

OVG Greifswald
30.10.2018
1 K 562/16

Abfallbeseitigungsrecht, hier: Gültigkeit der Abfallsatzung

1. Eine faktische oder mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung kann die Antragsbefugnis für eine Normenkontrolle nur unter bestimmten Voraussetzungen eröffnen, hier verneint für eine Liste von überlassungspflichtigen Bau- und Abbruchabfälle in einer Abfallsatzung.

2. Satzungen, mit denen die Art und Weise geregelt wird, mit der der Körperschaft die Abfälle zu überlassen sind, sind Maßnahmen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und haben sich daher an deren Grundsätzen, insbesondere an den Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auszurichten. Interessen von Zulieferern und/oder Entsorgern sind dagegen grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, soweit sie nicht in einem für verbindlich erklärten Abfallwirtschaftsplan aufgenommen worden sind.

KrWG § 15, § 16, § 17, § 22, § 31
VwGO § 91
Abf/AltlastG MV § 11
GG Art 14, Art 12, Art 2 Abs 1
VwGO § 47, § 42

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Rechtsstreits werden der Antragstellerin auferlegt.

Das Urteil ist im Kostenpunkt gegen Sicherheitsleistung in Höhe der Vollstreckungsschuld vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit der Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen vom 14. Dezember 2015 (Abfallsatzung – AbfS) i. d. F. der 1. Änderungssatzung vom 19. Dezember 2016 bzw. 9. Oktober 2017.

Der Antragsgegner ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für sein Gebiet. Er ist seit 1. Januar 2013 Gesellschafter der Ostmecklenburgisch-Vorpommerschen Verwertungs- und Deponie GmbH (OVVD GmbH). Weitere Gesellschafter sind der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und der Landkreis Vorpommern-Greifswald. Die Gesellschafter schlossen am 14. Dezember 2012 einen Vertrag über die Tätigkeit der Gesellschaft. In § 9 Abs. 1 Satz 1 des Vertrages (Anschluss- und Benutzungszwang) heißt es: „Die Gesellschafter verpflichten sich, alle im Rahmen ihrer Entsorgungspflicht aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz in der jeweils gültigen Fassung anfallenden und für die Entsorgungsanlagen der Gesellschaft und ihrer Tochtergesellschaften zugelassenen Müllarten dieser anzudienen.“ Durch § 9 Abs. 2 dieses Vertrages haben sich die Gesellschafter verpflichtet, zur Absicherung der Andienungspflicht entsprechende Satzungsregelungen zu erlassen. Die OVVD GmbH betreibt die im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte belegene Deponie R... Bei dieser Deponie handelt es sich um eine Deponie der Deponieklasse II mit einem Gesamtvolumen von 4,3 Millionen Kubikmetern. Diese Deponie ist auch zur Ablagerung von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen zugelassen.

Die Deponien des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Deponieklassen 0 bis III befinden sich

sämtlich außerhalb des Gebiets des Antragsgegners.

Die streitgegenständliche Abfallsatzung wurde am 14. Dezember 2015 beschlossen, am 17. Dezember 2015 vom Landrat des Landkreises Vorpommern-Rügen ausgefertigt und am 18. Dezember 2015 auf der Homepage des Antragsgegners im Internet veröffentlicht. Mit Bescheid vom 8. Juni 2016 stimmte das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern den Satzungen gemäß § 20 Abs. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) zu.

Bis zum 31. Dezember 2015 existierten im Gebiet des Antragsgegners die drei Entsorgungsgebiete „Hansestadt Stralsund“, „Landkreis Nordvorpommern“ und „Landkreis Rügen“ mit jeweils unterschiedlichen Abfallsatzungen. Nach § 3 Abs. 1 der Satzung über die Abfallwirtschaft der Hansestadt Stralsund i. V. m. Anl. 1 Ziff. 17 waren zahlreiche Bau- und Abbruchabfälle von der Abfallentsorgung ausgeschlossen (insgesamt 31 Abfallarten). Laut § 2 Abs. 3 der Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Nordvorpommern i. V. m. Anl. 1a Ziff. 17 unterlagen Bau- und Abbruchabfälle nur zu einem geringen Teil der Abfallentsorgung (insgesamt 6 Abfallarten). In der Satzung über die Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen im Landkreis Rügen waren gemäß § 5 der Satzung i. V. m. Anl. 1 Ziff. 17 33 Arten der Bau- und Abbruchabfälle von der Entsorgung ausgeschlossen. Seit dem 1. Januar 2016 sind diese Satzungen zunächst durch die streitgegenständliche Satzung des Antragsgegners vom 14. Dezember 2015 abgelöst worden, nach der gemäß § 4 Abs.1 i. V. m. Anl. Ziff. 17 einige Bau- und Abbruchabfälle von der Abfallentsorgung (insgesamt 16 Abfallarten) im Annahmekatalog in Form einer Positivliste verzeichnet und die übrigen ausgeschlossen waren.

Die Antragstellerin ist ein im Bereich der Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen tätiges Unternehmen. Sie ist der Auffassung, jedenfalls §§ 4 bis 6 und 18 i. V. m. Anhang 1 der Abfallsatzung (Abfallverzeichnisverordnung – AVV) seien unwirksam. Sie betreibt die DK I-Deponie in S., Landkreis Rostock. Für ihre DK I-Deponie Ra., Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, hat sie die Planfeststellung beantragt.

§ 4 AbfS regelt, welche Abfälle von der Abfallentsorgung ausgeschlossen sind, § 5 AbfS das Anschluss- und Benutzungsrecht sowie § 6 AbfS den Anschluss- und Benutzungszwang. § 18 AbfS listet die vom Landkreis zur Verfügung gestellten und genutzten Abfallentsorgungsanlagen auf.

Die Antragstellerin hat am 13. Dezember 2016 einen Antrag auf Normenkontrolle gestellt.

Am 19. Dezember 2016 hat der Kreistag des Antragsgegners die 1. Satzung zur Änderung der Abfallsatzung beschlossen, die am 21. Dezember 2016 vom Landrat des Landkreises Vorpommern-Rügen ausgefertigt und am 22. Dezember 2016 im Internet auf der Homepage des Antragsgegners bekannt gemacht worden ist. Mit der Änderungssatzung sind die §§ 4 bis 6 AbfS sowie die Anlage zur Abfallsatzung geändert worden. Die Änderungen bestehen im Wesentlichen darin, dass der Begriff „Abfallentsorgung“ durch den Begriff „Abfallwirtschaft“ ersetzt worden ist und die Anlage von einer „Positivliste“ (Annahmeliste) in eine „Negativliste“ (Ausschlussliste), die 23 Abfallarten umfasst, umgewandelt worden ist; die in der Anlage aufgeführten Abfallarten sind entsprechend geändert worden. § 4 Abs. 1 Satz 1 AbfS bestimmt seitdem, dass und welche Abfallarten von der Abfallentsorgung sowie dem Einsammeln und Befördern ausgeschlossen sind.

Nachdem dem Antragsgegner aufgefallen war, dass die Zustimmung des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie des Landes Mecklenburg-Vorpommern erst am 8. Juni 2016 und damit nach Beschlussfassung und Bekanntmachung der Abfallsatzung vom 14. Dezember 2015 erfolgt ist, hat der Kreistag des Antragsgegners unter dem 9. Oktober 2017 beschlossen, die streitgegenständliche Satzung (in der Fassung der 1. Änderungssatzung) rückwirkend zum 1. Januar 2016 (Abfallsatzung) bzw. zum 1. Januar 2017 (1. Änderungssatzung) noch einmal neu bekanntzumachen. Die Satzungen wurden am 1. Dezember 2017 vom Landrat ausgefertigt und am 7. Dezember 2017 verkündet; die 1. Änderungssatzung wurde allerdings ohne die in § 4 Abs. 1 AbfS genannte Anlage neu veröffentlicht.

Die Antragstellerin trägt zur Begründung ihres Normenkontrollantrages vor, die Abfallsatzung schreibe einen Entsorgungsweg für gering belastete mineralische Abfälle zu einer Deponie der Deponieklasse II vor, obwohl die Anlage abfallrechtlich aus mehreren Gründen keine zulässige Zielanlage für diese gering belasteten mineralischen Abfälle sei. Konkret beziehe sich dies auf bestimmte Bau- und Abbruchabfälle i. S. v. Kap. 17 AVV aus sonstigen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, die zur Beseitigung bestimmt seien. Die wirtschaftliche und politische Intention des Antragsgegners sei es, die Ausnutzung der bestehenden Deponiekapazitäten der Antragstellerin mit Abfällen aus dem Gebiet des Landkreises Vorpommern-Rügen zu erschweren und die Zulassung des geplanten Deponievorhabens der Antragstellerin zu verhindern.

Sie ist der Auffassung, der weitgehende Ausschluss von Abfällen des Kapitels 17 der AVV durch den jeweiligen vormaligen Satzungsgeber sei folgerichtig gewesen, da keine passenden Abfallentsorgungsanlagen in der Verantwortung des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betrieben worden seien. Diese Lücke hätte die Antragstellerin neben anderen Anbietern mit ihren vorgehaltenen Deponiekapazitäten der Deponieklasse (DK) I besetzt. Sie hätte sich überdies rechtzeitig darum gekümmert, Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Entsorgung von DK I-Abfällen in die Zukunft hinein zu sichern, indem sie die Planung einer neuen DK I-Deponie aufgenommen habe. Es seien im Verfahren drei Deponien zu unterscheiden: die DK I-Deponien S. und Ra. der Antragstellerin und die DK II-Deponie R. der OVVD GmbH, an der die Antragsgegnerin als Gesellschafterin beteiligt sei. Die OVVD GmbH gehe von der Einschätzung aus, wegen erheblicher Freikapazitäten jährlich bis zu 50.000 Mg DK I-Abfälle annehmen zu können, da für die Ablagerung der in Mecklenburg-Vorpommern anfallenden Abfälle, die auf einer DK II-Deponie zu beseitigen seien, bis 2021 Kapazitäten in einer Größenordnung von lediglich 1,6 Mio. Mg benötigt würden. Hingegen hätte die DK II-Deponie R. zu Beginn des Jahres 2014 über eine Restkapazität von über 2,78 Mio Mg verfügt. Die Motivation der OVVD bestehe erkennbar darin, diese Restkapazität alsbald auszunutzen. Es würden ganz gezielt Abfälle, die auf einer DK I- oder einer DK 0-Deponie entsorgt werden könnten, einer DK II-Deponie zugeführt, die für die Anlagerung solcher Abfälle gar nicht vorgesehen sei und obgleich die Entsorgung aller landkreisweit anfallenden deponierungsbedürftigen Abfälle allein auf der DK II-Deponie des Antragsgegners der abfallrechtlichen Vorgabe zur entstehungsnahen Deponierung von Abfällen zur Beseitigung widerspreche. Zudem greife die Änderung der Satzung in den Bedarfsnachweis der Antragstellerin ein, den diese im laufenden Planfeststellungsverfahren für die DK I-Deponie Ra. entsprechend der Forderung der Planfeststellungsbehörde zu führen habe, was mit der Satzungsänderung auch bezweckt sei.

Die neue Abfallsatzung bewirke einen Totalumbau der Entsorgungslandschaft für schwach und mäßig belastete Bau- und Abbruchabfälle zur Beseitigung, die vorher satzungsrechtlich von einer Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gerade ausgeschlossen gewesen seien. Die Abfallsatzung statuiere Überlassungs- und Andienungspflichten für den ganz überwiegenden Teil der im Gebiet des Antragsgegners anfallenden Beseitigungsabfälle einschließlich der Bau- und Abbruchabfälle und führe diese Abfälle der Deponie R. der OVVD GmbH zu, die als Anlage der Deponieklasse II für die Beseitigung höher belasteter Abfälle vorgesehen sei. Die neue Satzungslage wirke sich finanziell spürbar auf das Geschäft der Antragstellerin aus, da Abfallentsorgungsanlagen, die in § 18 AbfS nicht genannt seien, Bau- und Abbruchabfälle nicht mehr annehmen dürften. Mit diesem Abfallstrom hätte die Antragstellerin einen bedeutenden Anteil ihres Umsatzes erzielt. Der 2015 bestehende Umsatzanteil für diese Abfälle von 24 % marginalisiere sich unter der neuen Satzungslage auf 1 bis 2 %. Im Landkreis Vorpommern-Rügen stünden Bauabfälle maßgeblich aus Großbaustellen heraus zur Deponierung an. Dies betreffe insbesondere die Großbaustellen „B 96 auf Rügen (DEGES)“, „BAB A 20- Dammabsackung bei Tribsees (DEGES)“, „Kdf-Gebäude in Prora“, aus denen einige Tausend Tonnen Boden und Bauschutt zur Beseitigung abgefahren worden seien. Diese und weitere große Mengen an Bau- und Abbruchabfällen gingen an der Antragstellerin und an ihren hierfür geeigneten und abfallrechtlich vorgesehenen DK I-Deponien vorbei, weil der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft des Antragsgegners seit Mitte 2016 die Vorhabenträger wie die DEGES und die DB auf die Andienungspflicht hinweise und Bußgelder androhe.

Bereits unter dem 23. November 2011 habe die Antragstellerin die Zulassung der Errichtung und

des Betriebs der DK I-Deponie Ra. beantragt. Im laufenden Planfeststellungsverfahren sei der Antragstellerin abverlangt worden, Nachweise zum sogenannten Bedarf vorzulegen und ständig zu aktualisieren. Nach der Erlasslage sei der Bedarfsnachweis durch Vorlage von Entsorgungsverträgen mit genau bestimmten Mengen von DK I-Abfällen auf der geplanten Deponie zu erbringen. Die Fachbehörde habe danach zu prüfen, ob die gemeldeten Abfälle nicht Gegenstand von bestätigten Bedarfsgründen anderer Deponien oder Gegenstand anderer abfallrechtlicher Zulassungsverfahren seien, ob für die Antragstellerin künftig Zugriffsmöglichkeiten auf die benannten Abfälle bestehen könnten oder ob für die gemeldeten Abfälle keine anderweitigen zumutbaren Beseitigungsmöglichkeiten längerfristig zur Verfügung stünden. Die Antragstellerin habe die Befürchtung, dass die streitgegenständlichen neuen Satzungsbestimmungen gravierende Auswirkungen auf den von ihr verlangten Bedarfsnachweis hätten, weil die Zulassungsbehörde oder das Landesamt für Umweltschutz, Naturschutz und Geologie (LUNG) die vorgelegten Bedarfsmeldungen mit Verweis auf den Entzug der Abfälle über die zwangsweise Zuweisung zu der OVVD-DK II-Deponie R. weiter zusammenstreiche. Das LUNG sei der Frage nachgegangen, ob bestimmte Abfälle nicht nur auf einer DK I-Deponie angelagert werden könnten, sondern ob – zumindest in Havariefällen – auch eine Beseitigung auf der der DK II-Deponie R. in Betracht komme. Das LUNG habe dabei im Sinne der Rechtsauffassung der Antragstellerin Stellung genommen. Durch die Förderung der in kommunaler Hand befindlichen falschen Deponie solle der Antragstellerin gezielt die Geschäftsgrundlage entzogen werden.

Der Antrag sei zulässig. Die von der Normenkontrolle ursprünglich nicht angegriffenen Normen der Satzung seien eigenständig lebensfähig und damit abtrennbar. Die Antragstellerin sei privates Entsorgungsunternehmen und Betreiberin der DK I-Deponie S., die über § 18 AbfS von dem Abfallwirtschaftsregime für DK I-Abfälle im Gebiet des Antragsgegners ausgeschlossen sei. Daher sei die Antragstellerin rechtlich betroffen. Es reiche aus, dass sie durch die Satzung in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen sei. Die Beschneidung von Verdienstmöglichkeiten durch die Reduzierung der einer Entsorgungsanlage zugewiesenen Abfälle stelle eine Rechtsverletzung dar. Sie sei dadurch in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, der durch Art. 14 GG geschützt sei, betroffen, da die Auftragsumsätze um über 90 % reduziert würden. Der Kundenstamm, der durch die Zuweisung der Bau- und Abbruchabfälle an die Deponie R. wegbreche, stelle ein vermögenswertes Recht i. S. v. Art. 14 GG dar. Mit dieser Zuweisung werde in den Schutzbereich des Grundrechts eingegriffen. Außerdem werde in das Recht der Antragstellerin auf wirtschaftliche Wettbewerbsfreiheit und damit in den Schutzbereich von Art. 12 GG eingegriffen. Eine Veränderung der Wettbewerbslage durch Wettbewerbsbeeinflussung der öffentlichen Hand löse einen Schutz zugunsten des Unternehmens aus. Hier weise die Satzung den Abfallstrom gezielt einer bestimmten Entsorgungseinrichtung, der Deponie R., zu. Diese Zuweisung folge nicht aus Bundesrecht, sondern sei eine Entscheidung des Satzungsgebers. Die Einbeziehung der Bau- und Abbruchabfälle in den Kreis der andienungspflichtigen Abfälle in der Abfallsatzung stelle einen – zumindest konkludenten – Widerruf des Ausschlusses von der Entsorgung gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG dar. Da § 17 AbfS bestimme, dass die andienungspflichtigen Abfälle den in § 18 genannten Entsorgungseinrichtungen anzudienen seien, habe § 18 Abs. 2 AbfS normativen Charakter und Gehalt. Ohne diese Vorgabe könne die Antragstellerin die Beseitigung der Bau- und Abbruchabfälle vornehmen. Bei einem Widerruf des Ausschlusses seien bei der Ausübung des Ermessens die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen.

Bei einem Wegfall der vom Normenkontrollantrag zunächst umfassten Satzungsbestimmungen wären die Kunden der Klägerin frei, die Antragstellerin zur Beseitigung von Bau- und Abbruchabfällen im Entsorgungsgebiet zu beauftragen.

Schließlich sei die Antragstellerin in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG betroffen, da sie Bau- und Abbruchabfälle nicht mehr frei akquirieren könne.

Die Antragsbefugnis sei gegeben. Die Darlegung einer Grundrechtsverletzung am Maßstab des Bundesverfassungsgerichts werde im Rahmen der Antragsbefugnis nach § 47 VwGO nicht verlangt. Es seien keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 VwGO. Die Möglichkeit einer Verletzung der Antragstellerin in ihren subjektiven Rechten aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2

Abs. 1 GG sei gegeben. Zum geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gehöre der Kundenstamm und alles, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebs ausmache. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ergebe sich zum Einen daraus, dass die Antragstellerin Betreiberin der DK I-Deponie in Strahlendorf sei, auf der – auf der Grundlage langjähriger vertraglicher Beziehungen – in erheblichem Umfang Bau- und Abbruchabfälle zur Beseitigung angenommen werden sollten, die nach der streitgegenständlichen Satzung der DK II-Deponie R. der OVVD GmbH zuzuführen seien. Die Antragstellerin habe die Planfeststellung für die Erweiterung ihrer Deponie beantragt. Zum anderen habe sie die Planfeststellung für die DK I-Deponie Ra. beantragt, auf der in erheblichem Umfang Bau- und Abbruchabfälle zur Beseitigung angenommen werden sollen, die nach der streitgegenständlichen Satzung der DK II-Deponie R. der OVVD GmbH zuzuführen seien. Die Antragstellerin habe in dieses Planfeststellungsverfahren seit fast sieben Jahren ca. 600.000 Euro investiert. Die Investitionen seien im Vertrauen auf die Vorgängersatzungen erfolgt und gehörten zum Bestand des Betriebes und dessen wirtschaftlichem Wert.

Wenn der Senat der Auffassung sei, dass infolge der Unwirksamkeit der im Antrag genannten Vorschriften weitere Vorschriften oder die gesamte Satzung wegen eines untrennbaren Regelungszusammenhangs keinen Bestand haben könne, werde er diese ebenfalls für unwirksam erklären, was insbesondere für § 26 Abs. 2 AbfS gelte. Eine Regelung auf Satzungsebene sei nicht entbehrlich, sondern zwingend, um die Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG zu konkretisieren. Im Falle der Unwirksamkeit der §§ 4 bis 6 und 18 AbfS würden entsprechende Regelungen im Bereich des Antragsgegners fehlen, wenn nicht die Abfallsatzungen der früheren Landkreise fortgälten, wie dies § 21 Landkreisneuordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LNOG M-V) anordne. Bei § 17 AbfS liege ein enger Regelungszusammenhang mit dem im Antrag ausdrücklich genannten § 18 AbfS vor. Hinzukomme, dass die Normenkontrolle keinen Antrag erfordere, der sich auf einzelne Bestimmungen einer Rechtsnorm beziehe. Es genüge eine einfache Bezeichnung der Satzung. Im Übrigen gelte § 86 Abs. 3 VwGO. Auch sei aufgrund des Neuerlasses (Beschlussfassung vom 9. Oktober 2017) und der Neubekanntmachung der Satzungen die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO wieder offen.

Der Antrag sei auch begründet. Die Abfallsatzung verstoße in wesentlichen Teilen gegen höher-rangige abfallrechtliche Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) und der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (AbfRRL). Der Normenkontrollantrag richte sich dagegen, dass der Abfallstrom der Bau- und Abbruchabfälle kraft Satzung der falschen Deponie zugewiesen werde. Es könne abfallrechtlich nicht angehen, dass mineralische Bau- und Abbruchabfälle mit erzwungenen Langstreckentransporten und den damit einhergehenden Belastungen für Umwelt und Gesundheit, Infrastruktur und Ressourcen aufgrund sachfremder Erwägungen satzungsrechtlich der falschen Deponie zugeführt werden müssten, deren aufwendiger Ausbauzustand auf eine ganz andere Qualität von Abfällen abziele. Hiermit werde gegen die Grundpflicht der Allgemeinwohlverträglichkeit der Abfallbeseitigung nach § 15 Abs. 2 KrWG verstoßen. Da in § 18 Abs. 2 Nr. 1 AbfS allein die Deponie R. der OVVD GmbH genannt werde, führe die Abfallsatzung für die Abfallgruppe der Bau- und Abbruchabfälle dazu, dass DK I-Abfälle hoheitlich einer Ablagerung auf knapp bemessenem DK II-Deponieraum zugewiesen würden, wodurch das Regel-Ausnahmeverhältnis ins Gegenteil verkehrt würde. Das begrenzte Deponievolumen sei indessen sorgsam zu bewirtschaften und für den Ablagerungsfall von DK II-Abfällen zu schonen.

Die Grundpflicht der Allgemeinwohlverträglichkeit werde durch die Verordnung über Deponien und Langzeitlager (DepV) konkretisiert, die auf der Ermächtigungsgrundlage in § 16 Abs.1 Nr. KrWG beruhe. Die DepV sehe die Differenzierung in verschiedene Deponieklassen von DK 0 bis IV vor. Die Deponien der Klassen I und II unterschieden sich in erster Linie über die jeweils abzulagernden Abfälle und deren Auslaugverhalten, wobei auf einer DK II-Deponie Abfälle gelagert werden dürften, die ein deutlich höheres Schadstoffinventar aufwiesen. Die von der Satzung vorgenommene Zuweisung von DK I-Abfällen auf eine DK II-Deponie sei nicht zweckmäßig und stehe daher nicht im Einklang mit dem Wohl der Allgemeinheit. Die technischen Standards der Deponie DK II weise für DFK I-Abfälle technisch überdimensionierte Standards auf. Es vergrößere sich der Druck in Richtung (Schein-)Verwertung von mineralischen Abfällen, da ein finanzieller Anreiz entstehe,

auch ungeeignete Abfallströme in wenig geeignete oder ungeeignete Verwertungsmaßnahmen zu lenken. Zudem stelle das vorhandene Deponievolumen der Deponieklasse II eine langfristig zu nutzende, wertvolle Ressource für die Ablagerung von höher belasteten Abfällen dar. Das OVG Lüneburg habe bestätigt, dass DK I-Abfälle nicht regelfallartig einer DK II-Deponie zugeführt werden dürften. Das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern habe ebenfalls zum Ausdruck gebracht, dass DK I-Abfälle im Einklang mit der Regelvorgabe der DepV auch auf einer DK I-Deponie zu entsorgen seien. Kehrseite der Überlassungspflicht für Abfälle zur Beseitigung sei nach § 20 Abs. 1 KrWG die damit einhergehende Pflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgers, die Abfälle auch ordnungsgemäß zu entsorgen. Stelle ein öffentlich-rechtlicher Entsorger Ablagemöglichkeiten für Abfälle zur Beseitigung zur Verfügung, so unterliege er den gleichen Grundpflichten wie die originären Abfallerzeuger und -besitzer. Dazu gehöre, dass Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen nach Maßgabe der Vorgaben in §§ 15, 16 KrWG zu beseitigen seien. An die dort niedergelegten Anforderungen sei der Antragsgegner daher gebunden. Deren Vorgaben zum „Wie“ der Abfallentsorgung von mäßig belasteten Bau- und Abbruchabfällen zur Beseitigung verfehle die Abfallsatzung, indem sie schwach und mäßig belasteten DK 0- und DK I-Abfälle einer DK II-Deponie und damit der abfallrechtlich falschen Deponie zuweise.

Auch bestehe ein öffentliches Interesse an privater Abfallentsorgung, was ebenfalls ein Allgemeinwohlbelang sei.

Hinzu trete, dass die Deponie R. von ihrer Entfernung ungünstig gelegen sei, wodurch gegen das Prinzip der entstehungsnahen Abfallbeseitigung (Näheprinzip) des § 15 Abs. 2 KrWG verstoßen werde. Das Gebot der entstehungsnahen Abfallentsorgung ergebe sich aus Art. 16 Abs. 3 AbfRRL und finde seine unmittelbare Umsetzung in § 15 Abs. 2 Nr. 4 KrWG. Das Näheprinzip enthalte eine geographische und eine Eignungskomponente, zwischen denen ein Ausgleich zu finden sei. Nach dem Abfallwirtschaftsplan M-V vom 15. April 2008 sollten die Entsorgungsanlagen durch wegfallende Langstreckentransporte von Abfällen zur Minimierung der Umweltbelastung beitragen.

Beim Widerruf des Ausschlusses von der Entsorgung gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG habe der Satzungsgeber kein Ermessen ausgeübt. Zudem fehle es an der Zustimmung der zuständigen Abfallbehörde zur Widerrufsentscheidung. Der Antragsgegner habe auch keinen der hier aufgeführten Gesichtspunkte zur Fehlerhaftigkeit der Satzung bei Ausübung seines Satzungsermessens eingestellt. Auch wenn es sich um eine Neuregelung gehandelt hätte, hätte der Antragsgegner folgende Gesichtspunkte in seine Ermessenserwägungen einstellen müssen: (Allgemein-)Interesse an Ablagerung von DK I-Abfall auf der abfallrechtlich „richtigen“ Deponie, technisch höhere Ausstattung von Deponien der Klasse II als für DK I-Abfälle erforderlich, daraus resultierende höhere Preise für die Abfallerzeuger, Vergrößerung des Drucks in Richtung (Schein-)Verwertung von mineralischen Abfällen, Deponievolumen der Klasse II als langfristig zu nutzende, wertvolle Ressource für die Ablagerung von höher belasteten Abfällen, Näheprinzip, Transporte/Umweltbilanz. Daran fehle es.

Die angegriffenen Normen seien auch deswegen rechtswidrig, weil die Abfallsatzung in ihrer hinter der bloßen Konzeption stehenden Zielsetzung und Motivation nicht dem Zweck entspreche, den der Gesetzgeber mit der Ermächtigungsgrundlage in §§ 17, 20 KrWG verfolge. Die Antragstellerin habe den Eindruck, dass die Abfallsatzung in ihrer Konzeption für mäßig belastete Bau- und Abbruchabfälle darauf abziele, ihr bereits fortgeschrittenes Zulassungsverfahren für eine neue DK I-Deponie in Ra. zu erschweren und zu behindern. Die Antragstellerin fürchte, dass die geänderte Satzungslage dazu führe, dass DK I-Abfälle zur Beseitigung, soweit sie dem Anwendungsbereich der AbfS unterfielen, nunmehr aus der Darlegung ihres Bedarfs für die geplante DK- I-Deponie Ra. herausgerechnet würden.

§§ 17, 20 KrWG ließen es mit ihrer Bezugnahme auf die Grundpflicht der Allgemeinwohlverträglichkeit nicht zu, dass DK I-Abfallströme regelfallartig einer DK II-Deponie zugewiesen würden.

Die Überlassungspflicht und der Widerruf des Ausschlusses seien im Lichte von Art. 14 Abs. 1 GG

auszulegen. Hierbei sei insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Ausweislich des Abfallwirtschaftsplans M-V leiste die Antragstellerin einen herausragenden Beitrag zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit von DK-I-Bauabfällen in Mecklenburg-Vorpommern. Demgegenüber trage der Antragsgegner keinen wichtigen, den Eingriff in den Gewerbebetrieb rechtfertigenden Grund vor.

Die Antragstellerin hat zunächst angekündigt zu beantragen, §§ 4 bis 6, 18 i. V. m. Anhang 1 der Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen – Abfallsatzung – vom 17. Dezember 2015 des Antragsgegners für unwirksam zu erklären. Mit Schriftsatz vom 12. September 2018 hat die Antragstellerin klargestellt, dass sich der Normenkontrollantrag gegen die streitgegenständliche Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen i. d. F. der 1. Satzung zur Änderung der Satzung richte, auch soweit sie mit Beschluss des Kreistages vom 9. Oktober 2017 mit identischem Inhalt rückwirkend zum 1. Januar 2016 (Abfallsatzung) bzw. zum 1. Januar 2017 (1. Änderungssatzung) neu erlassen und neu bekannt gemacht worden sei.

In der mündlichen Verhandlung vom 19. September 2018 hat die Antragstellerin nunmehr beantragt,

die Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen – Abfallsatzung – vom 17. Dezember 2015 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom Oktober 2017 für unwirksam zu erklären,

hilfsweise, die §§ 4 bis 6, 17, 18, 26 i. V. m. Anhang 1 der Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen – Abfallsatzung – vom 17. Dezember 2015 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 9. Oktober 2017 für unwirksam zu erklären,

hilfsweise, §§ 4 bis 6, 18 i. V. m. Anhang 1 der Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen – Abfallsatzung – vom Dezember 2015 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 9. Oktober 2017 für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Der Antragsgegner ist der Auffassung, der Normenkontrollantrag sei unstatthaft, da es am Rechtsschutzbedürfnis fehle und die Antragstellerin nicht antragsbefugt sei.

Eine Auslegung des Begehrens der Antragstellerin nach dem tatsächlich geäußerten Parteiwillen ergebe, dass sie sich gegen die bundesrechtlichen Vorschriften §§ 17, 22 KrWG richte. Was die Antragstellerin durch den Normenkontrollantrag verhindern wolle, sei, dass der Antragsgegner die OVVD GmbH mit der Beseitigung von gegenüber dem Antragsgegner überlassungspflichtigen mineralischen Bau- und Abbruchabfällen beauftrage. Die Möglichkeit, Dritte mit der Entsorgung von Abfällen zu beauftragen, sei aber kein aus der Abfallsatzung, sondern ein aus § 22 Satz 1 KrWG resultierendes Recht, das als Bundesrecht nicht nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO justiziabel sei.

Mit der Erklärung der Ungültigkeit der §§ 4 – 6, 18 Abs. 2 Nr. 1 AbfS wäre der Antragstellerin nicht gedient, da auch ohne diese Vorschriften die bundesrechtliche Überlassungspflicht bestünde und es dem Antragsgegner weiterhin nach § 22 Satz 1 KrWG freistünde, die OVVD mit der Entsorgung der ihm zu überlassenden Abfälle zu beauftragen. Somit fehle es an einem Rechtsschutzbedürfnis. Das Begehren der Antragstellerin sei letztlich darauf gerichtet, dass die fraglichen Abfälle zur Beseitigung durch Satzungsregelung nach § 20 Abs. 2 Satz 2 KrWG von der Entsorgung durch den Antragsgegner ausgeschlossen würden, damit sie der Antragstellerin zur Entsorgung auf ihrer Deponie von den Abfallentsorgern überlassen werden könnten. Die Normenkontrolle vor dem OVG sei aber kein Rechtsbehelf, um den Antragsgegner zum Beschluss einer Satzungsregelung zu ver-

pflichten. Dass die Antragstellerin kein Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag habe, zeige sich auch daran, dass im Falle der Aufhebung der angegriffenen Satzungsregelungen § 17 AbfS fortgelten würde, so dass der Antragstellerin mit der Aufhebung des lediglich deklaratorischen § 18 Abs. 2 AbfS nicht gedient wäre.

Eine Widerrufsentscheidung nach § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG durch die angefochtenen Satzungsregelungen sei nicht erfolgt. Im ehemaligen Entsorgungsgebiet des Landkreises Rügen könne eine solche schon deswegen nicht erfolgt sein, weil dort Bau- und Abbruchabfälle nicht von der Entsorgung ausgeschlossen gewesen seien. Bei der Aufhebung der Ausschlussregelungen in den Vorgängersatzungen handele es sich nicht um eine Änderung einer bestehenden Regelung, sondern um eine einheitliche Neuregelung im gesamten Satzungsgebiet. Die zunächst fortgeltenden Vorgängersatzungen seien durch § 26 Abs. 2 der streitgegenständlichen Satzung, der nicht Gegenstand des Normenkontrollantrags sei, aufgehoben worden. Auch sei § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG lex specialis zu § 49 VwVfG und damit zur Regelung des Widerrufs rechtmäßiger Verwaltungsakte. Die Regelung der Entsorgungspflicht durch Satzung stelle keinen Widerruf durch Verwaltungsakt dar.

Bei einem Wegfall der vom Normenkontrollantrag umfassten Satzungsbestimmungen wären die Kunden der Antragstellerin nicht frei, die Antragstellerin zur Beseitigung von Bau- und Abbruchabfällen im Entsorgungsgebiet zu beauftragen. § 26 Abs. 2 AbfS, mit dem die Vorgängerregelungen aufgehoben worden seien, sei nicht mit der Normenkontrolle angegriffen worden und könnte das auch nicht mehr. Der Wegfall der angegriffenen Satzungsregelung hätte daher lediglich zur Folge, dass die in § 17 KrWG normierte bundesrechtliche Überlassungspflicht greife, die einen Ausschluss mineralischer Bau- und Abbruchabfälle gerade nicht vorsehe.

Auch habe die Antragstellerin nicht hinreichend deutlich gemacht, durch die angegriffenen Satzungsregelungen in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Eine Beeinträchtigung grundrechtlicher Gewährleistungsgehalte erscheine nicht als möglich. Mit den Satzungsregelungen greife der Antragsgegner nicht unmittelbar in die Eigentums-, Berufs- bzw. allgemeine Handlungsfreiheit ein. Es fehle an der Finalität des Grundrechtseingriffs. Mit den angegriffenen Regelungen würden lediglich allgemeingültig für das gesamte Entsorgungsgebiet die ausgeschlossenen Abfälle festgelegt, die bundesgesetzlichen Regelungen im KrWG wiedergegeben und konkretisiert und die vom Antragsgegner zur Verfügung gestellten und genutzten Abfallentsorgungsanlagen benannt. Grundrechtspositionen der Antragstellerin würden hierdurch nicht unmittelbar beeinträchtigt. Die Antragstellerin gehöre nicht zu den Adressaten der Regelung, sondern sei allenfalls mittelbar betroffen. Die Vorgaben zu den Abfallarten, dem Anschluss- und Benutzungsrecht bzw. -zwang und die Aufzählung der Abfallentsorgungsanlagen nähmen keinen direkten Einfluss auf die Berufsausübung bzw. die eigentumsrechtlich geschützten Positionen der Antragstellerin. § 18 Abs. 2 AbfS gebe lediglich nachrichtlich einen Sachverhalt wieder, habe aber keinen normativen Inhalt.

Die Antragstellerin könne eine mögliche Rechtsverletzung auch nicht aufgrund einer mittelbaren oder faktischen Grundrechtsbeeinträchtigung durch die angegriffenen Satzungsregelungen herleiten. Mengenveränderungen bei den zu entsorgenden Abfällen und damit einhergehende wirtschaftliche Auswirkungen für private Entsorgungsfirmen stellten allenfalls mittelbare Nachteile dar, nicht aber eine Verletzung von Rechten. Mittelbare und faktische Grundrechtsbeeinträchtigungen würden eine Antragsbefugnis nur auslösen, wenn sie von staatlicher Seite final und grundrechtsspezifisch erfolgen würden, was in der Regel nur der Fall sei, wenn der Staat zielgerichtet Rahmenbedingungen verändere, um zulasten bestimmter Unternehmen einen im öffentlichen Interesse gewünschten Erfolg herbeizuführen. Anderenfalls handele es sich lediglich um gesellschaftliche Rahmenbedingungen, deren Dynamik der Unternehmer stets in Rechnung stellen müsse. Weder der Antragsgegner noch die Vorgänger-Landkreise hätten mit der Antragstellerin zu irgendeinem Zeitpunkt Vereinbarungen geschlossen, durch die sich der Antragsgegner oder seine Rechtsvorgänger verpflichtet hätten, für eine Auslastung der bestehenden Deponie der Antragstellerin Sorge zu tragen. Es habe auch kein Verhalten des Antragsgegners oder seiner Rechtsvorgänger gegeben, die ein entsprechendes Vertrauen der Antragstellerin hätten begründen können. Die Deponie S. der

Antragstellerin sei auch nicht ausschließlich für Abfälle aus dem Gebiet des Antragsgegners zugelassen, sodass die Antragstellerin ungehindert von den angefochtenen Satzungsbestimmungen ihre bestehende Deponie betreiben und nicht überlassungspflichtige Abfälle aus anderen Entsorgungsgebieten akquirieren könne.

Der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG sei bereits nicht eröffnet. Zwar zähle der Kundenstamm regelmäßig zu dem, was den wirtschaftlichen Wert des Betriebes in seiner Konkretetheit ausmache. Ob es sich bei dem Kundenstamm um eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition handle, sei anhand der konkreten Umstände im Einzelfall, namentlich den gesetzlichen Regelungen, die für die Antragstellerin maßgeblich waren, zu bestimmen, da der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums bestimme. Da die Antragstellerin ihre Tätigkeit vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Überlassungspflicht ausübe, habe sie damit rechnen müssen, dass der Ausschluss bestimmter Abfälle von der Entsorgung bei Wegfall der Voraussetzungen des § 20 Abs. 2 KrWG keinen Bestand haben werde und der Satzungsgeber durch Änderung der Abfallsatzung wesentliche Parameter der öffentlichen Abfallentsorgung verändern könne. Eigentumspositionen wie der Kundenstamm würden daher dann keine schützenswerte Rechtsposition darstellen, wenn der Satzungsgeber in rechtlich zulässiger Weise von einer gesetzlichen Kompetenz Gebrauch gemacht habe. Der Antragsgegner habe in rechtlich zulässiger Weise von seiner ihm durch § 92 Abs. 1 Satz 1 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) verliehenen Kompetenz Gebrauch gemacht, sodass sich die Antragstellerin nicht auf die Schutzwürdigkeit ihres Kundenstamms im Rahmen ihres eingerichteten und ausgeübten Gewerbetriebs berufen könne.

Jedenfalls habe die Antragstellerin nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass mit den angegriffenen Satzungsnormen ein verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff vorliegen könne. Es fehle an der erforderlichen zielgerichteten Veränderung von Rahmenbedingungen, um zulasten bestimmter Unternehmen einen im öffentlichen Interesse gewünschten Erfolg herbeizuführen. Der Antragsgegner habe keiner gesetzlichen Pflicht unterlegen, die wirtschaftlichen Belange und Interessen der Antragstellerin bei der Aufstellung der Abfallsatzung zu berücksichtigen. Die Rechtmäßigkeit von Satzungen zur Regelung der Abfallentsorgung und -beseitigung bemesse sich ausschließlich an den im KrWG getroffenen Vorgaben und somit an öffentlichen Allgemeinwohlinteressen. Die Interessen der im Entsorgungsgebiet tätigen Entsorgungsunternehmen stellten keine vom Satzungsgeber zu berücksichtigenden Interessen dar. Dass die Antragstellerin einen Teil ihres Kundenstamms verloren habe und Umsatzeinbußen zu verzeichnen habe, stelle lediglich eine mit der Aufstellung der Abfallsatzung reflexartig einhergehende Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen dar. Da der Satzungsgeber die Rahmenbedingungen mit Satzungserlass ausschließlich aus Gründen des Allgemeinwohls verändert habe, könne eine mittelbare oder faktische Grundrechtsbeeinträchtigung auch nicht hinsichtlich der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 oder Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitet werden.

Da sämtliche von der Antragstellerin angeführten abfallrechtlichen Vorschriften keine subjektiven Rechte von Entsorgungsunternehmen begründen würden, könne die Antragstellerin auch nicht geltend machen, durch die Satzungsregelungen in einfach-gesetzlichen subjektiven Rechten verletzt zu sein.

Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet. Die angefochtenen Satzungsvorschriften verstießen nicht gegen höherrangiges Bundes- oder Landesrecht. Dies wird im Einzelnen ausgeführt.

Die Beteiligten haben durch Erklärungen vom 4. Oktober 2018 bzw. 29. Oktober 2018 auf die Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung verzichtet.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge sowie auf die Gerichtsakte und den Inhalt der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 19. September 2018 verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Senat durfte ohne weitere mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten hierzu ihr Einverständnis erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

A. Der Normenkontrollantrag hat sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag keinen Erfolg. Er ist bereits unzulässig.

Antragsgegenstand ist, nach den am 12. September 2018 angekündigten und in der letzten mündlichen Verhandlung am 19. September 2018 gestellten Anträgen, die vollständige Satzung über die Abfallwirtschaft im Landkreis Vorpommern-Rügen – Abfallsatzung – vom 14. Dezember 2015 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 9. Oktober 2017. Soweit die Antragstellerin bei Erhebung ihres Normenkontrollantrages nur die §§ 4 bis 6 und 18 i. V. m. Anhang 1 der Abfallsatzung vom 14. Dezember 2015 als Antragsgegenstand bezeichnet hat, handelt es sich um eine Antragsänderung. Diese Antragsänderung ist sachdienlich und daher gemäß § 91 VwGO zulässig, weil das Gericht jetzt eine weitreichendere Entscheidung treffen kann. Die Entscheidung des Gerichts bezieht auch die Neuverkündung der Ausgangssatzung sowie die am 22. Dezember 2016 bzw. nochmals am 7. Dezember 2017 verkündete 1. Änderungssatzung mit ein; die Normenkontrolle umfasst jetzt die gesamte Satzung.

a) Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO für den erweiterten Antrag bzw. auch schon für die ursprüngliche Normenkontrolle ist eingehalten worden. Die am 13. Dezember 2016 gegen die Ausgangssatzung erhobene Normenkontrolle wahrt die Jahresfrist, weil die Satzung (erst) am 18. Dezember 2015 verkündet worden ist.

Zudem sind am 7. Dezember 2017 eine Neubekanntmachung der Ausgangssatzung sowie die Neubekanntmachung der 1. Änderungssatzung erfolgt; bereits am 12. September 2018 ist der erweiterte Normenkontrollantrag rechtshängig geworden.

b) Der Antrag ist auch statthaft. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners ergibt eine Auslegung des Begehrens der Antragstellerin nach dem tatsächlich geäußerten Parteiwillen, dass sie sich gegen Vorschriften der Abfallsatzung, und nicht gegen die bundesrechtlichen Vorschriften §§ 17, 22 KrWG richtet. Zwar ist zutreffend, dass die Antragstellerin durch den Normenkontrollantrag letztlich verhindern will, dass der Antragsgegner die OVVD GmbH mit der Beseitigung von gegenüber dem Antragsgegner überlassungspflichtigen mineralischen Bau- und Abbruchabfällen beauftragt. Zutreffend ist auch, dass die Möglichkeit, Dritte mit der Entsorgung von Abfällen zu beauftragen, bereits ein aus § 22 Satz 1 KrWG resultierendes Recht des Entsorgungsträgers ist, das als Bundesrecht nicht nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO justiziabel ist. Gemäß § 22 Satz 1 KrWG können die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. Das Klagebegehren im vorliegenden Fall ist nach dem insoweit eindeutigen Antrag auf die Aufhebung der Abfallsatzung gerichtet. Rechtlich unerheblich ist, welche Motive die Antragstellerin zu ihrem Normenkontrollantrag bewogen haben und ob sie sich von dem Normenkontrollantrag noch die Erreichung weiterer Ziele verspricht.

c) Der Antrag ist aber unzulässig, weil die Antragstellerin entgegen § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht geltend machen kann, durch die angegriffene Satzungsbestimmung oder deren Anwendung möglicherweise in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Damit fehlt es ihr an der Antragsbefugnis.

Die Grundrechte des Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 1 GG) und der freien Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) der Antragstellerin werden nicht unmittelbar durch die Satzungsregelungen betroffen.

In die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin ist nicht durch die Satzung eingegriffen worden. Die Antragstellerin, die weder ihren Firmensitz noch ihre Deponiestandorte im Satzungsgebiet hat, kann weiterhin ihren Beruf als Abfallentsorger ohne Einschränkungen ausüben. Dass Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs der für die Antragstellerin im Landkreis Vorpommern-Rügen ein-

sammelbaren Abfallarten bestehen, reicht für einen unmittelbaren Eingriff in die Berufsausübung nicht aus.

Sofern sie jetzt einen geringeren Umsatz infolge der Satzungsregelungen hat, kommt lediglich ein Eingriff in das Eigentum der Antragstellerin in Betracht. Insoweit fehlt es aber an der Finalität des Grundrechtseingriffs. Die Antragstellerin ist nicht Adressat der Abfallsatzung. Die Abfallsatzung regelt die Abfallentsorgung im Landkreis und damit allein das Rechtsverhältnis zwischen den Abfallbesitzern und -erzeugern und den Grundstückseigentümern auf der einen Seite und dem Landkreis als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger im Sinne der Legaldefinition des § 13 Abs. 1 Satz 1 des KrWG, § 3 Abs. 1 S. 1 Abfallwirtschaftsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern (Abfallwirtschaftsgesetz – AbfWG M-V) auf der anderen Seite. Weitere Entsorgungsbetriebe, insbesondere solche, die – wie die Antragstellerin – ihren Sitz außerhalb des Satzungsgebiets haben, werden von den Regelungen der Satzung nicht als Adressaten der Regelungen gezielt erfasst. Weder beeinträchtigt die Satzung den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin, indem sie auf den Kundenstamm der Antragstellerin einwirkt, noch ihr Recht, als Entsorgungsbetrieb im Rahmen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfreiheit tätig zu werden. Die Folgen für die Antragstellerin aus der Entscheidung, Bau- und Abbruchabfälle nicht von der Abfallentsorgung auszuschließen, wirkt sich auf den Betrieb der Antragstellerin lediglich faktisch oder mittelbar aus. In der Satzung findet sich an keiner Stelle das Recht eines Entsorgungsbetriebes auf Nutzung seiner Deponie für die Abfallentsorgung im Satzungsgebiet des Antragsgegners. Auch besteht keine Pflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsbetriebes gegenüber Abfallentsorgungsunternehmen, deren Deponien zu berücksichtigen.

Auch soweit sich die Antragstellerin auf eine faktische oder mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung beruft, vermag sie damit nicht durchzudringen. Eine solche kann die Antragsbefugnis nur unter bestimmten Voraussetzungen eröffnen (VGH München, Urt. vom 22. September 2005 – 20 N 05.1564 –, juris Rn. 16 ff., 28, betrifft ein Verbot von Müllschleusensystemen). Dies ergibt sich sowohl aus der grundlegenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dieser Thematik (Beschl. vom 9. November 1979 – 4 N 1.78, 4 N 2.79, 4 N 3.79, 4 N 4.79 –, juris Rn. 28, BVerwGE 59, 87 ff. – als auch aus der gefestigten Rechtsprechung zu der hier einschlägigen Fallgruppe („Produktverbot bzw. -beschränkung“, VGH München, a.a.O.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben.

Anders als die Antragstellerin meint, ist es für die Antragsbefugnis nicht ausreichend, dass sie durch die Satzung in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen ist. Zu Unrecht beruft sich die Antragstellerin insoweit auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. vom 18. April 1985 – 3 C 34.84 –, juris Rn. 45 f., BVerwGE 71, 183 ff.). Diese Rechtsprechung ist zu einer Zeit entstanden, als nach der damaligen Fassung des § 47 VwGO noch ein drohender „Nachteil“ für eine Antragsbefugnis ausgereicht hatte. Heute ist die Möglichkeit einer Rechtsverletzung erforderlich.

Nach der grundlegenden, auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 1985 zu mittelbaren bzw. faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen lösen solche Beeinträchtigungen nur „ausnahmsweise“ ein Antragsrecht aus, wenn sie von staatlicher Seite „final und grundrechtsspezifisch“ erfolgen. Dies ist dann der Fall, wenn der Staat „zielgerichtet gewisse Rahmenbedingungen verändert, um zulasten bestimmter Unternehmen einen im öffentlichen Interesse erwünschten Erfolg herbeizuführen“. Anderenfalls handelt es sich um gesellschaftliche Rahmenbedingungen, „deren Dynamik der Unternehmer stets in Rechnung stellen muss“ (BVerwG, a. a. O.).

Dem ebenfalls grundlegenden Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 1979 (a.a.O.) ist ein Zusammenhang zwischen dem Verfahrensrecht und dem materiellen Recht derart zu entnehmen, dass ein Antragsrecht gegen eine Norm nur demjenigen zusteht, dessen Belange bei der Entscheidung über den Erlass oder den Inhalt der Norm als privates Interesse in der Abwägung berücksichtigt werden mussten. Dieser Gedanke wurde zwar zum Baurecht entwickelt, ist aber so grundlegend, dass er inzwischen mit Recht allgemein angewendet wird (etwa durch BVer-

wG, Beschl. vom 10. Mai 1993 – 3 B 113.92 –, juris Rn. 7 f., DVBl 1994 S. 478 f.).

Schlüsselfrage des vorliegenden Falles ist demnach, ob der Antragsgegner bei Erlass seiner Satzung die Belange der Antragstellerin in ihre Abwägung hätte einstellen müssen. Dies ist zu verneinen. Satzungen, mit denen die Art und Weise geregelt wird, mit der der Körperschaft die Abfälle zu überlassen sind, sind Maßnahmen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und haben sich daher an deren Grundsätzen, insbesondere an den Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auszurichten – aber nur an diesen. Sie haben beispielsweise die Anforderungen des Umweltschutzes und den Vorrang von Abfallvermeidung und Abfallverwertung zu beachten, aber nicht darüber hinaus auch die Interessen derjenigen Firmen zu berücksichtigen, die auf diesem Gebiet gewissermaßen als Zulieferer und/oder Entsorger tätig werden. Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Kreislaufwirtschaft beruhe unter der Vorgabe des Europarechts auf einer Art „dualen System“, in dem öffentliche Hand und Privatwirtschaft kooperativ zusammenwirken und bei dessen Steuerung die Interessen beider Seiten von vorneherein berücksichtigt werden müssten. Dies gilt nach der Konzeption des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht, da § 17 Abs. 1 KrWG von einer grundsätzlichen umfassenden Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ausgeht und § 22 Satz 1 KrWG lediglich die Möglichkeit vorsieht, dass die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten nach ihrem Dafürhalten Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen können.

Im Übrigen spricht auch das praktische Interesse an einem wirksamen Gesetzesvollzug für diese Sichtweise (VGH München, a. a. O., Rn. 23). Die Abfallwirtschaft unter den Leitlinien des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und die in ihr zu berücksichtigenden Belange sind komplex genug; müssten bei satzungsmäßigen Regelungen daneben noch die Interessen der als Zulieferer und/oder Entsorger tätigen Unternehmen berücksichtigt und austariert werden, nähme die Schwerfälligkeit übermäßig zu und der Gestaltungsspielraum übermäßig ab. Das wäre dann anders zu beurteilen, wenn die Antragstellerin im Abfallwirtschaftsplan nicht nur genannt, sondern die Andienung zu ihrer Deponie dort bestimmt und der Abfallwirtschaftsplan für verbindlich erklärt worden wäre, gemäß § 31 Abs. 4 KrWG i. V. m. § 11 Abs. 2 AbfallwirtschaftsG M-V. Dies ist hier aber nicht der Fall.

Die o. g. Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 1979, a. a. O., Rn. 50, erklärt im Besonderen solche privaten Belange für nicht abwägungsbeachtlich, die deshalb nicht schutzwürdig sind, weil sich ihr Träger vernünftigerweise darauf einstellen muss, dass „so etwas geschieht“. Damit ist wiederum das Thema der Rahmenbedingungen berührt, mit deren Veränderung ein Unternehmer jederzeit rechnen muss. Im Anschluss an diese Grundsatzentscheidung hat sich eine zahlreiche und gefestigte Rechtsprechung zu einer auch hier einschlägigen Fallgruppe herausgebildet, die wie folgt umschrieben werden kann: Eine örtliche Regelung verbietet oder beschränkt die Verwendung eines bestimmten Produktes, und der Hersteller oder Anbieter des Produkts wendet sich dagegen mit einem Normenkontrollantrag. Ob es sich bei dem „Produkt“ um eine Ware oder eine Dienstleistung handelt, ist dabei rechtlich nicht von Bedeutung. Seit der erwähnten Grundsatzentscheidung werden solche Anträge einhellig als unzulässig beurteilt (siehe VGH München, a. a. O., Rn. 24, m. w. N.): Regelmäßig nicht schutzwürdig seien solche wirtschaftlichen Interessen, auf die planerische Festsetzungen aus der Natur der Sache heraus üblicherweise einwirkten, indem sie bestimmte Markt- und Erwerbchancen für den Einen eröffneten, für einen Anderen dagegen beseitigten, sodass davon auszugehen sei, dass sich der Träger derartiger Interessen vernünftigerweise auf die von ihm angegriffene Regelung und darauf, das „so etwas“ geschehen werde, einstellen müsse. Dabei handelt es sich um tatsächliche Vorgänge, die schon mangels zuverlässiger Erfassbarkeit rechtlich nicht gewürdigt werden können und daher wie viele andere tatsächlichen Vorgänge, die das Marktgeschehen beeinflussen, in den Bereich der Chancen verwiesen werden müssen. In rechtlicher Hinsicht bleibt es dabei, dass örtliche Vorschriften ausschließlich vom örtlichen Normgeber zu verantworten sind und dass sie ausschließlich in ihrem örtlichen Zusammenhang gewürdigt werden können. Es wäre im Übrigen der Rechtssicherheit abträglich, wenn örtliche Vorschriften nicht nur mit Bezug auf ihren beschränkten tatsächlichen Regelungsinhalt angegriffen werden könnten, sondern auch mit der Begründung, sie offenbarten einen (unerwünschten) überörtlichen Trend (VGH München, a. a. O.).

Nach diesen Grundsätzen stellt sich der vorliegende Normenkontrollantrag als unzulässig dar. Denn die Antragstellerin hat ihre Tätigkeit vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Überlassungspflicht ausgeübt. Sie musste damit rechnen, dass der Ausschluss bestimmter Abfälle von der Entsorgung bei Wegfall der Voraussetzungen des § 20 Abs. 2 KrWG keinen Bestand haben und der Satzungsgeber von seinem Satzungsermessen nach § 6 Abs. 1 AbfWG M-V Gebrauch machen könnte und er durch Änderung der Abfallsatzung wesentliche Parameter der öffentlichen Abfallentsorgung verändern würde.

Dies gilt umso mehr, wenn es – wie hier – zu einer Kreisgebietsreform kommt und ein Bedürfnis für eine Neuregelung zur Homogenisierung unterschiedlicher bestehender Regelungen besteht, bei der ein neuer Satzungsgeber sein weites Gestaltungsermessen ausüben darf. Auch zuvor musste die Antragstellerin stets damit rechnen, dass der Entsorgungsträger sich der umfassenden Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG durch Satzungsnorm zumindest annähert.

Die Interessen der Antragstellerin waren auch nicht etwa deswegen zu berücksichtigen, weil es sich bei der Entscheidung des Satzungsgebers, Bau- und Abbruchabfall nicht von der Entsorgung auszuschließen, um eine Widerrufsentscheidung nach § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG gehandelt habe. Denn eine Widerrufsentscheidung durch die angefochtenen Satzungsregelungen, mit der eine vorher bestehende andere Rechtslage widerrufen worden ist, ist nicht erfolgt. Es hat nämlich im Satzungsgebiet zuvor keine entsprechende Satzung und keine einheitliche Regelung gegeben. Im ehemaligen Entsorgungsgebiet des ehemaligen Landkreises Rügen hat sich sogar die Rechtslage nicht geändert, weil dort Bau- und Abbruchabfälle nicht von der Entsorgung ausgeschlossen waren. Bei der Aufhebung der Ausschlussregelungen in den Vorgängersatzungen handelt es sich nicht um eine Änderung einer bestehenden Regelung, sondern um eine erstmalige einheitliche Neuregelung im gesamten Satzungsgebiet. Einhergehend mit der Neuregelung sind die vorhergehenden zunächst fortgeltenden Vorgängersatzungen der Rechtsvorgänger des Antragsgegners durch § 26 Abs. 2 der streitgegenständlichen Satzung aufgehoben worden.

Die Antragstellerin kann auch nicht im Hinblick auf den Verlust ihres Kundenstamms mit Erfolg geltend machen, durch die Anwendung der Satzung in ihren Rechten aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Hierfür ist maßgeblich, ob der Kundenstamm der Antragstellerin, soweit er im Gebiet des Antragsgegners ansässig ist, zu dem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Bereich des Gewerbebetriebs der Antragstellerin gehört und damit Teil einer von der Eigentumsgarantie erfassten Rechtsposition ist oder ob er nur zu den von Art. 14 GG nicht geschützten bloßen Gegebenheiten und Chancen gehört, innerhalb deren der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet (vgl. BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 1977 – 2 BvR 499/74 –, juris Rn. 79, BVerfGE 45, 142 ff., und BGH, Urt. vom 10. Juli 1980 – III ZR 160/78 –, juris Rn. 17, NJW 1980, 2700 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen).

Zwar kann zum eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als eigentumsrechtlich geschützter Rechtsposition in der Regel auch der erworbene Kundenstamm gehören (dazu grundlegend BGH, Urt. vom 28. Januar 1957 – III ZR 141/55 –, juris Rn. 15, BGHZ 23, 157 ff.). Von daher könnte der bei der Antragstellerin eingetretene teilweise Verlust des Kundenstammes als ein Eingriff in eine durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition gewertet werden. Andererseits enthält Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einen Schrankenvorbehalt; Inhalt und Schranken des Eigentums werden durch die Gesetze bestimmt. Entscheidend ist somit, in welcher Weise der Gesetzgeber aufgrund der sozialen Gegebenheiten den rechtlichen Rahmen gesetzt hat, innerhalb dessen sich der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb eines Entsorgungsunternehmens erst entfalten kann. Art. 14 Abs. 1 GG garantiert nämlich das Eigentum nur in seiner durch den Gesetzgeber ausgeformten Gestalt (vgl. BVerfG, Urt. vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 –, BVerfGE 24, 367, 396). Einen vorgegebenen oder gar „absoluten“ Begriff des Eigentums gibt es nicht (BVerfG, Beschl. vom 7. Juli 1971 – 1 BvR 765/66 –, juris Rn. 30).

Nach der schon erwähnten gesetzlichen Regelung des § 20 Abs. 2 KrWG, der für die Tätigkeit der Antragstellerin maßgebend war und ist, stellte der von ihr erworbene Kundenstamm keine Rechtsposition dar, die von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erfasst und damit vor einem entschädi-

gungslosen Entzug durch einen kraft Gesetzes vorgeschriebenen Anschluss- und Benutzungszwang an eine kommunale Müllabfuhr geschützt wurde. Die Rechtslage, dass jederzeit anders entschieden werden kann, welche Abfallarten von der Entsorgung ausgeschlossen werden, musste die Antragstellerin bei ihrer Entscheidung, den Kundenstamm fast ausschließlich mit der Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen zu akquirieren, weil dieser Abfall von der kommunalen Entsorgung in einem Teil des heutigen Satzungsbereichs ausgeschlossen war, in Rechnung stellen. Ihre Verwirklichung gehörte damit zu den potentiellen Einwirkungen, die den Betrieb der Antragstellerin nach der normativen Regelung, wie sie bei Betriebsaufnahme bestand, treffen konnten. Die Position der Klägerin war also mit dem sich aus einer späteren Änderung des Anschlusses ergebenden Risiko für den erworbenen Kundenstamm belastet; die Realisierung dieses Risikos war folglich kein Eingriff in den Gewerbebetrieb der Antragstellerin in seiner rechtlich ausgeformten Substanz.

Bei der konkreten Ausformung des Eigentums hat der Gesetzgeber zwar einen verhältnismäßig weiten, aber keinen schrankenlosen Gestaltungsspielraum; er muss den Freiheitsbereich des einzelnen im Bereich der Eigentumsordnung mit den Belangen der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 12. Juni 1979 – 1 BvL 19/76 –, juris Rn. 118; BVerfG, Ur. vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 –, juris Rn. 177, BVerfGE 50, 290 ff.; BVerfG, Beschl. vom 12. Juni 1979 – 1 BvL 19/76 –, juris Rn. 117 f., BVerfGE 52, 1, 28; BVerfG, Ur. vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 –, juris Rn. 126, BVerfGE 50, 290, 340; BVerfG, Beschl. vom 23. April 1974 – 1 BvR 6/74 –, juris Rn. 22, BVerfGE 37, 132, 140). Hierbei muss er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (BVerfG, Beschl. vom 14. Februar 1967 – 1 BvL 17/63 –, juris Rn. 17; BVerfGE 21, 150, 155). Er darf keine Einschränkung der Eigentumsbefugnisse vornehmen, die durch die Erfordernisse des zu regelnden Sachbereichs nicht mehr geboten sind (BVerfG, Beschl. vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63 –, juris Rn. 33, BVerfGE 21, 73, 86). Diesen Anforderungen entspricht die in § 20 Abs. 2 KrWG im Interesse der geordneten Abfallentsorgung getroffene Regelung.

Durch die Übertragung der Abfallbeseitigung als eine öffentliche Aufgabe des Umweltschutzes auf nach Landesrecht zu bestimmende Körperschaften des öffentlichen Rechts hat der Bundesgesetzgeber gewissermaßen das „dringende öffentliche Bedürfnis“ für eine das ganze Bundesgebiet betreffende öffentlich-rechtliche Entsorgung im Hinblick auf die bereits eingetretenen „üblen Missstände“ (vgl. BT-Drucks. VI/2401 S. 7) anerkannt; er hat dabei zugleich darauf Bedacht genommen, durch eine großräumige Organisation dieser Aufgabe eine umweltschädliche, insbesondere unkontrollierte und ungeordnete Beseitigung der Abfallstoffe und die damit verbundenen Missstände zu verhindern. Diese mit dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes verbundene Umformung ihrer Rechtsposition muss die Antragstellerin hinnehmen; die Satzung konkretisiert und aktualisiert nur anhand der inzwischen eingetretenen Umweltveränderungen und -beeinträchtigungen den Vorbehalt, dem der Gewerbebetrieb der Antragstellerin von seinem Beginn an ausgesetzt war (BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1981, a. a. O.).

Die Antragstellerin hat auch nicht dem Entsorgungsträger im Bereich des Antragsgegners die Bewältigung der öffentlichen Aufgabe der Abfallentsorgung abgenommen oder an deren Stelle erfüllt, sondern nur eine ihr eröffnete Unternehmenschance wahrgenommen, auf deren Fortbestand sie so jedenfalls keinen Anspruch hatte (BVerwG, Ur. vom 27. Mai 1981 – VII C 34.77 –, BVerwGE 62, 224 - 230, Rn. 10 – 13 = MDR 1981 S. 1049 – 1051). Dass sie hierfür Investitionen – möglicherweise sogar von erheblichem Umfang – vorgenommen hat, macht ihr gegenüber die gesetzliche Regelung nicht unverhältnismäßig; vielmehr musste sich die Antragstellerin bei ihrer Investitionspolitik auf den unsicheren Fortbestand ihres Unternehmens im Hinblick auf den potentiellen Wegfall ihrer Kunden einrichten.

B. Der Senat hält es – wegen der von den Beteiligten geführten Erörterungen – für angezeigt, darauf hinzuweisen, dass die gestellten Anträge (Haupt- und Hilfsanträge) auch als unbegründet abzuweisen gewesen wären. Die Satzungenormen sind mit höherrangigem Recht vereinbar und verletzen die Antragstellerin nicht in ihren Rechten.

a) Die angefochtene Satzung, wie sie jetzt Gegenstand der Normenkontrolle ist, ist ordnungsge-

mäß zustande gekommen.

Aus der unterbliebenen Bekanntmachung der Anlagen der Abfallsatzung bei dem rückwirkenden Neubeschluss der 1. Änderungssatzung am 9. Oktober 2017, verkündet am 7. Dezember 2017, ergibt sich keine Rechtswidrigkeit der Satzungen. Zwar ist die Anlage, die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AbfS Bestandteil der Satzung ist, wegen fehlender Bekanntmachung bei der Bekanntmachung der Änderungssatzung im Übrigen am 7. Dezember 2017 nicht bekannt gemacht worden. Allerdings gelten insoweit die ursprünglich bekannt gemachten und inhaltsgleichen Anlagen der Satzungen vom 14. Dezember 2015 und 19. Dezember 2016 fort wie auch die am 9. Oktober 2017 nochmals beschlossene Satzung. Zwar lag insofern die Genehmigung des LUNG vom 8. Juni 2016 bei Verkündung der Satzung vom 14. Dezember 2015, erfolgt am 18. Dezember 2015 (einschließlich der Anlage), noch nicht vor. Diese Genehmigung ist indessen – wie oben ausgeführt – nachträglich erfolgt. Damit ist ein zunächst formeller Fehler der Satzung durch Nachholung der Verfahrenshandlung nachträglich geheilt worden. Ob und unter welchen Voraussetzungen ein Fehler behoben werden kann, ist für jedes Verfahren, das mit einer Satzung im Sinne dieser Bestimmung abgeschlossen worden ist, gesondert zu prüfen (BVerwG, Beschl. vom 18. Dezember 1995 – 4 NB 30.95 –, juris Rn. 8 ff.). Hier geht es bei der zunächst unterbliebenen Genehmigung nur um die Bestätigung der Satzung durch die zuständige Aufsichtsbehörde nach erfolgter Prüfung der Genehmigungsfähigkeit der Satzung. Eine solche Prüfung und Bestätigung kann folgenlos auch nach Bekanntmachung der Satzung erfolgen, die freilich bis zur Nachholung unwirksam war. Von daher waren die vorsorglich erfolgte erneute Satzungsbeschluss und die Neubekanntmachung der ursprünglichen Satzungen im Jahr 2017 nicht erforderlich. Aus diesem Grunde bleibt im vorliegenden Fall auch das nicht erneute Veröffentlichen einer Anlage bei der Neubekanntmachung folgenlos.

b) Die Abfallsatzung verstößt inhaltlich nicht gegen höherrangige Recht. Sie verstößt insbesondere nicht gegen abfallrechtliche Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (AbfRRL) sowie die Grundpflicht der Allgemeinwohlverträglichkeit, die durch die Verordnung über Deponien und Langzeitlager (DepV) konkretisiert wird, die auf der Ermächtigungsgrundlage in § 16 Abs.1 Nr. KrWG beruht.

Die Antragstellerin weist zu Unrecht darauf hin, dass der Abfallstrom der Bau- und Abbruchabfälle kraft Satzung der falschen Deponie zugewiesen wird, weil Abfall der auf einer DK I-Deponie entsorgt werden könnte, auf einer DK II-Deponie entsorgt wird, womit gegen die Grundpflicht der Allgemeinwohlverträglichkeit der Abfallbeseitigung nach § 15 Abs. 2 KrWG verstoßen werde.

Zwar ist der Antragstellerin zuzugeben, dass grundsätzlich Abfälle nach der Deponieklasse DK I in einer Deponie derselben Deponieklasse zu entsorgen sind und nicht in einer höheren, da eine solche höhere Unterhaltungs- und Betriebskosten aufweist und ein Aufwand zu treiben ist, der die durch die Verbringung von Abfällen lediglich der DK I-Kategorie nicht zu rechtfertigen ist.

Allerdings ist hier die Situation mit der Ausstattung des Antragsgegners als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in den Blick zu nehmen. Diese stellt sich so dar, dass sich im Satzungsgebiet keine Deponie befindet, auf die der Antragsgegner zurückgreifen könnte. Insofern stellt sich hier die Frage einer Auswahl zwischen mehreren Deponien unterschiedlicher Klassen, bei der grundsätzlich einer Deponie der Klasse I für ebensolche Abfälle der Vorrang zu geben wäre, worauf das von der Antragstellerin zitierte OVG Lüneburg zu Recht hinweist, nicht. Der Antragsgegner hat sich vielmehr, wie vom Gesetzgeber in § 7 Abs. 1 Satz 1 AbfWG M-V gewünscht, mit zwei weiteren Landkreisen – dem Landkreis Vorpommern-Greifswald und dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte – zusammengeschlossen, um gemeinsam eine Deponie zu betreiben. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 AbfWG M-V können die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenarbeiten, insbesondere sich zu Zweckverbänden zusammenschließen. In dem Entsorgungsgebiet der drei zusammenarbeitenden Landkreise befindet sich nur die DK II-Deponie R., die von der OVVD GmbH, deren Gesellschafter die drei Landkreise sind, betrieben wird. Auch hiergegen ist nichts zu erinnern.

Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 KrWG können die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. Da nach § 22 Abs. 1 Satz 3 KrWG die beauftragten Dritten über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügen müssen, bietet sich eine Gesellschaft, deren Gesellschafter die Entsorgungspflichtigen sind, auch an. Insofern besteht keine Verpflichtung des Entsorgungspflichtigen, weitere Private, wie die Antragstellerin, zu beauftragen. Vielmehr obliegt es ihrem weiten Satzungsermessen, ob und wie sie ihre Entsorgungspflicht delegiert. Im Hinblick darauf, dass es sich bei der Abfallentsorgung um eine öffentliche Aufgabe der Gefahrenabwehr handelt, spricht nichts dagegen, dass sich der Antragsgegner im Hinblick auf eine sonst nicht gegebene Planungssicherheit auf (eine) Deponie(n) beschränkt, die er kontrolliert. Würde er die Deponie der Antragstellerin in sein Entsorgungskonzept einbeziehen, müsste er weitreichende Verträge zur Sicherstellung der Abfallentsorgung auf der Deponie der Antragstellerin abschließen und wäre gleichwohl davon abhängig, dass die Antragstellerin stets die Wirtschaftskraft zum Betrieb der Deponie hat.

Sofern es sich – wie vorliegend – um die einzige Deponie handelt, ist auch grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass der Antragsgegner auch den Abfall der Kategorie I auf eine Deponie der Kategorie DK II entsorgt. Anders als im umgekehrten Fall ist dies abfallrechtlich zulässig, da die Deponie auch für Abfall einer niederen Kategorie geeignet ist. Soweit sich bei dem Betrieb einer DK II-Deponie grundsätzlich höhere Kosten ergeben als bei dem Betrieb einer DK I-Deponie ist nicht zu erkennen, dass im hier zu beurteilenden Fall tatsächlich höhere Kosten entstehen und auch höhere Abfallgebühren verursacht werden. Da der Antragsgegner nicht über eine DK I-Deponie verfügt, müsste er eine solche erst kostenträchtig errichten. Demgegenüber können – was auf der Hand liegt – bei dem Betrieb einer Deponie zusammen mit zwei weiteren Landkreises Synergieeffekte und Einsparungen genutzt werden. Dass dies vorliegend nicht der Fall ist, hat die Antragstellerin nicht dargetan.

Der Senat vermag nicht die Gefahr zu erkennen, dass die Abfallsatzung für die Abfallgruppe der Bau- und Abbruchabfälle dazu führt, dass DK I-Abfälle hoheitlich einer Ablagerung auf knapp bemessenem DK II-Deponieraum zugewiesen würden, wodurch das Regel-Ausnahmeverhältnis ins Gegenteil verkehrt würde, obwohl das begrenzte Deponievolumen sorgsam zu bewirtschaften und für den Ablagerungsfall von DK II-Abfällen zu schonen ist. Ausweislich der Abbildung 9 des Abfallwirtschaftsplans ist mit der Restkapazität der Deponie R. von 2.780.000 Mg die Entsorgung noch hinreichend gesichert. Im Übrigen kommen Bauabfälle nach dem Abfallwirtschaftsplan 2015 als Deponieersatzbaustoffe auf DK II / III-Deponien zum Einsatz (siehe S. 54; 2013 waren das 171.000 Mg).

Auch wird durch den alleinigen Betrieb der Deponie R. nicht gegen das Prinzip der entstehungs-ortsnahen Abfallbeseitigung (Näheprinzip) des § 15 Abs. 2 KrWG verstoßen. Der Verweis der Antragstellerin auf den Standort der Deponie S.t geht fehl. Diese Deponie befindet sich – ebenso wie die Deponie R. – außerhalb des Satzungsgebiets. Die Entfernung zum Landkreis ist nicht wesentlich unterschiedlich. Welche Deponie näher gelegen ist, hängt davon ab, von wo im Landkreis der Abfall entsorgt wird.

Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht kann auch nicht mit dem Vortrag der Antragstellerin begründet werden, der Antragsgegner habe beim Widerruf des Ausschlusses von der Entsorgung gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 KrWG kein Ermessen ausgeübt und es fehle an der Zustimmung der zuständigen Abfallbehörde zur Widerrufsentscheidung. Wie bereits dargelegt, ist eine Widerrufsentscheidung, mit der eine vorher bestehende andere Rechtslage widerrufen worden ist, durch die angefochtenen Satzungsregelungen nicht erfolgt.

Die Antragstellerin dringt auch nicht mit dem Vortrag durch, der Antragsgegner habe keine ausreichenden Gesichtspunkte bei Ausübung seines Satzungsermessens eingestellt, weil er in seine Ermessenserwägungen das (Allgemein-)Interesse an Ablagerung von DK I-Abfall auf der abfallrechtlich „richtigen“ Deponie, technisch höhere Ausstattung von Deponien der Klasse II als für DK I-Abfälle erforderlich, daraus resultierende höhere Preise für die Abfallerzeuger, Vergrößerung des Drucks in Richtung (Schein-)Verwertung von mineralischen Abfällen, Deponievolumen der Klasse

II als langfristig zu nutzende, wertvolle Ressource für die Ablagerung von höher belasteten Abfällen, Näheprinzip, Transporte/Umweltbilanz hätte einstellen müssen. Hierzu ist zu entgegnen, dass dem Antragsgegner insoweit ein weites Satzungsermessen zur Verfügung steht und das Gericht im Hinblick auf § 22 Abs. 3 Nr. 11 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern – KV M-V –, wonach der Satzungsgeber nur den Satz der öffentlichen Abgaben und die Festsetzung allgemeiner privatrechtlicher Entgelte zu ermitteln hat, außerhalb des zu ermittelnden Satzes nur die Ergebnisrichtigkeit zu prüfen hätte. Die Ergebnisrichtigkeit wurde bereits festgestellt. Welche weiteren Umstände der Antragsgegner zur Ermittlung der Abfallgebühren hätte einstellen müssen, hat die Antragstellerin nicht dargelegt. Im Übrigen sind die Abfallgebühren weder in den angefochtenen Satzungsnormen noch im Übrigen in der Satzung normiert. Der Entschluss, den Bau- und Abbruchabfall weitgehend nicht von der Abfallentsorgung auszuschließen, ist nicht ermessensfehlerhaft. Im Hinblick auf den Aspekt der Gefahrenabwehr, die der Abfallentsorgung innewohnt, könnte der Antragsgegner auch ganz von dem Ausschluss absehen und es bei der uneingeschränkten Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG belassen.

Dass die Abfallsatzung in ihrer Konzeption für mäßig belastete Bau- und Abbruchabfälle darauf abzielt, das bereits fortgeschrittene Zulassungsverfahren der Antragstellerin für eine neue DK I-Deponie in Ra. zu erschweren und zu behindern, stellt eine von der Antragstellerin nicht belegte Spekulation dar, was die Antragstellerin auch einräumt. Dass die Satzungslage dazu führt, dass DK I-Abfälle zur Beseitigung, soweit sie dem Anwendungsbereich der Abfallsatzung unterfielen, nunmehr aus der Darlegung des Bedarfs für die geplante DK- I-Deponie Ra. herausgerechnet würden, ergibt sich aus der Satzung nicht. Sofern dies der Fall wäre, wären das die Rahmenbedingungen, die zugrunde zu legen wären. Ob deswegen der wohl noch zu treffende Planfeststellungsbeschluss ablehnend ausfällt, ist nicht in diesem Verfahren zu prüfen, sondern in einem Verfahren betreffend die (versagte) Genehmigung.

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, ihre vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.