inhaltlich nicht ergiebig. Ihr habe eine Entwurfsverfassung zugrunde gelegen, die vom Bundesrat noch maßgeblich geändert worden sei. Der Zusatz "nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers" sei noch eingefügt worden, gleichzeitig aber Satz 5 weggefallen. Das zeige, dass mit § 7 Satz 4 GewAbfV nur die Satzungskompetenz des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers habe bekräftigt werden sollen. Auch die unter Hinweis auf die amtliche Begründung von der Revision ins Feld geführte Vermutungsregelung vermöge nicht zu überzeugen. Zweifelhaft sei schon die Grundlage einer solchen Vermutung. Die bundesrechtliche Regelung der Überlassungspflicht habe sich durch das In-Kraft-Treten der Gewerbeabfallverordnung nicht grundlegend geändert. Auch die von der Revision angestellten teleologischen Erwägungen seien auf Grund des eindeutigen Wortlauts unerheblich. § 7 Satz 4 GewAbfV halte nur in der Auslegung des Verwaltungsgerichts die Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung ein. Demgegenüber verstoße die von der Revision vertretene Auslegung gegen Gesetz, Verfassung und Gemeinschaftsrecht. § 12 Abs. 1 KrW-/AbfG ermächtige nicht, in Anknüpfung an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse Ort, Zeit sowie Art und Weise der Überlassung zu regeln. Enthalte § 7 Satz 4 GewAbfV tatsächlich die Pflicht, eine

Mülltonne aufzustellen, wären die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht eingehalten. Die von der Revision vertretene Auslegung sei auch nicht mit § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG vereinbar. Selbst bei einer eingeschränkten Interpretation im Sinne einer widerleglichen Vermutung läge keine bloße Konkretisierung dieser gesetzlichen Vorschrift, sondern eine teilweise Erweiterung vor. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ermächtige die Bundesregierung nicht, die zentralen gesetzlichen Regelungen zur Verteilung der Entsorgungsverantwortlichkeit zwischen privaten Abfallerzeugern und Kommunen zu modifizieren. Die Mindestbehälternutzungspflicht erziele eine Lenkungswirkung, die mit dem Gesetz unvereinbar sei. Dies gelte erst recht, wenn die Pflicht zu Gebührenforderungen wie im Landkreis Böblingen führe. Müsse eine Behälterkapazität ohnehin bezahlt werden, bestünden Anreize für ihre dann kostenlose Nutzung auch mit Abfällen, die sonst einer nicht kostenlosen Verwertung zugeführt würden. Insoweit verstießen die Bescheide auch gegen den gemeinschaftsrechtlichen Vorrang der Verwertung.

Der Vertreter des Bundesinteresses teilt die Auffassung des Beklagten, dass sich § 7 Satz 4 GewAbfV grundsätzlich an alle Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen richte, diese aber die Möglichkeit hätten, die der Vorschrift zugrunde liegende Vermutung zu widerlegen, dass bei ihnen Abfälle zur Beseitigung anfielen. In dieser Auslegung sei die Vorschrift mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie konkretisiere das so genannte interkategoriale Getrennthaltungsgebot und halte sich in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Sie entspreche auch den Vorgaben des europäischen Rechts, wie sich aus der Einstellung eines entsprechenden Beschwerdeverfahrens durch die Europäische Kommission ergebe.

## II.

Die Revision ist teilweise unzulässig, im Übrigen aber begründet. Ebenfalls begründet ist der im Revisionsverfahren gestellte Folgenbeseitigungsantrag der Klägerinnen.

1. Soweit der auf Aufhebung des Urteils gerichtete Revisionsantrag auch die Feststellung des Verwaltungsgerichts erfasst, dass die Nr. 4 der Bescheide vom 29. Ja-

nuar 2003 rechtswidrig war, ist die Revision unzulässig. Insoweit lässt es der Beklagte an jeglicher Begründung seines Rechtsmittels fehlen. Eine solche wäre aber nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO erforderlich gewesen, weil das Verwaltungsgericht diesem hilfsweise gestellten Fortsetzungsfeststellungsantrag der Klägerinnen aus Gründen stattgegeben hat, die unabhängig von den Gründen waren, die zum Erfolg der Anfechtungsklage gegen die Grundverfügung geführt haben. Die gegen den Erfolg der Anfechtungsklage vorgetragenen Revisionsgründe sind daher als Begründung für das Rechtsmittel gegen den ebenfalls angegriffenen Feststellungsausspruch nicht tauglich, so dass die Revision insoweit nach § 144 Abs. 1 i.V.m. § 143 VwGO verworfen werden muss.

2. Demgegenüber ist die Revision im Übrigen begründet. Insoweit beruht das angegriffene Urteil auf einer fehlerhaften Auslegung des § 7 Satz 4 GewAbfV. Dies führt nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO dazu, dass in diesem Umfang das Urteil aufgehoben und die Klage abgewiesen werden muss.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts findet die den Klägerinnen durch das Landratsamt auferlegte Behälternutzungspflicht eine hinreichende Rechtsgrundlage in § 7 Satz 4 GewAbfV. Dabei hat der Senat davon auszugehen, dass die angegriffenen Verfügungen in Gestalt der Widerspruchsbescheide nach der gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Auslegung des Verwaltungsgerichts ausschließlich der Durchsetzung der in der Gewerbeabfallverordnung niedergelegten Pflichten dienen. Deshalb geht der nicht mit entsprechenden Verfahrensrügen verbundene Einwand der Klägerinnen, die Bescheide bezweckten auch den Vollzug der Satzung des Landkreises, von vornherein ins Leere.

Maßgeblich ist demnach, ob § 7 Satz 4 GewAbfV - wie in den Verfügungen gefordert wird - die Klägerinnen als Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle zur Nutzung mindestens eines Behälters des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verpflichtet. Umstritten ist, ob diese Pflicht alle Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen trifft oder nur die Erzeuger und Besitzer solcher Abfälle, die nicht verwertet werden. Der Wortlaut der Norm hilft hier nicht entscheidend weiter, weil er nur "Erzeuger und Besitzer" erwähnt. Die Systematik deutet eher auf ein engeres Normverständnis hin, weil Satz 1 des § 7 GewAbfV, an den Satz 4 inhaltlich

anschließt, ebenso wie die Überschrift der Vorschrift ausschließlich von "gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden", spricht. Dieser Deutung stehen allerdings die Entstehungsgeschichte der Norm und ihr Sinn und Zweck entgegen. § 7 Satz 4 GewAbfV beruht erklärtermaßen auf den Erfahrungen der Vollzugspraxis, nach denen bei jedem Erzeuger und Besitzer, der die in der Gewerbeabfallverordnung geregelten Anforderungen an die Getrennthaltung bestimmter Abfälle einhält, zwangsläufig Abfälle anfallen, die nicht verwertet werden. Diese Abfallerzeuger und -besitzer werden daher zur Behälternutzung verpflichtet (BRDrucks 278/02, S. 33). Es ist daher fraglos beabsichtigt, diesen Personenkreis insgesamt in die Pflicht zu nehmen. Dies entspricht dem Ziel der Vorschrift, eine hochwertige Verwertung sicherzustellen und Scheinverwertungen zu verhindern (BRDrucks a.a.O., S. 16 f.). Mit diesem, an der Absicht des Ordnungsgebers orientierten Normverständnis kann es aber nicht sein Bewenden haben. Beachtet werden muss, dass die Behälternutzungspflicht nach § 7 Satz 4 GewAbfV nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes stehen darf, zu deren Konkretisierung sie erlassen worden ist. Da § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG eine Überlassungspflicht nur für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung kennt und auch europarechtlich der Vorrang der Verwertung vorgegeben ist (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b EG-AbfRRL), darf es eine ausnahmslose Behälternutzungspflicht für Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen ohne Rücksicht auf deren Verwertung oder Beseitigung nicht geben. Das zwingt zu einer gesetzeskonformen Reduktion des Anwendungsbereichs des § 7 Satz 4 GewAbfV, die allerdings die anerkannten Grenzen der Auslegung einhalten muss. Den richtigen Weg hat insoweit der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem - in dieser Hinsicht durch den Senat bestätigten (Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6.04) - Normenkontrollurteil vom 2. März 2004 - VGH 10 S 15/03 - eingeschlagen, indem er im Anschluss an die Vollzugshinweise der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall zur Gewerbeabfallverordnung vom 26. März 2003 die der Vorschrift zugrunde liegende Vermutung, dass bei jedem Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle auch Abfälle zur Beseitigung anfallen, als widerleglich ansieht. Das bedeutet, dass dem Willen des Ordnungsgebers entsprechend alle Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle Adressaten der Norm sind, sie jedoch im Einzelfall nachweisen können, dass bei ihnen keine Beseitigungsabfälle anfallen; in diesem Fall unterliegen sie keiner Behälternutzungspflicht. Die zulässigen Grenzen der Auslegung werden durch ein solches

Normverständnis nicht überschritten; denn immerhin knüpft § 7 Satz 4 GewAbfV an vorausgehende Bestimmungen an, die Beseitigungsabfälle zum Gegenstand haben, wobei § 7 Satz 1 GewAbfV ausdrücklich auf § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG Bezug nimmt. Damit wird hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die dort geregelte Überlassungspflicht konkretisiert, aber eben nicht erweitert werden soll. § 7 Satz 4 GewAbfV ist in diesem Sinne eine reine Vollzugsbestimmung, die lediglich sicherstellen soll, dass die Überlassungspflicht in der Praxis umfassend durchgesetzt wird. Dazu ist es jedoch nicht erforderlich, den Adressaten der Norm den Nachweis abzuschneiden, dass sie die Voraussetzungen für eine Behälternutzungspflicht nicht erfüllen. Eine solche widerlegliche Vermutung und die daran anschließende Beweislastregel stehen weder im Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht noch zu den Anforderungen des Europarechts; denn der Vorrang der Verwertung bleibt gewahrt, und die Vermutung knüpft zulässigerweise daran an, dass der Besitzer von Abfällen deren Verwertung belegen muss, wenn Anlass zu Zweifeln besteht (so zu Recht die Stellungnahme des Vertreters des Bundesinteresses, S. 11). Solche Zweifel sind aber bei Erzeugern und Besitzern gewerblicher Siedlungsabfälle, welche die Getrennthaltungspflichten der Gewerbeabfallverordnung beachten, begründet; insoweit ist die der Regelung zugrunde liegende Einschätzung des Ordnungsgebers ohne weiteres nachvollziehbar.

Die Vorschrift des § 7 Satz 4 GewAbfV steht auch im Übrigen im Einklang mit Bundesrecht. Der Einwand der Klägerinnen, sie widerspreche dem Inhalt der Ermächtigungsnorm des § 12 Abs. 1 KrW-/AbfG, weil sie keine Anforderungen zur Sicherung einer gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung definiere, sondern mit der Pflicht zur Benutzung von Abfallbeseitigungseinrichtungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger das Verhältnis von privater und öffentlicher Entsorgung regele, wird weder dem Inhalt der Ermächtigungsnorm noch der Ordnungsbestimmung gerecht. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KrW-/AbfG wird die Bundesregierung ermächtigt, zur Erfüllung der Pflichten nach § 11 entsprechend dem Stand der Technik Anforderungen an die Beseitigung von Abfällen nach Herkunftsbereich, Anfallstelle sowie nach Art, Menge und Beschaffenheit festzulegen, insbesondere Anforderungen an die Getrennthaltung und die Behandlung sowie an das Bereitstellen, Überlassen, das Einsammeln, die Beförderung, Lagerung und die Ablagerung von Abfällen. Nach § 11 KrW-/AbfG sind die Erzeuger und Besitzer von Abfällen, die nicht verwertet werden,

zur Beseitigung nach den Grundsätzen der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung gemäß § 10 verpflichtet, soweit in den §§ 13 bis 18 nichts anderes bestimmt ist. Diesen Vorgaben entspricht die Gewerbeabfallverordnung und insbesondere die darin geregelte Behälternutzungspflicht; denn diese lässt sich zwanglos unter die "Anforderungen an das Bereitstellen und Überlassen von Abfällen" subsumieren. Für die gegenteilige Meinung, wonach die Ermächtigung ausschließlich stoffbezogen zu verstehen sei und daher keine Behälternutzungspflicht decke, lassen sich im Wortlaut der Ermächtigungsnorm keinerlei Anhaltspunkte finden. Die in § 7 Satz 4 GewAbfV geregelte Pflicht entspricht auch den Grundsätzen einer gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung. Wie bereits dargelegt, verfolgt der Ordnungsgeber im Einklang mit den bundesrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben des Abfallrechts das Ziel, eine hochwertige Verwertung von Abfällen sicherzustellen und dabei gleichzeitig eine ordnungsgemäße Beseitigung von Abfällen zu gewährleisten, die nicht verwertet werden können. Soweit die Klägerinnen aus dem vorzuhaltenden Gefäßvolumen und der Gebührenstruktur herleiten, dass in Wirklichkeit Abfall zur Verwertung in die Beseitigung gelenkt werde, wenden sie sich der Sache nach gegen die Bestimmungen der Satzung des Landkreises. Ein Mangel des § 7 Satz 4 GewAbfV, dessen Durchsetzung die angegriffenen Bescheide ausschließlich dienen, wird so nicht dargetan.

Ebenfalls zu Unrecht bezweifeln die Klägerinnen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Behälternutzungspflicht. Seine Zuständigkeit zum Erlass der Bestimmungen folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Ein den Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG überschreitender Übergriff in die kommunale Rechtsetzungsbefugnis liegt in der bundesrechtlichen Einführung der Behälternutzungspflicht nicht; denn der Bund beschränkt sich darauf, generelle Anforderungen zu stellen, die von örtlichen Verhältnissen unabhängig sind und hinsichtlich der Anforderungen an Ort, Zeit sowie Art und Weise der Überlassung durch den Satzungsgeber ausgestaltet werden müssen.

Auch der von den Klägerinnen gerügte Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot von Strafnormen nach Art. 103 Abs. 2 GG ist nicht feststellbar. Ordnungswidrig handelt nach § 11 Satz 1 Nr. 9 GewAbfV, wer entgegen § 7 Satz 4 einen Abfallbehälter nicht nutzt. Die Rechtsunterworfenen, bei denen Abfälle zur Beseitigung anfallen, können dieser Norm zweifelsfrei entnehmen, dass sie dafür einen

Restmüllbehälter vorhalten und nutzen müssen. Fällt bei ihnen ein solcher Abfall nicht an, steht es ihnen frei, dies nachzuweisen, damit ihnen keine Pflichtverletzung angelastet werden kann.

Schließlich sieht der Senat auch keine Veranlassung, im Hinblick auf seine Auslegung des § 7 Satz 4 GewAbfV gemäß Art. 234 EG den Europäischen Gerichtshof anzurufen; denn die von den Klägerinnen formulierten Vorlagefragen gehen zum einen daran vorbei, dass die Gewerbeabfallverordnung keine Pflichten zur Trennung gemischt anfallender Abfälle begründet, sondern nur das Mischen bestimmter, getrennt anfallender Abfallfraktionen verbietet, zum anderen daran, dass die Ausgestaltung der Abfallgebühren - wie bereits dargelegt - nicht entscheidungserheblich ist.

Die Klägerinnen konnten somit, da sie keinen Nachweis geführt haben, dass bei ihnen kein Abfall zur Beseitigung anfällt, nach § 7 Satz 4 GewAbfV zur Behälternutzungspflicht herangezogen werden. Dies hat zur Folge, dass die Klage, soweit sie sich gegen die Nr. 1 und die in deren Gefolge erlassenen Nr. 2, 3 und 5 der angefochtenen Bescheide richtet, unter Aufhebung des angegriffenen Urteils abgewiesen werden muss.

3. Demgegenüber hat der Folgenbeseitigungsantrag der Klägerinnen Erfolg. Es handelt sich um eine zulässige Erweiterung des Klagebegehrens, die nach § 173 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO nicht als Klageänderung gilt und daher auch noch im Revisionsverfahren vorgenommen werden durfte. Da das Verwaltungsgericht rechtskräftig und damit bindend festgestellt hat, dass die Vollstreckung der Bescheide auf einer rechtswidrigen Androhung beruht, haben die Klägerinnen einen Anspruch darauf, dass die auf ihren Grundstücken aufgestellten Restmüllbehälter wieder entfernt werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Sailer

Kley

Herbert

Krauß

Neumann

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Abfallrecht Fachpresse: ja

#### Rechtsquellen:

EG Art. 234  
EG-AbfRRL Art. 3 Abs. 1 Buchst. b  
GG Art. 72 Abs. 1 und 2; Art. 74 Abs. 1 Nr. 24; Art. 103 Abs. 2  
KrW-/AbfG §§ 11; 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2; § 13 Abs. 1 Satz 2  
GewAbfV § 7 Satz 1 und 4, § 11 Nr. 9

#### Stichworte:

Abfall; Abfälle zur Verwertung; Abfälle zur Beseitigung; gewerbliche Siedlungsabfälle; Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle; Behälternutzungspflicht; Überlassungspflicht; Anschluss- und Benutzungszwang; Getrennthaltung von Abfällen; Vorrang der Verwertung; gesetzeskonforme Auslegung; widerlegliche Vermutung; Regelungskompetenz; Bestimmtheitsgebot.

#### Leitsatz:

Die Abfallbehälternutzungspflicht nach § 7 Satz 4 GewAbfV trifft alle Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle, es sei denn, diese weisen im Einzelfall nach, dass bei ihnen keine Abfälle zur Beseitigung anfallen.

Urteil des 7. Senats vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 C 25.03

I. VG Stuttgart vom 24.10.2003 - Az.: VG 19 K 2192/03 -