

VG Karlsruhe (2. Kammer), Urteil vom 23.10.2024 – 2 K 2700/23

Titel:

Anordnung einer Abfallbehörde

Normenketten:

KrWG § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 5a S. 1, § 7 Abs. 3, § 62

AVV § 2 Abs. 1, § 2 Abs. 1

Amtliche Leitsätze:

1. § 62 KrWG ist die zutreffende Rechtsgrundlage für die Anordnung einer Abfallbehörde gegenüber einem Abfallverursacher bzw. -besitzer, eine Abfallfraktion unter einem bestimmten Abfallschlüssel zu entsorgen.

2. Die Einschlüsselung von Abfällen nach Maßgabe des Abfallverzeichnisses erfolgt im hergebrachten Sinne durch Auslegung der einzelnen Abfallschlüsselnummern nach Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck und sodann durch Subsumtion der zu betrachtenden Abfallfraktion unter diese Begriffe; hierbei ist insbesondere auch den Zielen des Kreislaufwirtschaftsrechts im Sinne des § 1 Abs. 1 KrWG und den Grundpflichten der Abfallentsorgung im Sinne des § 7 Abs. 3 KrWG Rechnung zu tragen, zu denen auch die Gefahrenvermeidung und Gefahrenabwehr zählen.

3. Bei der Auslegung der einzelnen Abfallschlüssel ist neben der Herkunft des Abfalls auch die Tätigkeit, die zu der Abfallentstehung geführt hat, in den Blick zu nehmen (vgl. Nr. 3.1 Satz 2 der Einleitung der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV). Zudem kann – je nach Formulierung der einschlägigen Abfallschlüssel – auch der stofflichen Qualität der Abfallfraktion Bedeutung zukommen.

4. Die mit dem Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom 23.10.2020 (BGBl. I 2322) in § 3 Abs. 5a KrWG eingeführte Legaldefinition der „Siedlungsabfälle“ kann zur Auslegung der im Abfallverzeichnis (Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV) unter Kapitel 20 („Siedlungsabfälle“) gefassten Kategorie von Abfällen herangezogen werden.

Rechtsgebiete:

Umweltrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess

Schlagworte:

Altenwohnheim, Pflegeheim, Inkontinenzabfälle, Verbandmaterial, Abfallfraktion, Entsorgung, Abfallverzeichnis, Einschlüsselung, Auslegung, Siedlungsabfall,

Gefahrenabwehr, Abfallschlüssel, Entsorgungsweg, Nachweis, Bestimmtheit,
Abfallbehörde

ECLI:

ECLI:DE:VGKARLS:2024:1023.2K2700.23.00

Rechtskraft:

unbekannt

Tenor:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger wendet sich gegen eine abfallrechtliche Anordnung der Beklagten.
- 2 Der Kläger betreibt im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Beklagten seit dem Jahr 1993 eine von ihm selbst als Alten- und Pflegeheim bezeichnete Einrichtung mit Angeboten der Dauerpflege, Kurzzeit- und Verhinderungspflege sowie des betreuten Wohnens. Bei diesen Dienstleistungen fallen verschiedentlich Abfälle an.
- 3 Der Kläger wandte sich mit Schreiben vom 19.09.2017, konkretisiert durch weiteres Schreiben vom 08.11.2017, an die Beklagte und bat um Prüfung der Einhaltung seiner Pflichten nach der Gewerbeabfallverordnung. Er gab hierbei an, dass er, der Kläger, eine Pflicht zur stofflichen Verwertung eines – neben weiteren anderweitig getrennten Abfallfraktionen – anfallenden gewerblichen Siedlungsabfallgemischs, welches im Wesentlichen aus der Betreuung und Pflege der Bewohner anfalle, nicht erkenne. Dieses bestehe zu 95 Prozent seiner Masse aus Inkontinenzabfällen (Windeln/Einlagen) und im Übrigen im Wesentlichen aus Verbandsmaterial, Einmalwaschlappen, Papierhandtüchern, Desinfektionstüchern und Servietten, die in den Bewohnerzimmern anfielen. Es sei weiterhin die thermische Verwertung dieses Abfallgemischs geplant. Die Behandlung erfolge dahingehend, dass dieses Restabfallgemisch von seinem Entsorgungsdienstleister, der V. + D. GmbH & Co. KG, abgeholt und von dort zur thermischen Verwertung in das abfallgefeuerte Heizkraftwerk nach Mannheim sowie das Müllheizkraftwerk F. ..., verbracht werde.
- 4 Die Beklagte teilte dem Kläger hierauf am 29.01.2018 mit, dass das von ihm beschriebene Abfallgemisch dem Abfallschlüssel 18 01 04 nach Anlage 2 der Abfallverzeichnis-Verordnung unterfalle und der ordnungsgemäße Entsorgungsweg weiterhin ungeklärt sei. Insbesondere fehle es an einer Verwertungsbestätigung.
- 5 Der Kläger teilte hierauf mit Schreiben vom 30.01.2018 mit, er stufe das Abfallgemisch als solches nach Abfallschlüssel 20 03 01 ein. Es stamme aus seinem Altenpflegeheim, das gerade nicht der medizinischen Versorgung von Menschen,

sondern der altersbedingt erforderlichen Unterstützung und Pflege diene. In der Vergangenheit sei dieses Gemisch stets unter dem genannten Abfallschlüssel 20 03 01 in dem Entsorgungszentrum der Beklagten am Hohberg behandelt worden. Der Kläger führte ferner aus, die von der Beklagten zur Begründung herangezogene Vollzugshilfe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall sei rechtlich nicht verbindlich. Es handele sich gerade nicht um Abfälle „aus der unmittelbaren Krankenpflege“, sondern um Abfälle eines Alten- und Pflegeheims, für das die Abfallschlüssel nach sämtlichen Nummern 18 01 01 ff. nicht anwendbar seien. Im hiesigen Fall der allgemeinen Krankenpflege, die sich auf logistische Hilfe, nicht aber auf medizinische Hilfe konzentriere, seien diese Abfallschlüsselnummern nicht passend.

6 Der Kläger teilte ferner im weiteren Verlauf des Schriftverkehrs im Mai 2018 mit, dass sich der Entsorgungsweg geändert habe und das Abfallgemisch mittlerweile über die V. + D. GmbH & Co. KG an ein Unternehmen der Wertstoffverwertung in R. überlassen würden. Dort würde die Abfallfraktion zu hochwertigem Ersatzbrennstoff für Ersatzbrennstoffkraftwerke und sogenannte R1-Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen aufbereitet.

7 Die Beklagte ordnete mit Bescheid vom 02.10.2019 an, dass das anfallende Abfallgemisch aus Inkontinenzabfällen sowie aus Verbandsmaterial, Einmalwaschlappen, Papierhandtüchern, Desinfektionstüchern und Servietten, die in den Bewohnerzimmern ab der nächsten Abholung unter dem Abfallschlüssel 18 01 04 zu entsorgen sei (Ziffer 1). Ferner gab sie dem Kläger auf, die ordnungsgemäße Entsorgung des Abfallgemischs unter dem Abfallschlüssel 18 01 04 innerhalb von zwei Wochen nach der ersten Entsorgung nachzuweisen und dabei zum einen Entsorgungsbelege vorzulegen und den kompletten Entsorgungsweg bis zur finalen Entsorgung darzulegen (Ziffer 2). Ferner drohte sie für den Fall, dass die Anordnungen der Ziffern 1 und 2 nicht innerhalb von sechs Wochen nach Unanfechtbarkeit der Grundverfügung befolgt würden, ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR an (Ziffer 3). Zur Begründung führte sie über ihre bisherigen Ausführungen aus dem Verwaltungsverfahren hinaus aus, die Vollzugshilfe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall Nr. 18 ziehe sie als Erkenntnisquelle heran. Zum Geltungsbereich der Vollzugshilfe zählten nach dem dortigen Wortlaut auch Einrichtungen, in denen Menschen gepflegt würden, zu denen nach der dortigen Bestimmung des Anwendungsbereichs auch Pflegeheime zählten. Das Abfallgemisch sei weder mit Blick auf dessen Herkunft noch hinsichtlich dessen Zusammensetzung mit gemischten Siedlungsabfällen vergleichbar. Der vom Kläger gewählte Entsorgungsweg lasse keine ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle im

Sinne des § 7 Abs. 3 KrWG erkennen. Die Anordnung aufgrund von § 62 KrWG sei nach Ausübung des Ermessens im Ergebnis anzuordnen gewesen.

8 Der Kläger erhob hiergegen am 10.10.2019 Widerspruch, zu dessen Begründung er über sein bisheriges Vorbringen im Wesentlichen ausführte, mit Blick auf die Abfallherkunft handele es sich nicht um ein mit Abfällen aus Krankenhäusern vergleichbares Abfallgemisch, da in seinem Haus die logistische Unterstützung und nicht die medizinische Pflege im Vordergrund stehe. Ein Pflegeheim werde gerade nicht betrieben. Hinsichtlich der Anordnung in Ziffer 2 des Bescheids fehle eine Begründung völlig, sodass ein Ermessensausfall anzunehmen sei. Schließlich sei die Anordnung des Zwangsgelds aufgrund der verwendeten Formulierung nicht hinreichend bestimmt, da nicht deutlich werde, ob das Zwangsgeld bei Verstößen gegen lediglich beide oder bereits gegen eine der beiden Anordnungen angedroht worden sei.

9 Die Beklagte reichte mit Schreiben vom 22.01.2020 eine Begründung hinsichtlich der Ziffer 2 des Bescheids vom 02.10.2019 nach und führte im Wesentlichen aus, der Kläger als Abfallerzeuger bleibe auch nach der Überlassung der Abfälle an einen Dritten für den Abfall bis zur abschließenden Pflichterfüllung hinsichtlich der Verwertung oder Beseitigung verpflichtet. Die Anordnung sei getroffen worden, da angesichts des Vorbringens des Klägers aus dem Verwaltungsverfahren nicht erkennbar gewesen sei, dass dieser mit Blick auf die Abfallqualifikation ordnungsgemäß sei. Ferner ergänzte sie die Begründung hinsichtlich des angedrohten Zwangsgelds und teilte mit, dass diese für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen beide Anordnungen (Ziffer 1 und 2) zusammen angedroht worden sei.

10 Das Regierungspräsidium K. wies den Widerspruch des Klägers, nach vorheriger umfangreicher Mitteilung zu dessen voraussichtlicher Erfolglosigkeit, mit Widerspruchsbescheid vom 05.07.2023 zurück und wiederholte und vertiefte im Wesentlichen die Ausführungen der Beklagten aus deren Bescheid vom 02.10.2019 und dem Schreiben vom 22.01.2020.

11 Der Kläger hat am 12.07.2023 Klage beim Verwaltungsgericht Karlsruhe erhoben und trägt zur Begründung über sein bisheriges Vorbringen hinaus im Wesentlichen vor, die Bestimmung der Abfallschlüsselnummer sei rein herkunftsbezogen. Die Schlüsselnummer 18 01 04 bilde den Bereich der Patientenversorgung ab, den seine Tätigkeit gerade nicht berühre. Auf Art und Zusammensetzung der Abfälle komme es schlechterdings nicht an. Aufgrund eigener Recherchen, auch im Wege der Geltendmachung von umweltinformationsrechtlichen Auskunftsansprüchen gegenüber der Beklagten, habe sie Kenntnis erlangt, dass verschiedene andere Pflegeeinrichtungen in P. sowie im E.-kreis Abfälle in der Entsorgungsanlage H. zur

Weiterbehandlung überließe. Dort dürften keine Abfälle nach der Abfallschlüsselnummer 18 01 04 behandelt werden. Hieraus sei zu folgern, dass die Beklagte bei anderen Einrichtungen eine solche Einordnung nicht vorgenommen habe bzw. nicht vornehme, sodass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung naheliege. Die Anordnung, den Entsorgungsweg umfassend darzulegen, lasse die höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 30.06.2016 – 7 C 5.15 –) außer Betracht. Die Androhung des Zwangsgelds sei nach wie vor nicht hinreichend bestimmt.

12 Der Kläger beantragt,

1.den Bescheid der Beklagten vom 02.10.2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums K. vom 05.07.2023 aufzuheben;

2.die Hinzuziehung seines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

13 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

14 Sie trägt zur Begründung über ihr bisheriges Vorbringen hinaus im Wesentlichen vor, entsprechende Abfälle aus Pflegeheimen wie demjenigen des Klägers unterfielen nach der Vollzugshilfe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall gerade dem Abfallschlüssel 18 01 04. Der Begriff der medizinischen Versorgung sei in einem Sinne zu verstehen, der auch Einrichtungen der Langzeitpflege einschließe. Die Zuordnung eines Abfallgemischs zu einer Abfallschlüsselnummer sei gegebenenfalls durch eine Auslegung der jeweiligen Abfallschlüsselnummern zu erreichen. Das von dem Entsorgungsdienstleister des Klägers zwischenzeitlich nach Remseck verbrachte Material sei nicht vorbehandlungsfähig und dürfe nach den Angaben des dortigen Betreibers nicht dorthin verbracht werden. Die vom Kläger angegebenen Mehrkosten von jährlich 3.381 EUR seien nicht nachvollziehbar, nachdem ihre eigenen Recherchen Mehrkosten von 10 EUR je Tonne für Abfälle nach Schlüssel 18 01 04 bei einer Beseitigung im müllgefeuerten Heizkraftwerk in M. ergeben hätten. Die von dem Kläger herausgestellte Entsorgung von Abfällen aus anderen Pflegeeinrichtungen in P. unter der von dieser vermuteten Abfallschlüsselnummer 20 03 01 führe zu keinem anderen Ergebnis. Es sei bereits nicht klar, ob die dort anfallenden Inkontinenzabfälle als eigene Fraktion behandelt oder mit der übrigen Restmüllfraktion vermischt würden, was die Möglichkeit einer Entsorgung unter dem Abfallschlüssel 20 03 01 gerade ermögliche. Daher sei keineswegs ausgeschlossen, dass die vom Kläger aufgezeigten Entsorgungswege anderer Pflegeeinrichtungen grundsätzlich ordnungsgemäß sind.

15 Dem Gericht liegen die Verwaltungsakte der Beklagten und die Widerspruchsakte des Regierungspräsidiums K. vor. Wegen der weiteren Einzelheiten wird hierauf und auf die Schriftsätze der Beteiligten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

16 Die Klage hat keinen Erfolg.

17 Sie ist als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft und auch sonst zulässig, aber nicht begründet.

I.

18 Die Anordnung der Beklagten in Ziffer 1 des Bescheids vom 02.10.2019 erweist sich als rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

19 1. Die Anordnung hat die Beklagte zutreffend auf § 62 KrWG gestützt. Hiernach kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen. Eine sonstige Befugnisnorm innerhalb wie außerhalb des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, die als speziellere Ermächtigungsgrundlage vorrangig heranzuziehen wäre (zum Überblick vgl. v. Komorowski, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 62 Rn. 6 f.), ist vorliegend nicht ersichtlich.

20 2. Die in formell-rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstandende Anordnung erweist sich auch in materiell-rechtlicher Hinsicht als rechtmäßig.

21 a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen der kreislaufwirtschaftsrechtlichen Generalklausel liegen vor.

22 aa) Die Anordnung dient zur Durchführung dieses Gesetzes im Sinne des § 62 KrWG.

23 Gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 KrWG hat die Verwertung von Abfällen ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Sie erfolgt nach § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG ordnungsgemäß, sofern sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Die Verwertung erfolgt gemäß § 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt.

24 Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 KrWG sind neben Besitzern von Abfällen aus privaten Haushaltungen auch die Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen verpflichtet, die Abfälle an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Diese Überlassungspflicht besteht

gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG unter anderem nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden.

25 Die Vergabe eines zutreffenden Abfallschlüssels für bestimmte Abfallfraktionen, die Gegenstand der streitgegenständlichen Anordnung ist, ist bereits deshalb im Sinne des § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG relevant, da hiernach für den jeweiligen Verursacher und einen mit der Entsorgung befassten öffentlichen Entsorgungsträger oder privaten Entsorger – wie gewerbliche Sammler oder Beförderer von Abfällen – deren Einstufung als gefährliche oder nicht gefährliche Abfälle oder bestimmte Anforderungen im Umgang mit den jeweiligen Abfällen wie auch deren Eigenschaften sowie Nachweispflichten klargestellt werden. Zugleich soll sie eine praktikable Grundlage für die Überwachung schaffen, damit nicht auf der Basis von Einzelanalysen für jeden konkreten Abfall gesondert entschieden werden muss (OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 30.11.2005 – 8 A 1315/04 –, ZUR 2006, 211 = juris Rn. 65). Beispielsweise richtet sich die Frage, ob ein bestimmter Entsorgungsbetrieb, dessen sich der Anlagenbetreiber, Abfallverursacher oder -besitzer bei der Entsorgung bedienen möchte, einen bestimmten Abfall annehmen darf, nach der Abfallschlüsselnummer, der der Abfall zuzuordnen ist (OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 30.11.2005 – 8 A 1315/04 –, ZUR 2006, 211 = juris Rn. 54).

26 Die Bezeichnung einer Abfallfraktion durch einen unzutreffenden Abfallschlüssel nach der Anlage zu § 3 Abs. 1 Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung – AVV) vom 10.12.2001 (BGBl. I S. 3379) – im Folgenden: AVV -berechtigt nach alledem die zuständige Abfallbehörde zum förmlichen Einschreiten im Wege der Einzelanordnung nach § 62 KrWG (im Ergebnis wie hier VG Ansbach, Beschluss vom 06.12.2006 – AN 11 K 06.02511 –, juris Rn. 24, zum seinerzeit geltenden, aber wortlautgleichen § 21 KrW-/ AbfG).

27 Die Anordnung der Beklagten, mit der sie den Kläger verpflichtet, die in dessen Altenwohn- und -pflegeeinrichtung anfallenden Inkontinenzabfälle unter dem Abfallschlüssel 18 01 04 der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV zu entsorgen, dient damit dem Zweck der Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

28 Schließlich ist die Anordnung der Entsorgung eines bestimmten Abfalls, hier solcher aus einer Altenwohn- und -pflegeeinrichtung, unter Verwendung eines bestimmten Abfallschlüssels auch sonst von der Ermächtigung des § 62 KrWG gedeckt, da es sich bei dieser Anordnung um die einzige behördlicherseits eröffnete Möglichkeit handelt, die Abfallentsorgung durch Vergabe von Abfallschlüsseln mit Blick auf die Zweckrichtung des § 17 Abs. 3 KrWG zu regeln. Denn eine behördliche Zuweisung eines bestimmten Abfallschlüssels, kraft derer ein bestimmter Abfall eine bestimmte Qualität im Sinne eines Abfallschlüssels der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV

erhielte, scheidet mit Blick auf die Systematik der Abfallverzeichnis-Verordnung aus (vgl. vgl. VG Ansbach, Urt. v. 04.06.2008 – [AN 11 K 08.00299](#) –, juris Rn. 69).

29 bb) Das Gericht vermag auch keinen Rechtsfehler der Beklagten bei der Bestimmung des Abfallschlüssels 18 01 04 der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV für die in der Einrichtung des Klägers verursachten und hier streitgegenständlichen Inkontinenzabfälle, die den weit überwiegenden Anteil der Abfallfraktion darstellen, zu erkennen.

30 Der Abfallschlüssel 18 01 04 der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV ist vorliegend auf die von dem Kläger zur Entsorgung zu überlassende und von ihm im Einzelnen beschriebene Abfallfraktion anzuwenden.

31 (1) Maßgeblich für die sogenannte Einschlüsselung von Abfällen unter einem bestimmten Abfallschlüssel sind die Regelungen nach § 2 Abs. 2 AVV und in Ziffer 3 der Einleitung zur Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV (Abfallverzeichnis).

32 Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AVV sind zur Bezeichnung die Abfälle den im Abfallverzeichnis mit einem sechsstelligen Abfallschlüssel und der Abfallbezeichnung gekennzeichneten Abfallarten zuzuordnen. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AVV erfolgt die Zuordnung zu den Abfallarten unter den im Abfallverzeichnis vorgegebenen Kapiteln (zweistellige Kapitelüberschrift) und Gruppen (vierstellige Kapitelüberschrift). Nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AVV ist innerhalb einer Gruppe die speziellere vor der allgemeineren Abfallart maßgebend. Nach § 2 Abs. 2 Satz 4 AVV sind für die Bezeichnung der Abfälle die Begriffsbestimmungen in Nr. 1 der Einleitung des Abfallverzeichnisses anzuwenden und die Vorgaben in Nr. 3 der Einleitung des Abfallverzeichnisses einzuhalten.

33 Die Bestimmung der Abfallart erfolgt nach Nr. 3.1 Satz 1 der Einleitung zum Abfallverzeichnis nach deren Herkunft und Zuordnung eines bestimmten Abfallschlüssels der Kapitel 01 bis 12 oder 17 bis 20. Nach Rn. 3.1 Satz 2 der Einleitung zum Abfallverzeichnis sind Abfälle aus einer bestimmten Anlage je nach Herkunft entsprechend der Tätigkeit gegebenenfalls mehreren Kapiteln zuzuordnen.

34 Maßgebliches Kriterium für die Zuordnung eines bestimmten Materials zu den jeweiligen Schlüsselnummern des Abfallverzeichnisses bilden damit die „Herkunft der Abfälle“ und die zugrundeliegende Tätigkeit. Was hierunter zu verstehen ist, wird weder in der Abfallverzeichnis-Verordnung selbst noch im Anhang zu deren § 2 Abs. 1 näher definiert und muss daher durch Auslegung der einzelnen Bestimmung, also konkret, des jeweiligen Abfallschlüssels, ermittelt werden (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.11.2005 – [8 A 1315/04](#) –, ZUR 2006, 211 = juris Rn. 67; VG Ansbach, Urt. v. 04.06.2008 – [AN 11 K 08.00299](#) –, juris Rn. 57). Insofern gelten keine Besonderheiten im Vergleich zu der hergebrachten Methodik der juristischen

Auslegung, sodass neben dem Wortlaut der einzelnen Abfallschlüssel gerade auch deren innere Systematik, insbesondere der einzelnen Kapiteln (zweistellige Abfallschlüsselziffern) und Gruppen (vierstellige Abfallschlüsselziffern) im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 3 AVV wie auch der externen Systematik, also das Verhältnis zur Abfallverzeichnis-Verordnung oder auch zu den Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes heranzuziehen sind. Schließlich ist auch der Sinn und Zweck der Einschlüsselung von Abfällen im Lichte der Ziele des Kreislaufwirtschaftsrechts (§ 1 Abs. 1 KrWG) ebenso zu berücksichtigen wie der Zweck der Einschlüsselung von Abfällen zur Erfüllung der Grundpflichten bei der Abfallentsorgung (§ 7 Abs. 3 KrWG). Beiden wohnt (unter anderem) der Gedanke der Gefahrenvorsorge und der Gefahrenabwehr inne.

35 Nr. 3.1 Satz 2 der Einleitung zum Abfallverzeichnis macht deutlich, dass nicht stets allein die Herkunft der Abfälle, sondern darüber hinaus auch die jeweilige Tätigkeit in einer Anlage relevant ist. Hierüber wird in begrenztem Maß auch die stoffliche Qualität des Abfalls als für die Einschlüsselung maßgeblich erklärt. Denn einzelne Bezeichnungen der sechststelligen Abfallschlüssel erfordern gerade eine nicht lediglich rein herkunftsbezogene Anschauung. So bestehen neben qualitativen Beschreibungen der Abfallfraktion wie durch den Abfallschlüssel 18 01 01 („spitze oder scharfe Gegenstände“), gerade auch stoffliche, also die Zusammensetzung der Abfälle betreffende Definitionen oder Beispiele wie in dem hier in Rede stehenden Abfallschlüssel 18 01 04 („z.B. Wund- und Gipsverbände, Wäsche, Einwegkleidung, Windeln“). Letztlich ist auch mit der Beschreibung des Abfallschlüssels 20 03 01 („gemischte Siedlungsabfälle“) eine qualitative Beschreibung verbunden. Diesen Formulierungen muss die Einschlüsselung Rechnung tragen und darf nicht am strengen Prinzip der Herkunft verhaftet bleiben.

36 (2) Gemessen an diesen Vorgaben ergibt die Auslegung, dass es sich bei der Abfallfraktion aus der Altenwohn- und -pflegeeinrichtung des Klägers um Abfall handelt, der dem Abfallschlüssel 18 01 04 zuzuordnen ist (so im Ergebnis zu Abfällen eines Altenwohn- und -pflegeheims VG Dresden, Ur. v. 03.03.2022 – 3 K 2219/18 –, juris Rn. 34; hiervon implizit ebenfalls ausgehend VG Minden, Ur. v. 09.09.2013 – 11 K 2200/12 –, AbfallR 2013, 305 = juris Rn. 25 und passim).

37 Hierunter sind neben den wörtlich in den Bezeichnungen des Kapitels 18 („Abfälle aus der humanmedizinischen (...) Versorgung“) bzw. der Gruppe 18 01 („Abfälle aus der Geburtshilfe, Diagnose, Behandlung oder Vorbeugung von Krankheiten beim Menschen“) jedenfalls dann auch Abfälle aus Einrichtungen der Altenpflege wie derjenigen des Klägers zu fassen, sofern diese als eigene Abfallfraktion an der Stelle des Anfalls gesammelt und im weiteren Verlauf des Entsorgungswegs getrennt behandelt werden. Dies folgt aus einer Betrachtung nach Sinn und Zweck des

Kreislaufwirtschaftsrechts, nämlich der einheitlichen Behandlung von stofflich nicht nur vergleichbaren, sondern kaum unterscheidbaren Abfallfraktionen.

38 Die vom Kläger als zutreffend erachtete Auslegung des Abfallschlüssels 18 01 04 ausschließlich bei einer Herkunft der Abfälle aus Einrichtungen der medizinischen Patientenversorgung bleibt allein am Wortlaut der Bezeichnung des Kapitels 18 („Abfälle aus der humanmedizinischen (...) Versorgung“) bzw. der Gruppe 18 01 („Abfälle aus der Geburtshilfe, Diagnose, Behandlung oder Vorbeugung von Krankheiten beim Menschen“) des Abfallverzeichnisses verhaftet. Diesem Verständnis vermag das Gericht mit Blick auf die Systematik und Sinn und Zweck der Einschlüsselung von Abfällen zum Zwecke des Kreislaufwirtschaftsrechts nicht zu folgen.

39 Der Begriff der humanmedizinischen Versorgung (vgl. Kapitel 20 des Abfallverzeichnisses) ist abfallrechtlicher Natur und auch in diesem Sinne auszulegen. Er folgt der kreislaufwirtschaftsrechtlichen Intention, dasjenige, was an vergleichbaren Abfällen anfällt, einheitlich zu behandeln, um dem Gedanken der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung zu dienen wie auch Gefahren für Umwelt und Menschen zu vermeiden bzw. abzuwehren (vgl. § 1 Abs. 1 KrWG). Die vom Kläger herangezogene feingliedrige – und im Einzelfall verschwimmende – Differenzierung zwischen medizinischer Krankenbehandlung und Krankenpflege auf der einen sowie allgemeiner geriatrischer Pflege auf der anderen Seite ist im Kreislaufwirtschaftsrecht gerade nicht angelegt, da sie dessen Zwecken – gefahrlose Entsorgung von Abfällen – schlechterdings abträglich wäre. In diesem Sinne ist auch der Begriff der „Abfälle aus der Geburtshilfe, Diagnose, Behandlung oder Vorbeugung von Krankheiten beim Menschen“ (Gruppe 18 01 des Abfallverzeichnisses) zu verstehen. Dabei sind Alter bzw. Gebrechlichkeit und hieraus folgende Pflegebedürftigkeit – wie der Kläger vorträgt – zweifellos nicht begrifflich mit einer Krankheit (vgl. zu diesem Begriff im Sinne des § 27 SGB V BSG, Ur. v. 28.09.2010 – B 1 KR 5/10 R –, NJW 2011, 1899) gleichzusetzen. Im abfallrechtlichen Kontext folgt hieraus jedoch nicht, dass entsprechend anfallende Abfälle nicht gleich solchen aus der Krankenpflege zu behandeln – und entsprechend zu kennzeichnen – wären. Das Gericht verweist auf die von ihm insofern (mangels Normsatzqualität lediglich) als Auslegungshilfe herangezogene Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 18, Vollzugshilfe zur Entsorgung von Abfällen aus Einrichtungen des Gesundheitsdienstes Stand: Juni 2021 (abrufbar unter https://www.laga-online.de/documents/laga-m-18_stand_2021-06-23_1626849905.pdf). Diese bezieht Pflegeeinrichtungen gerade auch in den sachlichen Anwendungsbereich ihrer Vollzugshilfe ein (vgl. LAGA, Vollzugshilfe zur Entsorgung von Abfällen aus Einrichtungen des Gesundheitsdienstes Stand: Juni 2021, S. 4). Sie lässt ebenfalls

erkennen, dass die in den Einrichtungen anfallenden Abfälle nicht sämtlich als gemischte Siedlungsabfälle zu qualifizieren sein sollen, sondern je nach Herkunft und nach dem für ihren Anfall ursächlichen Tätigkeitsbereich eben auch nach Abfallschlüssel 18 01 04 zu behandeln sind.

40 Die Altenwohn- und Pflegeeinrichtung des Klägers ist nach ihrer Tätigkeit im kreislaufwirtschaftsrechtlichen Sinne vergleichbar mit derjenigen eines Krankenhauses. Es handelt sich bei der Einrichtung nicht, wie der Kläger verschiedentlich behauptet, um eine bloß organisatorische Unterstützung in der Bewältigung des Alltags bietende Altenwohneinrichtung oder eine Form des „betreuten Wohnens“. Bereits nach der eigenen Bezeichnung seiner Einrichtung auf dem eigenen Internetauftritt (abrufbar unter .../) handelt es sich bei dieser um ein Alten- und Pflegeheim, das mit dem Vorhandensein von Pflegekräften ebenso wirbt wie bildlich mit dem Vorhandensein von Pflegebetten. Der von der Einrichtung an Bewerber um einen Platz in der Dauerpflege adressierte ärztliche Fragebogen (abrufbar unter ...) fragt unter anderem benötigte Hilfe beim Halten von Stuhl und Urin oder beim Erhalten der Vitalfunktionen ab. Als eine der Aufnahmeoptionen wird die „Aufnahme im Pflegeheim“ aufgerufen. Angesichts dessen ist für das Gericht nicht ansatzweise erkennbar, weshalb sich die Einrichtung – je nach Behandlungsbedürfnis des jeweiligen Bewohners – nach dem Pflegeaufwand und dem hierbei anfallenden Materialverbrauch substantiell von Krankenhäusern unterscheiden sollte.

41 Hinzu kommt, jedenfalls mit indiziellem Wert, der Umstand, dass der Kläger es nach seinem eigenen Abfallverwertungskonzept bereits seit längerem für notwendig bzw. jedenfalls für sachgerecht erachtet, die hier streitgegenständliche Abfallfraktion, die im Wesentlichen aus Inkontinenzabfällen besteht, getrennt zu sammeln und zu entsorgen. Sollte es sich bei seiner Einrichtung um eine bloß der betreuenden Pflege verschriebene Einrichtung, also einem betreuten Wohnen gleichkommen, bestünde, von Kleinmengen abgesehen, hierfür überhaupt kein Bedürfnis.

42 Auch Sinn und Zweck des Kreislaufwirtschaftsrechts sprechen, wie zuvor bereits umrissen, ersichtlich für die Einschlüsselung der Abfallfraktion unter dem Abfallschlüssel 18 01 04. Zweck der Verwendung dieses Abfallschlüssels ist neben der Behandlung in jeweils zugelassenen Abfallbehandlungs-, verwertungs- und Beseitigungsanlagen auch die Art und Weise des Umgangs mit diesen Abfällen. Bei Abfällen unter anderem mit der Schlüsselnummer 18 01 04, an deren Sammlung und Entsorgung aus infektionspräventiver Sicht keine besonderen Anforderungen gestellt werden, handelt es sich um mit Blut, Sekreten oder Exkrementen behaftete z.B. Wund- und Gipsverbände, Wäsche, Einwegkleidung und Windeln oder ähnliche Abfälle. Diese

sind insbesondere aus hygienischen Gründen nicht zu sortieren und nicht stofflich zu verwerten (so die Begründung zur Abfallverzeichnis-Verordnung, BT-Drs. 10/10345, S. 70). Aufgrund der zwischenzeitlich geschaffenen Pflicht zur anteiligen stofflichen Verwertung von Siedlungsabfällen in § 14 Abs. 1 KrWG ist eine getrennte Vergabe von Abfallschlüsseln für solche (im weiteren Sinne) Siedlungsabfälle, die wie Abfälle nach dem Abfallschlüssel 18 01 04 nicht sortiert werden können oder sollen, sogar unbedingt erforderlich, um diese Abfälle von solchen, die sortiert und stofflich verwertet werden sollen, möglichst getrennt zu halten.

43 Diese vom Ordnungsgeber bereits bezweckten Einschränkungen der Behandlungsformen von Abfällen des Abfallschlüssels 18 01 04 dienen letztlich den Zwecken der Gefahrenvermeidung und auch Gefahrenabwehr, wie sie aus dem Zweck des Kreislaufwirtschaftsrechts nach § 1 Abs. 1 KrWG erkennbar werden. Sie setzen jedoch gerade die Bezeichnung entsprechender Abfallfraktionen ohne Rücksicht auf deren Herkunft aus Pflegeheimen oder Krankenhäusern voraus.

44 (3) Dieses Ergebnis stützt – gleichsam im Umkehrschluss – vorliegend auch eine Betrachtung, die auf die äußere Systematik des Abfallverzeichnisses zu den nunmehr geltenden Begriffsbestimmungen gemäß § 3 Abs. 5a KrWG abstellt. Dieser durch Gesetz vom 23.10.2020 (BGBl. I S. 2232) in das Gesetz aufgenommene und am 29.10.2020 in Kraft getretene Absatz enthält nunmehr eine eigene kreislaufwirtschaftsrechtliche Definition der Siedlungsabfälle – insbesondere im Sinne der in § 3 Abs. 5a Satz 1 KrWG genannten speziellen Vorschriften. Die Vorschrift ist sachlich für die Auslegung des Begriffs der „gemischten Siedlungsabfälle“ im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 nach dem Abfallverzeichnis anwendbar. Zwar hat der Gesetzgeber selbst in der Begründung des Gesetzentwurfs klargestellt, dass die Legaldefinition lediglich einen spezifischen Anwendungsbereich, bezogen insbesondere auf § 14 Abs. 1 KrWG, § 15 Abs. 4 KrWG, und § 30 Abs. 6 Nr. 9 Buchst. b) KrWG besitzen und nicht etwa die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder den Begriff des gewerblichen Siedlungsabfalls nach § 2 Nr. 1 GewAbfV modifizieren soll (BT-Drs 19/19373, S. 45 f.; vgl. auch Doumet/Versmann, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2022, § 3 Rn. 133; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 104. Ergänzung Juni 2024, § 3 KrWG Rn. 89-91). Gleichwohl ist der Begriff geeignet und letztlich dazu bestimmt, jedenfalls die Auslegung der Abfallarten des Kapitels 20 des Abfallverzeichnisses – und damit auch die Auslegung des Abfallschlüssels 20 03 01, der gemischten Siedlungsabfälle – zu prägen. Denn bei dem Abfallverzeichnis handelt es sich um das kreislaufwirtschaftsrechtliche Instrument zur grundlegenden Bezeichnung und damit Qualifizierung von Abfällen, die für eine sachgerechte Anwendung abfallrechtlicher Anforderungen, unter anderem auch des § 14 Abs. 1

KrWG wie auch des § 15 Abs. 4 KrWG, erforderlich ist. Will der Gesetzgeber, mit anderen Worten, die Quote stofflicher Verwertung von Siedlungsabfall (vgl. § 14 Abs. 1 KrWG) oder der zulässigerweise zu deponierenden Anteile hiervon regeln (vgl. § 15 Abs. 4 KrWG), so muss der Begriff dessen, was in dieser Form behandelt werden soll, nämlich der „Siedlungsabfall“, mit demjenigen Begriff des Abfallverzeichnisses übereinstimmen und die dortige Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 5a Satz 1 KrWG auch für die Auslegung des Begriffs des Siedlungsabfalls nach dem Abfallverzeichnis Geltung beanspruchen. Anderenfalls könnte das Kreislaufwirtschaftsrecht nicht gewährleisten, dass gerade die Abfälle, die in den §§ 14 Abs. 1 und 15 Abs. 4 KrWG gemeint sind, auch tatsächlich im dortigen Sinne zur Behandlung gebracht werden, weil sie ansonsten unter Umständen aufgrund begrifflich abweichender Bezeichnung nicht einmal als solche erkannt werden können. Die grundlegende Einschlüsselung dient letztlich gerade dem vom Gesetzgeber seinerzeit intendierten Zweck, die – unionsrechtlich festgelegte – Quotenvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen sowie die Begrenzung der Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien zu erreichen (siehe hierzu die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19373, S. 45). Insofern ist auch die in der Gesetzesbegründung genannte Einschränkung, dass der definierte Begriff der „Siedlungsabfälle“ mit dem in § 2 Abs. 1 GewAbfV verwendeten Begriff der „gewerblichen Siedlungsabfälle“ nicht gleichzusetzen sei (vgl. BT-Drs. 19373, S. 46), hinzunehmen, steht aber mit dem vorstehenden Ergebnis nicht in Widerspruch. Denn der Begriff der „gewerblichen Siedlungsabfälle“ steht vorliegend nicht in Rede.

45 Die Definition des § 3 Abs. 5a Satz 1 KrWG ist ebenso mit Blick auf den für die Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der vorliegenden Anfechtungsklage, nämlich den der letzten Behördenentscheidung im Widerspruchsverfahren im Juli 2023, anwendbar. Gemäß § 3 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 KrWG sind Siedlungsabfälle neben Abfällen aus privaten Haushaltungen (hierzu § 3 Abs. 5a Nr. 1 KrWG) getrennt oder gemischt gesammelte Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen, wenn diese Abfälle aufgrund ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung mit Abfällen aus privaten Haushaltungen vergleichbar sind.

46 Jedenfalls die in der Altenpflegeeinrichtung des Klägers entstehende und hier allein streitgegenständliche Abfallfraktion ist nach ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung nicht mit Abfällen aus privaten Haushaltungen vergleichbar im Sinne des § 3 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 KrWG (vgl. VG Dresden, Urt. v. 03.03.2022 – 3 K 2219/18 –, juris Rn. 36, zu dem Kriterium des mit Blick auf Haushaltungen vergleichbaren Anfalls bei Abfall nach Abfallschlüssel 20 03 01). Denn die getrennt gesammelte Abfallfraktion besteht hier zu etwa 95 Prozent aus Inkontinenzabfällen und im Übrigen aus Verbandsmaterialien, Tüchern, Einmalkleidung und sonstigen für

die Patientenversorgung benötigten Verbrauchsmaterialien. Diese Abfallfraktion ist bei lebensnaher Betrachtung in dieser Zusammensetzung – insbesondere auch mit Blick auf die Abfallmenge – selbst bei intensiver häuslicher Pflege naher Angehöriger in privaten Haushalten nicht anzutreffen, sodass es an einer Vergleichbarkeit im Sinne des § 3 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 KrWG mangelt. Der vom Kläger angestellte Vergleich zu den in privaten Haushalten – etwa durch Kleinkinder – zweifellos ebenfalls anfallenden Inkontinenzabfällen trägt daher nicht. Jedenfalls die Zusammensetzung der in der Einrichtung getrennt gesammelten Abfallfraktion aus (nahezu) sortenreinem Inkontinenzabfall ist privaten Haushalten fremd und überdies – anders als bei der Einrichtung des Klägers – nach ihrem Anfall lediglich vorübergehender Natur.

47 (4) Der Kläger trägt ferner vor, seine Sichtweise, die Einordnung seiner streitgegenständlichen Abfallfraktion unter Abfallschlüssel 20 03 01 werde auch durch den Umstand gestützt, dass dritte Heimbetreiber ihre Restmüllfraktionen über die Müllbehandlungsanlage „H.“ der Beklagten behandeln ließen, die ihrerseits keine Zulassung zur Behandlung von Abfällen nach Abfallschlüssel 18 01 04 besitze. Dieses Vorbringen ändert am Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 62 KrWG nichts. Es würde allenfalls nahelegen, dass andere Heimbetreiber sonstigen Siedlungsabfall unter falschen Abfallschlüsseln oder jedenfalls mit Inkontinenzabfällen nach Schlüssel 18 01 04 vermischt dort anliefern lassen. Für die Behandlung von Fällen wie dem seinigen, in dem gleichsam „sortenreine“ Abfallfraktionen in Rede stehen, gibt der von ihm gebildete Vergleich ersichtlich nichts her. Hinzu kommt, dass der Kläger mit seinem Vorbringen selbst nicht einmal in der Lage ist, zu benennen, was von anderen Heimbetreibern zu der genannten Abfallbehandlungsanlage angeliefert wird. Er hat insofern lediglich angegeben, jedenfalls die „Restmüllfraktion“ würde von anderen Altenwohn- und -pflegeheimen dort unter dem Abfallschlüssel 20 03 01 angeliefert. Dies ist völlig unspezifisch und nicht hinreichend substantiiert. Das Gericht erkennt auf der Grundlage dieses Vortrags auch keinen Anlass, den Abfallströmen von anderen Altenwohn- und -pflegeheimen im Stadtgebiet der Beklagten zu dieser Abfallbehandlungsanlage im Wege der eigenen Sachaufklärungspflicht des Gerichts (§ 86 Abs. 1 VwGO) nachzuspüren.

48 b) Die Beklagte hat bei der Anordnung Ziffer 1 ferner das ihr nach § 62 KrWG eingeräumte Ermessen in rechtlich nicht zu beanstandender Weise unter Wahrung der gerichtlich zu überprüfenden Grenzen der Ermessensausübung (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) ausgeübt.

49 Die Anordnung erweist sich vorliegend insbesondere als verhältnismäßig. Die für eine Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwertung von Abfällen jedenfalls

geeignete Maßnahme ist auch erforderlich. Dies folgt für das Gericht bereits daraus, dass der Kläger – abweichend von der streitgegenständlichen Anordnung – die Entsorgung der hier in Rede stehenden Abfallfraktion unter dem Abfallschlüssel 20 03 01 nach der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV ins Werk gesetzt bzw. jedenfalls als Besitzer geduldet hat.

50 Die Anordnung erweist sich auch als verhältnismäßig im engeren Sinne. Es ist für das Gericht nach dem Vorbringen der Beteiligten nicht ersichtlich, worin vorliegend eine Benachteiligung der Rechtspositionen des Klägers, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Entsorgung von in seinem Betrieb anfallenden Abfällen und allgemeiner noch der Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes steht, zu sehen sein sollte.

51 Schließlich vermag das Gericht auch keinen Verstoß gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG abzuleitenden Grundsatz der allgemeinen Gleichbehandlung zu erkennen. Das Gericht fasst das Vorbringen des Klägers zu der Abfallentsorgung der übrigen von ihr im Schriftsatz vom 18.06.2024 genannten Altenpflegeheime als Rüge des Grundsatzes der Gleichbehandlung auf. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten durch die Beklagte vermag das Gericht indes nicht zu erkennen. Es fehlt hierzu bereits an einem hinreichend substantiierten Vorbringen des Klägers. Denn nach seinem Vorbringen ist zum einen völlig vage und offen, ob Abfallfraktionen wie die streitgegenständliche des Klägers in den genannten Einrichtungen anfallen und wie diese behandelt werden. Das Gericht erkennt auf dieser Grundlage keine gleichbehandlungswidrige Verwaltungspraxis der Beklagten. Dies gilt insbesondere zum einen aufgrund des Umstands, dass der Kläger gerade nicht vorgetragen hat, dass in Bezug auf die anderen Pflegeheime in P. wie in seinem Fall (in Gestalt der Anfrage zur Einhaltung seiner Pflichten nach der Gewerbeabfallverordnung aus dem September 2017) ein konkreter Anlass für eine Anordnung bestanden haben könnte. Zum anderen hat die Beklagte in Kenntnis der Umstände aus dem Vorbringen des Klägers zuletzt schriftsätzlich mitgeteilt, die Entsorgungswege der weiteren Pflegeheime in P. im Nachgang des hiesigen Verfahrens prüfen zu wollen. Das Gericht ist angesichts dessen auch nicht gehalten, die Sachverhalte aufgrund der vom Kläger vorgebrachten Eingabetatsachen weiter auszuforschen, um – möglicherweise – Umstände zu Tage zu fördern, die eine ungleiche Behandlung zunächst erstmalig festzustellen vermögen, um dann im Weiteren zu prüfen, ob darin ein Gleichbehandlungsverstoß liegen könnte. Hierbei handelte es sich gleichsam um eine Amtsermittlung „auf vagen Verdacht hin“.

II.

52 Auch die Anordnung in Ziffer 2 des Bescheids der Beklagten vom 02.10.2019 in der Gestalt ihrer Begründungsergänzungen mit Schreiben vom 22.01.2020 erweist sich als rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

53 1. Die Anordnung findet ihre gesetzliche Grundlage ebenfalls in § 62 KrWG, wonach die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen kann.

54 2. Die Anordnung ist formell rechtmäßig.

55 Die vormals im Bescheid vom 02.10.2019 unterlassene Begründung der Anordnung in Ziffer 2 (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG) wurde im Laufe des Widerspruchsverfahrens auf das Vorbringen des Klägers hin durch die Beklagte selbst mit Schreiben vom 22.01.2020 geheilt im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LVwVfG. Die dort gegebene Begründung ist in jeder Hinsicht ausreichend, um die Begründungsanforderungen an einen Verwaltungsakt nach § 39 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG zu erfüllen. Der Kläger zeigt keine Umstände auf, die darauf hindeuten könnten, dass die Anordnung trotz der nachträglich beigefügten Begründung nach wie vor formell rechtswidrig sein könnte.

56 3. Die Anordnung ist auch materiell rechtmäßig.

57 a) Die Anordnung dient zur Durchführung dieses Gesetzes im Sinne des § 62 KrWG.

58 Die Anordnung, die Entsorgungswege der streitgegenständlichen Abfallfraktion vollständig, also bis zum Abschluss der Entsorgung beschreibend darzulegen und Nachweise hierüber vorzulegen, dient dazu, die ordnungsgemäße Verwertung bzw. die schadlose Beseitigung der streitgegenständlichen Abfallfraktion sicherzustellen und dient damit der Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, konkret in Gestalt der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfallfraktion im Sinne des § 7 Abs. 3 Satz 1 KrWG. Über die Frage, dass die Abfallfraktion eine solche zur Verwertung und nicht eine solche zur Beseitigung darstellt, sind sich die Beteiligten vorliegend einig.

59 Die Anordnung der Beklagten dient auch zur Sicherung der Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in einem konkreten Einzelfall. Dessen Durchführung ist vorliegend dadurch in Frage gestellt, dass die hier streitgegenständliche Abfallfraktion aus überwiegend Inkontinenzabfällen in der Vergangenheit bereits jedenfalls einmal in einer Art und Weise behandelt wurde, die den Anforderungen an den ordnungsgemäßen und schadlosen Umgang hiermit widerspricht. Der Entsorgungsdienstleister des Klägers, die ... GmbH & Co. KG, hat nach den Angaben des Klägers aus dem Mai 2018 die Abfallfraktion zeitweise in eine

Abfallbehandlungsanlage nach R... am Neckar anliefern und dort – nach den eigenen Angaben des Klägers – zur Sortierung und Vorbehandlung für die thermische Verwertung vorbereiten lassen. Nach der Auskunft des dortigen Unternehmers gegenüber der Beklagten sei eine Behandlung von Abfällen des Abfallschlüssels 18 01 04 in dessen Anlage nicht vorgesehen. Das Gericht erkennt hierin – ebenso wie die Beklagte – einen begründeten Anlass für die Darlegung und den Nachweis des vollständigen Entsorgungswegs.

60 Der Kläger trägt insofern vor, eine solche umfassende Darstellung des Entsorgungswegs eines Stoffs und die Vorlage eines Nachweises hierüber dürfe bei Abfallfraktionen, die „üblichen“ Abfallschlüsseln zuzuordnen seien, nicht erfolgen und beruft sich hierzu auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2016 (BVerwG, Urt. v. 30.06.2016 – 7 C 5.15 –, NVwZ 2017, 75). Das Gericht vermag ihm hierin jedoch nicht zu folgen. Die vom Kläger herangezogene Entscheidung betrifft die Anforderung einer Abfallbehörde, die sich auf der Grundlage des § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG an einen gewerblichen Sammler von Abfällen richtete, der eine Einzelsammlung von Almetallen durchführen wollte. In diesem Fall der Anzeige einer gewerblichen Sammlung, so das Bundesverwaltungsgericht, sei das Aufzeigen einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung, die Benennung der Verwertungsverfahren und die Schilderung, in welchen Anlagen die Verwertung durchgeführt wird und welche Wege dabei durchlaufen werde, gesetzlich – von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG – nicht gedeckt (BVerwG, Urt. v. 30.06.2016 – 7 C 5.15 –, NVwZ 2017, 75 = juris Rn. 21 und ff.).

61 Mit dieser Fallgestaltung ist der hiesige Fall nicht ansatzweise vergleichbar. Dort war der Kläger, ein gewerblicher Kleinsammler von Abfällen aufgrund der bloßen Anzeige der Sammlungstätigkeit nach § 18 KrWG und damit gleichsam präventiv zur erschöpfenden Darlegung des Entsorgungswegs verpflichtet worden. Eine solcherart hohe und auf einer Generalisierung beruhende Anforderung stehe nicht mit dem gesetzlichen Zwecken des § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG in Einklang (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.06.2016 – 7 C 5.15 –, NVwZ 2017, 75 = juris Rn. 26 f.). Anders ist demgegenüber der hiesige Fall zu bewerten. Die Beklagte hat den Kläger vorliegend nicht präventiv, sondern repressiv im Wege der Anordnung nach § 62 KrWG zur Darlegung des Entsorgungswegs verpflichtet. Anlass war neben der durch den Kläger vorgenommenen unzutreffenden Einschlüsselung der streitgegenständlichen Abfallfraktion aus Inkontinenzabfällen die explizite Benennung eines Entsorgungswegs, der nicht in Einklang mit der zutreffenden Einschlüsselung dieser Abfallfraktion nach dem Abfallschlüssel 18 01 04 steht. Im hiesigen Fall war damit keine Generalisierung, sondern gerade ein konkreter Anlass im Verhalten des Klägers

und hieraus folgende begründete Zweifel an der ordnungsgemäßen Behandlung der Abfälle Ausgangspunkt für die Anordnung. Die vollständige Darlegung des Entsorgungswegs ist aus diesem Grund und im Lichte der fortbestehenden Verantwortlichkeit des Klägers nach § 22 Satz 2 KrWG nicht untunlich und auch nach den Umständen des konkreten Falles ohne großen Aufwand möglich und daher nicht unzumutbar. Der Kläger zeigt auch sonst nicht substantiiert auf, weshalb die Feststellungen in der von ihm in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gerade auf den hiesigen Fall entsprechend zu übertragen sein sollten.

62 b) Die Beklagte hat bei der Anordnung Ziffer 2 ferner das ihr nach § 62 KrWG eingeräumte Ermessen in rechtlich nicht zu beanstandender Weise unter Wahrung der gerichtlich zu überprüfenden Grenzen der Ermessensausübung (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) ausgeübt. Die Anordnung erweist sich insbesondere als verhältnismäßig. Der Kläger trägt nicht substantiiert Gegenteiliges vor.

III.

63 Schließlich erweist sich auch die Androhung des Zwangsgelds in Ziffer 3 des Bescheids vom 02.10.2019 in der Gestalt der Begründungsergänzungen mit Schreiben vom 22.01.2020 als rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

64 1. Die Zwangsgeldandrohung findet ihre gesetzliche Grundlage in §§ 20 Abs. 1 Satz 1, 18, 19 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 LVwVG i.V.m. § 23 LVwVG. Insoweit verweist das Gericht zur Begründung auf den Inhalt des Bescheids vom 24.02.2022, dem es bei seiner Entscheidung folgt (§ 117 Abs. 5 VwGO). Darüber hinaus hat die Beklagte das Zwangsgeld auch in einer bestimmten (vgl. § 20 Abs. 4 LVwVG) und überdies nicht unverhältnismäßigen Höhe angedroht. Die von der Beklagten gesetzte Frist zur Befolgung von sechs Wochen ab Eintritt der Bestandskraft ist angemessen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 LVwVG). Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich vorliegend bei der erneuten Einschlüsselung und der Darlegung des Entsorgungswegs um organisatorische Maßnahmen handelt und diese keine weitergehende Umleitung des Abfallstroms, sondern lediglich die Beschreibung des Ist-Zustands erfordert.

65 2. Soweit der Kläger grundlegend rügt, die Androhung des Zwangsgelds selbst sei mit Blick auf die Voraussetzungen für dessen Androhung durch ihn nicht hinreichend bestimmt, so folgt ihm das Gericht hierin nicht.

66 Die Bestimmtheit einer Zwangsgeldandrohung, die Verwaltungsaktsqualität (vgl. § 35 Satz 1 LVwVfG) besitzt, bemisst sich nach § 37 Abs. 1 LVwVfG. Hiernach muss dieser inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Die hinreichende Bestimmtheit einer ordnungsrechtlichen Verfügung dient dazu, den Adressaten eines Verwaltungsakts,

die Behörde und (in bestimmten Fällen) auch Dritte) in die Lage zu versetzen, nachzuvollziehen, was von diesem verlangt wird und das weitere Handeln danach auszurichten (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.11.2021 – 1 ME 136/21 –, juris Rn. 10). Bei einem Gebot muss für den Adressaten klar erkennbar sein, was verlangt wird, bei einem Verbot muss unmissverständlich festgelegt werden, welche Handlungen zu unterlassen sind. Eine Zwangsmittelandrohung ist ferner zu unbestimmt, wenn sie sich auf mehrere Anordnungen bezieht und nicht einzelnen Anordnungen zugeordnet werden kann (vgl. zum Ganzen Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023 § 37 Rn. 32-33 m.w.N.).

67 Dabei muss sich die „Regelung“ (vgl. § 35 Satz 1 LVwVfG) nicht unmittelbar und nur aus dem Entscheidungssatz eines Bescheids ergeben. Es reicht aus, wenn sie sich aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen, unzweifelhaft erkennen lässt (BVerwG, Urt. v. 03.12.2003 – 6 C 20.02 –, BVerwGE 119, 282 = juris Rn. 17; Urt. v. 25.04.2001 – 6 C 6.00 –, BVerwGE 114, 160 = juris Rn. 13; VG Karlsruhe, Beschluss vom 26.03.2024 – 2 K 4388/23 –, juris Rn. 44, jeweils m.w.N.). Dabei ist entsprechend § 133 BGB der objektive Erklärungsgehalt aus der Sicht des Adressaten maßgebend (BVerwG, Urt. v. 15.12.1989 – 7 C 35.87 –, BVerwGE 84, 220 = juris Rn. 22).

68 Nach diesen Maßstäben erweist sich die Zwangsgeldandrohung als hinreichend bestimmt. Die Beklagte hat das Zwangsgeld im Bescheid wörtlich für den Fall angedroht, dass „Sie die in Ziffer I Nrn. 1 und 2 angeordneten Maßnahmen nicht (...) nachkommen, (...)“.

69 Der Kläger folgert hieraus, es werde aus der Wendung nicht hinreichend deutlich, ob das Zwangsgeld für den Fall einer Nichtbefolgung einer der beiden oder nur beider Nummern zusammen angedroht werde. Für das Gericht erweist sich diese Formulierung aus dem Bescheid vom 02.10.2019 bereits aus sich heraus als hinreichend bestimmt. Durch die konjunktionale Verbindung mit dem Wort „und“ ist bei objektivem Verständnis klar ersichtlich, dass die Androhung nur für den Fall gelten soll, dass der Kläger gegen beide Anordnungen kumulativ verstößt. Der verwendeten Konjunktion „und“ steht dabei die Konjunktion „oder“ gegenüber, die ihrerseits hinreichend klar machen würde, dass ein Verstoß bereits gegen eine der beiden Anordnungen zur Androhung des Zwangsgelds führt. Ob in diesem Fall Bestimmtheitszweifel deshalb bestehen können, weil unklar bleibt, was gelten soll, sofern zugleich gegen beide Anordnungen verstoßen wird (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.11.2021 – 1 ME 136/21 –, juris Rn. 10), bedarf an dieser Stelle keiner Vertiefung, da überhaupt lediglich ein „kumulativer“ Verstoß genannt wird. Die vom Kläger favorisierte Formulierung „sowohl als auch“ ist letztlich nichts anderes

als eine begrifflich abweichende Form des Worts „und“ und sein vorgebliches Missverstehen damit im Ergebnis nicht nachzuvollziehen. Hinzu kommt, dass die Beklagte im Schreiben vom 22.01.2020 – jedenfalls in Form einer ergänzenden Begründung – hinreichend deutlich gemacht hat, dass nur ein Verstoß gegen beide Anordnungen zusammen die Festsetzung eines Zwangsgelds in Höhe von 1.000 EUR rechtfertigt. Dass dies im Sinne einer effektiven Vollstreckung der beiden Anordnungen vergleichsweise zurückhaltend ist, vermag hieran nichts zu ändern. Denn die Beklagte entscheidet im Rahmen ihres Verwaltungshandelns bei der Verwaltungsvollstreckung über die sachgerechte Art und Weise und den Umfang der Vollstreckung. Auch, dass die Beklagte dies so gemeint hat, steht jedenfalls in Anbetracht des Inhalts des Schreibens vom 22.01.2020 ohne Zweifel fest, wengleich es auf einen solchen Inhaltsirrtum der Behörde angesichts des objektiven Empfängerhorizonts bei der Klärung der Bestimmtheit vorliegend nicht entscheidend ankommen kann.

70 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

71 Von der Erklärung der vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten wird abgesehen (§ 167 Abs. 2 VwGO).

72 Die Berufung war nicht zuzulassen, weil keiner der Berufungszulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 124a Abs. 1 VwGO gegeben ist.

Zitiervorschlag:

VG Karlsruhe Urt. v. 23.10.2024 – 2 K 2700/23, BeckRS 2024, 38801

© 2024 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG. Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG ist ausschließlicher Inhaber aller Nutzungsrechte. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen. Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG behält sich alle Rechte vor, insbesondere die Nutzung zum Text-und-Data-Mining (TDM) nach § 44b Abs. 3 UrhG (Art. 4 DSM-RL). Redaktionell nicht bearbeitete Texte amtlicher Werke (Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze) genießen gemäß § 5 UrhG keinen urheberrechtlichen Schutz.