



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES**

URTEIL

Verkündet am: 11. September 2008
Bauer, Justizhauptsekretärin
als Urkundsbearbeiterin der
Geschäftsstelle

20 A 1661/06
17 K 4567/05 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der [REDACTED] GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer [REDACTED]

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Köhler & Klett,
Apostelnstraße 15/17, 50667 Köln, Az.: 72/08,

g e g e n

den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Rathausufer 8,
40213 Düsseldorf, [REDACTED]

Beklagten,

wegen Sortieren und Pressen von Abfällen

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 11. September 2008

durch
den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht T u s c h e n ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht O e s t r e i c h ,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht B r a u e r ,
den ehrenamtlichen Richter H a m e r ,
die ehrenamtliche Richterin N i c k o l a y .

für Recht erkannt:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 25. April 2005 und der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 26. September 2005 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Klägerin ist ein Dienstleistungsunternehmen der Abfallbranche. Ihre Tätigkeit umfasst bei Objekten des Mietwohnungsbaus das Sortieren des von den Mietern in die städtischen Restmüllbehälter gefüllten Abfalls, die Trennung einzelner Abfallfraktionen vom Restmüll und das Verdichten des Inhalts der Behälter. Die von ihr mit den Vermietern geschlossenen Verträge haben den Zweck, die Müllentsorgungskosten durch das Verdichten und/oder das Trennen des Mülls zu reduzieren, den Platzbedarf der Container-Standorte durch Verminderung der

Anzahl oder der Größe der Container und/oder die Leerungshäufigkeit der Container zu reduzieren und überquellende Container zu vermeiden. Als Vergütung erhält die Klägerin einen anteiligen Betrag der durch sie erzielten Ersparnis an Entsorgungskosten. In [REDACTED] ist die Klägerin seit [REDACTED] in Fortsetzung zuvor von einer [REDACTED] erbrachter gleichartiger Leistungen tätig.

§ 17 Abs. 4 der städtischen Abfallentsorgungssatzung (im Folgenden: AES) bestimmt, dass Abfälle nicht verpresst in die Sammelbehälter eingefüllt werden oder in die Sammelbehälter gestampft, gepresst oder geschlämmt werden dürfen. § 17 Abs. 5 AES legt für befüllte Sammelbehälter Gewichte fest, die nicht überschritten werden dürfen. Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 AES ist es Unbefugten nicht gestattet, angefallene Abfälle zu durchsuchen oder wegzunehmen. Als angefallen gelten nach § 19 Abs. 1 Satz 1 AES Abfälle, die ordnungsgemäß in zugelassenen Sammelbehältern, Depotcontainern oder Abfallsäcken zur Abholung bereit stehen. Sammelbehälter ab einer Größe von 660 l werden von den Mitarbeitern des städtischen Entsorgungsbetriebes von den Standplätzen geholt, entleert und zurückgestellt.

Mit auf § 17 Abs. 4, § 19 Abs. 1 Satz 2 AES gestütztem Bescheid vom 25. April 2005 ordnete der Beklagte gegenüber der Klägerin an, das Verpressen der Inhalte von Restmüllbehältern mit maschinellen Vorrichtungen zu unterlassen (Nr. 1) sowie ein Durchsuchen und/oder Entnehmen der Inhalte von Restmüllbehältern zu unterlassen mit Ausnahme der Entnahme von dem Sperrmüll zuzuordnenden Gegenständen und oben aufliegender großflächiger Pappe (Nr. 2). Gleichzeitig drohte der Beklagte für den Fall der Nichtbeachtung Zwangsgelder an.

Den Widerspruch der Klägerin wies der Beklagte mit Bescheid vom 26. September 2005 zurück. Das Verpressen der Inhalte der Sammelbehälter könne zu einem Entweichen keimbelasteter Bioaerosole und zu einer Gesundheitsgefährdung für das Bedienungspersonal, Anwohner oder in der Umgebung befindliche Personen führen. Zudem bestehe die Möglichkeit der Beschädigung von Abfallbehältern, einer Überschreitung des zulässigen Gewichts und einer Erschwerung

des Entleerens. Das Durchsuchen und/oder Entnehmen von Abfällen greife in den Zuständigkeitsbereich der Stadt als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ein, weil die Abfälle der Stadt mit dem Einfüllen in die Restmüllbehälter überlassen worden seien. Es sei nicht auszuschließen, dass als Folge des Sortierens und Entnehmens von Abfällen vor allem Anwohner einer übermäßigen Keimbelastung durch Bioaerosole ausgesetzt würden.

Die Klägerin hat am 18. Oktober 2005 Klage erhoben. Sie hat vorgetragen, in Düsseldorf habe sie bislang Abfälle nicht verpresst; sie beabsichtige aber, dies zu tun, sofern es rechtlich zulässig sei. Zum Verdichten setze sie einen maschinellen Pressarm ein. Der von dem Gerät ausgehende Druck sei so gering, dass eine Beschädigung des Abfallbehälters oder eine Erschwerung der Entleerung ausgeschlossen seien. Der Pressarm tauche nur ca. 30 cm in den Abfallbehälter ein. Das zulässige Füllgewicht eines Abfallbehälters mit einem Volumen von 1100 l werde nicht überschritten. Durch das Verpressen werde das bei größeren Wohneinheiten nachlässige Befüllen der Abfallbehälter ausgeglichen und ein Füllzustand herbeigeführt, der bei Behältern für Ein- oder Zweifamilienhäuser schon durch das Befüllen erreicht werde. Das generelle Satzungsverbot des Verpressens sei unverhältnismäßig. Das Sortieren und Entnehmen von Wertstoffen nehme sie nicht als Unbefugte und vor dem Überlassen der Abfälle an die Stadt wahr. Die vertragliche Grundlage ihres Tätigwerdens schließe die entsprechende Gestattung ein. Eine Gesundheitsgefahr entstehe weder für die angemessen ausgestatteten Sortierer noch für Anwohner. Das werde u. a. durch einen Bericht des Labors Missel vom Oktober 2005 bestätigt. Die anderslautende Einschätzung des Beklagten sei spekulativ. Die Belastung durch Keime sei allenfalls so groß wie beim Öffnen der Abfallbehälter zum Einwerfen von Abfällen und kleiner als beim Entleeren der Behälter. Die Behälter und die darin befindlichen Abfälle würden von ihr, der Klägerin, nicht durchwühlt. Es finde lediglich eine oberflächige Kontrolle auf offensichtliche Fehleinwürfe statt, die aussortiert und in die jeweils vorgesehenen Sammelbehälter gefüllt würden. Die einzelnen Standplätze würden wöchentlich 3 bis 5 mal aufgesucht.

Die Klägerin hat beantragt,

die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 25. April 2005 und den Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 26. September 2005 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, Sinn von § 17 Abs. 4 AES sei es, Beeinträchtigungen der Betriebsabläufe und das Entstehen von Mehrkosten durch Beschädigungen der Sammelbehälter, das Überschreiten des zulässigen Gesamtgewichts und das Erschweren des Entleerens zu verhindern. Derartige Gefahren beständen bei den der Klägerin untersagten Arbeiten. Die Beseitigung von Hohlräumen durch Verpressen erhöhe den Anteil schwerer Behälter gegenüber dem derzeitigen Durchschnitt; das sei nachteilig für die Arbeitsabläufe beim Entleeren der Behälter. Ein Überschreiten des Höchstgewichts der Behälter sei nicht ausgeschlossen. Im ersten Halbjahr 2004 seien von Mitarbeitern der Vorgängerfirma der Klägerin Behälter durchwühlt, Säcke aufgerissen, Abfälle entnommen sowie verpresst worden. Ein Behälter sei beim Verpressen nachweislich beschädigt worden. Das Sortieren der Abfälle sei unbefugt, weil er, der Beklagte, hiermit nicht einverstanden sei. Es verursache die Gefahr des Freisetzens keimbelasteter Bioaerosole. Die Abfälle fielen bei den im Mietwohnungsbau üblichen Großbehältern schon mit dem Einfüllen in die Restmüllbehälter an, weil der Entsorgungsbetrieb jederzeit auf die Behälter zugreifen könne und sie stets zur Abholung bereit stünden. Für Mitarbeiter und Anwohner könne sich eine konkrete Gesundheitsgefahr ergeben. Das Minimierungsgebot gegenüber einer Exposition von Schadstoffen sei wegen der erheblichen Unterschiede der Standplätze nicht erfüllbar.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, abgewiesen. Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Berufung der Klägerin.

Die Klägerin trägt ergänzend und vertiefend vor, die beabsichtigte Verdichtung des Inhalts der Sammelbehälter unterfalle § 17 Abs. 4 AES schon tatbestandlich nicht. Die Vorschrift beziehe sich auf Müllpressen zur maximalen Komprimierung des Mülls; eine solche werde nicht eingesetzt. Der Pressarm werde nur benutzt, wenn und soweit der Inhalt der Sammelbehälter erhebliche Lufträume erkennen lasse. Erfahrungsgemäß würden in größeren Mietwohnungsanlagen regelmäßig kleinere Abfallmengen in größeren Säcken mit beträchtlichem Lufteinschluss in die Sammelbehälter eingeworfen. Die Druckfläche des Pressarms, der nur das obere Drittel eines Sammelbehälters erreiche, sei kleiner als dessen lichte Weite. Der Beklagte dürfe nicht darauf vertrauen, dass das Volumen der Sammelbehälter unterhalb des zulässigen Füllgewichts nicht ausgeschöpft werde. Eine Gefahr, was das Freisetzen von Mikroorganismen angehe, entstehe durch das Verdichten nicht. Für § 19 Abs. 1 Satz 2 AES fehle es bereits an der notwendigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Für gefahrenabwehrrechtliche Verbote sei allein die Handlungsform der ordnungsbehördlichen Verordnung vorgesehen. Jedenfalls bedürfe es für eine solche Regelung des Nachweises einer Gefahr. Ein derartiger Nachweis sei in gesundheitlicher Hinsicht nicht erbracht; eine Gefahr bestehe tatsächlich nicht. Hierzu hole sie, die Klägerin, vorsorglich ein umweltmedizinisches Gutachten ein. Für Fragen des Arbeitsschutzes sei der Beklagte schon nicht zuständig. Ferner seien die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 19 Abs. 1 Satz 2 AES nicht erfüllt. Bei den aus den Behältern genommenen Abfällen handele es sich um Fehlbefüllungen, die nicht in die hierfür satzungsmäßig vorgesehenen Behälter und damit nicht ordnungsgemäß eingefüllt worden seien. Sie, die Klägerin, korrigiere die Fehlbefüllungen auch nicht unbefugt. Vielmehr realisiere sie das satzungsmäßige Gebot, Abfälle zur Verwertung getrennt zu halten. Befugt sei allein derjenige, der die abfallrechtliche Verantwortung für die Entsorgung trage. Das sei aufgrund der Beauftragung durch die Vermieter bis zur Überlassung der Abfälle an die Stadt sie, die Klägerin. Die Überlassung finde am Abholtag der Abfälle statt. Auch würden die Abfälle nicht durchsucht.

Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und die nach dem Klageantrag erster Instanz zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er trägt ergänzend und vertiefend vor, das gegen das Verpressungsverbot gerichtete Begehren sei unzulässig, sofern die Klägerin ein Verpressen nicht beabsichtige. Von einer dahingehenden Absicht habe er aber ausgehen können und müssen. Jedenfalls sei der angefochtene Bescheid rechtmäßig. § 19 Abs. 1 Satz 2 AFS enthalte keine Regelung zum bundesrechtlichen Begriff des Überlassens von Abfällen, sondern zum Anfall der Abfälle. Der Anfall sei im Zeitpunkt des Sortierens seitens der Klägerin schon erfolgt. Auch Fehlwürfe fielen mit dem Einwurf in die Restmüllbehälter als Restmüll an. Die im Vollservice bedienten Behälter stünden stets zur Abholung bereit. Unbefugt im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 2 AES handele jeder, der nicht öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger oder dessen Beauftragter sei. § 9 LAbfG ermächtige zu satzungsmäßigen Regelungen zur Gefahrenabwehr, und zwar auch für den Zeitraum vor dem Überlassen der Abfälle. Die der Klägerin untersagten Tätigkeiten seien abstrakt gefährlich, so dass ein generelles Verbot gerechtfertigt sei. Beim Verpressen bestehe die Gefahr der Beschädigung und Abnutzung der Behälter, beim Sortieren in undefinierter Umgebung die Gefahr gesundheitlicher Beeinträchtigungen. Letzteres sei hinreichend belegt. Das Verpressen habe ein Überschreiten der üblichen Müllmenge von Großbehältern und deren durchschnittlichen Gewichts zur Folge; es mache eine Neuberechnung der Abfallgebühren erforderlich. Die Einhaltung des zulässigen Höchstgewichts, das Reserven für ein überdurchschnittlich hohes Gewicht der eingefüllten Abfälle biete, sei in der Praxis nicht zu kontrollieren. Die Tätigkeit der Klägerin beschränke sich nicht auf ein oberflächiges Abschöpfen von Abfällen. Im Übrigen transportiere die Klägerin Abfälle auch unter Verstoß gegen Satzungsrecht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Verfahrensakte [REDACTED] und der beteiligten Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung hat Erfolg.

Die Klage ist als Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) zulässig. Die Klägerin ist Adressatin der angefochtenen Unterlassungsgebote. Sie wird von diesen Geboten auch tatsächlich in einer Weise betroffen, dass ihr die Befugnis, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, nicht abgesprochen werden kann. Zwar bestreitet die Klägerin, die ihr untersagten Tätigkeiten des Verpressens und des Durchsuchens der Inhalte von Restmüllbehältern auszuüben. Das Bestreiten betrifft aber die rechtliche Bewertung bestimmter Methoden der Klägerin bei ihrem Umgang mit Abfällen und Abfallbehältern, nicht das solchermaßen rechtlich qualifizierte tatsächliche Geschehen. Der Beklagte lehnt sich mit den zur Umschreibung des der Klägerin untersagten gebrauchten Bezeichnungen an an den Wortlaut satzungsmäßig festgelegter Verbote; er verwendet die Begriffe Verpressen und Durchsuchen in der Art von Merkmalen mit rechtlich definiertem Aussage- und Regelungsgehalt. Untersagt wird der Klägerin, was für sie angesichts der vor Erlass der Ordnungsverfügung und während des Widerspruchsverfahrens geführten Diskussion und Auseinandersetzung mit dem Beklagten noch hinreichend deutlich erkennbar ist, das Verdichten von Abfällen unter Einsatz des mechanischen Pressarms und das Sortieren sowie Herausnehmen von schon in den Restmüllbehältern befindlichen Abfällen. Ob es sich bei diesen Tätigkeiten wirklich um ein Verpressen und Durchsuchen im Sinne der vom Beklagten herangezogenen Satzungsbestimmungen handelt oder ob der diesen Begriffen in der Abfallentsorgungssatzung beigelegte Sinngehalt nicht erfüllt ist, ist eine Frage der Anwendung rechtlicher Kriterien, nicht der sprachlich zutreffenden Bezeichnung dessen, was untersagt wird. Eine andere Betrachtungsweise hätte zur Konsequenz, dass der Streit der Beteiligten über die inhaltliche Reichweite der sat-

zungsmäßigen Verbote im Falle der Bestandskraft der Ordnungsverfügung in etwaige Vollstreckungsverfahren verlagert wäre. Das wäre unangebracht.

Ein Betroffensein der Klägerin durch das Verbot, Abfälle zu verpressen, ist auch nicht deswegen zu verneinen, weil die Klägerin ihren Angaben zufolge den von ihr anderweitig zum Verdichten von Abfällen eingesetzten mechanischen Pressarm in Düsseldorf bislang nicht verwendet hat. Denn die Untersagung ist auf unbestimmte Zeit in der Zukunft gerichtet und die Klägerin hat im Berufungsverfahren – nach zwischenzeitlicher Unklarheit - ihre im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgegebene Erklärung bekräftigt, den Inhalt von Restmüllbehältern in Zukunft mit dem Pressarm verdichten zu wollen. Das ist, weil ein Verpressen im Falle der Bestandskraft der Ordnungsverfügung schon wegen deren Regelungsgehalt nicht zulässig wäre, dahin zu verstehen, dass die Klägerin für den örtlichen Zuständigkeitsbereich des Beklagten die praktische Wahrnehmung ihres betrieblichen Tätigkeitsfeldes, Abfälle mit dem mechanischen Pressarm zu verdichten, vom Ausgang des vorliegenden Anfechtungsverfahrens abhängig macht.

Die angefochtene Ordnungsverfügung und der Widerspruchsbescheid sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Als Rechtsgrundlage der Ordnungsverfügung kommen § 21 KrW-/AbfG und § 35 Abs. 1 LAbfG in Betracht. Nach § 21 KrW-/AbfG kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen. Nach § 35 Abs. 1 LAbfG kann die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen zur Erfüllung der sich aus den Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Abfallwirtschaft, dem Abfallverbringungsgesetz, dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, dem Landesabfallgesetz, den aufgrund der genannten Vorschriften erlassenen Rechtsvorschriften und den aufgrund des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27. August 1986 erlassenen Rechtsvorschriften ergebenden Pflichten sowie zur Verhütung und Unterbindung von Verstößen gegen die vorgenannten Rechtsvorschriften treffen, soweit eine

solche Befugnis nicht in anderen abfallrechtlichen Vorschriften enthalten ist. Der Beklagte hat in der Ordnungsverfügung nicht präzisiert, auf welche dieser Befugnisnormen, die ihm bei Erfüllung der genannten tatbestandlichen Voraussetzungen Ermessen hinsichtlich des "Ob" und des "Wie" des Einschreitens einräumen, die erlassenen Anordnungen gestützt sind. Er hat lediglich Vorschriften herangezogen, aus denen sich seiner Auffassung nach die Rechtswidrigkeit der untersagten Tätigkeiten ergibt, und dabei neben den in den Vordergrund gestellten § 17 Abs. 4, § 19 Abs. 1 Satz 2 AES gesetzliche Bestimmungen bezeichnet. Das bedarf auch im Hinblick auf das prozessuale Erfordernis, bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO für die Aufhebung der Ordnungsverfügung erfüllt sind, ggf. vom Beklagten im Ausgangsbescheid und Widerspruchsbescheid nicht berücksichtigte Vorschriften gerichtlich einzubeziehen, keiner Vertiefung. Denn die Ordnungsverfügung findet in keiner der in Betracht zu ziehenden Rechtsgrundlagen eine hinreichende Rechtfertigung. Die Klägerin verstößt mit den ihr untersagten Tätigkeiten nicht gegen die vom Beklagten seinem Einschreiten zugrunde gelegten materiellen Anforderungen. Die satzungsmäßig erlassenen Verbote greifen nicht; eine konkrete Gefahr wegen Mißachtung gesetzlicher Vorgaben besteht ebenfalls nicht.

Das Gebot nach Nr. 1 der Ordnungsverfügung, ein Verpressen der Inhalte von Restmüllbehältern mit maschinellen Vorrichtungen zu unterlassen, beruht satzungsrechtlich auf § 17 Abs. 4 AES. Von den durch diese Vorschrift verbotenen Handlungen kann bezogen auf den Einsatz des mechanischen Pressarms einschlägig allein die Alternative sein, dass Abfälle nicht in die Sammelbehälter gepresst werden dürfen. Dagegen scheidet die ihrem Wortlaut nach ein Verpressen bzw. Verpresstsein von Abfällen betreffende Regelungsalternative des § 17 Abs. 4 AES von vornherein aus, weil diese eine vor oder gleichzeitig mit dem Einbringen der Abfälle in die Sammelbehälter stattfindende Einwirkung auf die Abfälle voraussetzt und der Pressarm erst später – zum Verdichten der Abfälle in den Behältern - verwendet wird. Da Abfälle nach dieser Regelungsalternative nicht verpresst in die Sammelbehälter eingefüllt werden dürfen, kommt es auf die Beschaffenheit der Abfälle in dem Zeitpunkt an, in dem sie in die Behälter gelangen; für Abfälle, die bereits Inhalt der Behälter sind, werden Kriterien nicht genannt.

Verdichtungsmaßnahmen, denen in den Sammelbehältern befindliche Abfälle unterzogen werden, folgen dem Einfüllen der Abfälle notwendig nach und können deren Zustand während des Einfüllens nicht bestimmen. Ein über den Wortlaut hinausgehendes, maßgeblich an den Vorgang des Pressens oder Verpressens und/oder an den hierdurch herbeizuführenden (Verdichtungs-)Zustand der Abfälle anknüpfendes Verständnis dieser Regelungsalternative kommt angesichts der differenzierten Ausgestaltung des § 17 Abs. 4 AES nicht in Betracht.

Anwendbar ist dagegen die Regelungsalternative des § 17 Abs. 4 AES, die es verbietet, Abfälle in die Sammelbehälter zu pressen. Das scheidet nicht daran, dass der vorliegend allein zu erwägende Einsatz des mechanischen Pressarms auf bereits in den Sammelbehältern befindliche Abfälle einwirkt. Abfälle können im Wortsinne des § 17 Abs. 4 AES nicht nur dann in die Behälter gepresst werden, wenn sie sich während bzw. zu Beginn der als Pressen anzusehenden Einwirkung außerhalb der Sammelbehälter befinden, also durch den Vorgang des Pressens in die Sammelbehälter hinein gelangen, sondern auch dann, wenn sie bereits in denselben sind. Das die Richtung anzeigende Merkmal „in die“ deckt sprachlich auch ein Pressen in tiefere Bereiche der Behälter ab. Ein Verständnis dieser Regelungsalternative, das sich allein auf die Betrachtung des Vorgangs beschränkt, durch den die Abfälle in die Behälter gelangen, wird auch durch den Regelungszusammenhang, in den § 17 Abs. 4 AES gestellt ist, und durch den Sinn und Zweck dieser Vorschrift nicht gefordert. Im Gegenteil ist ein die Abfälle in den Sammelbehältern einbeziehendes Verständnis der infrage stehenden Regelungsalternative sachgerecht. Die Merkmale „gestampft, gepresst oder geschlämmt“ umschreiben nicht nur alternative Methoden der Einbringung der Abfälle in die Behälter gegenüber einem „Einfüllen“, sondern auch bestimmte hierdurch hervorgerufene Zustände der Abfälle. § 17 Abs. 4 AES zielt erkennbar darauf, bei der Benutzung der Sammelbehälter u.a. die für ein Verpressen und Pressen von Abfällen kennzeichnende Anwendung von als Druck wirkender Kraft zu unterbinden. Es ist, ausgehend von diesem Ziel, insbesondere nicht von entscheidender Bedeutung, ob das Volumen verdichtungsfähiger Abfälle durch Druck vermindert wird, bevor oder nachdem die Abfälle in die Sammelbehälter

eingebraucht werden. Inwieweit zwischen Verpressen und Pressen in den Einzelheiten zu unterscheiden ist, ist nicht entscheidungserheblich.

Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um annehmen zu können, dass Abfälle im Sinne des § 17 Abs. 4 AES in die Sammelbehälter gepresst werden, ist in der Abfallentsorgungssatzung nicht näher konkretisiert. Dem allgemeinen Sprachgebrauch zufolge wird mit dem Wort „gepresst“ ein Zustand der Abfälle bezeichnet, der durch Anwendung von Druck verursacht wird und namentlich zu einer Verminderung des Volumens und/oder einer Formung bzw. Zusammenfügung geführt hat. Wesentliches Element des Bedeutungsgehalts ist ein gewisses Mindestmaß an einwirkendem Druck und/oder an Veränderung des Ausgangszustands. Damit sind mangels weiterer Kriterien das nähere Ausmaß des Drucks, die bei seiner Ausübung angewandte Methode und das Maß der erzielten Verdichtung oder sonstigen Veränderung ebenso wenig festgelegt wie Auswirkungen auf die Entsorgung und/oder andere geschützte Belange vorausgesetzt werden. Das hat für die Auslegung von § 17 Abs. 4 AES umso mehr Bedeutung, als das Verbot vorbehaltlos und umfassend für alle Abfälle, Sammelbehälter und Grade von Befüllung gilt, ohne dass Ausnahmen oder sonstige Durchbrechungen seines Geltungsanspruchs in der Abfallentsorgungssatzung vorgesehen wären. Im Gegenteil sind Verstöße gegen § 17 Abs. 4 AES nach § 26 Nr. 11 AES bußgeldbewehrt, wobei auch in diesem Zusammenhang kein über das – eben nicht weiter konkretisierte – Pressen der Abfälle hinausgehendes Erfordernis geregelt ist. Das macht eine nicht zuletzt die sich aus höherrangigem Recht ergebenden Anforderungen an die satzungsmäßige Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungstätigkeit des Beklagten in den Blick nehmende Auslegung des § 17 Abs. 4 AES notwendig. Die Handhabung der Verbotsregelung in Ausübung von Ermessen im konkreten Einzelfall ist kein taugliches Mittel zur konkretisierenden Festlegung seines Anwendungsbereichs, sondern ein Mittel zu seinem Vollzug. Gerade der Umstand, dass das Verbot losgelöst von den Gegebenheiten des Einzelfalls Geltung beansprucht, bedingt, dass es als solches und in dieser Funktion den Anforderungen standhält. Dem ist bei der Auslegung dadurch Rechnung zu tragen, dass, sofern mit den gängigen Auslegungsmethoden vereinbar, einem Ver-

ständnis der Vorzug zu geben ist, das zur Vereinbarkeit des Verbots mit diesen Anforderungen führt.

Bedeutsam für die Kriterien, unter denen hiernach angenommen werden kann, dass Abfälle gepresst werden, ist, dass einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Ausgestaltung der Abfallentsorgung durch Satzung (§ 9 Abs. 1 Satz 1 LAbfG) ein Gestaltungsspielraum zukommt. Dabei ist eine Verdichtung der Abfälle in den Sammelbehältern satzungsrechtlicher Regelung nicht von vornherein entzogen. Denn eine Verdichtung kann u.a. die Entleerung der Sammelbehälter und damit die Abläufe der Entsorgung nachteilig beeinflussen. Sie lässt sich daher im Ausgangspunkt den Modalitäten zuordnen, unter denen die Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind. Diesbezüglich ist landesrechtlich vorgesehen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 LAbfG) und bezogen auf Bundesrecht anerkannt, dass durch Satzung die Anforderungen an Ort, Zeit sowie Art und Weise der Überlassung geregelt werden können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 42.07 -, DVBl. 2008, 317; Urteil vom 1. Dezember 2005 - 10 C 4.04 -, NVwZ 2006, 589.

Die Regelungsbefugnis des Satzungsgebers ist aber auch insofern inhaltlich nicht schrankenlos; für ihre Ausübung sind abfallrechtliche Grundsätze maßgeblich. Neben der Sperrwirkung und dem Vorrang spezieller bundes- und landesrechtlicher Vorgaben ist insbesondere der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das gilt gerade auch insofern, als die satzungsmäßigen Anforderungen nicht allein die organisatorische Durchführung der Entsorgung betreffen. Die Erfüllung der dem Abfallbesitzer bundesrechtlich obliegenden Überlassungspflicht (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG), der ein Anspruch auf Übernahme der der Überlassungspflicht unterliegenden Abfälle entspricht, darf nicht von sachlich nicht erforderlichen Bedingungen abhängig gemacht werden. Gleiches gilt für das dem Überlassen vorgelagerte Bereitstellen der Abfälle, zumal auch das Bereitstellen zur Abfallbeseitigung gehört und insofern ohnehin die bundesrechtlichen Maßstäbe nach § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG zu beachten sind. Das verlangt bei der

Auslegung des Merkmals „gepresst“ im Sinne von § 17 Abs. 4 AES insbesondere auch die Einbeziehung des diese Vorschrift einschließenden Regelungsgefüges der Abfallentsorgungssatzung. Ausgehend hiervon ist die der Ordnungsverfügung zugrunde liegende Annahme, § 17 Abs. 4 AES verbiete losgelöst von den konkreten Umständen generell, Abfälle in den Sammelbehältern zu verdichten, nicht zutreffend.

Das Befüllen der Sammelbehälter ist durch die Abfallentsorgungssatzung lediglich punktuell geregelt. Gefordert wird, soweit im vorliegenden Zusammenhang von Belang, neben den Kriterien nach § 17 Abs. 4 AES eine schonende Behandlung der Sammelbehälter, eine Befüllung nur bis zur Schließbarkeit der Deckel und die Einhaltung von Höchstgewichten für befüllte Behälter (§ 17 Abs. 3 und 5 AES). Zusätzlich sind für die Sammelbehälter Mindestkapazitäten als Volumen je Person und Leerungsintervall festgelegt (§ 16 Abs. 3 AES); Abweichungen hiervon setzen die nachgewiesene Nutzung von Vermeidungs- und Verwertungsmöglichkeiten voraus. Die Kombination von Volumen und Gewicht geht hinsichtlich der Benutzung der Sammelbehälter ohne weiteres mit der Möglichkeit einher, beim Befüllen der Behälter sowohl das Volumen als auch das zulässige Höchstgewicht in vollem Umfang auszuschöpfen. Dem Abfallbesitzer steht es im Rahmen seiner Bereitstellungs- und Überlassungspflicht grundsätzlich frei, diese Möglichkeit nach Maßgabe eigener Interessen zu nutzen. Hierzu stünde eine Zielrichtung des § 17 Abs. 4 AES im Widerspruch, bei leichteren und größervolumigen Abfällen ungeachtet etwaiger Relevanz des Verfüllungs- und/oder Verdichtungsgrades für die Entleerung der Sammelbehälter die Befüllung ausschlaggebend über den Faktor des unverdichteten Volumens zu steuern. Volumenreduzierende Maßnahmen vor dem Einfüllen der Abfälle in die Behälter sind satzungsrechtlich durch das Verbot, Abfälle verpresst einzufüllen, und im übrigen nur durch die allgemeinen gesetzlichen Kriterien für einen ordnungsgemäßen Umgang mit Abfällen geregelt. Dabei ist namentlich etwa ein Zerkleinern oder Zusammendrücken einzelner Abfälle mit dem Ziel, ihre Entsorgung über die Sammelbehälter vorzubereiten und zu erleichtern, schon deshalb nicht ohne weiteres unvereinbar mit § 27 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG, weil diese Vorgänge sich der Phase der Bereitstellung der Abfälle zuordnen lassen, sofern hierdurch über-

haupt deren Natur oder Zusammensetzung verändert werden sollten (§ 3 Abs. 5 KrW-/AbfG).

Vgl. hierzu Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Auflage, § 4 Randnr. 55, § 27 Randnr. 21; Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Juli 2008, § 4 KrW-/AbfG Randnrn. 219, 238.

Ferner schreibt die Abfallentsorgungssatzung nicht vor, Abfälle lediglich in Säcken oder Tüten in die Sammelbehälter einzufüllen. Damit geht die Möglichkeit einher, das Volumen der Sammelbehälter etwa durch vor dem Einfüllen stattfindendes Komprimieren einzufüllender Abfälle unterhalb der Schwelle eines Verpressens, also eines festen Zusammendrückens mehrerer Abfälle unter hohem Druck, und durch gezieltes Füllen und Vermeiden von Hohlräumen weitestgehend für die Aufnahme von Abfällen auszunutzen. Derartiges Verhalten wird durch den an Behälter und Volumen anknüpfenden Ansatz des Beklagten bei der Erhebung der Abfallgebühren geradezu nahegelegt. Es ist nach dem unbestrittenen Vorbringen der Klägerin bei sich gebührenbewusst verhaltenden Benutzern von Sammelbehältern, etwa bei Bewohnern von Ein-/Zweifamilienhausgrundstücken, wegen des begrenzten Volumens dieser Behälter üblich und typisch, bei Bewohnern größerer Mietwohnungsanlagen mit entsprechend großvolumigen Sammelbehältern aber nicht die Regel und deutlich seltener. Im Ausgangspunkt macht es aber für eine geordnete Entsorgung durch den Beklagten keinen Unterschied, ob Hohlräume bereits bei der Befüllung vermieden oder ob sie nachträglich durch Verdichten des Inhalts der Behälter entfernt werden.

Die vom Beklagten gesehenen Risiken und Nachteile einer dem Einfüllen der Abfälle in die Sammelbehälter nachfolgenden Verdichtung sind nicht von der Hand zu weisen. Es ist nicht fraglich, dass das Pressen von Abfällen in Sammelbehältern in Abhängigkeit etwa von der Höhe des ausgeübten Drucks und sonstigen Umständen Probleme für die geordnete Entsorgung verursachen kann. Dies rechtfertigt aber kein uneingeschränktes Verbot eines nicht näher definierten Pressens. Die diesem zugrunde liegenden Bedenken beruhen der Sache nach

auf einer Worst-Case-Betrachtung, die sich ausschlaggebend an Erwägungen bloßer Vorsorge gegen entfernt wahrscheinliche Beeinträchtigungen orientiert und die Belange der zur Benutzung der Sammelbehälter Verpflichteten unangemessen zurücktreten lässt. Selbst wenn man sich bei der Beurteilung des noch Angemessenen mit dem Beklagten an Erwägungen orientiert, die bei der Abwehr abstrakter Gefahren im Polizei- und Ordnungsrecht Geltung beanspruchen, müssen bei abstrakt-genereller Betrachtung immerhin in tatsächlicher Hinsicht hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt eines Schadens rechtfertigen.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2002
- 6 CN 8.01 -, DVBl. 2002, 1562; Urteil vom
26. Juni 1970 - 4 C 99.67 -, DÖV 1970, 713.

Aufgrund von Erfahrungen oder spezifischem Fachwissen muss regelmäßig und typischerweise mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall drohen. Dabei stehen die Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Art sowie Umfang des drohenden Schadens in einer Wechselbeziehung zueinander. Eine pessimale Abschätzung möglicher Risiken und Gefahren ist deshalb nicht zum Schutz jedes beliebigen Rechtsgutes vertretbar.

Ausgehend hiervon ist angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebensvorgänge beim Bereitstellen und Überlassen von Abfällen eine hinreichende sachliche Rechtfertigung für ein allgemeines, pauschales Verbot des Pressens von Abfällen nicht erkennbar; es ist vom Beklagten auch nicht dargetan worden. Das Risiko der Beschädigung von Behältern wird dadurch begrenzt, dass diese, sollen sie überhaupt ihrer Bestimmung entsprechend genutzt werden können, den üblichen Beanspruchungen beim Befüllen mit Abfällen unterschiedlicher Beschaffenheit und beim Entleeren mit höchstzulässigem Gewicht standhalten müssen. Das gilt auch für die Radsätze der Behälter, bei denen nach Meinung des Beklagten als Folge der Tätigkeit der Vorgängerfirma der Klägerin Schäden aufgetreten sind. Die Klägerin hat in diesem Zusammenhang unwidersprochen auf die technische Normierung der Sammelbehälter verwiesen. Ferner hat sie bezogen auf den Einsatz des

Pressarms Vorsichtsmaßnahmen genannt, die ihrer Meinung nach weit vor dem Erreichen kritischer Belastungsgrenzen wirksam werden. Unabhängig davon, ob das konkret für ihre Tätigkeit zutrifft, wird daran deutlich, dass Beschädigungen von Behältern beim Pressen von Abfällen nicht gleichsam zwangsläufig und regelmäßig auftreten. Praktische Erfahrungen, die einen anderen Schluss tragen könnten, oder sonstige aussagekräftige Umstände in dieser Richtung liegen nicht vor. Für Schäden aufgrund von Verstößen gegen das Gebot, Sammelbehälter schonend zu behandeln, haften ohnehin die Grundstückseigentümer (§ 17 Abs. 6 AES).

Erschwernisse für die Arbeitsabläufe bei der Entleerung der Sammelbehälter wegen einer Zunahme der Anzahl schwererer Sammelbehälter zählen zum Risikobereich des Beklagten, weil die Organisation der Abläufe einschließlich der Leerungsintervalle angesichts der zulässigen Höchstgewichte und Mindestkapazitäten der Behälter dessen Sache ist. Die Mindestkapazitäten beugen zugleich der Gefahr von Überfüllungen und von zu Überschreitungen des zulässigen Höchstgewichts führenden Verdichtungen vor. Eine Steuerung der Einhaltung des festgelegten Höchstgewichts durch das Verbot des Pressens wirkt sich beim auch nach Angaben des Beklagten üblichen Befüllen der Sammelbehälter mit überwiegend leichteren Abfällen dahin aus, dass das Höchstgewicht im allgemeinen nicht zum Tragen kommt; es fehlt jeder greifbare Anhalt für ein regelmäßiges Erreichen annähernd kritischer Grenzbereiche, zumal nach Angaben der Klägerin das durchschnittliche Füllgewicht von Sammelbehältern selbst nach Einsatz des Pressarms, gemessen am zulässigen Höchstgewicht, unproblematisch ist. Gerade das ist einer der Ausgangspunkte für die Tätigkeit der Klägerin. Dementsprechend wird durch das Verbot insofern nicht die Beachtung des Höchstgewichts durchgesetzt, sondern dieses selbst in seiner Funktion als begrenzender und an sich in der Entsorgungspraxis überprüfbarer Faktor der Benutzung der Sammelbehälter ersetzt. Jedenfalls ist nicht festzustellen, dass es des Verbotes bedarf, um sonst regelmäßig drohende Missachtungen des Höchstgewichts zu verhindern. Die Behauptung in der Ordnungsverfügung, als Folge des Verpressens komme es oftmals zu einem Überschreiten des zulässigen Gesamtge-

wichts, setzt dessen Überprüfbarkeit und Überprüfung in den üblichen Abläufen einer Entsorgung voraus.

Für ein typisches Risiko der Beeinträchtigung oder Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch als Folge des Pressens von Abfällen freigesetzte Keime fehlt es ebenfalls an belastbaren Anhaltspunkten. Der Beklagte verweist insofern auf bekannte allgemeine Gefahrenmomente beim Umgang mit Abfällen aus privaten Haushalten, ohne sie indessen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung durch Betrachtungen in der Art von Dosis-Wirkungs-Beziehungen zu präzisieren oder sich auf anerkannte wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wahrscheinlichkeit des Eintritts unter Umständen kritischer Belastungssituationen oder auf insofern ergiebige praktische Erfahrungen zu stützen. Auch im Übrigen ergeben sich diesbezüglich keine Gesichtspunkte von Gewicht, die zumindest Veranlassung zu einer weiteren Aufklärung bieten könnten. Unstreitig ist für Art und Ausmaß potentiell schädigender Wirkungen freigesetzter luftgetragener Keime im gegebenen Zusammenhang die Nähe zum Sammelbehälter als dem Emissionssort maßgeblich und nimmt deren Konzentration mit zunehmendem Abstand vom Behälter deutlich ab. Die übliche Praxis des Bereitstellens, Einsammelns und Beförderns von Hausmüll beruht ersichtlich auf der gefestigten allgemeinen Vorstellung, dass hiergegen trotz Unterbleibens spezifischer Sicherheitsmaßnahmen gegenüber der Emission bzw. Immission abfalltypischer Keime prinzipielle gesundheitliche oder hygienische Bedenken nicht vorzubringen sind. Insbesondere finden (auch) die genannten Formen des Umgangs mit Hausmüll nicht in einer unter Aspekten der Sicherheit gegenüber gesundheitlichen Risiken und Gefahren infolge von Keimen spezifisch ausgestalteten, definierten Umgebungssituation statt und können von Belastungen neben den mit der Entsorgung Beschäftigten auch Passanten sowie sonstige Dritte betroffen sein. Dass und warum gerade das Pressen von Abfällen anders einzuschätzen ist, erschließt sich – mögliche hier nicht entscheidungserhebliche arbeitsschutzrechtliche Fragestellungen ausgeklammert - nicht. Ein zu Besorgnissen Anlass gebendes enges Näheverhältnis zu den Abfällen besteht beim Pressen typischerweise allenfalls für diejenigen, die diesen Vorgang bewirken und arbeitsschutzrechtlich geschützt sind. Soweit der Beklagte sich auf Gefahren beruft, wird nicht deutlich, dass es sich hierbei um ein

regelmäßiges ernsthaftes Schadensrisiko gerade des Verdichtens von Abfällen in die bzw. in den Sammelbehältern handelt. Dass im Einzelfall in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen eine Gefahr gegeben sein mag, reicht für die Bejahung einer typischen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts nicht aus.

Fehlt es hiernach an das allgemeine Verbot von § 17 Abs. 4 AES, Abfälle in die Sammelbehälter zu pressen, rechtfertigenden Umständen, kann sich das Gebot nach Nr. 1 der Ordnungsverfügung allein aufgrund der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalles als rechtmäßig erweisen, d.h. im Falle einer konkreten Gefahrenlage. Eine solche ist indessen ebenfalls nicht gegeben. Das gilt auch unter dem Blickwinkel eines Verstoßes gegen die in der Ordnungsverfügung angeführten Vorschriften der §§ 10, 13 KrW-/AbfG. Weder hinsichtlich der Beschädigung von Sammelbehältern, der Überschreitung des zulässigen Höchstgewichtes oder der Beeinträchtigung oder Gefährdung der Gesundheit von Menschen noch in sonstiger Hinsicht liegen genügende tatsächliche Anhaltspunkte für die Befürchtung vor, durch das untersagte Verpressen, also durch den beabsichtigten Einsatz des mechanischen Pressarms, werde im Konkreten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit ein relevanter Schaden eintreten. Insbesondere spricht nichts Greifbares für eine praktisch bemerkbare Störung der Entleerung des Inhalts der Sammelbehälter in das Müllfahrzeug; auf eine Aufhebung oder nennenswerte Erschwerung der Schütffähigkeit der Abfälle deutet nichts hin. Auch lässt der vom Beklagten mitgeteilte Schaden am Radsatz eines Behälters, der entstanden ist, bevor die Klägerin ihre Tätigkeit in Düsseldorf begonnen hat, vergleichbare Folgen für den Einsatz des Pressarms durch die Klägerin nicht konkret erwarten; die näheren Umstände dieses einmaligen Schadensereignisses sind nicht bekannt, sodass Aussagen zu einer möglichen Wiederholung letztlich spekulativ sind. In gesundheitlicher Hinsicht stehen allein generelle Betrachtungen des Beklagten in Rede, die lediglich auf eine abstrakte, vom Einzelfall losgelöste Gefahrenlage hindeuten können, auch insoweit aber, wie ausgeführt, nicht durchschlagen. Anlass zu einer weiteren Aufklärung des Sachverhaltes in Richtung auf die Feststellung einer etwaigen konkreten Gefahr besteht unter den gegebenen Umständen nicht. Die angefochtene Ordnungsverfügung lässt, entnimmt man den Ausführungen des Beklagten im Ansatz die

Ausübung von Ermessen, ohnehin keinen Raum für eine vom vermeintlichen Verstoß gegen § 17 Abs. 4 AES losgeloste rechtliche Bewertung der Verdichtung der Abfälle. Der Beklagte zieht § 17 Abs. 4 AES in der Ordnungsverfügung als rechtsverbindliche Konkretisierung von ihm gesehener Anforderungen an eine geordnete Entsorgung heran und legt der Vorschrift so eine den Nachweis einer konkreten Gefahr für die Entsorgung im Einzelfall gerade entbehrlich machende Funktion bei. Die hieran ausgerichtete Entscheidung des Beklagten ist ihrem Ausgangspunkt nach nicht identisch mit einem Einschreiten zur Abwehr konkreter Gefahren, auch nicht solcher für die Gesundheit von Menschen.

Das Gebot nach Nr. 2 der Ordnungsverfügung, ein Durchsuchen und/oder Entnehmen der Inhalte von Restmüllbehältern mit Ausnahme der Entnahme von Sperrmüll und oben aufliegender großflächiger Pappe zu unterlassen, ist ebenfalls rechtswidrig. Es beruht satzungsrechtlich auf § 19 Abs. 1 Satz 2 AES. Die Vorschrift verbietet jedoch nicht jedermann, sondern nur Unbefugten einen näher bestimmten Zugriff auf angefallene Abfälle. Die Eigenschaft als Unbefugter wird inhaltlich nicht schon ausgefüllt durch die Tätigkeiten, deren Ausübung verboten wird, sondern hat einen personenbezogenen Gehalt. Anderenfalls liefe das Kriterium neben der Umschreibung des Verbotenen leer. Die Abfallentsorgungssatzung bietet keinen Anknüpfungspunkt dafür, dass ein derartiges, bei einer von Regelungsabsichten getragenen und damit funktional konzipierten Norm ohnehin fernliegendes Verständnis vertretbar sein könnte. Wer Unbefugter bzw. Befugter im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 2 AES ist, ist in der Satzung nicht erläutert, also durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung zu berücksichtigen ist, wie ausgeführt, dass kommunales Satzungsrecht bei einem abfallrechtlichen Sachverhalt nur Platz greifen kann, wenn und soweit nicht vorrangiges Bundesrecht Sperrwirkung entfaltet. Geboten ist, sofern mit den gesicherten Methoden der Auslegung von Normen in Einklang zu bringen, eine der Sperrwirkung Rechnung tragende, zur Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht führende Auslegung. Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung bei abfallrechtlichen Sachverhalten, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG); das trifft auf die Befugnis der Kommunen zu satzungsrechtlichen Regelungen, die auf landes-

rechtlicher Ermächtigung beruhen, in gleicher Weise zu. Entscheidend dafür, ob eine bundesrechtliche Regelung erschöpfend ist, ist, ob ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist bzw. nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Ist das der Fall, tritt die Sperrwirkung unabhängig davon ein, ob das Landesrecht dem Bundesrecht widerspricht oder es nur ergänzt, ohne ihm sachlich zu widersprechen.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. März 2000 -2 BvL 3/96 -, BVerfGE 102, 99; BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 CN 6.04 -, NVwZ 2005, 695.

Bundesrechtlich abschließend geregelt ist, dass Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushalten verpflichtet sind, diese dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG). Die kommunale Satzungsbefugnis umfasst damit nicht das "Ob" der Überlassung der Abfälle, sondern ausschließlich das "Wie" der Überlassung. Der Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers unterfallen die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten (§ 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG). Angefallen sind Abfälle im Sinne dieser Bestimmung, wenn sie mit Verwirklichung der Merkmale nach § 3 Abs. 1 bis 4 KrW-/AbfG als Abfall entstanden sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 42.07 -, a. a. O.

Sie können dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger daher nicht vor dem Zeitpunkt des Anfalls überlassen werden. Dementsprechend beginnt die Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers mit der Überlassung der Abfälle. Überlassen werden die Abfälle dadurch, dass sie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Übernahme des Abfallbesitzes tatsächlich zur Verfügung gestellt werden; die Überlassung bewirkt den Übergang des Abfallbesitzes.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007
- 7 C 42.07 -, a. a. O.

Bis zum Verlust der tatsächlichen Sachherrschaft (§ 3 Abs. 6 KrW-/AbfG) des bisherigen Abfallbesitzers obliegen diesem die in diesem Zeitraum zu erfüllenden abfallrechtlichen Pflichten. Hierzu gehört die Pflicht zum Bereitstellen der Abfälle und zum Getrennthalten von Abfällen zur Verwertung (§ 5 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG); satzungsrechtlich sind Abfälle zur Verwertung an der Anfallstelle getrennt zu halten, frei von Abfällen zur Beseitigung zu sammeln und entsprechenden Sammelbehältern, Sammelstellen oder Behandlungsanlagen zuzuführen (§ 6 Abs. 1 AES). Ein vor der Überlassung zur Erfüllung der entsprechenden Pflicht nachgeholtes Aussortieren von Abfällen zur Verwertung und deren Einbringung in die hierfür vorgesehenen Behälter verstößt nicht gegen die Überlassungspflicht. Deren Erfüllung steht zu diesem Zeitpunkt noch bevor und wird durch Überlassung der sortierten Abfälle bewirkt.

Vor diesem Hintergrund ist bis zur Überlassung der Abfälle der Abfallbesitzer verantwortlich für den Abfall. Dem korrespondiert die Befugnis zur Wahrnehmung dieser Verantwortlichkeit. Dagegen hat die Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers noch nicht eingesetzt. Er ist, was die Bereitstellung der Abfälle im Vorfeld der Überlassung angeht, nicht Träger der Entsorgung; von ihm zu vertretende - und satzungsrechtlich zu wahrende - Belange des „Wie“ der Überlassung werden nur insoweit berührt, als die Maßnahmen des Abfallbesitzers geeignet sind, sich auf die Modalitäten der Überlassung auszuwirken. Ferner sind die inhaltlichen Anforderungen, denen der Abfallbesitzer bei der Erfüllung seiner abfallrechtlichen Pflichten bis zur Überlassung zu genügen hat, bundesrechtlich ausgeformt (§ 10 Abs. 1 KrW-/AbfG). Es gilt das Gebot, die Entsorgung gemeinwohlverträglich durchzuführen. Selbst wenn man annimmt, die Pflichten des Abfallbesitzers in diesem Zeitraum seien im Ansatz gleichwohl einer satzungsrechtlichen und damit landesrechtlichen Regelung zugänglich, die über die deklaratorische Wiedergabe der bundesrechtlichen Vorgaben hinausgeht, kann dem Abfallbesitzer durch derartige Regelungen jedenfalls nicht die Befugnis zur Bereitstellung und Überlassung der Abfälle abgesprochen werden; er bedarf insofern auch keiner Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers,

auch nicht für eine nachträgliche Korrektur der Bereitstellung. Damit scheidet die Annahme aus, die Befugnis im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 2 AES stehe zumindest auch dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu; eine entsprechende Befugnis eines Dritten, der weder Abfallbesitzer noch öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist, kommt von vornherein nicht in Betracht. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist, wie ausgeführt, zudem am Erlass von Regelungen gehindert, die das "Ob" der Überlassung durch den Abfallbesitzer betreffen. Gerade auf letzteres zielt indessen § 19 Abs. 1 Satz 2 AES nach dem Verständnis des Beklagten, weil diese Vorschrift nach seinem Dafürhalten beinhaltet, dass der Abfallbesitzer daran gehindert ist, lediglich bereitgestellte und noch nicht überlassene Abfälle nicht oder anders zu überlassen, als in der ursprünglichen Form der Bereitstellung.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 43.07 -, a. a. O.

Aus den Unbefugten nach § 19 Abs. 1 Satz 2 AES nicht gestatteten Maßnahmen lässt sich Gegenteiliges, wie ausgeführt, nicht herleiten. Denn der personale Aspekt mangelnder Befugnis steht neben dem sachbezogenen Aspekt einer in der Art und Weise des Umgangs mit den Abfällen unzulässigen Einwirkung.

Abfallbesitzer der Abfälle, die Gegenstand der Tätigkeiten der Klägerin sind, ist - jedenfalls auch - der Eigentümer des jeweiligen Grundstücks bzw. der Vermieter der auf dem Grundstück befindlichen Wohnungen. Das Eigentum am Grundstück vermittelt nach der Verkehrsauffassung zumindest im größeren Mietwohnungsbau, der vorliegend in Rede steht, die tatsächliche Sachherrschaft über die Abfälle, die von den Mietern außerhalb der Mieträume in die vermietetseitig auf dem Grundstück bereitgestellten Sammelbehälter eingefüllt worden sind.

Vgl. hierzu Kunig/Paetow/Versteyl, a.a.O., § 3 Randnr. 58.

Die den Grundstückseigentümer bzw. Vermieter als Abfallbesitzer treffenden Pflichten sind nicht höchstpersönlicher Natur. Mit ihrer Erfüllung können Dritte, auch gewerblich Tätige, betraut werden. Das trifft auf die Klägerin zu. Sie erbringt

ihre Leistungen auf der Grundlage von Verträgen mit den Vermietern, die ihrerseits, sofern sie nicht Eigentümer der Grundstücke sind, hierbei aufgrund von Befugnissen handeln, die von den Grundstückseigentümern abgeleitet sind. Hingegen scheidet ein Abfallbesitz des Beklagten auch mit Blick darauf aus, dass die Sammelbehälter von ihm oder seinen Beauftragten in von ihm bestimmten Leerungsintervallen im Vollservice von den Standplätzen geholt, entleert und zurückgestellt werden. Auch bei einer derartigen Zugriffsmöglichkeit erlangt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die tatsächliche Sachherrschaft über die Abfälle erst mit dem Abholen.

Die der Klägerin durch Nr. 2 der Ordnungsverfügung untersagten Tätigkeiten verstoßen des weiteren nicht gegen Vorschriften außerhalb des städtischen Satzungsrechts. Insoweit gilt das im Hinblick auf Nr. 1 der Ordnungsverfügung zum Erfordernis und Fehlen einer konkreten Gefahr Gesagte entsprechend. Namentlich ist auch bezogen auf ein Durchsuchen und/oder Entnehmen von Abfällen eine hinreichend konkrete Gefahr einer Gesundheitsbeeinträchtigung (§ 10 Abs. 4 KrW-/AbfG) nicht erkennbar. Dass ein Entnehmen von Abfällen nicht stets die hinreichende Wahrscheinlichkeit von Gesundheitsrisiken in sich birgt, gesteht der Beklagte durch die Ausnahme vom Unterlassungsgebot zu, die sich auf an der Oberfläche des jeweiligen Inhalts der Sammelbehälter befindliche Gegenstände wie Sperrmüll und großflächige Pappe bezieht. Ferner beschränkt die Klägerin ihren Angaben zufolge ihre Sortiertätigkeit auf oberflächlich feststellbare Abfälle. Der Beklagte hat keine Feststellungen getroffen oder doch zumindest tragfähige Anhaltspunkte dafür gesichert, dass diese Darstellung die Wirklichkeit nicht wiedergibt und im Gegenteil von der Klägerin im allgemeinen auf tiefer in den Behältern befindliche Abfälle zugegriffen wird. Für eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit wegen negativer Auswirkungen der Tätigkeit der Klägerin auf das die Abfälle betreffende Verhalten der Mieter bei der Beachtung des Gebots zum Getrennthalten der Abfälle und zum Benutzen der für Abfälle zur Verwertung zur Verfügung stehenden Behälter spricht nichts Konkretes. Tatsächlicher Ausgangspunkt für die dem Einfüllen der Abfälle in die Restmüllbehälter nachfolgenden Maßnahmen der Klägerin ist u.a. gerade die unzureichende Abfalltrennung vor/bei dem Befüllen der Behälter. Die Klägerin reagiert damit auf bestehende

Unzulänglichkeiten, gibt zu ihnen aber keinen Anreiz, zumal sie durch Beratung auf eine ordnungsgemäße Abfalltrennung hinwirkt. Dass Nachlässigkeiten von Mietern beim Getrennthalten der Abfälle dennoch im Sinne einer Ursachen- Wirkungs-Beziehung entscheidend auf die Sortiertätigkeit der Klägerin zurückgehen, ist bereits in seinem Realitätsgehalt nicht genügend belegt. Die Ordnungsverfügung beruht auch in ihrer Nr. 2 zentral auf dem Gedanken, dass das der Klägerin untersagte Verhalten – hier das (Nach-)Sortieren - eine abstrakte Gefahr darstellt, deshalb satzungserichtlich zu Recht verboten ist und das zum Einschreiten ermächtigende ordnungswidrige Verhalten der Klägerin im Verstoß gegen eben dieses Verbot liegt, nicht aber im Verstoß gegen sich im konkreten Einzelfall stellende Anforderungen an die Gemeinwohlverträglichkeit der Entsorgung. Das trifft, wie zu Nr. 1 der Ordnungsverfügung ausgeführt, nicht zu

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten auf § 167 VwGO, § 708, § 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Statt in Schriftform können die Einlegung und die Begründung der Beschwerde auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG - vom 23. November 2005 (GV. NRW. S. 926) erfolgen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt sowie die ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (§ 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO in der Fassung gemäß Art 13 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840, und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG -).

Vors. Richter am OVG Tuschen
ist erkrankt und daher gehindert
zu unterschreiben.

Oestreich

Oestreich

Brauer

Beschluss

Der Streitwert beträgt auch im zweitinstanzlichen Verfahren [REDACTED] Euro (§ 52 Abs. 1 GKG).

Vors. Richter am OVG Tuschen
ist erkrankt und daher gehindert
zu unterschreiben.

Oestreich

Oestreich

Brauer

Öffentliche Sitzung
des 20. Senats
des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen

Münster, 11. September 2008

Az.: [REDACTED]

In dem Verwaltungsrechtsstreit

Anwesend:

der [REDACTED] vertreten durch den
Geschäftsführer [REDACTED]

1. Vorsitzender Richter am
Oberverwaltungsgericht

T u s c h e n

Klägerin,

2. Richter am Oberverwaltungsgericht

O e s t r e i c h

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Köhler & Klett,
Apostelnstraße 15/17, 50667 Köln, Az.: 72/08,

3. Richterin am Oberverwaltungsgericht

B r a u e r

g e g e n

4. ehrenamtlicher Richter

H a m e r

den Oberbürgermeister der
Landeshauptstadt Düsseldorf,
Rathausufer 8, 40213 Düsseldorf,
Az.: [REDACTED]

Beklagten,

5. ehrenamtliche Richterin

N i c k o l a y

6. VG-Beschäftigte

B a y e r

als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

erscheinen nach Aufruf der Sache:

1. für die Klägerin deren Geschäftsführer
[REDACTED] und Rechtsanwalt
[REDACTED]

2. für den Beklagten [REDACTED]
[REDACTED] sowie [REDACTED]

Beginn der Verhandlung: 11.45 Uhr

Ende der Verhandlung: 12.37 Uhr

Verkündung: 14.28 Uhr

Der Berichterstatter führt in den Sach- und Streitstand ein.

Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem Klageantrag
erster Instanz zu erkennen.

- Vorgelesen und genehmigt -

Der Vertreter des Beklagten beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

- Vorgelesen und genehmigt -

Die Sach- und Rechtslage wird erörtert.

Dem Vertreter des Beklagten wird das Original des Schriftsatzes des Prozessbevollmächtigten
der Klägerin vom 4. September 2008 übergeben.

Die Erschienenen erhalten Gelegenheit zur Antragsbegründung.

Der Vorsitzende schließt die mündliche Verhandlung mit dem Hinweis, dass eine Entscheidung
am Schluss der Sitzung verkündet werden wird.

Nach geheimer Beratung wird in öffentlicher Sitzung in Abwesenheit der Beteiligten im Namen des Volkes das

Urteil:

verkündet:

Das angetochtene Urteil wird geändert.

Die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 25. April 2005 und der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 26. September 2005 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Die Niederschrift des Protokolls ist vorläufig auf Datenträger aufgezeichnet und anschließend ausgedruckt worden.

Tuschen
Vors. Richter am OVG

Bayer
VG-Beschäftigte