



Sachstand

Zum Anschluss- und Benutzungszwang von Kleingartengrundstücken an die öffentliche Abfallentsorgung

Zum Anschluss- und Benutzungszwang von Kleingartengrundstücken an die öffentliche Abfallentsorgung

Aktenzeichen:

WD 8 - 3000 - 008/23

Abschluss der Arbeit:

15. Februar 2023

Fachbereich:

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Wesentliche Vorschriften	4
2.1.	Bundesrecht	4
2.1.1.	Kreislaufwirtschaftsgesetz	4
2.1.2.	Bundeskleingartengesetz	6
2.2.	Landesrecht	6
2.3.	Kommunales Satzungsrecht	8
3.	Kleingartengrundstücke und öffentliche Abfallentsorgung	8
3.1.	Rechtmäßigkeit einer satzungsrechtlichen Einbeziehung	9
3.2.	Möglichkeit von Ausnahmen und Befreiungen	12
3.3.	Rechtspflicht zur satzungsrechtlichen Einbeziehung?	14

1. Einleitung

Fragen der Gebührenerhebung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Versorgung mit Fernwärme, Abfallentsorgung) werden auf kommunaler Ebene häufig kontrovers diskutiert und beschäftigen regelmäßig die Verwaltungsgerichte. Dieser Sachstand nimmt sich der Fragestellung an, ob für Kleingartengrundstücke ein Anschluss- und Benutzungzwang im Hinblick auf die öffentliche Abfallentsorgung besteht. Der Darstellung der wesentlichen Vorschriften - mit besonderem Augenmerk auf die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern - folgen Erwägungen zur Abgabengerechtigkeit anhand einschlägiger Rechtsprechung und Literatur.

2. Wesentliche Vorschriften

2.1. Bundesrecht

2.1.1. Kreislaufwirtschaftsgesetz

Das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (**Kreislaufwirtschaftsgesetz**, KrWG)¹ bildet auf Bundesebene die Kernregelung abfallrechtlicher Vorschriften.

§ 17 Abs. 1 KrWG regelt die **Überlassungspflicht**, d.h. das „Ob“ der Überlassung von Abfällen.² Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG sind Erzeuger oder Besitzer von **Abfällen aus privaten Haushaltungen** verpflichtet, diese Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. Die Überlassungspflicht tritt unabhängig davon ein, ob es sich um Abfälle zur Beseitigung oder um Abfälle zur Verwertung handelt. Bei Abfällen zur Beseitigung besteht die Überlassungspflicht unbeschränkt; bei Abfällen zur Verwertung nur, soweit die Erzeuger oder Besitzer zu einer Verwertung der Abfälle auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen.³ § 2 Nr. 2 der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV)⁴ definiert Abfälle aus privaten Haushaltungen als solche „die in privaten Haushalten im Rahmen der privaten Lebensführung anfallen, insbesondere in Wohnungen und zugehörigen Grundstücks- oder Gebäudeteilen sowie in anderen vergleichbaren Anfallorten, wie Wohnheimen oder Einrichtungen des betreuten Wohnens“.

1 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24.2.2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10.10.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf>.

2 BeckOK UmweltR/Giesberts, 64. Ed. 1.7.2022, KrWG § 17 Rn. 4.

3 BeckOK UmweltR/Giesberts, 64. Ed. 1.7.2022, KrWG § 17 Rn. 9.

4 Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung - GewAbfV) vom 18.4.2017 (BGBl. I S. 896), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 28.4.2022 (BGBl. I S. 700) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/gewabfv_2017/GewAbfV.pdf.

Der Begriff der privaten Haushaltungen wird durch die Rechtsprechung weiter ausgeformt. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) setze dieser die Möglichkeit einer eigenständigen Haushaltsführung voraus, die eine selbstbestimmte Lebensgestaltung ermögliche und auf Dauer angelegt sei. Voraussetzung für eine private Haushaltung und für die Eigenständigkeit des Lebens in diesem Rahmen seien im Wesentlichen räumliche Einrichtungen wie Aufenthalts- und Schlafräume sowie Küche bzw. Küchenzeile, Bad und WC, die für eine den menschlichen Bedürfnissen angepasste tägliche Lebensgestaltung unerlässlich seien.⁵ Vor diesem Hintergrund stufte das BVerwG die Abfälle aus den Appartements einer Seniorenwohnanlage als Abfälle aus privaten Haushaltungen ein.⁶ In einer anderen Entscheidung befand das BVerwG, dass die in Ferienhäusern anfallenden Abfälle solche aus privaten Haushaltungen seien.⁷

Eine Überlassungspflicht besteht nach § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG auch für Erzeuger und Besitzer von **Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen**, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen. Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen sind alle Abfälle, die ihrer Herkunft nach nicht aus privaten Haushaltungen stammen.⁸ Auf eine Festlegung, ob die auf Kleingartengrundstücken anfallenden Abfälle solche „aus privaten Haushaltungen“ oder solche „aus anderen Herkunftsbereichen“ sind, kommt es daher nicht an. In beiden Fällen unterliegen die Abfälle der Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG.

Diese Überlassungspflicht gilt unmittelbar kraft Gesetzes. Erforderlich sind jedoch **konkretisierende Regelungen zum Anschluss- und Benutzungzwang**, z.B. in der jeweiligen kommunalen Abfallsatzung (dazu unter Ziff. 2.3. dieses Sachstandes).⁹ Durch Satzung kann insbesondere geregelt werden, in welcher Weise, an welchem Ort und zu welcher Zeit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Abfälle zu überlassen sind und unter welchen Voraussetzungen die zu entsorgenden Abfälle als in ihrem Gebiet angefallen und überlassen gelten¹⁰ („Wie“ der Überlassung). So verbleibt den Kommunen im Hinblick auf ihre verfassungsrechtlich garantie **kommunale Selbstverwaltung** hinreichender Regelungsraum, der ihnen eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung unter besonderer Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ermöglicht (zur Regelung von Ausnahmen und Befreiungen vgl. Ziff. 3.2. dieses Sachstandes).¹¹

Bei bestehender Überlassungspflicht normiert § 19 KrWG einen bundesrechtlichen **Anschlusszwang**, nach dem die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflich-

5 BVerwG, Urteil vom 27.4.2006, 7 C 10/05, zitiert nach juris - Rn. 14 f.

6 BVerwG, ebd., Leitsatz.

7 BVerwG, Urteil vom 7.8.2008, 7 C 51/07, zitiert nach juris - Leitsatz.

8 Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 99. EL September 2022, KrWG § 17 Rn. 60.

9 Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 99. EL September 2022, KrWG § 17 Rn. 16.

10 Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 99. EL September 2022, KrWG § 17 Rn. 31.

11 Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 99. EL September 2022, KrWG § 17 Rn. 29.

tige Abfälle anfallen, verpflichtet sind, das Aufstellen von Behältnissen zur Erfassung der Abfälle, das Betreten des Grundstücks zum Zwecke des Einsammelns und zur Überwachung der Getrennthaltung und Verwertung von Abfällen zu dulden.¹²

2.1.2. Bundeskleingartengesetz

Gemäß § 5 Abs. 5 S. 1 des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG)¹³ kann der Verpächter vom Pächter die **Erstattung der öffentlich-rechtlichen Lasten** verlangen, die auf dem Kleingartengrundstück ruhen. Zu diesen öffentlich-rechtlichen Lasten gehören gemäß der juristischen Kommentierung zum BKleingG die Grundsteuer, Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder und sog. grundstücksbezogene Gebühren, z.B. Wasser-, Abwasser- und Straßenreinigungsgebühren, aber auch **Gebühren für die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung**.¹⁴

2.2. Landesrecht

Das KrWG des Bundes wird ergänzt und konkretisiert durch die Abfallgesetze der Länder. Die **Landesabfallgesetze** betreffen im Wesentlichen Fragen des Vollzugs, z.B. die Festlegung der entsorgungspflichtigen Körperschaften und der im Abfallbereich zuständigen Behörden. Darüber hinaus finden sich in den Landesabfallgesetzen regelmäßig auch Bestimmungen zum Anschluss- und Benutzungszwang. So heißt es etwa im Abfallwirtschaftsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern (AbfWG M-V)¹⁵:

„§ 6 Satzungen zur Regelung der kommunalen Abfallentsorgung

(1) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger regeln durch Satzung den Anschlußzwang für die Abfallentsorgung (§§ 15 und 100 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern) sowie die Überlassungspflicht (§ 13 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes). Sie können insbesondere bestimmen, in welcher Art, in welcher Weise, an welchem Ort und zu welcher Zeit ihnen die Abfälle zu überlassen sind. Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen sind zur getrennten Überlassung zu verpflichten, soweit die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur stofflichen Verwertung reicht, die getrennte Erfassung der Abfälle der Nutzung von Verwertungsmöglichkeiten oder der ordnungsgemäßen Entsorgung sonst förderlich ist oder in einer Rechtsverordnung aufgrund des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vorgeschrieben ist. In den Fällen des Satzes 3 kann auch verlangt werden, Abfälle an zentralen Sammelstellen zu überlassen, soweit das Einsammeln am Anfallort nur mit erheblichem Aufwand möglich und das Verbringen zur Sammelstelle den Erzeugern oder Besitzern zumutbar ist.

12 Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 99. EL September 2022, KrWG § 19 Rn. 2.

13 Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28.2.1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19.9.2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bkleingg/BJNR002100983.html>.

14 Nomos-BR/Mainczyk BKleingG/Lorenz Mainczyk, 1. Aufl. 2003, BKleingG § 5 Rn. 6.

15 Z.B. Abfallwirtschaftsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern (Abfallwirtschaftsgesetz - AbfWG M-V), GVOBl. M-V 1997, 43, https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-Abf_AltLastGMVV1P11.

(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erheben, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird, für die Entsorgung der Abfälle Gebühren. [...]“

Ebenso auf Landesebene können sich Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang aus der jeweiligen **Kommunalverfassung** ergeben. In der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)¹⁶ finden sich diesbezüglich folgende Bestimmungen:

„§ 100 Anschluss- und Benutzungszwang

Der Landkreis kann für Einrichtungen, die dem öffentlichen Wohl dienen, durch Satzung Anschlusszwang und Benutzungszwang vorschreiben, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis dafür besteht. § 15 gilt entsprechend.“

„§ 15 Anschluss- und Benutzungszwang

(1) Die Gemeinde kann für die Grundstücke ihres Gebiets durch Satzung den Anschluss an die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Straßenreinigung, Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme und ähnliche dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen und der öffentlichen Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis dafür besteht. Ein dringendes öffentliches Bedürfnis kann nicht ausschließlich durch die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Einrichtung begründet werden.

(2) Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen. Der Anschluss- und Benutzungszwang kann auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränkt werden.

(3) [...]“

Übergreifende Vorgaben zu kommunalen Abgaben (d.h. Steuern, Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben) enthalten die **Kommunalabgabengesetze** der Bundesländer. So normiert etwa das Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V)¹⁷ Sonderregelungen für Kleingärten im Sinne des BKleinG¹⁸ hinsichtlich der Zweitwohnungssteuer (§ 3 Abs. 1 KAG M-V), Straßenbaubebiträgen (§ 8 Abs. 6 KAG M-V) und Kurabgaben (§ 11 Abs. 2 KAG M-V). Für Kleinbeiträge statuiert § 13 KAG M-V die Möglichkeit eines Festsetzungsverzichts.

¹⁶ Z.B. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V), GVOBl. M-V 2011, 777, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-KVMV2011V1P36>.

¹⁷ Kommunalabgabengesetz - KAG M-V in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.4. 2005, GVOBl. M-V 2005, 146, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-KAGMV2005V2P1>.

¹⁸ Bundeskleingartengesetz (BKleinG) vom 28.2.1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19.9.2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bkleing/BINR002100983.html>.

2.3. Kommunales Satzungsrecht

Die Sammlung und Aufbereitung von Abfällen wird auf kommunaler Ebene in Form von Satzungen festgelegt. Kommunale **Abfallsatzungen** enthalten i.d.R. ihrerseits Bestimmungen zum Anschluss- und Benutzungzwang. Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung werden auf Grundlage von kommunalen **Abfallgebührensatzungen** erhoben.¹⁹ Die kommunalen Satzungen haben sich nach dem jeweils geltenden Landesrecht (insb. Landesabfallgesetz, Kommunalverfassung, Kommunalabgabengesetz) sowie nach dem Bundesrecht (insb. KrWG) zu richten.

3. Kleingartengrundstücke und öffentliche Abfallentsorgung

In ihrer rechtlichen Wirkung ist die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungzwangs bezüglich einer kommunalen öffentlichen Einrichtung gegenüber dem Verpflichteten (z.B. Grundstückseigentümer, Pächter) als **Grundrechtseingriff** zu qualifizieren. Beeinträchtigt ist **Art. 14 Abs. 1 GG** (Eigentum), jedenfalls **Art. 2 Abs. 1 GG** (allgemeine Handlungsfreiheit). Ein solcher Eingriff bedarf zu seiner Rechtfertigung einer **gesetzlichen Grundlage**. Diese muss, um den rechtsstaatlichen Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt genügen zu können, hinreichend bestimmt sein, damit behördliche Eingriffsmaßnahmen vorhersehbar und berechenbar sind.²⁰

Die gesetzliche Grundlage für einen Anschluss- und Benutzungzwang im Hinblick auf die öffentliche Abfallentsorgung besteht regelmäßig in Gestalt einer kommunalen Abfallentsorgungssatzung i. V. m. den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen. Ein solcher Anschluss- und Benutzungzwang rechtfertigt seinerseits die Erhebung von Abfallgebühren - i.d.R. auf der Grundlage einer entsprechenden kommunalen Abfallgebührensatzung. Die konkrete Ausgestaltung von Abfallgebühren unterliegt dabei dem Ermessen des Satzungsgabbers. Ein rechtlicher Rahmen der Gebührensetzung wird aus den Prinzipien der Kostendeckung, der Abgabengerechtigkeit und der Äquivalenz gebildet.²¹

Nachfolgend soll beleuchtet werden, ob die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung von Kleingartengrundstücken in den Anschluss- und Benutzungzwang der öffentlichen Abfallentsorgung gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Darüber hinausgehende gebührenrechtliche Fragen, insbesondere zum Kostendeckungsprinzip, zur Bemessung einer Einzelgebühr nach dem Äquivalenzprinzip, zu Gebührenmaßstäben und zur Gebührenkalkulation, sollen dabei weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

19 Mit einem Überblick zur abfallrechtlichen Normgebung: UBA (2022), Abfallrecht, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht>.

20 Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) MV E-4a/Siemers - Seppelt, 9.5 Anschluss- und Benutzungzwang.

21 Ausführlich dazu Winkler, Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren, dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6. Jg., Heft 1/2013, S. 153-167.

3.1. Rechtmäßigkeit einer satzungsrechtlichen Einbeziehung

Verschiedene **verwaltungsgerichtliche Entscheidungen** haben satzungsrechtliche Regelungen zum Gegenstand, welche Kleingartengrundstücke einem Anschluss- und Benutzungszwang hinsichtlich der öffentlichen Abfallentsorgung unterwerfen. Diese Entscheidungen sahen in einer solchen kommunalen Satzungsregelung einhellig **keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz zulasten der Kleingarteneigentümer oder -pächter**.

Das Urteil des **Verwaltunggerichts Magdeburg** vom 27. April 2021 (Az.: 7 A 187/20) betrifft die Festsetzung von Abfallgebühren gegenüber der Eigentümerin eines mit einem Ferienbungalow bebauten Grundstücks. Die einschlägige Abfallentsorgungssatzung regelt einen Anschluss- und Benutzungszwang sowohl für private Haushaltungen zu Wohnzwecken als auch für anderweitig genutzte Grundstücke. Das Gericht ordnet das streitgegenständliche Grundstück der zweiten Kategorie („anderweitig genutzte Grundstücke“ bzw. „Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen“) zu. Der danach bestehende Anschluss- und Benutzungszwang an die Abfallentsorgung verstöße nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) fordere der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, dass wesentlich Gleicher nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleicher nicht willkürlich gleichbehandelt werden dürfe. Mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG sei danach bei festgestellter Ungleichbehandlung bzw. Gleichbehandlung nur zu fragen, ob dafür sachlich einleuchtende Gründe vorlägen. Die Gleichbehandlung, die darin liege, dass jedem Gebührenschuldner - unabhängig von der Nutzungsart des Grundstücks - eine Mindestabfallmenge von 15 l pro Woche zugewiesen werde, obwohl die Füllung der Abfallgefäße aufgrund der jeweiligen Nutzung des Grundstücks durchaus unterschiedlich ausfallen könne, sei mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz schon dadurch gerechtfertigt, dass die **Bereitstellung einer betriebsbereiten Abfallentsorgungseinrichtung** Vorhaltekosten verursache, die bei einer geringeren Inanspruchnahme durch einzelne Gebührenpflichtige nicht in gleichem Maße abnehmen würden. Ob eine andere Einschätzung gerechtfertigt sei, falls in einem Haushalt Abfälle gar nicht oder nur ausnahmsweise anfielen, könne dahinstehen. Trotz behaupteter nur gelegentlicher Nutzung in den Monaten April bis September sei eine ganzjährige Nutzung des Grundstücks gleichwohl möglich. Nach der Lebenserfahrung könne somit nicht davon ausgegangen werden, dass Abfälle nur ausnahmsweise anfielen. Auch aus der behaupteten Nutzung ausschließlich für Kurzaufenthalte ergebe sich keine andere rechtliche Bewertung. Im Gegenteil zeige gerade dieses Verhaltensmuster, dass die **Vorhalteleistung der Müllabfuhr** ganzjährig uningeschränkt in Anspruch genommen würde. Eine individuelle Betrachtung des jeweiligen Nutzerverhaltens sei dem kommunalen Satzungsgeber nicht zumutbar. Bei der gebührenmäßigen Erfassung der Nutzer einer Abfallentsorgungseinrichtung ginge es um die **Regelung von Massenerscheinungen**, die eine **weitgehende Typisierung** erfordern würde. Der Satzungsgeber könne es als unpraktikabel ansehen, für Inhaber von Wochenendgrundstücken eine Sonderregelung einzuführen, die etwa berücksichtigt, wann und wie oft das einzelne Grundstück tatsächlich genutzt werde. Dies sei ein Grund, der es im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG sachlich rechtfertige, an sich ungleiche Sachverhalte gleich zu behandeln.²²

22 VG Magdeburg, Urteil vom 27.4.2021, 7 A 187/20, zitiert nach juris - Rn. 35 f. Siehe auch die Urteilsbesprechung bei Koehler, Rechtmäßigkeit der Festsetzung von Abfallgebühren, LKV 2021, 397 (399 f.).

Das **Verwaltungsgericht Potsdam** befasste sich mit Urteil vom 12. Dezember 2008 (Az.: 8 K 4118/03) mit der Erhebung von Abfallentsorgungsgebühren für eine mit einem Wochenendhaus bebaute Parzelle. In Ansehung der streitgegenständlichen Abfallentsorgungssatzung werde ein Anschluss- und Benutzungszwang bezüglich der öffentlichen Einrichtung der Abfallentsorgung bereits dann begründet, wenn auf einem im Landkreis gelegenen Grundstück Abfälle anfallen können. Dass dies bei der von den Klägern genutzten Parzelle nicht der Fall sein könnte, erscheine angesichts der tatsächlichen Wochenendnutzung wenig glaubhaft. Somit unterliege auch das klägerische Grundstück dem Anschluss- und Benutzungszwang.²³ Dabei sei der **entgegenstehende Willen des Entsorgungspflichtigen unbeachtlich**, seinen Abfall nicht der entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaft überlassen zu wollen. Für eine geordnete Abfallentsorgung sei allein seine Pflichtenstellung entscheidend, den Abfall dem nach Landesrecht zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Der Landkreis habe seine Leistung bereits dann erbracht, wenn er dem Nutzungspflichtigen die Nutzungsmöglichkeit eröffne, ohne dass es noch der konkreten Mitwirkung des Abfallbesitzers bedürfe, zu der dieser verpflichtet sei.²⁴ Im Übrigen sei die der Gebührenpflicht vorgelagerte Frage nach dem Anschluss- und Benutzungszwang der öffentlichen Einrichtung nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen.²⁵ Zur Abfallentsorgungsgebührenpflicht formulierte das Gericht, dass der Satzungsgeber nicht gehalten sei, die Gruppe der vorübergehend genutzten Objekte weiter gebührenrechtlich auszudifferenzieren, insbesondere nicht, Kleingärten und Eigentümergrundstücke nach § 3 BKleingG von einer Gebührenpflicht auszunehmen. Es sei zum einen weder glaubhaft noch nachweisbar, dass auf solchen Grundstücken überhaupt kein oder nur sehr viel weniger Abfall anfalle als bei Ferienhäusern oder anderen vorübergehend genutzten Objekten. Maßgeblich würde der Anfall von Restmüll konkret vom Verhalten der Grundstücksnutzer abhängen und schon deshalb unterschiedlich sein. Zum anderen müsse der Landkreis **nicht jedem tatsächlichen Unterschied bei der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung durch gesonderte Satzungsregelungen Rechnung tragen**.²⁶

In einem Urteil vom 29. Oktober 2009 befand das **Verwaltungsgericht Schwerin** (Az.: 4 A 396/06), dass auch Kleingartenanlagen dem Anschlusszwang an die öffentliche Abfallentsorgung unterliegen würden. Die streitgegenständliche Abfallentsorgungssatzung differenziere zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken und nehme letztere nur dann in die Anschlusspflicht, wenn dort Abfälle zur Beseitigung anfallen, die nicht von der Entsorgung oder vom Einsammeln und Transportieren ausgeschlossen sind. Insoweit könne nach Auffassung des Gerichts offen bleiben, ob es sich bei den Kleingartenanlagen um unbebaute oder bebaute Grundstücke handele. Selbst wenn sie als unbebaut im Sinne der Satzungsvorschrift anzusehen wären, fiele auf ihnen entsorgungspflichtiger Abfall zur Beseitigung an. Auf diesen Grundstücken finde - was gerichtsbekannt sei - zwischen Frühjahr und Herbst wenigstens überwiegend eine intensive Nutzung durch die Kleingärtner und ihre Familie statt, und zwar nicht nur zur Gartenarbeit, sondern auch zur Erholung. Auch sei gerichtsbekannt, dass nicht wenige Kleingärtner in den vorgenannten Jah-

23 VG Potsdam, Urteil vom 12.12.2008, 8 K 4118/03 - zitiert nach juris, Rn. 24.

24 VG Potsdam, ebd., Rn. 30.

25 VG Potsdam, ebd., Rn. 24.

26 VG Potsdam, ebd., Rn. 23.

reszeiten ihren Aufenthalt in den zum großen Teil mit Lauben/Bungalows etc. bebauten Kleingärten in dem Sinne verlängern würden, als dass sie auf ihren gepachteten Flächen auch einmal übernachten, ganze Wochenenden verbringen oder - je nach persönlicher Situation und Ausstattung der Bebauung - sogar dorthin ihren saisonalen Lebensmittelpunkt verlagern würden. Selbst wenn einzelne Kleingärtner sich tatsächlich nur jeweils stundenweise dort aufhalten sollten, ändere dies nichts für das in seiner **Gesamtheit zu betrachtende Grundstück der Kleingartenanlage**. Es liege auf der Hand, dass - bezogen auf das gesamte Grundstück der Kleingartenanlage - auch entsorgungspflichtiger Abfall zur Beseitigung anfalle. Ein **Vergleich mit einem Picknick im Grünen** und v.a. dem leider nicht stetig anzutreffenden Idealtypus des umweltbewussten Picknickers, der seinen Abfall nicht „einfach“ vor Ort liegen lasse, sei **unangebracht**.²⁷

Nur am Rande mit Kleingartenanlagen beschäftigt sich ein Urteil des **Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)** vom 13. November 2020 (Az.: 5 K 432/16). Danach erlaube eine typisierende Betrachtungsweise für typische Kleingartenanlagen der neuen Bundesländer auch bei einer zeitlich eingeschränkten Nutzung eine Anordnung des Anschluss- und Benutzungzwangs.²⁸

Auch in der **juristischen Literatur** wird von der Rechtmäßigkeit eines Anschluss- und Benutzungzwanges gegenüber Kleingartengrundstücken ausgegangen. In Ansehung der kommunalrechtlichen Kommentierung sei für Kleingärten die Anordnung des Anschluss- und Benutzungzwangs grundsätzlich gerechtfertigt, soweit hier beseitigungspflichtige Abfälle anfielen. Dazu sei das Grundstück der Kleingartenanlage grundsätzlich in seiner Gesamtheit zu betrachten. Verbringen einzelne Kleingärtner das gesamte Wochenende in den „Gartenlauben“ oder verlagern sie im Sommer dorthin sogar ihren saisonalen Lebensmittelpunkt, so liege es auf der Hand, dass - bezogen auf das gesamte Grundstück der Kleingartenanlage - auch entsorgungspflichtiger Abfall zur Beseitigung anfalle. Der Eigentümer des Grundstücks, auf dem sich die Kleingartenanlage befindet, sei zum Anschluss des Grundstücks an die öffentliche Abfallentsorgung verpflichtet und habe die auf seinem Grundstück anfallenden Abfälle zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.²⁹ Hinsichtlich der Erhebung von Abfallentsorgungsgebühren gegenüber den Eigentümern oder Pächtern von Kleingartengrundstücken sei maßgeblich, dass der Einrichtungsträger auch gegenüber den saisonalen Grundstücksnutzern zur jederzeitigen Abfallentsorgung verpflichtet sei, weil er keinen Einfluss auf die tatsächliche Nutzungsdauer und den Nutzungszeitpunkt der Grundstücke habe. Er habe somit auch ihnen gegenüber die **Vorhalteleistungen** ganzjährig und unabhängig von der ggf. nur sporadischen Nutzung einzelner Veranlagungsobjekte zu erbringen. Gerade in Spitzenzeiten müsse er der Ausnutzung gewachsen sein und dem größten zu erwartenden Verbrauch bzw. Anfall standhalten können. Zwar könne der Abfallanfall bei Kleingartennutzungen je nach Auslastungsdichte und dem jeweiligen Nutzungsverhalten enorm variieren. Eine diese individuellen Umstände berücksichtigende Betrachtungsweise sei dem kommunalen Satzungsgeber jedoch nicht zumutbar.³⁰

27 VG Schwerin, Urteil vom 29.10.2009, 4 A 396/06 - zitiert nach juris, Rn. 36.

28 VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 13.11.2020, 5 K 432/16 - zitiert nach juris, Rn. 38.

29 Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) MV E-4a/ Siemers - Seppelt, 9.5 Anschluss- und Benutzungzwang S. 206.

30 Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) Br E-4a/Kluge, 7.1.1 Allgemeines Rn. 742.

3.2. Möglichkeit von Ausnahmen und Befreiungen

Gemäß § 15 Abs. 2 KV M-V kann die Satzung - z.B. die jeweilige kommunale Abfallentsorgungssatzung - Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen (Satz 1). Der Anschluss- und Benutzungszwang kann auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränkt werden (Satz 2). In der kommunalrechtlichen Kommentierung für Mecklenburg-Vorpommern heißt es diesbezüglich:

„Diese Ausnahmetatbestände (auch Befreiungstatbestände) müssen in der Satzung der Gemeinde konkret definiert sein, um bei Gewährung im Einzelfall nicht auf Ermessensspielräume der Gemeindeverwaltung zu stoßen. Ausnahmeregelungen kommen immer dann in Betracht, wenn durch den Anschluss- und Benutzungszwang unzumutbare soziale Härten für den Betroffenen entstehen und damit dem beabsichtigten Zweck des Gemeinwohls nicht entsprechen, z. B. das Verlangen, Leitungsschlüsse bei großen Entfernungen legen zu lassen.“

Grundsätzlich sind jedoch persönliche und wirtschaftliche Gründe des Betroffenen in Form finanzieller Mehrbelastung allein nicht ausschlaggebend als zulässiger Ausnahmetatbestand, insbesondere dann nicht, wenn sie von allen oder von einem großen Teil der Verpflichteten geltend gemacht werden können. [...]

Ein Anspruch auf Ausnahme oder Befreiung kann einer zeitlich begrenzten Geltendmachung unterliegen. Ist dies satzungsmäßig vorgesehen, bedeutet das bei Vorliegen der dafür nachzuweisenden Voraussetzungen ein einklagbares Recht des Betroffenen.

Gesichtspunkte gegen die Festlegung einer Ausnahme können sachbezogene öffentliche Interessen jeder Art sein. Hierzu gehört auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Einrichtungen, der aber ausdrücklich nicht alleiniger Maßstab sein kann, vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 KV M-V.

Die für und gegen den Anschluss- und Benutzungszwang sprechenden öffentlichen und privaten Interessen sind gegeneinander abzuwägen.“³¹

An anderer Stelle führen die Autoren aus, dass von der kommunalverfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm des § 15 Abs. 2 KV-MV für den Bereich der Abfallentsorgung **nur unter eng auszulegenden Voraussetzungen** Gebrauch gemacht werden sollte. Hier sei eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang ausnahmsweise nur dann zulässig, wenn **außergewöhnliche und schwerwiegende Umstände** die Situation des Pflichtigen kennzeichnen würden und sich folglich die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs als **offensichtlich unzumutbar** erweisen würde.³²

31 Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) MV B-1/Bitto, 5. Ausnahmen (Befreiungen) S. 7 f.

32 Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) MV E-4a/Siemers - Seppelt, 9.5 Anschluss- und Benutzungszwang S. 205.

Nach Auffassung des **Oberverwaltungsgerichts für das Land Mecklenburg-Vorpommern** in einer Entscheidung vom 2. Oktober 2008 (Az.: 3 M 108/08) sei ein restriktiver Ansatz für Befreiungen insbesondere im Hinblick auf die **Funktion des Anschluss- und Benutzungszwangs** für die öffentliche Abfallentsorgung erforderlich. Diese gebiete es nämlich, in solidarischer Gemeinschaft aller örtlichen Grundstückseigentümer ohne eine Vielzahl von Befreiungen die gemeinsame Aufgabe der Abfallentsorgung im Bereich der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wirksam zu bewältigen. Das gelte auch für Zweitwohnungen oder andere Wohnungen, die nur zu geringen Zeiten genutzt würden, denn auch hier werde die **Vorhalteleistung Abfallbeseitigung** ganzjährig uneingeschränkt in Anspruch genommen und müsse vorgehalten werden.³³ Eine satzungsmäßig vorgesehene Befreiung käme nur in Betracht, wenn außergewöhnliche und schwerwiegende Umstände die Situation des Pflichtigen kennzeichnen würden und sich folglich die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs als offensichtlich unzumutbar erweisen würde. Diese Voraussetzungen lägen allein wegen des Innehabens einer Zweitwohnung oder einer anderen Wohnung, die nur zu geringen Zeiten genutzt werde, nicht vor.³⁴

Mit der Frage der Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang in Bezug auf die öffentliche Abfallentsorgung zugunsten eines Kleingartengrundstücks befasste sich das **Verwaltungsgericht Schwerin** in der bereits zuvor dargestellten Entscheidung. Eine solche Befreiung setze voraus, dass die einschlägige Abfallentsorgungssatzung diese Möglichkeit überhaupt eröffne. Wegen des auf dem Grundstück zur hinreichenden Überzeugung des Gerichts anfallenden entsorgungspflichtigen Abfalls zur Beseitigung sei nicht ersichtlich, dass ein solcher Anspruch bestünde. Dies gelte selbst dann, wenn die Kleingärtner allesamt ihren auf der Kleingartenanlage erzeugten **Abfall zur Beseitigung wieder mit nach Hause** nähmen und dort entsorgten. Ein derartiger "Mülltransport", möge er auch nur in begrenztem Umfang stattfinden, sei nicht hinnehmbar, zumal die Gefahr bestünde, dass sich der eine oder andere den Abfall zur Beseitigung transportierende Kleingärtner auf dem Heimweg dazu entschließen könnte, den Müll "wild" abzulegen.³⁵ Auf den klägerischen Einwand, den Mitgliedern von Kleingartenanlagen werde gebührenrechtlich eine **Doppelbelastung** auferlegt, die durch die räumliche Trennung zwischen Wohnung und Garten zustande komme, ging das Gericht nicht näher ein.

Nach Auffassung des **Verwaltungsgerichts Magdeburg** in der bereits oben vorgestellten Entscheidung bestehe für den Ausschluss vom Anschlusszwang einzelner Grundstücke - hier Kleingartenanlagen - an die öffentliche Abfallentsorgung, ohne dass dafür die satzungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen, kein sachlicher Grund im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG.³⁶

33 OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 2.10.2008, 3 M 108/08, zitiert nach juris - Rn. 46.

34 OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, ebd., Leitsatz.

35 VG Schwerin, Urteil vom 29.10.2009, 4 A 396/06 - zitiert nach juris, Rn. 41.

36 VG Magdeburg, Urteil vom 27.4.2021, 7 A 187/20 - zitiert nach juris, Leitsatz.

3.3. Rechtspflicht zur satzungsrechtlichen Einbeziehung?

Eine anders gelagerte Fragestellung ist hingegen die, ob der lokale Satzungsgeber - quasi im Umkehrschluss - rechtlich dazu verpflichtet ist, Kleingartengrundstücke in den Anschluss- und Benutzungszwang hinsichtlich der öffentlichen Abfallentsorgung einzubeziehen. Sofern ersichtlich war diese Fragestellung bisher noch nicht explizit Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung.

Grundsätzlich dürfte dem kommunalen Satzungsgeber im Rahmen seiner kommunalen Selbstverwaltung ein gewisser **Gestaltungsspielraum** zustehen, insbesondere um lokale Besonderheiten berücksichtigen zu können. Hierbei hat er sich aber an **höherrangigen Rechtsvorschriften des Landes- und des Bundesrechts** zu richten. Auch darf seine Satzungsregelung nicht zu einer Verletzung von **Grundrechten** führen.

Eine Nichteinbeziehung von Kleingartengrundstücken in den Anschluss- und Benutzungszwang zur öffentlichen Abfallentsorgung könnte sich zum einen in Ansehung der **restriktiven Vorgaben zu Ausnahmen und Befreiungen** als problematisch erweisen (vgl. zuvor unter Ziff. 3.2. dieses Sachstandes). Zum anderen könnte eine Nichteinbeziehung von Kleingartengrundstücken eine **Verletzung des Prinzips der Abgabengerechtigkeit** zulasten anderer Grundstückseigentümer bzw. zulasten der übrigen Gebührenschuldner zur Folge haben.

Das **Verwaltungsgericht Magdeburg** befand in jüngeren Entscheidungen wiederholt, dass es gegen das Prinzip der Abgabengerechtigkeit und damit gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, wenn der Satzungsgeber es bei der Kalkulation der Abfallgebühren willentlich unterlasse, **nach seiner eigenen Satzung normativ Anschlusspflichtige** nicht in den Kreis der tatsächlich zu berücksichtigenden Anschlusspflichtigen aufzunehmen und diese somit bei der Berechnung der Einwohnergleichwerte keinen Eingang fänden.³⁷ In den streitgegenständlichen Fällen waren die Kleingartengrundstücke bereits normativ dem Anschluss- und Benutzungszwang unterworfen, indes fehlte ihre Berücksichtigung auf Kostenebene und im Rahmen der Gebührenberechnung. Vor diesem Hintergrund befand das Verwaltungsgericht Magdeburg:

„Vorliegend besteht ein **defizitärer Anschlussgrad**, welcher sich zulasten der übrigen Gebührenschuldner auswirkt, da sich mit der Berücksichtigung der zum Anschluss verpflichteten Kleingartenanlagen der Einwohnergleichwert erhöhen würde, was wiederum zu einer Verminderung der von dem Einzelnen zu entrichtenden Grundgebühr zur Folge hätte. Eine derart erhebliche Ungleichbehandlung ist damit nicht gerechtfertigt und verstößt somit gegen das Prinzip der Abgabengerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG.“³⁸

Aus diesen Entscheidungen folgt jedenfalls nicht unmittelbar, dass der Satzungsgeber zu einer Satzungsregelung verpflichtet ist, welche Kleingartengrundstücke in den Anschluss- und Benutzungszwang der öffentlichen Abfallentsorgung einbezieht. Die Ausgangslage unterscheidet sich insofern von der Debatte auf kommunaler Ebene z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, als in den

37 VG Magdeburg, Urteil vom 27.4.2021, 7 A 187/20, zitiert nach juris - Leitsatz. VG Magdeburg, Urteil vom 15.8.2019, 7 A 228/18, zitiert nach juris - Leitsatz. VG Magdeburg, Urteil vom 19.9.2022, 7 A 660/20 MD, zitiert nach juris - Leitsatz. VG Magdeburg, Urteil vom 13.1.2022, 7 A 678/20 MD, zitiert nach juris - Leitsatz.

38 VG Magdeburg, Urteil vom 15.8.2019, 7 A 228/18, zitiert nach juris - Rn. 43. Hervorhebung nicht im Original.

vom Verwaltungsgericht Magdeburg zu entscheidenden Fällen ein Anschluss- und Benutzungszwang für Kleingartengrundstücke bereits auf Satzungsebene bestand.

Rückschlüsse aus diesen Entscheidungen ließen sich allenfalls mittelbar ziehen, nämlich anhand der **Argumentation eines „defizitären Anschlussgrades“**. Sofern sich ein Ausschluss oder eine Befreiung von Kleingartengrundstücken vom Anschluss- und Benutzungszwang - je nach Ausgestaltung und Kalkulation in der jeweiligen Abfallgebührensatzung - erheblich auf die **übrigen Gebührenschuldner** auswirken würde, könnte hieraus die Abgabengerechtigkeit zulasten der übrigen Gebührenschuldner verletzt sein. Dies dürfte neben der jeweiligen kommunalen Satzungslage auch maßgeblich von den konkreten Umständen vor Ort abhängen, u.a. von der Anzahl der Kleingartengrundstücke und ihrem Verhältnis zu den übrigen angeschlossenen und gebührenpflichtigen Grundstücke im betroffenen Entsorgungsgebiet.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass die Abfallentsorgungs- und Abfallgebührensatzung eines Landkreises, welche Kleingartengrundstücke aus ihren Anwendungsbereichen grundsätzlich ausklammern, im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens³⁹ rechtlichen Bedenken begegnen könnten. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der einhelligen Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit eines Anschluss- und Benutzungszwanges gegenüber Kleingartengrundstücken - auch im Hinblick auf das insofern nicht als verletzt angesehene Prinzip der Abgabengerechtigkeit.

39 Satzungen können im Wege des Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO vor dem Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern von denjenigen angegriffen werden, die geltend machen, in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.