

MINISTERIUM FÜR  
LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ  
UND RAUMORDNUNG  
DES LANDES BRANDENBURG



# Kommunale Abfallvermeidung

Rechtsgrundlagen und Regelungsvorschläge  
für die gemeindliche Praxis im Land Brandenburg

Herausgeber:

Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und  
Raumordnung des Land Brandenburg (MLUR)

Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Heinrich-Mann-Allee 103

14473 Potsdam

Tel.: 03 31/8 66-72 37

Fax: 03 31/8 66-70 18

e-mail: [pressestelle@mlur.brandenburg.de](mailto:pressestelle@mlur.brandenburg.de)

Internet: [www.brandenburg.de/land/mlur](http://www.brandenburg.de/land/mlur)

Verfasser:

RA Eckart Abel-Lorenz, Bremen

Gesamtherstellung:

Brandenburgische Universitätsdruckerei und  
Verlagsgesellschaft Potsdam mbH

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier.

Potsdam, September 2000

# **Kommunale Abfallvermeidung**

**Rechtsgrundlagen und Regelungsvorschläge  
für die gemeindliche Praxis im Land Brandenburg**

<b>A.</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Rechtsgrundlagen</b>	<b>8</b>
<b>I.</b>	<b>Ist § 27 Abs. 4 BbgAbfG mit Bundesrecht vereinbar?</b>	<b>8</b>
1.	Abfallvermeidende Maßnahmen	8
a)	Argumente für eine Sperrwirkung durch die Vorschriften des KrW-/AbfG	10
b)	Argumente gegen eine Sperrwirkung	12
c)	Zusammenfassung	16
2.	Maßnahmen zur Getrennthaltung von Abfällen	17
3.	Zusammenfassung	18
<b>II.</b>	<b>Welche Maßnahmen sind im Rahmen des § 27 Abs. 4 BbgAbfG zulässig?</b>	<b>19</b>
1.	Einwegverbote	19
a)	Generell in der Kommune	19
b)	Kommunale öffentliche Einrichtungen und Grundstücke	20
c)	Auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen	28
d)	Gaststättenrechtliche Erlaubnisse	31
e)	Marktrechtliche Festsetzungen	32
f)	Sonstige ordnungsrechtliche Genehmigungen oder Polizeiverordnungen	34
2.	Mehrweggebote i.V.m. Rückgabe- und Pfandpflichten	34
3.	Pflicht zur Benutzung leicht verwertbarer Gegenstände sowie Verbot nicht verwertbarer oder schwer entsorgbarer Stoffe	35
4.	Einsatz von Geschirrspülmobilen	37
5.	Getrennthaltegebote	37
6.	Sanktionen	39
<b>C.</b>	<b>Regelungsvorschläge</b>	<b>41</b>
<b>I.</b>	<b>Private Großveranstaltung auf einem kommunalen Festplatz, in Parks und Grünanlagen sowie Kommunale Feste</b>	<b>43</b>
1.	Handlungsfelder	43
2.	Maßnahmen	44
3.	Handlungsinstrumente	46
4.	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	47
a)	Einwegverbot/Mehrweggebot / Rücknahme- und Pfandpflichten	48
aa)	Betriebsphase der Veranstaltung	48
bb)	Auf- und Abbauphase	49
cc)	Gemeinsame Regelungen	50
b)	Getrennthaltegebote	50

c)	Vermietung von Geschirrspülmobilen	52
<b>II.</b>	<b>Kommunale Märkte</b>	<b>54</b>
1.	Handlungsfelder	54
2.	Maßnahmen	55
3.	Handlungsinstrumente	55
	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	55
<b>III.</b>	<b>Private Veranstaltungen in öffentlich zugänglichen Teilen von Stadthallen, Rathäusern, Schulen usw.</b>	<b>56</b>
1.	Handlungsfelder	56
2.	Maßnahmen	56
3.	Handlungsinstrumente	57
4.	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	57
<b>IV.</b>	<b>Kommunale Messen und Ausstellungen</b>	<b>57</b>
1.	Handlungsfelder	57
2.	Maßnahmen	58
3.	Handlungsinstrumente	58
4.	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	58
<b>V.</b>	<b>Schwimmbäder, Theater, Museen, Freizeit- und Begegnungsstätten</b>	<b>59</b>
1.	Handlungsfelder	59
2.	Maßnahmen	59
3.	Handlungsinstrumente	60
4.	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	60
<b>VI.</b>	<b>Friedhöfe</b>	<b>60</b>
1.	Handlungsfelder	60
2.	Maßnahmen	60
3.	Handlungsinstrumente	61
4.	Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge	61
a)	Verbot nicht verrottbarer Wertstoffe	61
b)	Getrennhaltegebote	62
<b>D.</b>	<b>Anhang</b>	
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>64</b>

## Abkürzungsverzeichnis

---

a.E.	am Ende
AbfG	Abfallgesetz vom 27.08.1986
Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 09.12.1976
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgAbfG	Brandenburgisches Abfallgesetz vom 06.07.1997
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz vom 11.06.1992
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz in der Fassung vom 14.05.1990
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichtes
D V	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
FStrG	Bundes-Fernstraßengesetz in der Fassung vom 19.04.1994
GastG	Gaststättengesetz vom 15.05.1970
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung in der Fassung vom 01.01.1987
GG	Grundgesetz vom 23.05.1949
GO Bbg	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15.10.1993
Hess.VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IUR	Informationsdienst Umweltrecht (Zeitschrift, Vorgänger der ZUR)
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27.09.1994
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz in der Fassung vom 14.10.1994
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)

OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG Nds.	Oberverwaltungsgericht des Landes Niedersachsen
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
StGR	Städte- und Gemeinderat (Zeitschrift)
StVO	Straßenverkehrsordnung vom 16.11.1970
TA Siedlungs- abfall	3. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz, Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen vom 14.05.1993
TierKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz vom 02.09.1975
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
VerpackV	Verpackungsverordnung vom 21.08.1998
VG	Verwaltungsgericht
VGH BaW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)





### A. Einführung

Die Kommunen (Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte) im Land Brandenburg sind nach Maßgabe des § 27 des Brandenburgischen Abfallgesetzes (BbgAbfG) zur vorbildhaften Mitwirkung an den Zielsetzungen der Abfallwirtschaft — insbesondere der Abfallvermeidung, der Schadstoffminimierung sowie der Getrennthaltung von Abfällen — verpflichtet.

Wenn kommunale Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung gestellt werden, sollen die Kommunen nach § 27 Abs. 4 BbgAbfG auch Dritte vertraglich dazu verpflichten, nach Maßgabe des § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG Abfälle zu vermeiden und für eine spätere Verwertung oder umweltverträgliche Beseitigung getrennt zu halten.

Ein weiteres Tätigkeitsfeld der Kommune in diesem Bereich liegt im Bereich der Sondernutzung von Straßen, Wegen und Plätzen. Die Gemeinden können hier nach § 18 Abs. 1 Satz 4 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) durch Satzung die Ausübung der Sondernutzung in Ortsdurchfahrten und auf den Gemeindestraßen regeln. In diesem Rahmen sowie bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis mittels Auflagen sind ebenfalls abfallvermeidende Regelungen denkbar, worauf § 27 Abs. 4 Satz 2 BbgAbfG abstellt.

Ein an den Bedürfnissen und Fragestellungen der Praxis orientierter Leitfaden <sup>a</sup>Kommunale Abfallvermeidung für Entscheidungsträger in den Kommunen soll hier Hilfestellungen bei der Umsetzung des § 27 Abs. 4 BbgAbfG geben, damit die Kommunen ihrer Verpflichtung zur Vorbildwirkung in einer rechtlich vertretbaren Form nachkommen können.

Vor diesem Hintergrund wendet sich der Leitfaden gezielt an die Kommunen im o.g. Sinne, insbesondere an die Gemeinden (kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie kreisfreie Städte) und nicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 13 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). Adressaten des Leitfadens sind somit in erster Linie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung und Mitglieder der Gemeindevertretungen, daneben auch interessierte Bürgerinnen und Bürger. Der Leitfaden erläutert die Verantwortung der Kommunen für die Abfallvermeidung und leistet bei der Erfüllung dieser Aufgabe konkrete Hilfestellung.

Unter **B.** werden die Rechtsgrundlagen für abfallvermeidende und der Getrennthaltung von Abfällen dienenden Maßnahmen erläutert. Zunächst wird unter **B. I** angesichts der

## A. Einführung

---

neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) und der insofern nicht unstrittigen Rechtslage geklärt, inwiefern § 27 Abs. 4 BbgAbfG mit Bundesrecht vereinbar ist. Dazu wird auf das Urteil des BVerwG vom 23.04.1997 zum Verbot von Einwegzeugnissen im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis, die darauf ergangene Änderung der Verpackungsverordnung (VerpackV) — die sogenannte Öffnungsklausel des § 2 Abs. 3 VerpackV - eingegangen. Anschließend wird geprüft, ob diese Änderung der VerpackV auch für eine Vereinbarkeit des § 27 Abs. 4 BbgAbfG mit Bundesrecht ausreichend ist, oder ob darüber hinaus bereits eine sogenannte Sperrwirkung durch die abfallvermeidenden Regelungen im KrW-/AbfG eintritt. In diesem Zusammenhang werden die für und gegen eine solche Sperrwirkung sprechenden Argumente dargestellt.

Im Anschluß daran werden die einzelnen für die Kommunen zulässigen Maßnahmen abfallvermeidender oder der Getrennthaltung dienender Art erläutert (**B. II.**). Hier wird insbesondere auf die beiden wesentlichen Regelungsbereiche des § 27 Abs. 4 BbgAbfG, die kommunalen öffentlichen Einrichtungen und Grundstücke im Eigentum der Kommune einerseits sowie die Sondernutzung öffentlicher Straßen andererseits eingegangen. Am Beispiel der sogenannten Einwegverbote, d.h. des Verbots der Abgabe von Einwegzeugnissen an Endverbraucher, wird die Handhabung dieser Vorschriften und ihre Bedeutung für die kommunale Praxis dargestellt. Von den zulässigen Maßnahmen werden die Bereiche abgegrenzt, die nicht von der Kommune geregelt werden dürfen. Auch wird auf notwendige Einschränkungen und Ausnahmen, die im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips für Maßnahmen notwendig sind, die der Abfallvermeidung und der Getrennthaltung dienen sollen, eingegangen.

Den Kommunen werden in Teil **B.** Argumentationshilfen bei der Durchsetzung abfallvermeidender und der Getrennthaltung von Abfällen dienenden Maßnahmen gegeben, um eine möglichst rechtssichere Umsetzung des § 27 Abs. 4 BbgAbfG zu gewährleisten.

Der Leitfaden kommt in Teil **B.** zu folgenden Ergebnissen:

- ✘ Mit der Unberührtheitsklausel des § 2 Abs. 3 VerpackV wird nunmehr klargestellt, daß die Kommunen die Befugnis haben, bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke durch Dritte oder im Rahmen der Sondernutzung öffentlicher Straßen abfallvermeidende oder der Getrennthaltung dienende Regelungen zu treffen.
- ✘ Eine Sperrwirkung bereits durch die Vorschriften des KrW-/AbfG ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht gegeben.

- ⚡ Auch die Getrennthaltung von Abfällen kann im Rahmen des § 27 Abs. 4 BbgAbfG ohne Verstoß gegen Bundesrecht verlangt werden. Die landesrechtlichen Regelungen gehen nach ihrem Wortlaut und Inhalt nicht über die bundesgesetzlichen Regelungen in §§ 5 Abs. 4 S. 2 und 11 Abs. 2 KrW-/AbfG hinaus.
- ⚡ Einwegverbote sind im Rahmen eines Benutzungsverhältnisses zwischen einer Kommune und einem Dritten zulässig, und zwar bei der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, bei der Benutzung von Grundstücken im Eigentum der Kommune und im Rahmen der Sondernutzung von Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen sowie von Gemeindestraßen.
- ⚡ Dasselbe gilt für Mehrwegegebote i.V.m. Rücknahme- und Pfandpflichten, die Pflicht zur Benutzung leicht verrottbarer Gegenstände bzw. das Verbot nicht verwertbarer oder schwer entsorgbarer Stoffe sowie Getrennthaltegebote.
- ⚡ Die Ausübung dieser Rechte steht unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, so daß zwingend Ausnahmen in der jeweiligen Benutzungssatzung dafür vorzusehen sind. Insbesondere dürfen keine Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z.B. Sicherheitsaspekte bei Großveranstaltungen und Hygienegesichtspunkte) verletzt und Dritten keine unbilligen Härten aufgebürdet werden, namentlich keine unzumutbare Mehrkosten entstehen.
- ⚡ § 27 Abs. 4 BbgAbfG statuiert für die Kommunen eine Rechtspflicht zur Durchsetzung der o.g. Maßnahmen der Abfallvermeidung und Getrennthaltung. Im Rahmen der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen und ihrer Grundstücke gilt dies nur bei einer privatrechtlichen Ausgestaltung der Benutzungsordnung (a)vertraglich).
- ⚡ Bestehen die o.g. Benutzungsverhältnisse zwischen Kommune und dem Dritten nicht, darf die Kommune dem Dritten die o.g. Pflichten nicht auferlegen. Dies gilt namentlich für sogenannte generelle Einwegverbote in dem gesamten Gebiet einer Gemeinde. Solche Maßnahmen sind unzulässig.
- ⚡ Ist die Gemeinde im Rahmen ihrer Pflichtaufgaben zuständige Ordnungsbehörde für den Erlaß einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis oder einer marktrechtlichen Festsetzung, so darf sie die o.g. Maßnahmen mit dem Ziel der Abfallvermeidung oder Getrennthaltung nicht verfolgen. Dies ist nur im Rahmen des jeweiligen gesetzlichen Zweckes (z.B. zur Vermeidung einer Verschmutzung oder Belästigung der Nachbarschaft) zulässig, wenn keine mildereren Mittel zur Verfügung stehen.
- ⚡ Als Sanktion bei Verstößen gegen die o.g. Maßnahmen sind Vertragsstrafen im Rahmen der höchstzulässigen Bußgelder für Ordnungswidrigkeiten gegen Auflagen bei Sondernutzungen in Höhe von maximal DM 1.000,00 zulässig. Vertragsstrafen dürfen daher diesen Betrag nicht überschreiten.

## A. Einführung

---

- ⚡ Die Vermietung von kommunalen Geschirrspülmobilen stellt eine die o.g. Maßnahmen flankierende Maßnahme dar. In den jeweiligen Mietverträgen darf nur das geregelt werden, was unmittelbar mit der Benutzung des Geschirrspülmobils zusammenhängt. Eine Pflicht zur Benutzung von Geschirrspülmobilen durch Dritte besteht nicht.

Unter **C.** werden dann für die einzelnen Handlungsfelder, in denen abfallvermeidende und der Getrennthaltung von Abfällen dienende Maßnahmen zum Einsatz kommen sollen, Regelungsvorschläge unterbreitet. Ausgehend von dem für die Praxis besonders relevanten Beispiel einer privaten Großveranstaltung auf einem kommunalen Festplatz (und diesem Beispiel gleichstehende Veranstaltungen, z.B. kommunale Feste) werden die von der Kommune im Einzelnen durchzuführenden Prüfungsschritte in Bezug auf das Handlungsfeld, die notwendigen und zulässigen Maßnahmen und die entsprechenden Handlungsinstrumente dargestellt, aus denen sich dann die wesentlichen Regelungsinhalte ergeben. Für die weiteren Handlungsfelder wird auf die Darstellung in diesem exemplarisch behandelten Handlungsfeld verwiesen.

Die Kommune hat insofern die folgenden unter **C. I.** exemplarisch dargestellten Prüfungsschritte vorzunehmen:

**1. Prüfungsschritt****Handlungsfeld:**

Geht es um die Benutzung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung? Widmungszweck? Soll eine Sache einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen?

Abgrenzung von

- kommunalen Einrichtungen im Verwaltungsgebrauch
- Einrichtungen im Gemeindegebrauch
- nichtkommunalen öffentlichen Einrichtungen

Analog anwendbar auf private Einrichtungen, falls hier dieselben Probleme auftreten sollten.

oder

Grundstücke im Eigentum der Kommune?  
Im Anstalts- (oder Privat-) Gebrauch?

Abgrenzung von

Grundstücken im Verwaltungsgebrauch  
Grundstücken im Gemeindegebrauch

**2. Prüfungsschritt****Maßnahmen:**

- Welche Maßnahmen sind erforderlich?  
Richtet sich nach dem jeweiligen Handlungsfeld und den dabei anfallenden Abfallarten.  
Bei Großveranstaltungen ist zu unterscheiden zwischen
- Betriebsphase
- Auf- und Abbauphase



### 3. Prüfungsschritt

**Handlungsinstrumente:**

Allgemein-abstrakt, für eine Vielzahl von Fällen:

- Satzung/ öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung
- unter Umständen auch Abfallsatzung (nur bei kreisfreien Städten)
- Allgemeine Geschäftsbedingungen

**Es gelten im öffentlichen und privaten Recht dieselben Anforderungen!**

und/oder

Individuell-konkret (auf den Einzelfall bezogen):

- Bescheide/Verfügungen
- Verträge

**Es gelten im öffentlichen und privaten Recht dieselben Anforderungen!**

### 3. Prüfungsschritt

**Die Regelung im einzelnen:**

Wichtig: Ausnahmen in den Benutzungsordnungen vorsehen!

Dabei werden anhand des jeweiligen Handlungsfeldes der Reihenfolge nach die einzelnen Prüfungsschritte erläutert und anhand der notwendigen Maßnahmen und der rechtlich zulässigen Handlungsinstrumente die wesentlichen Inhalte der entsprechenden Regelungen beispielhaft dargestellt.

Welche Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente im einzelnen in Betracht kommen, kann der nachfolgenden **Übersicht** entnommen werden. Diese ist im Zusammenhang mit den Ausführungen unter **C.** zu lesen.

Handlungsfeld	Maßnahmen	Instrumente
<p>Großveranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- auf kommunalem Festplatz</li> <li>- in kommunalen Parks/Grünanlagen (nur bei besonderer Widmung für Großveranstaltung, sonst Gemeingebrauch)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einwegverbot / Mehrweggebot i.V.m. Rückgabe- und Pfandpflicht (auch für Auf- u. Abbphase)</li> <li>- Verbot von Portionspackungen (oder alternativ:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pflicht zur Benutzung leicht verrottbarer Stoffe)</li> <li>- Pflicht, bei Transport- und Umverpackungen, die Rückgaberechte nach der VerpackV wahrzunehmen</li> </ul> </li> <li>- Getrennthaltegebote</li> <li>- Vermietung von Geschirrspülmobilen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satzung / öffentlich-rechtliche-Benutzungsordnung</li> <li>oder</li> <li>- Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB)</li> <li>und</li> <li>- Bescheid oder Vertrag</li> <li>evtl. (zusätzlich)</li> <li>- Regelung in Abfallsatzung (nur bei kreisfreien Städten)</li> </ul>
<p>Kommunale Feste</p>	<p>wie Großveranstaltungen</p>	<p>wie Großveranstaltungen</p>
<p>Kommunale Märkte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wochenmärkte</li> <li>- Jahrmärkte (z.B. Weihnachtsmarkt)</li> <li>- Spezialmärkte (z.B. Flohmarkt)</li> </ul>	<p>wie Großveranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei Wochenmärkten:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Pflicht zur Wiederverwendung von Verkaufsverpackungen</li> </ul> </li> <li>- Pflicht zur Getrennthaltung und Verwertung von Obst- und Gemüseabfällen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marktsatzung / -ordnung</li> <li>oder</li> <li>- Allgemeine Geschäftsbedingungen</li> <li>und</li> <li>- Verträge mit den Standplatzinhabern</li> </ul>
<p>Private Veranstaltungen in zugänglichen Teilen von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadthallen</li> <li>- Rathusern</li> <li>- Schulen usw.</li> </ul>	<p>wie Großveranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Vermietung von Geschirrspülmobilen</li> <li>- keine Auf- und Abbauphase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allgemeine Geschäftsbedingungen</li> <li>- Verträge</li> </ul>
<p>Kommunale Messen und Ausstellungen (selten)</p>	<p>wie Großveranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Vermietung von Geschirrspülmobilen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allgemeine Geschäftsbedingungen</li> <li>- Verträge</li> </ul>
<p>Kioske, Erfrischungsräume, Kantinen in</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwimmbädern</li> <li>- Theatern</li> <li>- Büchereien</li> <li>- Museen</li> <li>- Freizeit- und Begegnungstätten</li> </ul>	<p>wie Großveranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei Kiosken Einwegverbote               <ul style="list-style-type: none"> <li>nur, wenn Frisch- und Schmutzwasseranschluß gewährleistet</li> </ul> </li> <li>- keine Vermietung von Geschirrspülmobilen</li> <li>- keine Auf- und Abbauphase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pachtverträge</li> </ul>
<p>Friedhöfe</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbot von Kunststoffen und anderen nicht verrottbaren Materialien für die Trauerfloristik</li> <li>- Getrennthaltegebote (namentlich der kompostierbaren von den nicht kompostierbaren Abfällen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Friedhofssatzung / -ordnung</li> <li>- Einzelverfügung</li> </ul>

## **B. Rechtsgrundlagen**

### **I. Ist § 27 Abs. 4 BbgAbfG mit Bundesrecht vereinbar?**

Landesrecht muß immer, um wirksam zu sein, mit Bundesrecht in bereinstimmung stehen. Ob dies bei § 27 Abs. 4 BbgAbfG der Fall ist, soll deshalb zuerst geklärt werden.

#### **1. Abfallvermeidende Maßnahmen**

Die Kommunen sollen nach § 27 Abs. 1 BbgAbfG im Rahmen ihres Wirkungskreises zur Erfüllung der abfallwirtschaftlichen Ziele der Abfallvermeidung, der Abfallverwertung, der schadlosen Abfallbeseitigung und der Ressourcenschonung sowie der Förderung der Produktverantwortung beitragen. Dazu sollen Maßnahmen der Abfallvermeidung und der Getrennthaltung von Abfällen getroffen sowie bestimmte Erzeugnisse bevorzugt werden (z.B. aus rohstoffschonender Produktion, Mehrwegprodukte usw. (vgl. § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG)). § 27 Abs. 4 BbgAbfG regelt, daß die Kommunen auch Dritte, denen sie ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen, auf die Einhaltung der vorgenannten Maßnahmen vertraglich verpflichten sollen. Nach § 27 Abs. 4 S. 2 BbgAbfG soll die Einhaltung der Vorgaben des § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG durch Auflagen zu den Sondernutzungserlaubnissen oder durch entsprechende Bestimmungen in den Sondernutzungssatzungen nach § 18 Abs. 1 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) sichergestellt werden.

#### **Urteil des BVerwG vom 23.04.97**

Das Bundesverwaltungsgericht hatte — noch auf der Grundlage des früheren Rechts - mit Urteil vom 23.4.1997<sup>1</sup> in einem Fall, in dem es um ein Verbot von Einwegerzeugnissen im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis ging, entschieden, daß abfallvermeidende Regelungen sowohl im Rahmen von

<sup>1</sup> Az: 11 C 4/96, abgedruckt in Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 1997, 311 ff mit kritischer Anmerkung Abel-Lorenz/ Butzmann, ZUR 1997, 313 ff)



Sondernutzungssatzungen und Sondernutzungserlaubnissen als auch im Rahmen der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen unzulässig seien. Landesrechtliche Regelungen, die dem § 27 Abs. 4 BbgAbfG entsprechen, dürften keinesfalls dahingehend ausgelegt werden, daß sie Gemeinden dazu ermächtigen oder verpflichten, zum Zwecke der Abfallvermeidung den Verzicht auf Einwegmaterial zu verlangen. Grundlage der Entscheidung des BVerwG war der Umstand, daß man in den abfallvermeidenden Regelungen der §§ 1a, 14 des Abfallgesetzes von 1986 (AbfG) in Verbindung mit der Verpackungsverordnung von 1991 (VerpackV) eine abschließende bundesrechtliche Regelung sah, mit der Folge, daß kein Raum für entsprechende landes- oder ortsrechtliche Regelungen mehr vorhanden sei.

### **Änderung der VerpackV**

Die Länder haben daraufhin auf Antrag des Landes Brandenburg bei dem Bundesrat eine Änderung der Verpackungsverordnung durchgesetzt. In der neuen Fassung der VerpackV vom 21.08.1998<sup>2</sup> ist nunmehr in § 2 Abs. 3 folgende Regelung getroffen worden:

<sup>a</sup>Die Befugnisse des Bundes, der Länder und Gemeinden, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten, bleibt unberührt.

In der Begründung zu dieser Vorschrift<sup>3</sup> heißt es:

<sup>a</sup>Mit der in § 2 Abs. 3 aufgenommenen Unberührtheitsklausel soll der öffentlichen Hand die Befugnis gewährleistet werden, bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke durch Dritte Auflagen mit dem Ziel der Vermeidung und Verwertung zu erlassen.

Zu prüfen bleibt, ob — trotz dieser neuen Regelung - eine so-

<sup>2</sup> in Kraft getreten am 28.08.98 (vgl. / 17 VerpackV)

<sup>3</sup> BT-Drs. 13/10943, S.23

genannte Sperrwirkung — d.h., daß die Gesetzgebungskompetenz der Länder entfällt und in dem bundesgesetzlich geregelten Bereich neues Landesrecht nicht mehr entstehen kann sowie bereits erlassenes Landesrecht außer Kraft tritt — bereits durch das **Kreislaufwirtschafts-/ Abfallgesetz (KrW-/AbfG)** ausgelöst wird, mit der Folge, daß bereits aufgrund der dort getroffenen abfallvermeidenden Regelungen die Länder keine solchen mehr treffen dürften.

**a) Argumente für eine Sperrwirkung durch die Vorschriften des KrW-/AbfG**

***Urteil des BVerfG vom 07.05.98 zur kommunalen Verpackungssteuer***

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterstellt in seinem Urteil vom 07.05.1998<sup>4</sup> zur kommunalen Verpackungssteuer — ebenfalls aufgrund früherer Rechtslage entschieden - für die abfallvermeidenden Regelungen nach den §§ 1a, 14 AbfG ein dem Kooperationsprinzip entsprechendes Regelungskonzept des Bundesgesetzgebers in Form einer sogen. zielgebundenen Kooperation zwischen der Bundesregierung einerseits und den beteiligten Kreisen (Industrie, Zwischenhandel, Endverkäufer und —verbraucher) andererseits. Nach Ansicht des Gerichts widersprechen die abgabenrechtlichen Instrumente der kommunalen Verpackungssteuer und der Landesabfallabgabe dem vom Bundesgesetzgeber verfolgten Konzeptmodell<sup>5</sup>. Daraus könnte folgen, daß dies dann um so mehr für ordnungsrechtliche Instrumente wie Einwegverbote sowie Rücknahme- und Pfandpflichten, die im Rahmen des § 27 Abs. 4 BbgAbfG im Rahmen kommunaler Einrichtungen zum Einsatz kommen würden, gelten muß.

Nach Auffassung des BVerfG steht dem Bundesgesetzgeber aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG eine Zuständigkeit zur umfassenden Regelung des Rechts der Abfallwirtschaft und somit nicht nur der Abfallbeseitigung, sondern auch der Abfall-

<sup>4</sup> 2 BvR 1991/95 und 2004/95, abgedruckt in ZUR 1998, 147 (150 ff)

<sup>5</sup> BVerfG ZUR 1998, 144 (145) und ZUR 1998, 147 (151)

vermeidung und —verwertung zu<sup>6</sup>. Damit ist dem von den meisten Befürwortern eines kommunalen Regelungsspielraums im Bereich der Abfallvermeidung vertretenen Standpunkt, die Zuständigkeit des Bundes für den Bereich der Abfallvermeidung ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)<sup>7</sup> der Boden entzogen worden. Folgte man der Gegenauffassung, so müssen die vom Bundesgesetzgeber erlassenen Regelungen dem Begriff <sup>a</sup>Recht der Wirtschaft unterfallen, was im Bereich der kommunalen öffentlichen Einrichtungen und der Sondernutzung von Straßen im Bereich von Kommunen nach diesseitiger Auffassung jedenfalls nicht der Fall wäre<sup>8</sup>. Ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der Abfallvermeidung jedoch aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Abfallbeseitigung), kann ein Regelungsspielraum für die Kommunen nur noch dann verbleiben, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht nicht in erschöpfender Weise Gebrauch gemacht hat.

Von einem solchen — kommunale Spielräume ausschließenden — umfassenden Gebrauchmachen des Bundes scheint das BVerfG in seinem Urteil zur kommunalen Verpackungssteuer auszugehen, wofür folgende Indizien sprechen:

Das BVerfG spricht von einem Widerspruch der kommunalen Verpackungssteuer zu den rechtsverbindlichen Vorgaben des Bundesgesetzes<sup>9</sup>.

Das BVerfG untermauert diese Auffassung durch eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte und Entwicklung des § 14 AbfG<sup>10</sup>. Es liest aus dieser Entstehungsgeschichte und Entwicklung, namentlich aus / 14 Abs. 2 AbfG das oben dargestellte Kooperationsprinzip heraus und gipfelt schließlich darin, daß es das <sup>a</sup>Duale System als Ausdruck eines vor Erlaß der VerpackV zustande gekommenen Konsen-

<sup>6</sup> BVerfG ZUR 1998, 147 (148)

<sup>7</sup> vergl. insbes. BayVerfGH DVBl. 1990, 692 (693); BayVGH IUR 1992, 102 (103) sowie ZUR 1994, 77 (78); Hess. VGH ZUR 1993, 123 (125 f.)

<sup>8</sup> vgl. Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, 1994, S. 40 ff., 86 ff., 106 ff.

<sup>9</sup> BVerfG ZUR 1998, 147 (150)

<sup>10</sup> BVerfG ZUR 1998, 150 f.

ses zwischen Bundesgesetzgeber einerseits sowie Handel und Industrie andererseits ansieht und daher als auf das genannte Kooperationsprinzip des Bundesgesetzes zurückführbar hinstellt<sup>11</sup>.

Das BVerfG führt weiter aus, daß im Bundesgesetz die Abfallvermeidung nicht um jeden Preis vorgesehen sei<sup>12</sup>, wohngegen dies bei einem kommunalen Einwegverbot in öffentlichen Einrichtungen oder auf Straßen jedenfalls — mit den gebotenen Ausnahmen — der Fall wäre.

Nach Auffassung des BVerfG würden durch kommunale Verpackungssteuern einseitig Endverkäufer und Verbraucher belastet, was im Widerspruch zu den Ansätzen des § 14 AbfG stünde. Damit in Zusammenhang steht die Behauptung des BVerfG, es würde mit derartigen Individuallösungen den kollektiven Lösungen im Sinne des Konzeptes des Bundesgesetzgebers zuwidergehandelt<sup>13</sup>.

Schließlich behauptet das BVerfG, das KrW-/AbfG verfolge dieselbe Konzeption wie § 14 AbfG<sup>14</sup>. Dies wird nicht näher begründet, da diese Frage vom Gericht nicht zu entscheiden war. Allerdings läßt sich diesem Hinweis entnehmen, daß bei der inzident vom BVerfG angenommenen Sperrwirkung des § 14 AbfG eine solche nach Auffassung des Gerichtes auch für die heute dem § 14 AbfG entsprechenden Verordnungsermächtigungen der §§ 23, 24 KrW-/AbfG gelten könnte.

### **b) Argumente gegen eine Sperrwirkung**

#### ***Keine ausdrückliche höchstrichterliche Klärung***

Eine ausdrückliche höchstrichterliche Klärung, ob bereits das jetzt geltende KrW-/AbfG eine Sperrwirkung für den Landes- und kommunalen Gesetzgeber auslöst, die zu einer Bundesrechtswidrigkeit von § 27 BbgAbfG führen könnte, gibt es bisher nicht. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 23.04.1997<sup>15</sup> die Sperrwirkung auf § 14 AbfG **i.V.m.** der

<sup>11</sup> BVerfG ZUR 1998, 147 (151)

<sup>12</sup> BVerfG ZUR 1998, 152

<sup>13</sup> BVerfG aaO

<sup>14</sup> BVerfG ZUR 1998, 151

<sup>15</sup> s.o. ZUR 1997, 311 (312)

VerpackV gestützt. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 07.05.1998 einen völlig anderen Fall zu entscheiden gehabt und eine klare Aussage dahingehend, ob allein schon §14 AbfG oder erst § 14 AbfG i.V.m. der VerpackV die Sperrwirkung auslöse, nicht getroffen. Derartiges kann nur den unter **a)** dargestellten Indizien entnommen werden. Ebenfalls offen geblieben und nur am Rande kurz gestreift wurde vom BVerfG die Frage, ob auch das KrW-/AbfG mit seinen jetzt getroffenen abfallvermeidenden Regelungen eine Sperrwirkung auslöst<sup>16</sup>. Somit läßt sich vertreten, daß höchstrichterlich diese Frage bisher nicht ausdrücklich entschieden ist. Eine Sperrwirkung ausdrücklich abgelehnt hatte das BVerfG für die Verordnungsermächtigung des § 23 Abs. 1 BImSchG<sup>17</sup>. Somit ist eine **ausdrückliche** höchstrichterliche Klärung dieser Frage bisher nicht gegeben. Auf obergerichtlicher Ebene gibt es zu den abfallvermeidenden Regelungen des KrW-/AbfG noch keine Entscheidung. Für die Verordnungsermächtigung des § 14 AbfG waren dazu die Meinungen geteilt<sup>18</sup>.

In der Literatur ist es bis heute umstritten, ob im Falle abfallvermeidender Regelungen im Bundesabfallgesetz (AbfG von 1986 und KrW-/AbfG von 1994) bereits die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen eine Sperrwirkung auslöst, oder erst der Erlaß der jeweiligen Verordnung selbst<sup>19</sup>.

**Die vom BVerG entschiedene Fallkonstellation ist mit der hier relevanten nicht vergleichbar**

Die Benutzung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung oder eines kommunalen Grundstücks sowie die Sondernutzung einer kommunalen Straße durch Dritte ist mit einer flächendeckenden, für das Gebiet eines Landes (Landesab-

<sup>16</sup> ZUR 1998, 147 (151)

<sup>17</sup> BVerfG LKV 1991, 411

<sup>18</sup> Für eine Sperrwirkung bereits durch die Verordnungsermächtigung des §14 AbfG: BayVerfG DVBl. 1990, 692 (694); a.A. Hess.VGH ZUR 1993, 123 (126). BayVGH IUR 1992, 102 (103) nahm eine Sperrwirkung jedenfalls erst für §14 i.V.m. der VerpackV an.

<sup>19</sup> für eine Sperrwirkung bereits der Verordnungsermächtigung im KrW-/AbfG: Fluck, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Kommentar zum KrW-/AbfG, Stand: 4/98 vor / 22 Rn 8; **dagegen:** Hoffmann in Brandt/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar, Stand: 11/97, Band 2, § 22 Rn 20 ff (22 f.); Jarass, Organisation und Überwachung der Sonderabfallentsorgung durch die Länder, 1997, S. 33 ff (35 ff); Weidemann NVwZ 1995, 631 (634)

fallabgabe) oder einer Kommune (kommunale Verpackungssteuer) insgesamt geltenden Regelung nicht vergleichbar. Zumindest die kommunalen öffentlichen Einrichtungen unterliegen dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG<sup>20</sup>. Damit ist also ein zentraler Bereich eigener kommunaler Angelegenheiten angesprochen, in dem die Kommunen Dritten Leistungen zur Verfügung stellen. Dies geschieht namentlich bei kommunalen öffentlichen Einrichtungen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit. Nach der Rechtsprechung des BVerwG<sup>21</sup> können öffentliche Einrichtungen, die außerhalb einer gesetzlichen Benutzungsgarantie liegen, in Ausübung sachgerechten Ermessens auch wieder geschlossen werden, so daß vertragliche Regelungen zur Abfallvermeidung bzw. entsprechende Auflagen sich als mildere Mittel gegenüber der Schließung darstellen würden.

Außerdem ist das Argument des BVerfG, daß die VerpackV das Ergebnis der kooperativen Beteiligung der betroffenen Kreise gewesen sei, so nicht zutreffend. Vielmehr ist der Gesetzgeber mit dem Erlaß der VerpackV — nach vorherigen Kooperationsversuchen - auf die klassische ordnungsrechtliche Linie eingeschwenkt<sup>22</sup>. § 14 Abs. 2 AbfG, der die Konzeption vorrangiger Zielfestlegungen vor Erlaß von Rechtsverordnungen enthielt, ist durch die §§ 23, 24 KrW-/AbfG abgelöst worden. Zielfestlegungen sind zwar noch im Rahmen des § 25 KrW-/AbfG möglich; eine Verpflichtung des Verordnungsgebers zur vorherigen Zielfestlegung ist aber nicht mehr gegeben.

***Der Bundestag hat der VerpackV zugestimmt***

Der VerpackV i.d.F. vom 21.08.1998, die die Unberührtheitsklausel des § 2 Abs. 3 enthält, ist gem. § 59 KrW-/AbfG vom Bundestag, und somit vom Bundesgesetzgeber, zugestimmt worden. Nach § 59 KrW-/AbfG kann der Bundestag eine Rechtsverordnung i.S.d. §§ 23, 24 KrW-/AbfG ändern oder aufheben. Er hat jedoch vorliegend zugestimmt.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 1989, 347 (350) (Rastede-Urteil)

<sup>21</sup> BVerwG DVBl. 1993, 210 (211)

<sup>22</sup> so auch zu Recht Schrader ZUR 1998, 152 (154)

- ✖ Ferner sind abfallvermeidende Effekte durch landesrechtliche Regelungen auch nach der Auffassung des BVerwG nicht generell unstatthaft. Für lenkende Abfallgebühren nach § 12 Abs. 2 S. 2 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (NAbfG) ist entschieden worden, daß jedenfalls der damit verfolgte Nebenzweck mit § 4 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG, also der Abfallvermeidung, bereinstimmt<sup>23</sup>.

**Keine erschöpfende  
Regelung durch  
das KrW-/AbfG**

Von einer Sperrwirkung bereits durch die Verordnungsermächtigung selbst wird man nur dann ausgehen können, sofern sich aus den Bestimmungen des KrW-/AbfG selbst bereits ergibt, daß mit den Regelungen über die Abfallvermeidung ein geschlossenes Konzept verfolgt wird, das auch das zeitweise Nichterlassen von Rechtsverordnungen als mögliches Mittel des Tätigwerdens beinhaltet<sup>24</sup>. Ferner ist erforderlich, daß der Bundesgesetzgeber eine materiell erschöpfende Regelung getroffen hat<sup>25</sup>.

Prüft man die einschlägigen Abfallvermeidungsvorschriften des KrW-/AbfG, so ergibt sich, daß ein solches Konzept nicht angenommen werden kann und vor allem keine erschöpfende Regelung durch das KrW-/AbfG selbst vorliegt. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden. Es handelt sich um einen Grundsatz mit rein programmatischer Zielsetzung ohne Pflichtencharakter. Nach § 5 Abs. 1 KrW-/AbfG richten sich die Pflichten zur Abfallvermeidung nach § 9 KrW-/AbfG sowie den aufgrund der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG erlassenen Rechtsverordnungen. Allein diese Formulierung zeigt schon, daß die Pflichten zur Abfallvermeidung sich erst aus **erlassenen** Rechtsverordnungen aufgrund der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG ergeben können, soweit es sich um die produktbezogene Abfallvermeidung handelt. Auch die Vorschrift des § 22 KrW-/AbfG über die Produktverantwortung kann keine Sperrwirkung entfalten. Diese Regelung beinhaltet keine konkreten inhaltlichen Regelungen bezüglich aller denkbaren Produkte, so daß man von einem Regelungswillen des

<sup>23</sup> BVerwG UPR 1998, 391

<sup>24</sup> Hoffmann in Brandt u.a., KrW-/AbfG § 22 Rn. 22

<sup>25</sup> so BVerfG 18, 407 (417)

Bundes hinsichtlich einzelner Produkte frühestens dann ausgehen kann, wenn Absprachen mit der Industrie oder dem Handel, verbunden mit Zielfestlegungen nach § 25 Abs. 1 KrW-/AbfG vorliegen oder eine Rechtsverordnung i.S.d. §§ 23 oder 24 KrW-/AbfG erlassen worden ist<sup>26</sup>. Dafür spricht auch, daß nach § 22 Abs. 4 KrW-/AbfG die Bundesregierung durch Rechtsverordnung aufgrund der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG bestimmt, **welche** Verpflichteten die Produktverantwortung nach Abs. 1 und 2 zu erfüllen haben und für **welche** Erzeugnisse und in **welcher** Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist. Die Verordnungsermächtigung der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG sprechen ebenfalls nur allgemein von <sup>a</sup>bestimmten Erzeugnissen und bleiben somit im allgemeinen.

Damit entsprechen die gesetzlichen Regelungen des KrW-/AbfG zur Abfallvermeidung für sich allein genommen auch nicht den Anforderungen an eine <sup>a</sup>erschöpfende materielle Regelung, ohne die es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine Sperrwirkung für die Länder geben kann.

Vielmehr ist eine solche erst mit Erlaß der VerpackV ergangen. Dort ist aber zwischenzeitlich mit § 2 Abs. 3 VerpackV eine ausdrückliche Ausnahme für den hier relevanten Bereich getroffen worden<sup>27</sup>.

### c) Zusammenfassung

Somit ist die Auffassung zumindest rechtlich vertretbar, daß eine Sperrwirkung der abfallvermeidenden Regelungen bereits durch die schon bestehende Regelung des KrW-/AbfG nicht gegeben ist und eine solche nur durch schon erlassene Rechtsverordnungen des Bundes eintritt. Insofern hat aber der § 2 Abs. 3 VerpackV für den Bereich der von ihr miterfaßten Einweigerzeugnisse (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV) hier eine Ausnahme getroffen.

<sup>26</sup> so auch Hoffmann in Brandt u.a., KrW-/AbfG / 22 Rn. 23

<sup>27</sup> Damit entfällt lt. Koch, NVwZ 1998, 1155 (1156) auch der tragende Grund der Entscheidung des BVerfG vom 07.05.98, da die VerpackV nunmehr ausdrücklich Sanktionen für ein von ihr selbst erlaubtes Verhalten gestattet.



## 2. Maßnahmen zur Getrennthaltung von Abfällen

§ 27 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG verlangt ferner von den Kommunen, Dritte vertraglich zu verpflichten, nicht vermeidbare Abfälle zum Zwecke einer Verwertung oder umweltverträglichen Beseitigung getrennt zu halten. Auch insofern stellt sich die Frage, ob bundesgesetzliche Regelungen in diesem Bereich eine Sperrwirkung für den Brandenburgischen Landesgesetzgeber herbeiführen.

Die VerpackV enthält keine Getrennthaltspflichten. Bundesrechtliche Verordnungen zu Getrennthaltspflichten, soweit sie hier in Betracht kommen könnten, sind auch ansonsten nicht erlassen worden. Getrennthaltvorschriften enthalten § 5 Abs. 2 Satz 4 KrW-/AbfG und § 7 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG für sog. Abfälle zur Verwertung sowie § 11 Abs. 2 KrW-/AbfG und § 12 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG für sog. Abfälle zur Beseitigung. Weiter ist festzustellen, daß § 5 Abs. 2 Satz 4 und § 11 Abs. 2 KrW-/AbfG durch Verordnungen nach §§ 7 Abs. 1 Nr. 2 und 12 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG konkretisiert werden können. Derartige Verordnungen sind bisher noch nicht ergangen.

### **§27 ABS. 4 BbgAbfG geht be- züglich der Ge- trennthaltung von Abfällen nicht über Bundesrecht hinaus**

Da § 27 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG von seiner Ausgestaltung und Zielsetzung, nämlich der Pflicht zur Getrennthaltung nicht vermeidbarer Abfälle, soweit sie für eine schadlose und möglichst hochwertige Verwertung von Abfällen oder für eine umweltverträgliche Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle erforderlich ist, nicht über die Vorschriften des § 5 Abs. 4 und 11 Abs. 2 KrW-/AbfG hinausgeht und auch die §§ 7 Abs. 1 Nr. 2 und 12 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG nicht näher konkretisiert, bedarf es hier keiner Klärung der Frage, ob diese brandenburgische Rechtsvorschrift von den bundesabfallgesetzlichen Regelungen gesperrt wird. Vielmehr richtet sich § 27 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG nur speziell an das Land und die Kommunen und wiederholt im wesentlichen nur inhaltlich § 5 Abs. 2 S. 4 und § 11 Abs. 2 KrW-/AbfG. Auch ohne diese Vorschrift müßten aber die letztgenannten bundesgesetzlichen Vorschriften in den Kommunen beachtet werden. Eine Kollision zum Bundesrecht ist somit nicht erkennbar.

**3. Zusammenfassung**

Die Vorschrift des § 27 Abs. 4 BbgAbfG geht mit dem Bundesrecht konform. Für abfallvermeidende Regelungen ergibt sich dies aus der Unberührtheitsklausel des § 2 Abs. 3 VerpackV, da eine Sperrwirkung der abfallvermeidenden Regelungen des KrW-/AbfG nach der hier vertretenen Ansicht nicht eingreift. Hinsichtlich der Vorschriften des KrW-/AbfG über die Getrennthaltung von Abfällen gilt dies schon deshalb, weil § 27 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG von seinem Wortlaut und Gehalt her nicht über die Regelungen des § 5 Abs. 2 S. 4 und § 11 Abs. 2 KrW-/AbfG hinausgeht.

## II. Welche Maßnahmen sind im Rahmen des § 27 Abs. 4 BbgAbfG zulässig?

### 1. Einwegverbote

#### ***Einwegverbot***

Eine häufige und wirksame Maßnahme der Abfallvermeidung stellt das Verbot und die Beschränkung der Abgabe von Einwegerzeugnissen an den Endverbraucher (im folgenden kurz als <sup>a</sup>Einwegverbot bezeichnet) dar.

#### ***Einwegerzeugnisse***

Unter Einwegerzeugnissen werden neben Einwegverpackungen, d.h. Verpackungen, die nach Gebrauch für den gleichen Zweck nicht erneut verwendet werden können (Gegenschluß aus der Definition für Mehrwegverpackungen in § 3 Abs. 3 der VerpackV), auch Einweggeschirr und Einwegbestecke (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV) verstanden.

#### ***Endverbraucher***

Endverbraucher ist gem. § 3 Abs. 10 S. 1 VerpackV derjenige, der die Waren in der an ihn gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert.

Zu klären ist, in welchem Umfang im Rahmen des § 27 Abs. 4 BbgAbfG solche Einwegverbote zulässig sind.

#### **a) Generell in der Kommune**

#### ***Keine generellen Einwegverbote in der Kommune!***

Nach inzwischen herrschender juristischer Auffassung sind generelle Einwegverbote außerhalb des speziellen Bereichs der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen und kommunaler Grundstücke sowie der Sondernutzung von kommunalen Straßen für den gesamten Bereich einer Kommune unzulässig, da sie gegen die insofern abschließende bundesrechtlichen Regelungen der §§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 23, 24 KrW-/AbfG i.V.m. der VerpackV verstoßen. Im Übrigen fehlt ihnen die für diese Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit notwendige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die sich weder in bundes- noch in landesrechtlichen Regelungen finden läßt<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Für die frühere Rechtslage insofern BVerwG DVBl. 1993, 153; BayVGh IUR 1992, 102

Daran hat sich auch nichts durch die Unberührtheitsklausel des § 2 Abs. 3 VerpackV geändert, da diese sich ausdrücklich auf abfallvermeidende Vorschriften im Rahmen der Nutzung kommunaler Einrichtungen und Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen beschränkt. § 27 Abs. 4 BbgAbfG sieht ebenfalls eine entsprechende Beschränkung des Regelungsbereiches vor.

### b) Kommunale öffentliche Einrichtungen und Grundstücke

**Anwendungsbereich des § 27 Abs. 4 S. 1 BbgAbfG** Hierfür gilt § 27 Abs. 4 S. 1 BbgAbfG. Danach sollen die Kommunen Dritte, denen sie ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen, auf die Einhaltung der Vorgaben nach § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG vertraglich verpflichten. Unter Vorgaben im Sinne des § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG sind auch Mehrweggebote bzw. Einwegverbote zu verstehen (vergl. § 27 Abs. 2 Nr. 2 BbgAbfG (Wiederverwendbarkeit) und § 27 Abs. 3 Nr. 1 BbgAbfG (Maßnahmen zur Verringerung des Anfalls von Abfällen)).

**Was ist eine kommunale öffentliche Einrichtung?** Unter einer öffentlichen Einrichtung ist ganz allgemein jede Zusammenfassung von Personen und Sachen zu verstehen, die von der Gemeinde im Rahmen ihrer Verbandskompetenz nach Art. 28 Abs. 2 GG sowie kraft gesetzlicher Zulassung im Rahmen des übertragenen (staatlichen) Wirkungskreises geschaffen wird und dem von dem Widmungszweck erfaßten Personenkreis nach allgemeiner und gleicher Regelung zur Benutzung offen steht<sup>29</sup>. Entscheidend für eine öffentliche Einrichtung ist die **Widmung** seitens der Gemeinde für einen **bestimmten öffentlichen Zweck**.

**Abzugrenzen** sind kommunale öffentliche Einrichtungen von

- ¥ sogenannten Sachen im Gemeingebrauch, die im Rahmen der Widmung von jedem auch ohne besondere Zulassung bestimmungsgemäß benutzt werden können. Zu diesen Sachen im Gemeingebrauch gehören z.B. öffentliche Straßen, Wege und Plätze.

<sup>29</sup> Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Auflage 1997, Rn. 528

- ⌘ Einrichtungen im Verwaltungsgebrauch, die nur zum Gebrauch durch Amtsträger bestimmt sind. Sie stehen in der Regel dem Bürger zur externen Nutzung nicht zur Verfügung. Beispiele für solche öffentlichen Sachen im Verwaltungsgebrauch sind die Dienstgebäude (so die der Öffentlichkeit **nicht** zugänglichen Teile von Rathäusern, Schulen usw.) und Dienstfahrzeuge.
- ⌘ nicht kommunalen öffentlichen Einrichtungen, d.h. solchen, die zwar der Öffentlichkeit gewidmet wurden, jedoch nicht von der Kommune, sondern von einer **anderen** Körperschaft. Beispiele dafür sind berregionale Märkte, dem Lande gehörende Gebäude, staatliche Schulen usw..
- ⌘ privaten Einrichtungen der Kommune. Diese unterscheiden sich von den öffentlichen Einrichtungen dadurch, daß sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllen sollen und nicht dem öffentlichen Zweck gewidmet sind (z.B. Hotels, Brauereien, Wohngebäude). Sofern solche Einrichtungen im Einzelfall an Dritte vermietet oder verpachtet werden sollten, gilt das für kommunale Einrichtungen Gesagte entsprechend.

**Beispiele** für kommunale öffentliche Einrichtungen sind im hier interessierenden Zusammenhang kommunale Feste, öffentlich zugängliche Teile von Stadthallen, Rathäusern, Schulen usw., kommunale Märkte, kommunale Messen und Ausstellungen, Friedhöfe, Schwimmbäder, Büchereien, Theater, Museen, Freizeit-, Bildungs- und Begegnungsstätten.

### **Kommunale Grundstücke**

Unter Grundstücken i.S.d. § 27 Abs. 4 S. 1 BbgAbfG sind vorliegend nur solche im Eigentum der Kommune stehende Grundstücke zu verstehen, die nicht im Gemeingebrauch sind<sup>30</sup>, da es sich ansonsten um öffentliche Straßen, Wege und Plätze handelt. Letztere unterliegen dem Straßen- und Wegerecht und unterfallen § 27 Abs. 4 S. 2 BbgAbfG. Weiterhin abzugrenzen sind kommunale Grundstücke i.S.d. § 27 Abs. 4 S. 1 BbgAbfG von solchen, die sich allein im Verwaltungsgebrauch befinden, also nicht der Öffentlichkeit zugäng-

<sup>30</sup> s. o., vgl. OVG NW, NJW 1976, 820 (822)

lich sind. Gemeint sind also Grundstücke im sogenannten Anstaltsgebrauch. **Beispiele** für Grundstücke im Anstaltsgebrauch sind öffentliche Grünanlagen und Parks, soweit sie ganz oder in Teilen für bestimmte Nutzungen (z. B. Großveranstaltungen) gewidmet worden sind<sup>31</sup> sowie Markt-/Festplätze<sup>32</sup>. Kommunale Grundstücke im Anstaltsgebrauch sind häufig gleichzeitig öffentliche Einrichtungen<sup>33</sup> oder sind solchen zumindest gleichzusetzen. Eine exakte Abgrenzung ist schwer und wird im Regelfall von der Kommune nicht vorgenommen werden müssen, wenn es sich gleichzeitig um eine kommunale öffentliche Einrichtung handelt. Soweit Grundstücke im Eigentum der Kommune im Privatgebrauch stehen und diese in dem hier interessierenden Zusammenhang an Dritte vermietet oder verpachtet werden, gilt das für kommunale Grundstücke im Anstaltsgebrauch Gesagte entsprechend.

### **Handlungsfelder der Kommune**

Aus dem vorher Gesagten ergeben sich die Handlungsfelder der Kommune für abfallvermeidende Regelungen, hier: Einwegverbote. Es handelt sich um

- ⌘ kommunale Veranstaltungen
- ⌘ private Veranstaltungen, wenn dafür öffentliche Einrichtungen, wie z.B. Festplätze oder Marktplätze oder der Öffentlichkeit zugängliche Teile von Rathäusern, Stadthallen, Schulen usw. zur Verfügung gestellt werden
- ⌘ kommunale Märkte wie z.B. Jahrmärkte, Flohmärkte, Wochenmärkte
- ⌘ kommunale Messen und Ausstellungen
- ⌘ kommunale öffentliche Einrichtungen, die Gewerbetreibenden, wie z.B. Kioskbetreibern in öffentlichen Schwimmbädern, Pächtern von Speise- und Getränkeauschanken in Theatern, Museen, Freizeit- und Begegnungsstätten, teilweise zur Verfügung gestellt werden
- ⌘ den Bereich gemeindlicher Friedhöfe.

<sup>31</sup> BVerwG DVBl. 1993, 210 (aBonner Hofgartenwiese); OVG NW NJW 1976, 820 (aRheinwiesen); ansonsten unterfallen sie dem Gemeingebrauch: so auch Queitsch, Städte- und Gemeinderat (StGR) 1995, 28 (30)

<sup>32</sup> VGH BaW NVwZ-RR 1992, 500 (501) für einen sog. aMess-Platz

<sup>33</sup> BVerwG aaO; OVG NW aaO; VGH Ba-W aaO

**Adressaten von  
Einwegverboten**

Adressaten von Einwegverboten in kommunalen öffentlichen Einrichtungen sind gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG Dritte, denen die Kommunen ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen. Dies sind nach § 14 i.V.m. § 13 GO Bbg die Einwohner der Gemeinde, Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht in der Gemeinde wohnen, sowie juristische Personen und Personenvereinigungen, wie z.B. Schaustellerverbände des Landes, soweit sie ihren Sitz und Tätigkeitsschwerpunkt in der Kommune haben<sup>34</sup>. Aus § 14 GO Bbg ergibt sich, daß für diese Dritten prinzipiell ein Anspruch auf Benutzung der kommunalen öffentlichen Einrichtungen besteht. Stellt die Kommune ihre kommunale öffentliche Einrichtung darüber hinaus einem weiteren Personenkreis zur Verfügung, besteht für diesen Personenkreis nur noch ein Anspruch auf eine fehlerfrei ausgeübte Ermessensentscheidung der Gemeinde, das heißt, die Gemeinde kann aus jedem sachlichen Grund die Benutzung ablehnen oder beschränken<sup>35</sup>.

**Einschränkung des  
Benutzungsrechts  
im Rahmen der Be-  
nutzungsordnung**

Aus sachlichen Gründen können die Kommunen einschränkende Anordnungen erlassen, ohne daß dadurch bereits das Nutzungsrecht der Dritten verletzt würde<sup>36</sup>. Die Kommune kann also Benutzungsregelungen statuieren, die nach Wahl der Kommune öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet sein können<sup>37</sup>.

**Rechtspflicht der  
Kommune**

Es ist in der Rechtsprechung allgemein anerkannt, daß eine Kommune die Art und Weise der Nutzung ihrer kommunalen öffentlichen Einrichtungen oder ihrer kommunalen Grundstücke im Anstaltsgebrauch mittels einer Benutzungsordnung regeln darf. § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG verlangt von den Kommunen, daß sie Dritte, denen sie ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen, vertraglich verpflichten, abfallvermeidende Maßnahmen, etwa den Verzicht auf Einwegzeugnisse, durchzuführen. Daraus ergibt sich eine **Rechtspflicht** der Kommunen, bei einer **vertraglichen** Ausgestaltung

<sup>34</sup> VGH BaW NVwZ-RR 1992, 500 (501)

<sup>35</sup> BVerwG DVBl. 1993, 210; OVG NW D V 1984, 946 (947)

<sup>36</sup> vgl. z.B. VGH BaW NVwZ 1989, 135 (136).

<sup>37</sup> BVerwG NVwZ 1991, 59; BGH DVBl 1992, 369 (370)

der kommunalen Benutzungsordnung entsprechende abfallvermeidende Regelungen zu treffen. Jedoch steht den Kommunen das **Recht**, solche Regelungen zu treffen, auch bei einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung ihrer Benutzungsordnungen zu.

### ***Recht der Kommune, Einwegverbote durch Benutzungsordnung zu verhängen***

Es ist in der Rechtsprechung allgemein anerkannt, daß die Art und Weise der Benutzung und alle Nutzungsmodalitäten in einer Benutzungsordnung geregelt werden dürfen. Gerechtfertigt ist eine solche Regelung aus der Anstaltsgewalt der Kommune, wenn der Einrichtungszweck (auch Anstaltszweck oder Widmungszweck genannt) derartige Eingriffe erforderlich macht<sup>38</sup>. Darüber hinaus kann sich die Kommune auf ihre aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleitete Befugnis, Satzungen zu erlassen (in Brandenburg: § 5 Abs. 1 GO Bbg) und die gemeinderechtlichen Vorschriften über die Schaffung kommunaler öffentlicher Einrichtungen (in Brandenburg: § 14 GO Bbg) stützen, dies insbesondere dann, wenn eingreifende Maßnahmen den ordnungsgemäßen Betrieb und den Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung sicherstellen und Störungen beseitigen sollen<sup>39</sup>. § 14 Abs. 1 GO Bbg berechtigt die Nutzungsbefugten zur Nutzung der öffentlichen Einrichtung nur im Rahmen des geltenden Rechts. Damit ist namentlich auch § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG als Rechtsvorschrift des Landesrechts als die Benutzung einschränkende Vorschrift in die Benutzungsordnung einbezogen.

### ***Dispositionsspielraum der Gemeinde***

Es besteht für die Gemeinde bei der Festsetzung des Anstaltszwecks ein weiter Gestaltungsspielraum, der nur aus sachlichen Gründen beschränkt werden kann<sup>40</sup>. Der Zweck der Einrichtung beinhaltet auch die Benutzungsart, den Benutzungszweck, den Benutzerkreis sowie sonstige Besonderheiten der Benutzung der kommunalen öffentlichen Einrichtungen, das heißt alle Regelungen über Art und Weise der Benut-

<sup>38</sup> OVG Nds. NVwZ 1996, 810; Bay VGH NVwZ-RR 1995, 347; Hess. VGH DVBl 1994, 218 (220); VGH BaW NVwZ-RR 1994, 325

<sup>39</sup> OVG NW D V 1995, 515; OVG Nds D V 1986, 341 (342)

<sup>40</sup> BayVGH DVBl 1985, 904 (905); Bay VGH NVwZ 1982, 120 (121)



zung und alle Nutzungsmodalitäten<sup>41</sup>. Damit sind Auflagen zur Sicherung des Widmungszweckes zulässig, wobei der Gemeinde ein weiter Dispositionsspielraum hinsichtlich Art und Umfang der Nutzungsberechtigung im Rahmen des Widmungszwecks<sup>42</sup> zusteht.

Daraus folgt, daß auch ein Einwegverbot im Rahmen einer kommunalen Nutzungsordnung zulässig sein kann, da es vom Einrichtungszweck gedeckt ist<sup>43</sup>. Die Entwicklung der letzten Jahre hat dazu geführt, daß der Zweck einer kommunalen Einrichtung, z.B. eines kommunalen Volksfestes, nicht mehr allein in der Durchführung der Veranstaltung selbst liegen kann, sondern auch eine umweltfreundliche Benutzungsart zu fordern sein wird mit der Folge abfallvermeidender Benutzungsregelungen in der Benutzungsordnung. Sollte dem entgegen gehalten werden, daß bisher allein die Durchführung der kommunalen öffentlichen Einrichtungen der Widmungszweck gewesen sein sollte, so wäre ggf. auch eine Änderung des Widmungszwecks aus sachlichen Gründen möglich, z.B. wenn neue Erkenntnisse und Erfahrungen dazu zwingen<sup>44</sup>. Darüber hinaus kann die Gemeinde damit argumentieren, daß sie mit der kommunalen Einrichtung eine Leistung zur Verfügung stellt mit der Folge, daß eine besondere Beschränkung der Rechte der Kommunen im Rahmen der Benutzungsordnung nicht gerechtfertigt wäre<sup>45</sup>. Auch würde ansonsten das der Gemeinde grundsätzlich zugestandene Organisationsermessen bei öffentlichen Einrichtungen ausgehöhlt und leerlaufen, was auch mit der durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht im Einklang stünde<sup>46</sup>. Schließlich ist die Gemeinde im Extremfall auch dazu befugt, die kommunale öffentliche Einrichtung wieder zu schließen, sollte ihr das Recht auf die Re-

<sup>41</sup> Axer, NVwZ 1996, 114 (116)

<sup>42</sup> Hess. VGH DVBl 1994, 218 (220)

<sup>43</sup> So ausdrücklich Queitsch, StGR 1995, 28 (30); Czybulka/Rodi, LKV 1995, 377 (382)

<sup>44</sup> Vgl. dazu Vollmer, DVBl. 1989, 1089 (1090)

<sup>45</sup> so auch BayVGH ZUR 1994, 77 (78)

<sup>46</sup> Queitsch, StGR 1995, 28 (30) unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerfG NVwZ 1989, 347 (Rastede)

gelung eines Einwegverbotes untersagt werden; denn es ist anerkannt, daß es ihr grundsätzlich frei steht, eine kommunale Einrichtung zu schaffen und auch wieder aufzuheben<sup>47</sup>. Stehen ihr aber diese Rechte zu, dann muß sie erst recht auch Art und Weise der Ausgestaltung im Rahmen der ihr gesetzten Grenzen regeln dürfen<sup>48</sup>.

Bei kreisfreien Städten, die gleichzeitig öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind, kann zusätzlich noch damit argumentiert werden, daß es dieser freistehen muß, ihre öffentliche Einrichtung<sup>a</sup> Abfallentsorgung zu entlasten<sup>49</sup>.

### **Welchen Anforderungen müssen die Einwegverbote einer Benutzungsordnung genügen?**

Es ist anerkannt, daß die Kommune an die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden ist<sup>50</sup>. Dies bedeutet, daß eine Regelung in der Benutzungsordnung folgenden Anforderungen genügen muß:

- ☞ Voraussehbarkeit
- ☞ Bestimmtheit
- ☞ Verhältnismäßigkeit
- ☞ sachlich gerechtfertigt, das heißt Willkürverbot.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist bereits im Rahmen des § 27 BbgAbfG, und zwar in Abs. 2 Satz 1 a.E. angesprochen. Dort heißt es, daß die Maßnahme für den Verwendungszweck geeignet sein muß und keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen. Diese Regelung gilt auch im Rahmen des Abs. 4. Darüber hinaus können noch weitere Gesichtspunkte wie die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung (Sicherheitsaspekte bei Großveranstaltungen, wie z.B. Fußballspielen oder Rockkonzerten) eine Rolle spielen. Dies erfordert es zwingend, daß von einem Einwegverbot Ausnahmen vorgesehen werden müssen, was auch in § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG dadurch zum Ausdruck kommt, daß diese Regelung als sogenannte Sollvorschrift ausgestaltet ist. Dies bedeutet, daß zwar in der Regel abfallvermeidende Regelungen getroffen werden sollen, jedoch Ausnahmen möglich sein müssen. Hier können

<sup>47</sup> BVerwG DVBl. 1993, 210; BGH DVBl. 1970, 145

<sup>48</sup> So auch Queitsch, StGR 1995, 28 (30)

<sup>49</sup> OLG Braunschweig NVwZ 1995, 1035 (1036)

<sup>50</sup> BVerwG NVwZ 1991, 59; BGH NJW 1985, 197 (200); BGH NJW 1985, 1892 (1894)

neben Sicherheitsaspekten auch Hygienegesichtspunkte eine Rolle spielen, z.B. wenn keine ausreichenden Frisch- und Schmutzwasseranschlüsse zur Verfügung stehen.

**Handelt es sich  
um Eingriffe in die  
Berufsausübungs-  
freiheit?**

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, es handele sich bei Einwegverboten um Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit und diese bedürften einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage<sup>51</sup>. Dem ist entgegen zu halten, daß die Berufsausübungsfreiheit dann beschränkt werden kann, sofern vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen<sup>52</sup>. Die Regelung des § 27 Abs. 4 Satz 1 Bbg-AbfG stellt zwar für sich allein genommen keine Ermächtigungsgrundlage dar, verpflichtet aber die Gemeinden, aus vernünftigen Gründen des Gemeinwohls, nämlich dem Gesichtspunkt der Abfallvermeidung, tätig zu werden. Derartiges Vorgehen ist auch nicht willkürlich, sondern sachlich vertretbar. Außerdem ist Art. 12 Abs. 1 GG nur dann Grundlage für Ansprüche auf behördliche Leistungen, wenn die begehrte und der Behörde mögliche Leistung zum Schutz des grundrechtlich gesicherten Freiheitsraumes unabdingbar ist<sup>53</sup>. Dies ist aber nicht der Fall. Ein Gewerbetreibender kann auch ebensogut außerhalb einer kommunalen öffentlichen Einrichtung seinem Gewerbe nachgehen, ist also darauf nicht angewiesen. Art. 12 Abs. 1 GG zwingt den Staat auch nicht dazu, öffentlichen Grund und Boden zur Verfügung zu stellen, um die Berufsausübung rentabel zu machen<sup>54</sup>.

Eine der hier vertretenen Auffassung entgegenstehende Entscheidung von Gerichten ist nicht ersichtlich, auch wenn zum Teil eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gefordert wird<sup>55</sup>. Das OVG Schleswig-Holstein hat in seiner Entscheidung über ein Einwegverbot in einer Marktsatzung vom 16.2.1996<sup>56</sup> diese Frage ausdrücklich offen gelassen, da es sich im dortigen Fall nicht um eine kommunale öffentliche Einrichtung handelte.

<sup>51</sup> Dies deutet z.B. OVG Schleswig-Holstein NVwZ 1996, 1034 an.

<sup>52</sup> BVerfG NJW 1958, 1035 (1038); BayVGH NVwZ-RR 1995, 347

<sup>53</sup> BayVGH DVBl. 1985, 904 (905)

<sup>54</sup> BayVGH NVwZ 1982, 120 (122)

<sup>55</sup> so z.B. für Friedhöfe: Spranger NuR 1998, 185 (187); allgemein: Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 253

<sup>56</sup> OVG Schleswig NVwZ 1996, 1034

**c) Auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen**

**Anwendungsbe-  
reich des §27  
Abs. 4 S. 2  
BbgAbfG**

§ 27 Abs. 4 S. 2 BbgAbfG bestimmt, daß bei Sondernutzungen von Straßen i.S.d. § 18 Abs. 1 BbgStrG die Einhaltung der Vorgaben nach § 27 Abs. 2 und 3 BbgAbfG durch Auflagen zu den Sondernutzungserlaubnissen oder durch entsprechende Bestimmungen in den Sondernutzungssatzungen nach § 18 Abs. 1 BbgStrG sichergestellt werden soll.

**Sachen im Ge-  
meingebrauch  
unterliegen nicht  
dem Kommunal-,  
sondern dem  
Straßen- und We-  
gerecht**

Damit ist das Handlungsfeld der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze bzw. der Verkehrsflächen angesprochen. Diese unterliegen nicht — wie kommunale öffentliche Einrichtungen — dem Anstalts-, sondern dem Gemeingebrauch.

**Was ist Sonder-  
nutzung?**

Im Gegensatz zu Grundstücken, die sich im Anstaltsgebrauch der Gemeinde befinden, sind solche Flächen nicht mehr öffentlichen Einrichtungen gleichzusetzen. Für sie gilt nicht das Kommunal-, sondern Straßen- und Wegerecht.

Die Sondernutzung wird definiert als Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (vergl. / 8 Abs. 1 S. 1 FStrG sowie / 18 Abs. 1 S. 1 BbgStrG). Sie überschreitet danach den von der Widmung der öffentlichen Straßen abgesteckten Rahmen des Gemeingebrauchs, wonach der Gebrauch der Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 FStrG sowie § 14 Abs. 1 S. 1 BbgStrG).

Es gilt für die öffentlich-rechtliche Sondernutzung, daß diese stets mit einer Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs verbunden ist. Dies bedeutet, daß eine Sondernutzungserlaubnis oder Sondernutzungssatzung nur bei einer entsprechenden Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs zulässig ist.

**Beispiele für eine  
Sondernutzung  
und Handlungs-  
felder**

Anwendungsfälle im hier interessierenden Rahmen sind z.B.:

- ☒ Kioske auf öffentlichen Verkehrsflächen,
- ☒ Getränkeausschank auf privaten Festen, die auf öffentlichem Straßenland stattfinden,
- ☒ Verkaufsstände zu gewerblichen Zwecken (Straßenhandel),

- ✘ das Betreiben eines sogen. Straßenrestaurants/-cafés in der Form, daß ein Anlieger Stühle und Tische auf die Straße stellt,
  - ✘ fahrende Händler vom Kfz aus<sup>57</sup>.
- Nicht unter die Sondernutzung fallen Händler mit Bauchladen<sup>58</sup>.

**Zuständigkeit der  
Gemeinden**

Sondernutzungen bedürfen in Ortsdurchfahrten der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen der Erlaubnis der Gemeinde (§ 8 Abs. 1 S. 2 FStrG, § 18 Abs. 1 S. 2 i.V.m. §§ 3, 5 BbgStrG). Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Sondernutzungserlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen (§ 8 Abs. 1 S. 3 FStrG; § 18 Abs. 1 S. 3 BbgStrG). Die Zustimmung ist Wirksamkeitsvoraussetzung. Da die Gemeinde in vielen Fällen zugleich Träger der Straßenbaulast ist<sup>59</sup>, wird diese Zustimmung häufig entbehrlich sein.

**Ein Anspruch auf  
Sondernutzungserlaubnis**

Ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis besteht nicht; vielmehr steht die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis im Ermessen der zuständigen Behörde, hier: der Gemeinde. Dem Antragsteller steht lediglich ein Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung der Gemeinde zu<sup>60</sup>. Deshalb sind nach § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG sowie § 18 Abs. 2 S. 2 BbgStrG auch Auflagen in Sondernutzungserlaubnissen zulässig.

**Kommunale Re-  
gelung durch  
Sondernutzungs-  
satzung**

Daneben besteht gem. § 8 Abs. 1 S. 4 FStrG sowie § 18 Abs. 1 S. 4 BbgStrG für die Gemeinde die Möglichkeit, die Ausübung der Sondernutzung in den Ortsdurchfahrten und in den Gemeindestraßen durch Satzung zu regeln. Die Satzung be-

<sup>57</sup> Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 106; OVG Nds. NVwZ-RR 1996, 297; VGH BwW NVwZ-RR 1994, 370; OLG K In NVwZ 1992, 100

<sup>58</sup> so OLG K In NVwZ 1992, 100 f., das insofern Gemeingebrauch annimmt; dasselbe dürfte für jegliche Verkäufer ohne stationäre Hilfsmittel gelten: OVG Hamburg NJW 1996, 2051 für Bücherverkauf aus der Tasche

<sup>59</sup> bei Gehwegen und Parkplätzen: § 5 Abs. 3 FStrG, § 9 Abs. 8 BbgStrG; bei Fahrbahnflächen von Bundesstraßen in Gemeinden über 80.000 Einwohnern (§ 5 Abs. 2 FStrG) und bei Fahrbahnflächen auf Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen in Gemeinden über 50.000 Einwohnern (§ 9 Abs. 5 BbgStrG); vgl. auch § 9 Abs. 7 BbgStrG, wonach eine Gemeinde bereits bei mehr als 10.000 Einwohnern durch Erklärung Trägerin der Straßenbaulast werden kann.

<sup>60</sup> vgl. statt vieler BVerwGE 35, 330; Hess. VGH NJW 1983, 2280

darf, soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, wiederum der Zustimmung der obersten (§ 8 Abs. 1 S. 5 FStrG) bzw. der oberen Straßenbaubehörde (§ 18 Abs. 1 S. 5 BbgStrG).

**§ 27 Abs. 4 Satz 2  
BbgAbfG statuiert  
Rechtspflicht für  
die Kommunen  
und ist gleichzeitig  
Ermächtigungs-  
grundlage für  
Einwegverbote**

§ 27 Abs. 4 S. 2 BbgAbfG wendet sich zunächst an die nach § 27 Abs. 1 BbgAbfG Verpflichteten, in diesem Fall die Gemeinden. Gleichzeitig stellt § 27 Abs. 4 S. 2 BbgAbfG aber auch eine Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden dar, gegenüber den o.g. Dritten, also den Antragstellern einer Sondernutzungserlaubnis, Einwegverbote im Rahmen von Auflagen zu Sondernutzungserlaubnissen oder im Rahmen von Regelungen und Sondernutzungssatzungen zu erlassen. Daß diese Vorschrift außerhalb des Straßenrechts liegt, ist un-  
schönlich. Bei der Abfallvermeidung handelt es sich um einen Gesichtspunkt des Umweltschutzes. Der Umweltschutz ist aber von sämtlichen Behörden zu beachten, wie man Art. 20 a GG und Art. 39 BbgVerf entnehmen kann, wo der Schutz der natürlichen Lebensgrundlage Verfassungsrang erhalten hat. § 9 Abs. 1 Satz 3 BbgStrG, wonach der Umweltschutz als stra-  
ßenrechtlicher Belang von den Trägern der Straßenbaulast zu berücksichtigen und der damit als öffentlicher Belang bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis gem. § 18 Abs. 2 Nr. 3 BbgStrG mit zu berücksichtigen ist, bestätigt dies auch für das Straßenrecht.

**Beschränkung auf  
Ortsdurchfahrten  
von Landes- und  
Kreisstraßen so-  
wie auf Gemeinde-  
straßen**

Zu beachten ist jedoch, daß Einwegverbote im Rahmen von Auflagen zu Sondernutzungserlaubnissen oder im Rahmen von Sondernutzungssatzungen nur bei Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen in den Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen sowie auf Gemeindestraßen zulässig sind. Dies ergibt sich aus dem Verweis in § 27 Abs. 4 S. 2 BbgStrG auf die Vorschrift des § 18 Abs. 1 BbgStrG. Damit sind die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen nach § 8 FStrG ausdrücklich nicht erwähnt, so daß dort solche Maßnahmen unzulässig wären.

Einwegverbote im Rahmen der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen sind deshalb nach dem Urteil des BVerwG vom

***Einwegverbote in  
den Ortsdurch-  
fahrten von Bun-  
desstraßen nur  
unter dem Ge-  
sichtspunkt der  
Straßenrein-  
haltung***

23.04.1997<sup>61</sup>, das insofern weiterhin Bestand hat, nur unter dem Gesichtspunkt der Straßenreinhaltung zulässig. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß nicht mildere Mittel, etwa das Aufstellen von Abfallbehältern, zur Verfügung stehen<sup>62</sup>. Dasselbe gilt für Auflagen im Rahmen von straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigungen gem. §§ 29 Abs. 2 Satz 1, 32 Abs. 1, 46 Abs. 1 Nr. 8, 46 Abs. 1 StVO<sup>63</sup>.

Die Auffassung, dass bereits auf § 8 Abs. 1 S. 4 sowie § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG bzw. die entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen allein aus Gründen der Abfallvermeidung Einwegverbote enthaltende Auflagen gestützt werden können<sup>64</sup>, hat sich bisher nicht durchsetzen können<sup>65</sup>.

**d) Gaststättenrechtliche Erlaubnisse**

***Einwegverbote  
nach §5 Abs. 1  
Nr. 3 GastG nur im  
Einzelfall mit  
gaststättenspezifi-  
schem Bezug***

Zum Teil wurden in der Vergangenheit wiederholt Einwegverbote im Rahmen von Auflagen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gaststättengesetzes (GastG) verhängt. Danach können Gewerbetreibenden, die einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis bedürfen, Auflagen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes und sonst gegen erhebliche Nachteile, Gefahren und Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit erteilt werden. Nach der bisher ergangenen obergerichtlichen Rechtsprechung zu § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG bietet diese Vorschrift keine Grundlage, darauf abfallvermeidende Auflagen in Form eines Einwegverbots zu begründen, da es sich bei der Entstehung vermeidbaren Abfalls bei der Verwendung von Einweggeschirr nicht um „schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG handele“<sup>66</sup>. Im Rahmen von Auflagen nach

<sup>61</sup> ZUR 1997, 311 (312); so auch BVerfGE 35, 326(331); OVG Schleswig-Holstein NVwZ RR 1994, 553 (554); OVG NW NVwZ 1988, 269 (270)

<sup>62</sup> so auch Queitsch, StGR 1995, 28 (33)

<sup>63</sup> vgl. dazu z.B. VG Lüneburg, Urteil vom 22.03.95 — 5 A 104/94 -

<sup>64</sup> wie der Autor in Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller Abfallvermeidung, S. 123 ff auch: Czybulka/Rodi, LKV 1995, 377 (382), Ähnlich: OVG Berlin GewArch 1988, 130; Kodal-Krömer, Straßenrecht, 5. Auflage 1995, 661 Rn. 18;

<sup>65</sup> so ausdrücklich BVerwG ZUR 1997, 311 (312)

<sup>66</sup> OVG Schleswig GewArch 1994, 493 (494); VGH BaW NVwZ 1994, 919, a.A. VG Kassel UPR 1992, 159

dem GastG sind deshalb nur dann Einwegverbote zulässig, wenn der gaststättenspezifische Bezug vorliegt, d.h. wenn das wilde Wegwerfen von Einwegverpackungen im konkreten Fall zu erheblichen Belästigungen der Nachbarschaft oder der Allgemeinheit führen würde und dem nicht mit mildereren Mitteln (z.B. dem Aufstellen von Abfallbehältern) begegnet werden kann. Ein Einwegverbot wird sich danach allenfalls in Extremfällen als ein zulässiges Mittel im Rahmen einer gaststättenrechtlichen Auflage erweisen<sup>67</sup>. Ein mit der Abfallvermeidung allein begründetes Einwegverbot im Rahmen einer Auflage zu einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis verstieße auch gegen Bundesrecht. Insofern ist auf das Urteil des BVerwG zur Sondernutzungserlaubnis vom 23.04.1997<sup>68</sup> ➔ **B. I. 1. - Seite 8** hinzuweisen, das für derartige Fälle entsprechend gelten dürfte, da mit den Vorschriften der §§ 5 Abs. 1, 23, 24 KrW-/AbfG i.V.m. der VerpackV eine abschließende bundesgesetzliche Regelung getroffen worden ist. Eine Ausnahme ist auch durch § 2 Abs. 3 VerpackV nicht begründet.

### e) Marktrechtliche Festsetzungen

Kann die Gemeinde bei kommunalen Märkten oder kommunalen Veranstaltungen sonstiger Art (vgl. oben unter **b**)) u.U. im Rahmen kommunaler Benutzungsordnungen Einwegverbote erlassen, weil es sich bei diesen Veranstaltungen um öffentliche Einrichtungen handelt, besteht diese Möglichkeit hingegen nicht bei nichtkommunalen öffentlichen Märkten, Märkten in privater Trägerschaft oder privat veranstalteten Festen, die nicht in öffentlichen Einrichtungen oder auf kommunalen Grundstücken stattfinden, sowie bei berregionalen Messen (§ 64 Gewerbeordnung (GewO)) oder Ausstellungen (§ 65 GewO), da hier entweder der Charakter der öffentlichen Einrichtung fehlt oder der lokale Bezug zu verneinen ist. Hier kann aber u.U. ber die nach §§ 69, 69a GewO auf Antrag zu erteilende Festsetzung einer solchen Veranstaltung ein Ein-

<sup>67</sup> vgl. dazu im einzelnen Abel-Lorenz/Br nneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 132 ff (138f); hnlich Queitsch StGR 1995, 28 (32); Czybulka/ Rodi, LKV 1995, 377 (383)

<sup>68</sup> ZUR 1997, 311



wegverbot per Auflage (§ 69a Abs. 2 GewO) verhängt werden. Gem. § 69a Abs. 2 GewO kann die zuständige Behörde im öffentlichen Interesse, insbesondere wenn dies zum Schutze der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit oder sonst zur Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist, die Festsetzung mit Auflagen verbinden; dies kann auch nachträglich geschehen.

***Einwegverbote in  
Auflagen nach  
§ 69a Abs. 2 GewO  
nur in Einzelfällen  
zur Vermeidung  
von Verschmut-  
zungen des Veran-  
staltungsgeländes***

Rechtsprechung zu dieser Frage ist bisher nicht ersichtlich. Gegen eine Zulässigkeit eines solchen Vorgehens spricht indessen, daß nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, namentlich dem Urteil des BVerfG vom 07.05.1998 zur kommunalen Verpackungssteuer<sup>69</sup> sowie des BVerwG zur Sondernutzungserlaubnis vom 23.04.1997<sup>70</sup>, hinsichtlich der Regelung zur Vermeidung von Verpackungsabfällen mit den Vorschriften der §§ 1a, 14 AbfG (jetzt: §§ 5 Abs. 1, 23, 24 KrW-/AbfG) i.V. m. der VerpackV eine abschließende bundesgesetzliche Regelung getroffen worden ist, die es im allgemeinen untersagt, Einwegverbote zu verhängen. Eine Ausnahme kann allein die Befugnis der Gemeinden sein, Dritte bei der Nutzung **ihrer** Einrichtungen oder Grundstücke sowie bei der **Sondernutzung öffentlicher Straßen**, zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten. Von dieser Ausnahmeregelung ist der hier vorliegende Bereich nicht betroffen. Deshalb dürfte nach derzeitiger Rechtslage ein Einwegverbot, das aus allgemeinen abfallpolitischen Gesichtspunkten heraus verhängt wird, unzulässig sein<sup>71</sup>. Allenfalls denkbar wäre eine Auflage im Sinne des § 69a Abs. 2 GewO für die Fälle, in denen eine erhebliche Verschmutzung des Veranstaltungsortes und der Umgebung durch weggeworfene Verpackungsabfälle zu befürchten ist und keine mildereren Mittel geeignet sind, um dies zu verhindern<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> ZUR 1998, 147 ff

<sup>70</sup> ZUR 1997, 311 (312)

<sup>71</sup> So auch Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 146.

<sup>72</sup> So Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 147

### f) Sonstige ordnungsrechtliche Genehmigungen oder Polizeiverordnungen

#### **Kein Einwegverbot nach Immissionschutz- oder Polizeirecht**

Auch auf § 22 Abs. 1 Nr. 1, 3 BImSchG sowie die polizeirechtliche Generalklausel können abfallvermeidende Maßnahmen nicht gestützt werden. Dem steht bereits die schon unter **e)** genannte Sperrwirkung der abschließenden bundesgesetzlichen Regelung zur Vermeidung von Verpackungsabfällen entgegen. § 22 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG verbietet im Übrigen nicht das Entstehen vermeidbarer Abfälle, sondern verlangt nur deren ordnungsgemäße Beseitigung<sup>73</sup>. Auch gehen von Verpackungsabfällen in der Regel keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus, so daß auch die polizeirechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage für ein Einwegverbot ausscheidet<sup>74</sup>.

### 2. Mehrweggebote i.V.m. Rückgabe- und Pfandpflichten

#### **Mehrweggebote sind unter denselben Voraussetzungen zulässig wie Einwegverbote**

Die Kehrseite der unter 1. genannten Einwegverbote sind Mehrweggebote, das heißt, das Gebot der Abgabe von Mehrwegzeugnissen an den Endverbraucher. Mehrwegverpackungen sind gemäß § 3 Abs. 3 der VerpackV Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wieder verwendet zu werden.

Damit Mehrwegverpackungen nach ihrer Verwendung nicht gestohlen oder dem Abfall zugeführt werden, werden Mehrweggebote häufig mit einer Rückgabepflicht für das ausgeliehene Geschirr sowie einer Pfandpflicht, die die Rückgabepflicht unterstützen soll, kombiniert. Solche Pflichten sind unter denselben Voraussetzungen zulässig wie Einwegverbote, das heißt im Rahmen der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen oder kommunaler Grundstücke im Anstaltsgebrauch oder bei Sondernutzungen in Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen sowie auf Gemeindestraßen. Darüber hinausgehende Rückgabe- und Pfandpflichten würden mit den entsprechenden Pflichten nach § 23 Nr. 1, 2 und 6

<sup>73</sup> So zu Recht OVG Schleswig-Holstein GewArch 1994, 493 (494)

<sup>74</sup> So schon Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 147 f

sowie § 4 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 KrW-/AbfG i.V.m. der VerpackV kollidieren und wären nicht mit Bundesrecht vereinbar. Das Verhältnismäßigkeitsgebot ist wiederum zu beachten.

### 3. Pflicht zur Benutzung leicht verwertbarer Gegenstände sowie Verbot nicht verwertbarer oder schwer entsorgbarer Stoffe

Zum Teil wird auf Volksfesten statt Mehrweggeboten das Gebot der Verwendung leicht verrottbarer oder kompostierbarer Gegenstände ausgesprochen. So darf beispielsweise nach der Osnabrücker Marktsatzung die Ausgabe von Currywurst, Schaschlik, Reibekuchen, Gemüse, heißen Waffeln und Pizza alternativ neben Mehrweggeschirr auch auf unbeschichteter, leicht verrottbarer Pappe erfolgen. Schlecht recycelbare oder in der Herstellung sehr energieaufwendige Gegenstände werden zum Teil von der Benutzung ausgeschlossen, so z. B. Aluminiumfolie. Derartige Regelungen werden im allgemeinen ebenso zu behandeln sein wie Einwegverbote, insbesondere dann, wenn es sich dabei im Vergleich zu diesen um mildere Mittel handelt.

#### **Sonderfall Friedhöfe**

In Friedhofssatzungen wird zum Teil die Verwendung von nicht verrottbaren Stoffen untersagt oder geboten, daß der Grab schmuck nur aus natürlichen Pflanzen und Blumen, also verrottbaren Materialien, bestehen soll.

Auch gemeindliche Friedhöfe sind kommunale öffentliche Einrichtungen. Für diese gelten also grundsätzlich die unter 1. genannten Ausführungen entsprechend. Allerdings wird zum Teil vertreten, es bedürfe wegen des Eingriffs in die Rechte der Friedhofsbenutzer nach Art. 2 GG einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im Friedhofsrecht<sup>75</sup>, wenn in einer Friedhofsordnung (meist öffentlich-rechtliche Satzung) entsprechende Gebote aufgestellt seien<sup>76</sup>. Begründet wird dies damit, daß durch das Verbot von Styropor oder schwer verrottbaren Grabschmucks die unter Art. 2 Abs. 1 GG geschützte

<sup>75</sup> die in Brandenburg nicht ersichtlich ist

<sup>76</sup> so Spranger, NuR 1998, 185 (187)

Gestaltungsfreiheit der Grabnutzer beschnitten werde<sup>77</sup>. Die Abfallvermeidung werde auch durch den Anstaltszweck (Friedhofszweck) nicht mehr gefordert, liege also außerhalb dieses Zwecks.

Rechtsprechung zu dieser speziellen Frage ist bisher nicht ergangen. Die Rechtsprechung zum Friedhofsrecht ergibt lediglich, daß es Aufgabe des Anstaltsträgers ist, für eine würdige Totenbestattung zu sorgen<sup>78</sup>. Damit verbunden sei allerdings die Befugnis des Anstaltsträgers, auch die Gestaltung der Grabmäler zu regeln<sup>79</sup>. Nicht mehr vom Einrichtungszweck gedeckt seien rein ästhetische Belange (z.B. dunkel polierte Grabsteine oder Gestaltungsvorschriften bei der Einfassung der Gräber<sup>80</sup>). Dagegen sei es zulässig, einer Verunstaltung des Friedhofs vorzubeugen<sup>81</sup> oder nur ein spezielles Bestattungsunternehmen mit der Grabpflege zu beauftragen<sup>82</sup>.

Überträgt man diese Rechtsprechung auf den Fall des Verbots von Styropor oder das Gebot, nur verrottbaren Grabschmuck zu verwenden, wird man solche Regelungen angesichts der gewandelten Verkehrsauffassung zum Umweltschutz noch als vom Anstaltszweck gedeckt ansehen können, auch wenn angesichts der Besonderheiten im Friedhofsbereich hier die Gemeinde mit Fingerspitzengefühl vorgehen sollte. Eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage wäre sicherlich zur Rechtssicherheit hilfreich; jedoch sind nach hier vertretener Auffassung auch bereits nach derzeitiger Rechtslage derartige Regelungen zulässig.

Im Hinblick auf die Zulässigkeit solcher Vorschriften gelten deshalb die Ausführungen zu **➔ B. II. 1. b) – Seite 20** entsprechend.

---

<sup>77</sup> Spranger aaO

<sup>78</sup> BVerwG NJW 1964, 831

<sup>79</sup> BVerwG aaO; OVG Nds. NVwZ 1996, 810

<sup>80</sup> BVerwG aaO; OVG Nds. aaO

<sup>81</sup> OVG Nds. aaO

<sup>82</sup> BayVGH NVwZ-RR 1995, 347 f.

#### 4. Einsatz von Geschirrspülmobilen

**Voraussetzung:  
Kommunale Ge-  
schirrspülmobile  
werden vermietet**

Auf Großveranstaltungen werden zum Teil als ergänzende Maßnahme zum Mehrweggebot für das Spülen des Mehrweggeschirrs und- bestecks Geschirrspülmobile (Geschirrspülmobile, Spülmobile) eingesetzt. Zum Teil sind Geschirrspülmobile Eigentum von Gemeinden, die solche an den Veranstalter einer solchen Großveranstaltung vermieten können.

**In den Mietver-  
trägen nur das  
rechtlich Zu-  
lässige regeln!**

Juristisch bedeutsam ist für die Kommunen bei der Vermietung von Geschirrspülmobilen folgendes: Es dürfen in Mietverträgen nur Sachverhalte geregelt werden, die das konkrete Benutzungsverhältnis betreffen. Der Dritte (in der Regel der Veranstalter des Festes) darf nicht zur Nutzung von Geschirrspülmobilen gezwungen oder verpflichtet werden. Dafür gibt es keine Rechtsgrundlage. Auch darf im Mietvertrag oder in die Benutzungsbedingungen für städtische/gemeindliche Spülmobile kein Einwegverbot oder Mehrweggebot aufgenommen werden. Solche Regelungen gehen in die Benutzungsordnung für die öffentliche Einrichtung bzw. in die Sondernutzungserlaubnis/Sondernutzungssatzung. Umweltrechtliche Regelungsgehalte eines solchen Vertrages sind in erster Linie die richtige Abwasserbeseitigung (Schmutzwasserkanal) verbunden mit dem Einsatz von Fettabscheidern, damit das Abwasser zuvor vom Fett gereinigt werden kann. Ferner müssen die lebensmittelrechtlichen (Hygiene-) Vorschriften beachtet werden. Im Übrigen handelt es sich bei einem Mietvertrag über Geschirrspülmobile um einen normalen zivilrechtlichen Vertrag.

#### 5. Getrennthaltegebote

§ 27 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG sieht die Möglichkeit vor, Dritte bei der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen oder Grundstücke im Anstaltsgebrauch sowie im Rahmen von Sondernutzungen öffentlicher Straßen (Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen) zur Getrennthaltung nicht vermeidbarer Abfälle, soweit sie für eine schadlose und möglichst hochwertige Verwertung von Abfällen oder für eine umweltver-

trägliche Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle erforderlich ist, zu verpflichten.

### ***Erforderlichkeit der Getrennthaltung beachten!***

Voraussetzung für Getrennthaltgebote nach dem § 27 Abs. 4 i.V.m. § 27 Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG ist die **Erforderlichkeit** der Getrennthaltung entweder für

⌘ eine schadlose und möglichst hochwertige Verwertung oder

⌘ eine umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen.

Dies stellt eine spezielle Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (geeignet, erforderlich und zumutbar), hier der Erforderlichkeit, dar.

Zu prüfen ist von der Gemeinde deshalb in diesen Fällen, ob überhaupt ein Recyclingmarkt für die getrennt zu haltenden Abfälle besteht<sup>83</sup>.

Es wird sehr auf den Einzelfall und auf die konkreten Verwertungs- und Beseitigungsmöglichkeiten des betreffenden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (in Brandenburg sind dies gem. § 2 Abs. 1 BbgAbfG die Landkreise und kreisfreien Städte<sup>84</sup>) ankommen, ob und wie differenziert vor Ort zu trennen ist. Deshalb wird man in der Regel an Dritte gem. § 27 Abs. 4 BbgAbfG für die Getrennthaltung keine höheren Maßstäbe anlegen dürfen als an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 13 KrW-/AbfG) nach dem § 3 Abs. 4 BbgAbfG. Diese Vorschrift entspricht im wesentlichen § 27 Abs. 3 Nr. 2 BbgAbfG. Was die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht zum Zwecke der Abfallverwertung und umweltfreundlichen Beseitigung getrennt zu halten brauchen, wird man auch nicht bei der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen oder im Rahmen von Sondernutzungen Dritten auferlegen dürfen.

Ferner ist — wie stets im Rahmen der Vorschrift des § 27 Abs. 4 BbgAbfG — das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch im Übrigen

<sup>83</sup> so auch Kunig in Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 5 Rn 34

<sup>84</sup> beachte auch die unterstützende Rolle der Gemeinden bei der Getrennthaltung von Abfällen mit dem Ziel der Abfallverwertung in § 2 Abs. 2 BbgAbfG

zu beachten (vergl. § 27 Abs. 2 S. 1 BbgAbfG a.E.). Von den Dritten dürfen daher nur erforderliche, geeignete und zumutbare Maßnahmen verlangt werden.

Im Übrigen kann wegen der Einzelheiten auf die Ausführungen zu Einwegverboten in kommunalen öffentlichen Einrichtungen und auf kommunalen Grundstücken ➔ **B. II. 1. b) - Seite 20** und im Rahmen von Sondernutzungen auf öffentlichen Straßen ➔ **B. II. 1. c) – Seite 28** verwiesen werden.

Über den Rahmen des nach § 27 Abs. 4 BbgAbfG Zulässigen hinaus sind Regelungen über eine Getrennthaltung von Abfällen mit dem Ziel der öffentlichen Sicherheit (z.B. des Brandschutzes oder der Sauberhaltung der kommunalen öffentlichen Einrichtung oder Straße) jedenfalls zulässig (so z.B. eine Erfassung brennbarer Abfälle in gesonderten Containern außerhalb des Veranstaltungsgeländes).

## **6. Sanktionen**

Zum Teil werden in kommunalen Benutzungsordnungen oder in Sondernutzungssatzungen Sanktionen bei der Nichtbeachtung abfallvermeidender oder der Getrennthaltung von Abfällen dienender Maßnahmen statuiert. So sind in Satzungen beispielsweise Bußgeldandrohungen, in Verträgen Vertragsstrafen angedroht. Solche Regelungen sind grundsätzlich zulässig, wenn sie hinreichend bestimmt sind und sich im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes halten. Der Bußgeldtatbestand muß grundsätzlich im Gesetz selbst verankert oder auf ein Gesetz zurückführbar sein.

Da vorliegend allein § 27 Abs. 4 BbgAbfG Rechtsgrundlage für abfallvermeidende oder der Getrennthaltung dienende Maßnahmen ist, gilt folgendes:

Weder das BbgAbfG noch die GO Bbg sehen wegen Verstößen gegen die Pflichten nach § 27 Abs. 4 BbgAbfG Ordnungswidrigkeitstatbestände vor. § 27 Abs. 4 S. 1 BbgAbfG verpflichtet die Kommunen im Übrigen nur, Dritte **vertraglich** zu verpflichten. Von daher dürfen Bußgelder keinesfalls ver-

hängt werden. Eine Vertragsstrafe müßte sich jedenfalls im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips halten, dürfte also nicht über eine entsprechende Bußgeldregelung in einer Satzung hinausgehen.

Bei Verstoß gegen abfallvermeidende oder der Getrennthaltung dienende Auflagen einer Sondernutzungserlaubnis oder im Rahmen einer Sondernutzungssatzung wäre ein Verstoß gemäß § 47 Nr. 3 BbgStrG als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 1.000,00 DM zu ahnden (§ 47 Abs. 2 BbgAbfG). Dafür wären die Kreisordnungsbehörden zuständig (§ 48 Abs. 3 BbgAbfG).

Daraus folgt, daß Vertragsstrafen bei der Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen im Höchstfall 1.000,00 DM erreichen dürfen.



### C. Regelungsvorschläge

In diesem Abschnitt des Leitfadens werden im Einzelnen anhand der spezifischen Handlungsfelder und der zulässigen Handlungsinstrumente wesentliche Regelungsinhalte für eine Umsetzung der unter **B.II.** genannten zulässigen Maßnahmen gegeben, wenn Gemeinden Dritten ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen.

Wegen der Definition des Begriffs der kommunalen öffentlichen Einrichtungen und der kommunalen Grundstücke im Anstaltsgebrauch sowie hinsichtlich hier relevanter Beispiele sei auf die Ausführungen unter **☞ B. II. 1. b) – Seite 20** verwiesen.

Obwohl die Kommunen im Prinzip bei der Ausgestaltung der Benutzungsordnung für die von ihr betriebene kommunale öffentliche Einrichtung die Wahlfreiheit haben, ob sie diese öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestalten wollen, sieht § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG allein eine **vertragliche** Verpflichtung der die kommunalen Einrichtungen oder Grundstücke benutzenden Dritten vor. Von einer Rechtspflicht, gegenüber ihre Einrichtungen oder Grundstücke benutzenden Dritten abfallvermeidende oder der Getrennthaltung von Abfällen dienende Regelungen zu treffen, ist die Kommune daher nur im Rahmen privatrechtlich ausgestalteter Benutzungsordnungen betroffen<sup>85</sup>. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß eine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung mit derartigen Regelungen generell rechtswidrig wäre. Vielmehr dürfte entscheidend sein, ob die entsprechenden Maßnahmen vom Einrichtungszweck gedeckt und noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind **☞ B. II. 1. b) – Seite 26**. Insofern sind die nachfolgenden wesentlichen Regelungsinhalte sowohl auf öffentlich-rechtlich ausgestaltete Handlungsinstrumente wie Satzungen und Einzelverfügungen als auch auf privat-

---

<sup>85</sup> Mit der im Jahr 1991 erfolgten Streichung des Wortes <sup>a</sup>vertraglich in der ähnlich lautenden Regelung des § 1a NAbfG wurde betont, daß nunmehr auch öffentlich-rechtliche Verhältnisse von dieser Pflicht erfaßt werden sollten: LT-Drs. 12/2222 zu / 1 a, S. 3

## C. Regelungsvorschläge

---

rechtliche Instrumente wie Allgemeine Geschäftsbedingungen und Verträge anwendbar. Soweit nachfolgend Ausnahmeregelungen vorgesehen sind, beziehen sich diese auf allgemein-abstrakte Regelungen wie Satzungen und Benutzungsordnungen. In den individuell-konkreten Regelungen der Einzelverfügungen und des Vertrages werden diese Ausnahmen — soweit relevant — im Einzelfall zu konkretisieren sein.

**I. Private Großveranstaltung auf einem kommunalen  
Festplatz, in Parks und Grünanlagen sowie Kommunale Feste**

Beispiele:

- ¥ Zirkus Z. kommt in die Stadt S. und will diesen auf dem Festplatz der Stadt S. aufbauen.
- ¥ Privates (z. B. Verein-) Fest in einem städtischen Park der Stadt S.
- ¥ Die Stadt S begeht ihr <sup>a</sup>Altstadtfest .

**1. Handlungsfelder**

***Handelt es sich  
um eine kommunale öffentliche  
Einrichtung?***

Die Stadt S. wird in den o. g. Fällen zunächst prüfen müssen, ob es sich bei dem Festplatz, dem Park und dem Altstadtfest um eine kommunale öffentliche Einrichtung oder bei dem Festplatz, dem Park und dem Gelände, auf dem das Altstadtfest stattfinden, um ein Grundstück im Eigentum der Stadt im Anstalts-(oder Privat-) gebrauch handelt ➔ **B. II. 1. b) – Seite 20.**

Unter bestimmten Umständen können im Einzelfall auch Parks und Grünanlagen ganz oder in Teilen öffentliche Einrichtungen sein<sup>86</sup> oder sich als Grundstücke im Eigentum der Stadt im Anstalts-(oder Privat-) gebrauch befinden<sup>87</sup> ➔ **B. II. 1. b) – Seite 22.**

Auch eine kommunale Veranstaltung oder ein kommunales Fest kann eine kommunale öffentliche Einrichtung sein<sup>88</sup>.

Entscheidend ist das Vorliegen eines Widmungsaktes. Der Zulassungsakt der Widmung als kommunale öffentliche Einrichtung kann durch Verwaltungsakt oder stillschweigend erfolgt sein. Maßgebend ist die Erkennbarkeit des Willens der Gemeinde, daß die Sache (hier z. B. der Festplatz) einem

<sup>86</sup> so z. B. OVG NW NJW 1976, 820 <sup>a</sup>Düsseldorfer Rheinwiesen

<sup>87</sup> vgl. BVerwG DVBl 1993, 210, das für die <sup>a</sup>Bonner Hofgartenwiese eine universitätseigene öffentliche Einrichtung angenommen hat.

<sup>88</sup> so z. B. das Münchener Oktoberfest: BayVGH NVwZ 1982, 120 (121)

bestimmten öffentlichen Zweck dienen soll<sup>89</sup>.

Läßt sich die Widmung nicht nachweisen, kann sie aus Indizien abgeleitet werden. Ist auch dies nicht möglich, hat die Rechtsprechung die Vermutungsregel entwickelt, daß für die Allgemeinheit nutzbare kommunale Einrichtungen öffentliche Einrichtungen sind. Diese Vermutung ist durch die Gemeinde nur widerlegbar, wenn sie den Nachweis führen kann, daß sich aus der eindeutigen Beschränkung der Bereitstellung ergebe, die Einrichtung solle als private Einrichtung betrieben werden<sup>90</sup>. Hat also die Kommune bereits mehrfach Teile eines Parks oder einer Festwiese der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, gilt die Vermutung dafür, daß es sich hierbei um eine für bestimmte Zwecke (z. B. Großveranstaltung) gewidmete öffentliche Einrichtung handelt.

Kann von einer öffentlichen Einrichtung gesprochen werden, besteht ein entsprechender Zulassungsanspruch auch für private Veranstalter im Rahmen des Widmungszwecks. In diesem Rahmen sind auch abfallvermeidende und der Getrennthaltung dienende Maßnahmen zulässig ➔ **B. II. 1. b) – Seite 20.**

Ferner hat die Gemeinde eine Abgrenzung vorzunehmen zu einer

- ⌘ kommunalen Einrichtung im Verwaltungsgebrauch,
- ⌘ nicht kommunalen, sondern überregionalen öffentlichen Einrichtung,
- ⌘ Einrichtung im Gemeingebrauch,
- ⌘ privaten Einrichtung der Kommune ➔ **B. II. 1. b) – Seite 20.**

## 2. Maßnahmen

Hat die Stadt S. festgestellt, daß es sich um eine kommunale öffentliche Einrichtung oder um ein Grundstück im Eigentum

<sup>89</sup> VGH BaW NVwZ-RR 1996, 681(682); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn.529 m.w.N.

<sup>90</sup> OVG NW NJW 1976, 820 (821)

der Stadt im Anstaltsgebrauch handelt, sind in einem zweiten Schritt die einzelnen Maßnahmen, die hier zulässigerweise ergriffen werden dürfen, zu überlegen.

**Die Maßnahme  
richtet sich nach  
den Abfallarten**

Dabei werden sich die einzelnen Maßnahmen nach den bei der Großveranstaltung auftretenden Abfallarten bestimmen. Bei Großveranstaltungen ist dabei wie folgt zu unterscheiden: Die **Auf- und Abbauphase** der Veranstaltung, bei denen Bauabfälle, Abfälle von Dekorations- und Ausstattungsmaterialien einschließlich Verpackungen (z.B. Papier, Pappe, Kunststoffe), Problemabfälle wie z.B. Reste von Farben und Lacken sowie Klebstoffen, Leuchtstoffröhren, Batterien, aber auch Öl- und Benzinreste (z.B. Autorennen) sowie gemischter Restabfall anfallen; andererseits die **Betriebsphase oder Laufzeit** der Veranstaltung selbst, in der in erster Linie Wertstoffe und Mischabfall anfallen<sup>91</sup>. Daraus ergeben sich die nachfolgenden Maßnahmen:

- ⌘ Einwegverbot verbunden mit einem Mehrweggebot, dieses wiederum kombiniert mit einer Rückgabe- und Pfandpflicht bzw. als Alternative hierzu die Pflicht zur Benutzung leicht verwertbarer Stoffe (z.B. die Darreichung von Speisen und Getränken in eßbaren oder leicht verrottbaren Materialien) **⇒ B. II. 1., 2. und 3. – Seiten 19, 35 und 36.**
- ⌘ Zusätzlich unter Umständen ein Verbot von sog. Portionsverpackungen.
- ⌘ Getrennthaltegebot für Abfälle sowie die Zuführung der Abfälle zu Wertstoffsammlungen bzw. Aufstellung von Wertstoffbehältern **⇒ B. II. 5. – Seite 37.**
- ⌘ Besondere Vorkehrungen für die Getrennthaltung und ordnungsgemäße Entsorgung von schadstoffhaltigen Problemabfällen<sup>92</sup>.
- ⌘ Ggf. Vermietung eines städtischen Geschirrspülmobiles **⇒ B. II. 4. – Seite 37.**

<sup>91</sup> vgl. im einzelnen: Leitfaden zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen bei Großveranstaltungen, herausgegeben von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin, 1996, S. 5 ff; Albers/Schwilling, Müllmagazin 4/1996, S. 23 (S 24)

<sup>92</sup> vgl. für Batterien nunmehr die Batterieverordnung vom 27.03.1998

### 3. Handlungsinstrumente

Wie bereits unter **☞ B. II. 1. b) und c) - Seiten 20 und 28** ausgeführt, können Regelungen sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Form erfolgen. Eine Verpflichtung ergibt sich für die Kommune nach § 27 Abs. 4 Satz 1 BbgAbfG allerdings nur im Rahmen vertraglichen Handelns.

#### **Satzung/Benutzungsordnung/ Allgemeine Geschäftsbedingungen**

Abgesehen von der Rechtsform ihres Handelns muß sich die Kommune überlegen, ob sie eine allgemein-abstrakte Regelung für eine Vielzahl von Fällen, sei es eine Vielzahl von Veranstaltungen oder eine Vielzahl von Benutzern, treffen will, was im öffentlich-rechtlichen Instrumentarium die Regelung durch eine Satzung oder durch eine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung, im privatrechtlichen Bereich eine Regelung durch Allgemeine Geschäftsbedingungen bedeuten würde

oder

#### **Bescheid/Vertrag**

ob sie eine individuell-konkrete Regelung mit einem einzelnen Benutzer einer öffentlichen Einrichtung treffen will. In diesem Fall wäre auf öffentlich-rechtlicher Ebene die Einzelverfügung (z.B. ein Bescheid), auf privatrechtlicher Ebene ein Vertrag (Miet- oder Pachtvertrag) das geeignete Handlungsinstrument. Bei Großveranstaltungen, insbesondere bei solchen, die mehrfach zu verschiedenen Zeiten immer wieder stattfinden (z.B. Jahrmarkt), bietet es sich an, die unter 2. genannten Maßnahmen in Form von allgemein-abstrakten Regelungen, also im Rahmen einer Satzung oder im Rahmen von Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu erlassen und zusätzlich mit den einzelnen Benutzern Verträge zu schließen, in denen man auf die Satzung bzw. die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) verweist.

#### **Regelung in Abfallsatzungen?**

Zum Teil werden auch abfallvermeidende Regelungen in Abfallsatzungen statuiert. Es wird in den Einzelverfügungen bzw. Verträgen auf diese Satzungen verwiesen<sup>93</sup>. Eine solche Vorgehensweise wird - abgesehen von einer Selbstbindung - mit

<sup>93</sup> z.B. / 3 der Abfallsatzung der Stadt Bielefeld; / 3 der Münchener Gewerbe- und Bauabfallentsorgungssatzung vom 12.11.1996

dem Ziel, die kommunale öffentliche Einrichtungen benutzenden Dritten unmittelbar zu verpflichten, nur dann zulässig sein, wenn die Kommune (kreisfreie Stadt) zugleich öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist und sie für ihr Gebiet insgesamt anstelle von Benutzungsregelungen für die einzelnen kommunalen Einrichtungen ein Einwegverbot für **ihre** öffentlichen Einrichtungen in ihrer Abfallwirtschaftssatzung vorgibt; sie ist aber dann nicht zulässig, wenn — wie z.B. bei Landkreisen — für kreisangehörige Gemeinden, die ihre eigenen öffentlichen Einrichtungen besitzen, eine entsprechende Regelung getroffen wird<sup>94</sup>. Ob sich eine Abfallwirtschaftssatzung als geeignetes Instrument für eine derartige übergreifende Regelung darstellt, ist indessen fraglich. Daher ist es jedenfalls zu empfehlen, daß auch kreisfreie Städte — zumindest neben derartigen Regelungen in ihrer Abfallwirtschaftssatzung — in den einzelnen Benutzungsordnungen ihrer öffentlichen Einrichtungen die entsprechenden Regelungen statuieren.

***Gleiche Anforderungen an privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Regelungen***

Da eine sog. <sup>a</sup>Flucht ins <sup>a</sup>Privatrecht unzulässig ist, sind an die Ausgestaltung der Regelungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handelsinstrumente dieselben Anforderungen zu stellen. Bei Verträgen und insbesondere bei AGB ist darüber hinaus das Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBG) ergänzend zu berücksichtigen.

**4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge**

Die nachfolgenden wesentlichen Regelungsinhalte sollten in aller Regel nicht wörtlich übernommen werden. Sie sind in erster Linie als Anregung für die Ausarbeitung entsprechender Regelungen in Satzungen, Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Bescheiden oder Verträgen gedacht und deshalb den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend zu ändern bzw. zu ergänzen.

<sup>94</sup> vgl. dazu im einzelnen Abel-Lorenz/Brünneke/Schiller, Abfallvermeidung, S. 95 ff (98 f)

**a) Einwegverbot/Mehrweggebot i.V.m. Rücknahme- und Pfandpflichten**

**aa) Betriebsphase der Veranstaltung**

<sup>a</sup>Speisen und Getränke dürfen nur in wiederverwendbaren, (ggf.) pfandpflichtigen (Mehrweg-)Behältnissen (Geschirr, Teller, Tassen, Gläser) und Verpackungen ausgegeben werden. Es darf nur wiederverwendbares Besteck eingesetzt werden. Einwegbehältnisse, -verpackungen und -bestecke sowie die Abgabe in sog. Portionspackungen (z.B. für Senf, Zucker, Salz, Mayonnaise, Ketchup) sind untersagt.

Die Regelung kann auch differenzierter ausfallen, z.B. Unterscheidung in Speisen und Getränke:

<sup>a</sup>Speisen dürfen nur in wiederverwendbaren, spülbaren (Mehrweg-)Behältnissen (Gläser, Teller, Tassen) und Geschirr abgegeben werden. Einwegbehältnisse und -besteck sind unzulässig. Der Verkauf und Ausschank von Getränken (ausgenommen Spirituosen) darf nur in Mehrwegflaschen gegen Pfand erfolgen. Die Abgabe von Getränken in Einwegbehältnissen (wie z.B. Dosen, Kunststoffbehältern und Einwegflaschen) ist untersagt <sup>95</sup>.

Wegen des (in § 27 Abs. 2 Satz 1 a.E. BbgAbfG auch ausdrücklich geregelt) Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie infolge des Umstandes, daß es sich bei § 27 Abs. 4 BbgAbfG um eine Soll-Vorschrift handelt, sind (zwingend) Ausnahmen von den o.g. Regelungen in den Benutzungsordnungen vorzusehen. Diese könnten beispielsweise so aussehen:

<sup>a</sup>Sollte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung<sup>96</sup>, weil es für den Benutzer eine unzumutbare Härte

<sup>95</sup> Am differenziertesten sind insofern die Betriebsvorschriften des Münchener Oktoberfestes, herausgegeben vom Fremdenverkehrsamt der Landeshauptstadt München. Allerdings erscheinen sie in einzelnen Punkten nicht rechtssicher, weshalb vor einer kompletten Übernahme gewarnt werden muß. Sie sind als Anregungen für differenziertere Regelungen anzusehen.

<sup>96</sup> Dazu gehören auch hygienerechtliche Vorschriften wie z.B. aufgrund der Lebensmittelhygiene-Verordnung des Landes Brandenburg vom 01.09.1994, dort z.B. § 3 Abs. 6, 10 Abs. 1, 14 Abs. 1 Nr. 5, 15 Abs. 2



darstellen würde<sup>97</sup> oder aus anderen wichtigen Gründen der Einsatz von Mehrwegbehältnissen, -verpackungen und -besteck nicht möglich sein, sind möglichst eßbare oder leicht verrottbare (insbesondere kompostierbare) Materialien zu verwenden. Bei bestehenden Sicherheitsbedenken ist anstelle von Glas und Porzellan spülbares und wiederverwendbares Kunststoffgeschirr/-besteck (z.B. aus Hartplastik (Melaminharz)) zu verwenden. Sollten auch die in Satz 2 und 3 genannten Materialien aus den o.g. Gründen nicht einsetzbar sein, sind die nachfolgenden Getrennthaltungs- und Reinigungspflichten zu beachten.

Wenn die Kommune anstelle eines Einwegverbotes/Mehrweggebotes lediglich ein Gebot leicht verwertbarer Materialien verhängen möchte, könnte etwa so formuliert werden:

<sup>a</sup>Die Ausgabe von Speisen und Getränken darf nur auf Tellern bzw. in Bechern aus unbeschichteter, leicht verrottbarer Pappe erfolgen.

Auch hiervon sind die o.g. Ausnahmen vorzusehen.

### **bb) Auf- und Abbauphase**

Hier werden in erster Linie Getrennthaltegebote eine Rolle spielen. Um Abfälle zu vermeiden, sind jedoch folgende Regelungen vorstellbar:

<sup>a</sup>Sofern dies ohne unzumutbare Mehrkosten möglich ist, sollen Mehrwegstände, und -aufbauten sowie Mehrwegausstattungs- und -dekormaterialien verwendet werden. Ist dies nicht möglich, sind im Rahmen wirtschaftlicher Zumutbarkeit ordnungsgemäß und schadlos verwertbare Materialien zu bevorzugen<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Namentlich der Fall der unzumutbaren Mehrkosten gem § 27 Abs. 2 Satz 1 a.E. BbgAbfG als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Unzumutbar sind Mehrkosten nur dann, wenn die mit der Abfallvermeidung verbundenen Kosten **außer Verhältnis** zu den Kosten stehen, die für eine Abfallverwertung oder -beseitigung zu tragen wären (vgl. § 5 Absatz 4 Satz 3 KrW-/AbfG).

<sup>98</sup> vgl. dazu auch Albers/Schwilling, Müllmagazin 4/1996, 23(24)

### cc) Gemeinsame Regelungen

Darüber hinaus ist sowohl für die Betriebs- als auch für die Auf- und Abbauphase folgende Regelung vorzusehen:

<sup>a</sup>Die Rückgaberechte für Transport- und Umverpackungen nach den §§ 4, 5 der VerpackV sind wahrzunehmen.

Eine andere Möglichkeit wäre es, dem Benutzer aufzuerlegen, sich von seinem Lieferanten die Ware nur in wiederverwendbaren Transportbehältnissen (z. B. Wannen oder wiederverwendbaren Paletten) liefern zu lassen. Eine solche Regelung<sup>99</sup> dürfte aber nicht unbedingt erforderlich sein und ist zudem auch deshalb rechtlich bedenklich, weil die Benutzer wiederum dadurch gezwungen werden, weitere Personen (hier die Lieferanten) entsprechend zu verpflichten.

### b) Getrennthaltegebote

Generell ist es der Kommune berlassen, entweder die Container und Abfalltonnen selbst zur Verfügung zu stellen oder den Benutzern ihrer öffentlichen Einrichtungen aufzuerlegen, selbst Abfallgefäße aufzustellen und die Abfälle dann später in die entsprechenden Behältnisse des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einzufüllen.

Bei Großveranstaltungen ist auch hinsichtlich eines Getrennthaltegebots zwischen der Betriebs- und der Auf- und Abbauphase zu unterscheiden. Zu beachten ist insbesondere, daß eine Getrennthaltung nur in dem Maße gefordert werden darf, wie sie für eine schadlose und möglichst hochwertige Verwertung oder für eine umweltverträgliche Beseitigung **erforderlich** ist (§ 27 Abs. 3 Satz 2 BbgAbfG) ➔ **B. II. 5. - Seite 38**. Deshalb sollte mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine entsprechende Abstimmung erfolgen, in welchem Maße eine Getrenntsammlung durchgeführt werden soll.

Welche Abfälle im einzelnen zu trennen sind, ist deshalb in der Regel der Abfallsatzung des jeweiligen öffentlich-rechtlichen

---

<sup>99</sup> So die §§ 46, 50 und 58 der Betriebsvorschriften für das Münchener Oktoberfest

Entsorgungsträgers i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 4, § 11 Abs. 2 KrW-/AbfG sowie § 3 Abs. 4 BbgAbfG zu entnehmen. Unterliegen Abfälle nicht der Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sind die Benutzer der öffentlichen Einrichtung direkt zur Verwertung bzw. Beseitigung zu verpflichten.

Bezüglich von **Wertstoffen** könnte eine Regelung wie folgt aussehen:

<sup>a</sup>Die Benutzer sind verpflichtet, die als Abfall anfallenden Wertstoffe (z.B. Glas, nach Farben getrennt, Papier, Pappe, Karton und Leichtverpackungen) von den übrigen Abfällen getrennt zu halten und in die in der Stadt S. verwendeten Sammelgefäße zu verbringen oder zur Abfuhr bereitzustellen

Bei **Küchen- und Speiseabfällen** könnte den Benutzern unter Umständen auferlegt werden, diese Abfälle entweder in besonderen Komposttonnen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers - sofern vorhanden - zu entsorgen oder sie - falls es keine Entsorgung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gibt, der gesonderten Verwertung (z.B. der vorgeschriebenen Tierkörperbeseitigung (vgl. §§ 6, 7 TierKBG)) zuzuführen. Wie die genaue Regelung auszusehen hat, hängt von den örtlichen Bedingungen und der Zusammensetzung des jeweiligen Abfalls (pflanzlich, tierisch usw.) ab.

Für den Bereich der **Problemabfälle** sollte auf die jeweilige Abfallsatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verwiesen werden. Je nach Ausgestaltung der Abfallsatzung sind Problemabfälle entweder Schadstoffmobilen oder einer entsprechenden stationären Sammelstelle zuzuführen.

**Im übrigen** sollte es hinsichtlich einer Getrennthaltung von **Abfällen (z.B. für Restmüll)** nur heißen:

<sup>a</sup>Die Benutzer sind verpflichtet, ihre Abfälle gemäß ... der Ab-

fallsatzung des ... <öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers> wie folgt getrennt zu halten und zur Abfuhr bereitzustellen.

Es sollte die jeweilige Abfallsatzung mit den entsprechenden Regelungen der Benutzungsordnung beigefügt oder auszugsweise wiedergegeben werden.

Für die nicht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassenden Abfälle sollte folgende Regelung getroffen werden:

<sup>a</sup>Die nach der Abfallsatzung des ... <öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers> nicht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassenden Abfälle sind von den Benutzern von den übrigen Abfällen getrennt zu halten und der Verwertung oder schadlosen Beseitigung zuzuführen.

Die Entsorgungsmöglichkeiten sollten konkret benannt werden.

Auch für den Bereich der Getrennthaltung sind wieder Ausnahmeregelungen in den Benutzungsordnungen für den Fall zu treffen, daß eine Getrennthaltung z.B. aus Platzgründen nicht möglich oder im Verhältnis zu einer Entsorgung des gemischten Abfalls mit unzumutbaren Mehrkosten verbunden wäre. Eine solche Regelung könnte z.B. wie folgt aussehen:

<sup>a</sup>Sollte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, aus Platzgründen, weil es eine unbillige Härte für den Benutzer darstellen würde oder aus anderen wichtigen Gründen die Getrennthaltung der Abfälle nach den o.g. Regelungen nicht möglich sein, sind die Abfälle in die von der Stadt bereitgestellten Abfallbehälter einzuwerfen.

Auf die vorhandenen Beseitigungseinrichtungen ist zu verweisen.

### c) Vermietung von Geschirrspülmobilen

Hier wird zunächst auf die Ausführungen unter ➔ **B. II. 4. – Seite 37** verwiesen. In einem von der Stadt mit den Benutzern eines Geschirrspülmobiles abzuschließenden Mietvertrag

müssen nur folgende umweltrelevante Regelungen aufgenommen werden:

<sup>a</sup>Es sollen aus kologischen Gründen grundsätzlich nur phosphat- und chlorfreie Reiniger verwendet werden. Das Abwasser ist entweder über vorhandene Systeme in das örtliche Abwassernetz (Schmutzwasserkanal) oder in eine Abwassersammelgrube einzuleiten. Ist dies nicht möglich, ist der Einsatz eines Schmutzwassercontainers oder eines im Geschirrspülmobil installierten Fettabscheiders erforderlich. Beim Einsatz eines Fettabscheiders muß hinsichtlich der weiteren Ableitung der Abwässer eine Abstimmung mit der unteren Wasserbehörde erfolgen .

## II. Kommunale Märkte

Beispiele:

- ¥ Wochenmarkt in der Stadt S.
- ¥ Weihnachtsmarkt der Stadt S
- ¥ Flohmarkt in der Stadt S

### 1. Handlungsfelder

Märkte können ebenfalls kommunale öffentliche Einrichtungen sein<sup>100</sup>. Es wird unterschieden zwischen Wochenmärkten (§ 67 GewO) sowie Spezial- und Jahrmärkten (§ 68 GewO). Beispiele für Jahrmärkte sind z.B. das Münchener Oktoberfest oder ein Weihnachts- oder Christkindlmarkt. Beispiele für einen Spezialmarkt sind z.B. sog. Flohmärkte. Entscheidend für die Zulässigkeit abfallvermeidender Maßnahmen auf einem kommunalen Markt ist, ob es sich um eine Veranstaltung der Gemeinde selbst handelt. Nicht ausreichend ist, wie bereits unter **☞ B. II. 1. b) und d) – Seite 20 und 32** dargestellt, daß die Gemeinde lediglich als Ordnungsbehörde für die Festsetzung des Marktes zuständig ist. Abzugrenzen sind kommunale Märkte von privaten oder berregionalen Märkten. Entscheidend ist insofern immer der Widmungszweck **☞ B. II. 1. b) – Seite 20 und ☞ C. I. 1. – Seite 43**. Handelt es sich um einen privaten Markt, kann die Kommune abfallvermeidende oder der Getrennthaltung dienende Regelungen nur dann anordnen, wenn der Markt auf einem kommunalen Grundstück im Anstaltsgebrauch stattfindet, also auf einem kommunalen für diesen Zweck speziell gewidmeten Marktplatz, in einer Halle oder ähnlichem. Sofern es sich um einen überregionalen Markt handelt, wird die entsprechende Körperschaft (z.B. Landkreis) als Veranstalter die abfallvermeidenden oder der Getrennthaltung dienenden Maßnahmen durchsetzen müssen.

<sup>100</sup> für Jahrmärkte: BayVGH NVwZ 1982, 120 (121); für Wochenmärkte: OVG Schleswig-Holstein NVwZ 1996, 1034.

## 2. Maßnahmen

Hier kann im wesentlichen auf die Ausführungen unter **⇒ C. I. 2. – Seite 44** verwiesen werden. Besondere Bedeutung auf Wochenmärkten wird den spezifischen Marktabfällen, d. h. zum Beispiel Obst - und Gemüseabfälle und Verpackungsmaterialien (vgl. TA Siedlungsabfall Ziffer 2.2.1<sup>101</sup>) zukommen. Insbesondere für diese Abfälle, die in der gemischten Form keiner Wiederverwendung oder Verwertung zugeführt werden können, wird man spezielle organisatorische Vorkehrungen zu der Getrennthaltung sowie der Wiederverwendung oder Verwertung zu treffen haben.

## 3. Handlungsinstrumente

In der Regel werden abfallvermeidende oder der Getrennthaltung dienende Maßnahmen im Rahmen einer Marktsatzung/Marktordnung in Form einer Benutzungsordnung sowie in individuellen Standplatzbescheiden, also öffentlich-rechtlich, erfolgen. Es ist aber auch eine privatrechtliche Lösung über Allgemeine Geschäftsbedingungen<sup>102</sup> möglich. Im einzelnen sei auf die Ausführung zu **⇒ C. I. 3. – Seite 46** verwiesen.

## 4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge

Neben den bereits unter **⇒ C. I. 4. – Seite 47** genannten Regelungsvorschlägen, die in erster Linie für Jahr- und Spezialmärkte gelten dürften, wäre insbesondere für Wochenmärkte, bei denen der Verkauf im Vordergrund steht, eine Regelung hinsichtlich der Marktabfälle zu treffen.

<sup>101</sup> Abfallschlüsselnummer 200302

<sup>102</sup> vgl. z. B. die privatrechtlich gefaßten Benutzungsregelungen für das Münchener Oktoberfest.

Eine solche Regelung könnte wie folgt aussehen:

<sup>a</sup>Sämtliche anfallenden Verkaufsverpackungen sind vom Markthändler getrennt zu erfassen und der Wiederverwendung zuzuführen. Sofern dies nicht möglich ist oder für den Markthändler eine unzumutbare Härte darstellt, sind die Verkaufsverpackungen getrennt zu erfassen und der Verwertung nach der VerpackV zuzuführen.

Obst- und Gemüseabfälle sind zum Zweck der Verwertung getrennt zu halten und einem vorhandenen Sammelsystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder einer Verwertungsanlage zuzuführen.

Auf die jeweilige Verwertungsanlage sollte hingewiesen werden.

### III. Private Veranstaltungen in öffentlich zugänglichen Teilen von Stadthallen, Rathäusern, Schulen usw.

Beispiele:

- ✘ Private Jubiläumsfeier in einer Rathaushalle
- ✘ Vereinsfest in der Aula einer Schule.

#### 1. Handlungsfelder

Die der Öffentlichkeit zugänglichen Teile von öffentlichen Gebäuden im Eigentum der Kommune können öffentliche Einrichtungen sein<sup>103</sup>. Entscheidend ist wiederum der Widmungszweck. Im einzelnen wird insofern auf die Ausführung zu **☞ C. I. 1. – Seite 43** sowie **☞ B. II. 1. b) – Seite 20** verwiesen.

#### 2. Maßnahmen

Sofern die Veranstaltung im Inneren eines Gebäudes stattfindet, dürfte in der Regel eine Auf- und Abbauphase weitgehend entfallen. Jedoch können auch hier im Einzelfall Dekorations- und Ausstattungsmaterialien anfallen, die zu Abfällen führen.

<sup>103</sup> so z. B. für Rathaushallen: OVG Bremen NJW 1990, 931 (932); für städtische Festsäle: OVG NW DVBl. 1968, 843



Der Einsatz von Geschirrspülmobilen wird in aller Regel hier nicht erforderlich sein. Ansonsten wird auf die Ausführung zu **☞ C. I. 2. – Seite 44** verwiesen.

### 3. Handlungsinstrumente

Es wird in der Regel ein privatrechtlicher Vertrag mit dem jeweiligen Nutzer geschlossen werden. Bei mehrfacher Verwendung wird es sich um Allgemeine Geschäftsbedingungen handeln, so daß das AGBG zur Anwendung kommt. Im einzelnen dazu unter **☞ C. I. 3. – Seite 46**.

### 4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge

Es kann insofern auf die Ausführung unter **☞ C. I. 4. – Seite 47** verwiesen werden, mit den unter 2. für bestimmte Abfallarten und Besonderheiten für Veranstaltungen unter freiem Himmel getroffenen Ausnahmen.

## IV. Kommunale Messen und Ausstellungen

Beispiel: Ausstellung der Stadt S. zur Ehrung eines Malers, der in S. geboren wurde.

### 1. Handlungsfelder

Messen und Ausstellungen sind zeitlich begrenzte, im allgemeinen regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen, auf der eine Vielzahl von Ausstellern das wesentliche Angebot eines Wirtschaftszweiges ausstellen und vertreiben (vgl. §§ 64, 65 GewO). Messen und Ausstellungen sind in der Regel überregional, so daß sich der Kommune nicht ohne weiteres ein Handlungsspielraum eröffnet. Im Einzelfall ist es jedoch möglich, daß auch eine Ausstellung oder Messe eine kommunale Veranstaltung ist, also von der Kommune selbst veranstaltet wird (s. Beispiel). Sie müsste dann als kommunale öffentliche Einrichtung gewidmet sein. Ebenso besteht eine Handlungs-

möglichkeit, wenn die Messe oder Ausstellung auf einem kommunalen Grundstück im Anstalts-(oder Privat-) gebrauch stattfinden. Im übrigen wird auf ↪ **C. I. 1. – Seite 43** verwiesen.

### 2. Maßnahmen

Hier kann auf die Ausführung zu ↪ **C. I. 2. – Seite 44** verwiesen werden. Geschirrspülmobile werden hier normalerweise nicht erforderlich sein.

### 3. Handlungsinstrumente

In der Regel wird es sich um privatrechtliche Regelungen in Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Verträgen mit den Ausstellern handeln. Im einzelnen wird auf ↪ **C. I. 3. – Seite 46** verwiesen.

### 4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge

Hier kann auf die Ausführung zu ↪ **C. I. 4. – Seite 47** verwiesen werden. Sicherheitsaspekte werden bei Messen und Ausstellungen in der Regel keine Rolle spielen. Auch wird der Einsatz eines Geschirrspülmobiles in der Regel nicht erforderlich sein.

## V. Schwimmbäder, Theater, Museen, Freizeit- und Begegnungsstätten

Beispiele:

- ¥ Imbißkiosk in einem städtischen Freibad
- ¥ Erfrischungsraum in einem städtischen Theater der Stadt S
- ¥ Imbißstand in einer städtischen Bücherei
- ¥ Erfrischungsraum in einem Museum der Stadt S
- ¥ Kantine in einem städtischen Jugendfreizeitheim

### 1. Handlungsfelder

Schwimmbäder, Theater, Büchereien, Museen sowie Freizeit- und Bildungsstätten können kommunale öffentliche Einrichtungen sein. Sie sind von gleichartigen privaten Einrichtungen oder solchen, die von einer anderen öffentlichen Körperschaft gewidmet sind, zu unterscheiden. Entscheidend ist der Widmungsakt. Im einzelnen wird auf ➔ C. I. 1. – Seite 43 verwiesen.

### 2. Maßnahmen

Bei stationären Kiosken, erst recht bei Kantinen und Erfrischungsräumen in Gebäuden, ist der Auf- und Abbau kein Thema. Sofern man bei Kiosken Einwegverbote/Mehrweggebote i.V.m. Rücknahme- und Pfandpflichten durchsetzen will, wird man darauf zu achten haben, ob ein Frisch- und Schmutzwasseranschluß zur Verfügung steht, da sonst die Benutzung von wiederverwendbarem Geschirr nicht möglich ist. Die Anmietung eines städtischen Geschirrspülmobiles wird bei stationären Kiosken aus Kostengründen nicht in Frage kommen. Hier wird man auf den Einzelfall abzustellen haben. Im übrigen wird auf ➔ C. I. 2. – Seite 44 verwiesen.

### 3. Handlungsinstrumente

Mit dem Inhaber eines Imbißkioskes im städtischen Freibad und den Betreibern des Erfrischungsraums im Theater und Museum sowie in der Kantine des Jugendfreizeitheims wird die Stadt einen Pachtvertrag abschließen. Bei Mehrfachverwendungen gilt das AGBG. Auf ↻ C. I. 3. – Seite 46 wird verwiesen.

### 4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge

Hier wird es — wie bereits unter 2. ausgeführt — auf die spezielle Situation ankommen. Sicherheitsaspekte werden in der Regel keine Rolle spielen. Im übrigen kann auf ↻ C. I. 4. – Seite 47 verwiesen werden.

## VI. Friedhöfe

Beispiel:

Friedhofsnutzer verwenden Schmuckgebinde auf Styroporunterlage auf dem gemeindlichen Friedhof.

### 1. Handlungsfelder

Friedhöfe können kommunale öffentliche Einrichtungen sein<sup>104</sup>. Sie sind von kirchlichen Friedhöfen oder den Friedhöfen anderer Träger abzugrenzen. Entscheidend ist der Widmungszweck ↻ C. I. 1. - Seite 43.

### 2. Maßnahmen

Die bei Friedhöfen relevanten Maßnahmen unterscheiden sich erheblich von denen in den bisher genannten Handlungsfeldern. Im Bereich gemeindlicher Friedhöfe geht es vor allem um Maßnahmen gegenüber dem Friedhofsnutzer. Dies sind

---

<sup>104</sup> BVerwG NJW 1964, 831

keine Gewerbetreibende, sondern überwiegend Gemeindevoneinwohner, die die Gräber ihrer Angehörigen pflegen. Speisen und Getränke und damit in Zusammenhang stehend Einwegverbote/Mehrweggebote spielen hier keine Rolle. Relevante Abfälle sind auf Friedhöfen

- ✘ Grünabfälle
- ✘ Verpackungsabfälle
- ✘ nicht verwertbarer Grabschmuck (z. B. ewige Lichter aus Aluminium), Styropor und Plastikzubehör an Kränzen, Glasgefäße und Plastikblumentöpfe.

Daraus ergeben sich die nachfolgenden Maßnahmen:

- ✘ Verbot von Kunststoffen und nicht verwertbaren Materialien bei Produkten der Trauerfloristik ➔ **B. II. 3. – Seite 35**
- ✘ Getrennthaltung von nicht verrottbaren Wertstoffen (wie Kunststoffen, Papier, Pappe, Glas, Metall) von den kompostierbaren Abfällen, die für gewöhnlich auf einem im Friedhof vorhandenen Komposthaufen entsorgt werden ➔ **B. II. 5. – Seite 37**

### 3. Handlungsinstrumente

Als Handlungsinstrument bietet sich in der Regel die öffentlich-rechtlich ausgestaltete Friedhofssatzung/-ordnung als Benutzungsordnung an. Gegenüber den einzelnen Grabnutzern werden öffentlich-rechtliche Bescheide ergehen ➔ **C. I. 3. – Seite 46.**

### 4. Wesentliche Regelungsinhalte/Regelungsvorschläge

Auch hier gilt: Die nachfolgenden wesentlichen Regelungsinhalte sollten in aller Regel nicht wörtlich übernommen werden, sondern sind in erster Linie als Anregung für die Ausarbeitung entsprechender Regelungen in Friedhofsordnungen und/oder Bescheiden gedacht. Sie sind deshalb den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend zu ändern bzw. zu ergänzen.

#### a) Verbot nicht verrottbarer Wertstoffe

<sup>a</sup>Kunststoffe und sonstige nicht verrottbare Wertstoffe

dürfen in sämtlichen Produkten der Trauerfloristik, insbesondere in Kränzen, Trauergebinden, Trauergestecken, im Grabschmuck und bei Grabeinfassungen sowie bei Pflanzenzuchtbehältern, die an der Pflanze verbleiben, nicht verwandt werden. Ausgenommen sind Grabvasen, Markierungszeichen und Gießkannen<sup>105</sup>.

Wegen der Besonderheiten der Friedhofssituation ➔ **B. II. 3. – Seite 35** sollte die Gemeinde hier mit Fingerspitzengefühl vorgehen. Die Grenze zu bloß der Ästhetik dienenden Regelungen sollte nicht überschritten werden.

Wegen des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind in der Friedhofsordnung zwingend Ausnahmen von den o.g. Regelungen vorzusehen. Diese könnten beispielsweise so aussehen:

<sup>a</sup>Sofern sich die o.g. Regelung für den Friedhofsnutzer als eine unzumutbare Härte darstellen sollte<sup>106</sup> hat er Kunststoffe und Metallteile bei der Entfernung des Grabschmucks von kompostierbarem Material getrennt zu halten und die nachfolgenden Getrennthaltungs- und Beseitigungspflichten zu beachten .

#### b) Getrennthaltegebote

Erforderlich ist eine Getrennthaltung in erster Linie unter dem Gesichtspunkt, daß vom friedhofseigenen Komposthaufen nicht verrottbares Material ferngehalten werden muß. Ansonsten ist auf die jeweilige Abfallsatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers abzustellen ➔ **C. I. 4. b) - Seite 51**. Eine Regelung könnte in etwa so aussehen:

<sup>a</sup>Pflanzliche Abfälle sind dem Friedhofskompost zuzuführen. Andere anfallende Materialien (insbesondere Papier/Pappe, Glas, Metalle und Kunststoffe) sind von dem kompostierbaren Abfall getrennt zu halten und — soweit

<sup>105</sup> Dieser Text entspricht § 27 Abs. 9 der Mustersatzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 08.02.1989

<sup>106</sup> Dies gilt insbesondere für unzumutbare Mehrkosten, vgl. dazu im einzelnen oben unter ➔ **C. I. 4. a) aa) – Seite 48**

---

es sich um Wertstoffe handelt (z. B. Glas nach Farben getrennt, Papier, Pappe, Karton und Leichtverpackungen) - von den übrigen Abfällen getrennt zu halten und in die auf dem Friedhofsgelände bzw. in der Stadt S. dafür vorgesehenen Sammelgefäße zu verbringen.

Restabfall ist gemäß ... der Abfallsatzung des ... <öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers> von verrottbaren Abfällen und Wertstoffen getrennt zu halten und in die in der Stadt S aufgestellten Sammelgefäße zu verbringen .

- Abel-Lorenz, Eckart / Br nneke, Tobias / Schiller, Thomas*: Abfallvermeidung, Handlungspotentiale der Kommunen, Tausenstein 1994
- Abel-Lorenz, Eckart / Butzmann, Oliver*: Ende der kommunalen Abfallvermeidung?, Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 23.04.1997 — 11 C 4/96, in ZUR 1997, 313 ff
- Albers, Thomas / Schwilling, Thomas*: Gut beraten, ein neuer Leitfaden gibt praktische Tips zur Durchführung von abfallarmen Großveranstaltungen, in: Müllmagazin 4/1996, 23 ff
- Axer, Peter*: Die Widmung als Grundlage der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, in: NVwZ 1996, 114 ff
- Brandt, Edmund / Ruchay, Dietrich / Weidemann, Clemens*: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, München, Stand: 15.12.1997
- Czybulka, Detlef / Rodi, Katja*: Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen — Möglichkeiten und Grenzen, in: LKV 1995, 377 ff
- Fluck, Jürgen*: Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Kommentar zum KrW-/AbfG, Heidelberg, Stand 10/1998
- Gern, Alfons*: Deutsches Kommunalrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 1997
- Jarass, Hans*: Organisation und berwachung der Sonderabfallentsorgung durch die Länder, Köln u.a. 1997
- Koch, Hans-Joachim*: Die neue Verpackungsverordnung, in: NVwZ 1998, 1155 ff
- Kodal, Kurt / Kr mer, Helmut*: Straßenrecht, systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, München 1995
- Kunig, Philip / Paetow, Stefan / Versteyl, Ludger-Anselm*: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, München 1998
- Queitsch, Peter*: Der neue Weg: Kommunale Verpackungssteuer? In: StGR 1995, 28 ff
- Schrader, Christian*: Gebot der Widerspruchsfreiheit, Kooperationsprinzip und die Folgen, Anmerkung zu den Urteilen des BVerfG vom 07.05.1998 zur kommunalen Verpackungssteuer und Landesabfallabgabengesetzen, in ZUR 1998, 152 ff
- Senatsverwaltung f r Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin*: Leitfaden zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen bei Großveranstaltungen, Berlin 1996, 5 ff
- Spranger, Tade Matthias*: Zur Rechtmäßigkeit kommunaler Abfallvermeidungsklauseln im Friedhofsrecht, in: NuR 1998, 185 ff
- Vollmer, Silke*: Inhalt und Umfang des Zulassungsanspruchs politischer Parteien zu den kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: DVBl. 1989, 1087 ff
- Weidemann, Clemens*: Umweltschutz durch Abfallrecht, NVwZ 1995, 631 ff









Rechtsgrundlagen  
und Beispiele

