3. Ausfertigung

GUTACHTEN ÜBER DIE
STILLEGUNG DER MÜLLSAUGANLAGE
EMMERTSGRUND DER STADT HEIDELBERG

vom 28. November 1996

von

Dr. Henning Albrecht

Rechtsanwalt in Heidelberg

INHALTSVERZEICHNIS:

	Seite
I. Vorbemerkung	1 - 3
II. Sachstand	3 - 18
1. Vertragsentwicklung (unter besonderer Berücksichtigung der Müllsauganlage)	3 - 10
2. Entwicklung Müllsauganlage (Planung, Bau, Kosten)	10 - 18
III. Rechtsausführungen	19 - 37
1. Gesetzliche Grundlagen des Abfallrechts ab 1972	19 - 23
2. Rechtsfragen	24 - 37
a. Ist eine Schließung der Müllsauganlage Emmertsgrund rechtlich überhaupt zulässig?	24 - 31
b. Besteht bei Schließung der Müllsauganlage für die Grundstückseigentümer ein Entschädigungsanspruch?	31 - 33
c. Wer trägt die Kosten bei Entfernung der Saugrohrenreinrichtungen?	33 - 34
d. Welche Konsequenzen (Rechte und Pflichten) ergeben sich aus Drittverträgen?	34 - 36
e. Wer ist für Folgeschäden verantwortlich, z. B. wenn Kanäle (Saugleitungen) einbrechen?	36
f. Wer trägt die Kosten für zu errichtende Mülltonnenstandplätze im Falle einer Schließung der Müllsauganlage?	36 - 37

Grundlagen des Gutachtens

Akten der Stadt Heidelberg

- Emmertsgrund Verträge
- Emmertsgrund I Erschließung
- Emmertsgrund II Erschließung
- Emmertsgrund II a Erschließung
- Emmertsgrund Fortsetzungsvertrag NHBW I
- Emmertsgrund Fortsetzungsvertrag NHBW II
- Emmertsgrund Müllsauganlage I
- Emmertsgrund Müllsauganlage II
- Emmertsgrund Müllsauganlage III
- Müllsauganlage Emmertsgrund - Erstattung
- Müllsauganlage Emmertsgrund - Gebühren

Auskünfte städtischer Ämter

Ortstermin Emmertsgrund vom 14.06.1996

Anhörung des Bezirksbeirats am 11.06.1996

VORBEMERKUNG / AUFGABENSTELLUNG:

Die Stadt Heidelberg (= Stadt) führte im Zusammenwirken mit der Neuen Heimat Baden-Württemberg, Stuttgart (= NHBW), Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre das im Anschluß an den Stadtteil Boxberg im Süden gelegene, etwa 56 ha große Hanggelände Heidelberg-Emmertsgrund der Erschließung und Bebauung zu. Als planungsrechtliche Grundlage wurde der Bebauungsplan Emmertsgrund vom 18.06.1971 beschlossen. Dabei sollten ca. 3.200 Wohnungen mit den notwendigen Folgeeinrichtungen für ca. 11.000 Menschen geschaffen werden. Waren die in den 70er Jahren ausgeführten Bauabschnitte noch von einer terrassenförmigen Hochhausbebauung bestimmt, folgten entgegen der ursprünglichen Planung in den folgenden Jahren vor allem große Mehrfamilien-, Einzel- und Reihenhäuser. Bis heute hat der Stadtteil Emmertsgrund etwa 7.000 Einwohner.

Bereits 1971 in der Entstehungsphase des Stadtteils entschied sich die Stadt Heidelberg für die Planung und den Bau einer pneumatischen Müllentsorgungsanlage (= Müllsauganlage), bei der der Abfall von allen Häusern über Rohrleitungen zur Müllsaugzentrale gelangt. Im Bebauungsplan wurde für die „Müllsammelstelle (geschlossene Anlage)“ eine Versorgungsfläche ausgewiesen. Weitere Festsetzungen zur Müllsauganlage sind nicht feststellbar. Die von der Firma Centralsug GmbH im Auftrag der Stadt erstellte Müllsauganlage wurde am 03.10.1973 in Betrieb genommen, die in der Abfallbeseitigungssatzung vom 25.06.1975 erstmals Gegenstand satzungsrechtlicher Bestimmungen ist.

Mit dem sich etwa ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre wandelnden Recht der Abfallbeseitigung zum Recht der Abfallwirtschaft sah sich auch die Stadt zur größtmöglichen Abfallvermeidung verpflichtet. Damit die Mengen der nicht wiederverwertbaren Abfälle abnehmen, ist eine getrennte und möglichst sortenreine Trennung und Entsorgung der wiederverwertbaren Wertstoffe notwendig. Ob dafür die zur Beseitigung aller Abfälle konzipierte Müllsauganlage geeignet ist, erschien fraglich. 1992 beschloß der Gemeinderat der Stadt in seinem damaligen Sofortprogramm zur Verhinderung eines zukünftigen Müllnotstandes, die Stilllegung der

Müllsauganlage im Einvernehmen mit den Betroffenen vorzubereiten. Die anhaltende Ablehnung der Stilllegung der Müllsauganlage durch die Mehrheit der Bewohner des Stadtteils Emmertsgrund veranlaßt die Stadt 1996, unter Wahrung der abfallwirtschaftlichen Pflichten und Umweltinteressen die Müllsauganlage vorerst weiter - solange wie technisch möglich - zur Müllbeseitigung zu nutzen, aber Glas- und Bioabfälle über die Container bzw. Bioabfalltonnen zu beseitigen. Zur Zeit läuft ein Eigenversuch der Stadt einer getrennten Entsorgung von Abfällen über die Müllsauganlage in einem begrenzten Gebiet des Emmertsgrunds.

Aus dem Wandel der Abfallbehandlung und dem Interesse der Anlieger an der Erhaltung der Müllsauganlage verstehen sich die an den Gutachter von Stadt und Bezirksbeirat Emmertsgrund gestellten Rechtsfragen:

- Ist eine Schließung der Müllsauganlage Emmertsgrund rechtlich überhaupt zulässig?
- Besteht bei Schließung der Müllsauganlage für die Grundstückseigentümer ein Anspruch auf Schadenersatz bzw. ein Entschädigungsanspruch?
- Wer trägt die Kosten bei Entfernung der Saugroheinrichtungen?
- Welche Konsequenzen (Rechte und Pflichten) ergeben sich aus Drittverträgen?
- Wer ist für Folgeschäden verantwortlich, z. B. wenn Kanäle (Saugleitungen) einbrechen?
- Wer trägt die Kosten für zu errichtende Mülltonnenstandplätze im Falle einer Schließung der Müllsauganlage?

Bevor nachfolgend auf diese Rechtsfragen eingegangen wird, wird vorab der vom Gutachter ermittelte Sachstand zusammengefaßt. Der Sachstand kann lediglich eine Zusammenfassung der dem Gutachter aus den umfangreichen Akten sowie Auskünften der städtischen Behörden und des Bezirksbeirats Emmertsgrund zugänglichen Fakten sein. Naturgemäß war es schwierig, die bis zu 25 Jahren zurückliegenden Vorgänge rekonstruieren zu wollen. Deshalb besteht Anlaß für den Hinweis, daß es zum Teil dem Gutachter überlassen blieb, (vermeintliche) Zusammenhänge zu ergründen. Für die gutachtliche Beantwortung der Rechtsfragen ist zu beachten, daß das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis zwischen der Stadt und den Benutzern der öffentlichen Einrichtung der Müllbeseitigung von etwa be-

bestehenden privatrechtlichen Beziehungen zu unterscheiden ist. Das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis der abfallwirtschaftlichen Einrichtungen ist auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen hoheitlich gestaltet. Privatrechtlich stehen sich Stadt und Bürger als gleichberechtigte Teilnehmer des Rechtsverkehrs gegenüber.

II.

SACHSTAND

1. VERTRAGSENTWICKLUNG (unter besonderer Berücksichtigung der Müllsauganlage)

Nach dem Erwerb des Gesamtgeländes Emmertsgrund durch die NHBW folgten eine Reihe von Verträgen über die Erschließung und Bebauung zwischen ihr und der Stadt. Mit notariellen Kaufverträgen vom 28.12.1967 und 24.04.1970 verkaufte die Stadt an NHBW die Grundstücke Flst.-Nr. 26007/13, 26007/2, 26007 (Teilfläche) und 26007/12 im Emmertsgrund mit einer Gesamtfläche von ca. 56 ha. Darin verpflichteten sich die Vertragsparteien gleichzeitig zum Abschluß weiterer Verträge, insbesondere eines Maßnahmen-Träger- und Erschließungsvertrages.

Im Maßnahmen-Trägervertrag vom 29.03./16.04.1968 übertrug die Stadt der NHBW im Interesse einer einheitlichen Planung, Zusammenfassung und Koordinierung aller Baumaßnahmen die Maßnahmeträgerschaft für das ca. 56 ha große Gelände Emmertsgrund. Zu den übernommenen vielfältigen Aufgaben gehörte auch ohne nähere Konkretisierung die technisch-wirtschaftliche Untersuchung der Erschließungseinrichtungen für die Erstellung des Bebauungsplanes im engen und laufenden Einvernehmen mit der Stadt sowie die Koordinierung der erforderlichen Besprechungen mit den zuständigen Behörden (Ziffer 2.13).

Gegenstand des gleichzeitig abgeschlossenen Erschließungsvertrages vom 29.03. / 16.04.1968 zwischen der Stadt und der NHBW waren die gesamte innere Erschließung des Baugebietes Emmertsgrund und im Vertrag bezeichnete Anlagen der äußeren Erschließung

(Ziffer 1). Bei den im einzelnen festgelegten Erschließungsanlagen ist eine Müllsauganlage nicht genannt (2.2).

Zur Finanzierung der inneren Erschließung ist im wesentlichen vereinbart (2.9), daß die NHBW

- die Erschließungsanlagen auf eigene Kosten herstellt (2.91),
- der Stadt für die innere Erschließung keine abwälzbaren Aufwendungen entstehen und sie deshalb für die erschlossenen Grundstücke keine Erschließungsbeiträge, Kanalkostenbeiträge und Baukostenzuschüsse für Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser erhebt (2.92);
- die NHBW ihre Aufwendungen anteilig bei den Grundstückserwerbern durch Erhöhung der Grundstückspreise oder neben den Grundstückspreisen geltend machen kann (2.93).

Gleichzeitig werden die Aufwendungen für die innere Erschließung definiert (2.94).

Auf den zwischen Stadt und NHBW abgeschlossenen Schiedsvertrag vom 29.03./16.04.1968 und Generalunternehmervertrag betreffend Schulgebäude, Sportzentrum, Bürgerhaus vom 21.03.1973 ist nicht weiter einzugehen.

Erst in dem zwischen der Stadt und NHBW abgeschlossenen Änderungs-Rahmenvertrag vom 24./25.05.1972 findet sich bezüglich der Müllentsorgungsanlage der Hinweis auf eine Regelung. Dazu heißt es in § 5:

„Zur Lastenabgleichung im Zusammenhang mit der nachträglichen Einplanung der pneumatischen Müllentsorgung, mit der zusätzlichen Wohnungsbauförderung und mit der ersparten Umlegung wird ein Lastenabgleichungsvertrag abgeschlossen.“

Die Übereinstimmung in der differenzierten Grundstückspreiskalkulation werden die Vertragsparteien in einem Quartierbewertungsvertrag dokumentieren.“

Gleichzeitig werden im Änderungs-Rahmenvertrag Änderungen des Kaufvertrags vom 28.12.1967, des Maßnahmen-Trägervertrags vom 29.03./16.04.1968 und des Erschließungsvertrags vom 29.03./16.04.1968 vereinbart. U. a. erhält in § 1 der § 10 des Kaufvertrags folgende Fassung:

„Die Stadt trägt 10 % des Erschließungsaufwands. Im übrigen sind sämtliche Verkehrsflächen einschließlich der Grundstücke für die Schule und den Stadtteilmittelpunkt unentgeltlich an die Stadt zu übertragen. Die im Bebauungsplan ausgewiesenen öffentlichen Grün- und Erholungsflächen werden spätestens nach Abschluß der Gesamtmaßnahme durch die Stadt abgenommen und sodann nach erfolgter Abnahme von der NHBW an die Stadt unentgeltlich und kostenfrei übertragen.“

In § 3 des Änderungs-Rahmenvertrages wird der Erschließungsvertrag vom 29.03./16.04.1968 wie folgt geändert:

„1. Ziffer 2.91 erhält folgende Fassung:

Die NHBW verpflichtet sich, die Erschließungsanlagen auf eigene Kosten herzustellen. Die Stadt trägt 10 % der Erschließungsaufwendungen.

2. In Ziffer 2.93 wird im 1. Satz hinter dem Wort „Erschließung“ eingefügt:
abzüglich des 10 %igen Anteils der Stadt Heidelberg.“

§ 6 bestimmt ein rückwirkendes Inkrafttreten der §§ 1-4 zum Zeitpunkt des Abschlusses der dort genannten Verträge, was jedoch nicht die in § 5 genannte Müllsauganlage betrifft.

In Vollzug des oben angeführten § 5 des Änderungs-Rahmenvertrages vom 24./25.05.1972 trafen Stadt und NHBW im Lastenabgleichungsvertrag vom 24./25.05.1972 in § 1 folgende Bestimmung:

„Da die nachträglich eingeplante pneumatische Müllentsorgungsanlage den Wert der Grundstücke erhöht und die Kalkulation der laufenden Kosten dieser Anlage (einschl. Kapitalzins) wegen der im Stadtgebiet von Heidelberg einheitlichen Müllgebühren langfristig mit der gleichen spezifischen Kostensumme abschließen muß wie bei dem herkömmlichen Müllabfuhrsystem, zahlt die NHBW an die Stadt zu Lasten der Grundstückspreiskalkulation Emmertsgrund eine Summe von 3 Mio. DM.

Sollte die Stadt Bundeszuschüsse zu der pneumatischen Müllentsorgungsanlage erhalten, so wird sie diese Beträge dazu verwenden, um die Zinsverbilligung ihrer Wohnungsbauförderungsdarlehen für den Emmertsgrund länger aufrecht zu erhalten und damit den Mietsprung bei den geförderten Wohnungen länger hinauszuschieben.

Während in § 2 die von der Stadt zur Förderung des Mietwohnungsbaus übernommenen Beiträge und Darlehen geregelt sind, verpflichtet sich die NHBW in § 3 zur Zahlung eines Betrags von 2.145.547,40 DM zur Lastenabgleichung im Zusammenhang mit der ersparten Umlegung.“

In den Akten Fortsetzungsvertrag I befindet sich eine Aufstellung „Grundstückskosten (Definition Quartierbewertungsvertrag) jedoch ohne Kosten öffentliches Grün zum 31.12.1976“, in der Kosten der Müllentsorgung mit 3 Mio. DM eingestellt sind.

In weiterer Ergänzung des Kaufvertrags vom 28.12.1967, Maßnahmeträgervertrags vom 29.03./16.04.1968 und Erschließungsvertrags vom 09.05.1968 kommt zwischen der Stadt und NHBW der Quartierbewertungsvertrag für Heidelberg-Emmertsgrund vom 18.06./25.07.1974 zustande. In § 1 werden für „das Gesamtgebiet mit 325.850 qm netto Grundstücksfläche“ Gesamtgrundstückskosten in Höhe von 52.130.802,00 DM und Erschließungskosten in Höhe von 27.205.149,00 DM festgestellt. Für die in einem in den Akten nicht befindlichen Lageplan eingezeichneten Bauquartiere wird der NHBW wegen unterschiedlicher Nutzung der Bauquartiere das Recht unterschiedlicher Preisbewertungen eingeräumt. In § 2 wird über die Verteilung der Erschließungskosten vereinbart, daß diese nach der Anzahl der Wohnungen und der baulichen Nutzung in den einzelnen Abschnitten erfolgen soll.

Zur Sicherstellung der Verwirklichung des städtebaulichen Planungsziels für das Bauvorhaben Heidelberg-Emmertsgrund kommt am 23.01./21.02.1975 zwischen der Stadt und NHBW die Vereinbarung zustande. In § 1 verpflichtet sich NHBW, jeder Veräußerung eines Trenngrundstücks des in der Anlage näher bezeichneten, durch Vereinigung neu zu bildenden Grundstücks den anliegenden Kaufvertragstext zugrunde zu legen, von dem Abweichungen nur im Einvernehmen mit der Stadt vereinbart werden dürfen. Im beigefügten Vertragstext zwischen NHBW und einem Erwerber ist u. a. festgelegt:

§ 3

Erschließung

„1. Zwischen der Stadt Heidelberg und der NHBW wurde vereinbart, daß die NHBW die innere Erschließung des Baugebiets „Emmertsgrund“ durchführt.“

Die Stadt Heidelberg beteiligt sich mit 10 % an dem Erschließungsaufwand. Die NHBW legt den restlichen Erschließungsaufwand anteilig auf die Erwerber um.

2. Die vorläufigen Erschließungskosten wurden von der NHBW aufgrund der Ausschreibungsergebnisse ermittelt. Sie werden unter Berücksichtigung des von der Stadt gebilligten Schlüssels anteilmäßig auf die einzelnen Baugrundstücke umgelegt.
3. Die vorläufigen Erschließungskosten für das in § 1 dieses Vertrages näher bezeichnete Teilgrundstück betragen DM Die Erwerber verpflichten sich, diese vorläufigen Erschließungskosten sofort mit dem Grundstückskaufpreis an die NHBW zu bezahlen. Die Erschließungskosten sind zu denselben Konditionen wie der Grundstückskaufpreis zu verzinsen.
4. Nach Beendigung der Erschließungsmaßnahmen und nach Vorliegen sämtlicher Rechnungen wird die NHBW eine entsprechende Abrechnung aufstellen. Die NHBW wird diese Erschließungskostenabrechnung der Stadt Heidelberg zur Prüfung vorlegen. Das Prüfungsergebnis erkennen die Erwerber für sich und ihre Rechtsnachfolger für verbindlich an.

Sollte die endgültige Abrechnung und die Prüfung eine Erhöhung oder Ermäßigung der vorläufigen Erschließungskosten ergeben, sind die Mehr- oder Minderbeträge 8 Wochen nach schriftlicher Bekanntgabe gegenseitig zur Zahlung fällig. Ausgleichszahlungen, die nach dieser Frist erfolgen, sind ab Fälligkeit mit 5 % p.a. über dem Diskontsatz zu verzinsen.

5. In den Erschließungskosten sind nicht enthalten die Anschlußkosten für die Strom- und Wasserversorgung. Sofern diese Arbeiten von den Stadtwerken Heidelberg AG durchgeführt werden, verpflichtet sich der Erwerber die entsprechenden Baukostenzuschüsse nach Anforderung an die Stadtwerke Heidelberg AG zu bezahlen.

§ 7

Besondere Vereinbarungen

Um das städtebauliche Planungsziel zu erreichen werden zwischen der NHBW und dem Erwerber folgende Vereinbarungen getroffen:

I. Planung

.....

II. Baumaßnahmen

.....

III. Besondere Verpflichtungen

1. - 5.

6. Dem Erwerber ist bekannt, daß die Stadt Heidelberg für das Baugebiet „Emmertsgrund“ eine Müllsauganlage einrichtet und daß er sich dieser Einrichtung anzuschließen hat.

Er verpflichtet sich, der Stadt Heidelberg nach Maßgabe ihrer Pläne auf dem Grundstück geeignete Räume für die Unterbringung der Schachtventile und erforderlichenfalls der Transportluftventile auf eigene Kosten zu errichten sowie dauernd zu unterhalten und unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Er verpflichtet sich, nach Bestimmung durch die Stadt Heidelberg in den Gebäuden Fallschächte für Abfälle und Eingabestellen auf jedem Stockwerk auf seine Kosten einzubauen bzw. herzustellen, zu unterhalten und bei Bedarf zu erneuern.

Der Erwerber gestattet der Stadt Heidelberg unentgeltlich nach Maßgabe ihrer Pläne Leitungen für die Müllsauganlage nebst Zubehör auf dem Grundstück, insbesondere auch in den Kellerräumen und den Tiefgaragen herzustellen und dauernd zu belassen.

Der Erwerber erklärt sich damit einverstanden, daß die Kosten für die Unterhaltung der Räume und Fallschächte anteilmäßig im Verhältnis der Geschoßflächen im Gebäude, die Kosten für die Unterhaltung der Eingabestellen im Verhältnis der Geschoßflächen im Stockwerk verteilt werden.

Die Verpflichtung zur Herstellung, Unterhaltung und Erneuerung von Eingabestellen gilt entsprechend für Flacheingaben.“

Mit der vorzitierten Vertragsabrede korrespondiert die in § 8 Abs. 4-6 bzw. in § 16 Abs. 3-5 der später in Kraft getretenen Abfallbeseitigungssatzung vom 25.06.1975 bzw. Abfallwirtschaftssatzung vom 17.10.1991 getroffene Bestimmung:

§ 16

- „(3) Im Anschlußbereich einer Abfallsauganlage bestimmt die Stadt Zahl, Lage und Bauart der Eingabestellen und Flacheingaben; der Grundstückseigentümer hat auf eigene Kosten die von der Stadt nach Art und Umfang für notwendig gehaltenen Einrichtungen (z. B. Eingabestellen, Flacheingaben, Ventilräume, Fallschächte) zu schaffen, zu unterhalten und bei Bedarf zu erneuern. Die Stadt liefert und verlegt die Leitungen bis in die Ventilräume. Der Leistungsumfang der Stadt endet an der Deckenunterkante der Ventilräume. Der Grundstückseigentümer ist verpflichtet, alle erforderlichen Einrichtungen der Stadt auf seinem Grundstück zu dulden und dieses Recht grundbuchrechtlich oder durch Baulast zu sichern. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Grundstückseigentümers.“

- (4) Die Stadt kann für bestimmte Grundstücke gemeinsame Eingabestellen und Flacheingaben vorschreiben. Dabei soll die Stadt die berechtigten Interessen der Grundstückseigentümer nach Möglichkeit berücksichtigen.
- (5) Die Eigentümer, für deren Grundstücke eine gemeinsame Eingabestelle oder Flacheingabe bestimmt ist, sind im Rahmen des Abs. 3 bzw. Abs. 4 zur Herstellung, Unterhaltung und bei Bedarf zur Erneuerung der gemeinschaftlichen Anlage verpflichtet. Soweit die Eigentümer nichts anderes vereinbaren, sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Gemeinschaft mit der Maßgabe anzuwenden, daß sich das Rechtsverhältnis der Eigentümer untereinander nach dem Verhältnis der von ihnen oder sonstigen Nutzungsberechtigten ihrer Grundstücke zu entrichtenden Abfallbeseitigungsgebühren richtet. Abs. 3 (bzw. Abs. 4) Satz 5 gilt entsprechend.“

Weiter heißt in § 7 des der Vereinbarung vom 23.01./21.02.1975 beigefügten Kaufvertragstextes:

V. Eingetragene Baulasten

Der Erwerber nimmt zur Kenntnis, daß zu Lasten seines Grundstückes die folgenden Baulasten eingetragen sind:

1. In Ausführung der Verpflichtungen nach § 7 Abschn. III Nr. 1, 2, 4, 5, 6 und 7 des Kaufvertrages:

1.1 - 1.4

- 1.5 Verpflichtung zur Überlassung und Unterhaltung von Räumen sowie zur Errichtung und Unterhaltung der Fallschächte und Eingabestellen für die Müllsauganlage bei anteilmäßiger Kostentragung im Verhältnis der Geschoßflächen im Gebäude bzw. (Eingabestellen) auf dem Stockwerk (Nr. 6).

In § 2 der Vereinbarung vom 23.01./21.02.1975 übernimmt die NHBW die den Erwerbern auferlegten Pflichten, soweit sie selbst Grundstückseigentümerin bleibt. In § 3 bewilligt die NHBW im Interesse der bauplanungsrechtlichen Ausgestaltung des Baugebietes auf den am 28.12.1967 und 24.04.1970 von ihr erworbenen Grundstücken Lagebuch Nr. 26007/13, 26007/2, 26007 und 26007/12 die Eintragung von Baulasten in Ausführung der Verpflichtungen nach § 7 Abschn. III Nr. 1, 2, 4, 5, 6 und 7 des vorangeführten Kaufvertragstextes, insbesondere in Ziffer 1.5:

„Verpflichtung zur Überlassung und Unterhaltung von Räumen sowie zur Errichtung und Unterhaltung der Fallschächte und Eingabestellen für die Müllsauganlage bei anteilmäßiger Kostentragung im Verhältnis der Geschosflächen im Gebäude bzw. (Eingabestellen) auf dem Stockwerk (Nr. 6).“

Die auf den vorgenannten Kaufgrundstücken bereits 1973 im Baulastenverzeichnis von Heidelberg eingetragene Baulast erhält 1975 den vorzitierten Wortlaut und wird in den folgenden Jahren zu Lasten der abgetrennten Baugrundstücke fortgeschrieben.

2. MÜLLSAUGANLAGE (Planung, Bau, Kosten)

Während des Geländeerwerbs und der Planung in den 60er Jahren gingen Stadt und NHBW noch von einer herkömmlichen Müllabfuhr aus (vgl. auch Satzung über die öffentliche Müllabfuhr vom 06.03.1969). Nach Aktenlage kam 1970 bei der Stadt die Idee auf, für das Baugebiet Emmertsgrund eine Müllsauganlage einzuführen. Nach rechtlichen und technischen Recherchen der Stadt nahm der Plan einer Müllsauganlage Anfang 1971 konkrete Gestalt an. Zwischen der Stadt und NHBW bestand Einvernehmen, daß die Stadt Planung und Bau der Müllsauganlage an einen General-Unternehmer vergibt, während die NHBW die Gesamtkoordinierung übernimmt und das erforderliche Gelände zur Verfügung stellt. Grundlage der Planung war eine für etwa 12.000 Einwohner auf 30 Jahre konzipierte Müllsauganlage. Bereits im Entwurf eines Vorlageberichts vom 04.01.1971 an den Gemeinderat heißt es wörtlich:

„Die Gesamtkosten der Anlagen werden sich auf 3,8 Mil. belaufen. Dafür ist vom Bund ein Zuschuß zu erwarten. Die restliche Eigenfinanzierung wird sich in einem jährlichen Kapitaldienst bei der Müllabfuhr niederschlagen. Stattdessen werden Lohnkosten eingespart. Da der Lohnkostenersatz der Müllabfuhr seit Jahren um jährlich 10 % steigt und die Müllmenge ebenso regelmäßig um 6 Volumenprozent zunimmt, läßt sich berechnen, daß die Sauganlage bereits im Jahre 1975, dem ersten Jahre der vollen Besiedlung des Emmertsgrundes, billiger ist als die Abfuhr mit 1,1 cbm Behältern.“

Gleichzeitig wurde in dem mit kürzeren Wegen der Einwohner zu den Einfüllstellen und mit verbesserter Hygiene verbundenen Komfort eine Wertsteigerung der Grundstücke und des gesamten Stadtteils gesehen.

Nach Vorberatungen im Hauptausschuß, Bauausschuß und Finanzausschuß stimmte der Gemeinderat der Stadt am 25.03.1971 der öffentlichen Einrichtung einer Müllsaganlage für den Stadtteil Emmertsgrund sowie einer Mittelfreigabe von 950.000,00 DM und einer Bindungsermächtigung von 5.550.000,00 DM zu, dem die Zustimmung der Gemeinderats vom 15.07.1971 zum vorgelegten Entwurf eines Generalunternehmervertrages und einer Zusatzvereinbarung mit der Firma Centralsug GmbH folgte. Aus dem umfangreichen Sitzungsprotokoll vom 25.03.1971 sollen folgende protokollierte maßgebliche Überlegungen zitiert werden:

Seite 6:

„Obm. Zundel: ... Wir haben eine Rechnung angestellt, die davon ausging, daß das Müllvolumen bei uns nach unseren Erkennungswerten jährlich um etwa 6 Volumenprozent steigt und haben im Blick auf die Erfahrungen der letzten Jahre eine Lohnsteigerung auf der Arbeiterseite von im Schnitt 10 % zugrundegelegt. Auf der Basis dieser Rechnung haben wir eine Kalkulation aufgemacht, bei der die Kosten für die klassische Müllentsorgung und die Kosten der pneumatischen Müllentsorgung gegeneinander gerechnet sind. Selbst unter ungünstigen Voraussetzungen, d. h., den ungünstigsten Kalkulationsfall jeweils angenommen, sind wir dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß bereits ab 1978 die pneumatische Müllentsorgung trotz der derzeit wesentlich höheren Aufwendungen, unter Zugrundelegung dieser Volumenprozentsteigerung und der Lohnsteigerungen, die klassische Müllentsorgung eingeholt hat.“

Zu diesem Ergebnis kamen wir und konnten wir insbesondere deshalb kommen, weil es uns gelungen ist, für die Gesamtinvestition von 6,5 Mio. DM im Hinblick auf das noch zu verabschiedende Städtebauförderungsgesetz eine Lösung zu finden gemeinsam mit unseren Partnern, die uns 3 Mio. DM des Investitionsrisikos mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Städtebauförderungsgesetzes als tragbar erscheinen läßt.“

Seite 17:

„Obm. Zundel: ... Ich habe Ihnen gesagt, daß wir gestern im Finanzausschuß das Finanzierungsrisiko von 3 Mio. DM im Blick auf das Städtebauförderungsgesetz und die uns eröffneten Möglichkeiten als gelöst angesehen haben. Wenn ein Finanzausschuß dies einstimmig -und Widerspruch dagegen hat sich ja nicht erhoben- feststellt, glaube ich, sollten wir jetzt nicht die schwierige Situation schaffen, daß ich nicht mehr sagen möchte als eben diesen Satz. Diese 3 Mio. DM sind einfach auf die gegebene Situation abgestellt. Es bleiben übrig 3,5 Mio. DM. ...“

Seite 22:

„Obm. Zundel: ... Obm Zundel zeigt am Plan die Rohrleitungen bis zur Zentrale. Das sind die Kosten der öffentlichen Einrichtung mit 6,5 Mio. DM. Die Kosten des Einführens der Leitungen in das Haus und den Hochbau sind

Kosten des Hauseigentümers und nicht Gegenstand der Kosten der öffentlichen Einrichtung, über die wir hier beschließen, so daß dies also der Hochbaueigentümer auszukalkulieren hat. Insofern spielt die Aufstockung der Demonstrativbaumittel eine bestimmte Rolle im Bezug zur pneumatischen Müllentsorgung. Daraus können Sie schließen, über was wir am Dienstag im Bundeswohnungsbauministerium diskutiert haben, als wir sagten, wir müssen 8.000,00 DM anstatt 6.000,00 DM haben. ...“

Als Ergebnis ist im Protokoll festgehalten (Seite 23):

„Der Gemeinderat beschließt mit 30 Stimmen bei einer Stimmenthaltung:

1. Der Gemeinderat beschließt die Einführung einer öffentlichen Einrichtung „Müllsaugsystem Emmertsgrund“ und beauftragt die Verwaltung mit der Ausarbeitung der Verträge für die Erteilung eines Generalunternehmerauftrages.
2. Der im Nachtrag zum AOH 1971 bei der Maßnahme 704-03-Müllentsorgung Emmertsgrund - zu veranschlagende Betrag in Höhe von 950.000,00 DM wird freigegeben und gleichzeitig eine Bindungsermächtigung über 5.550.000,- erteilt.“

Das Sitzungsprotokoll vom 15.07.1971 hält nach Wiedergabe des Vortrags des Herrn Ersten Bürgermeisters Kortz und der Beratung im Gemeinderat als Ergebnis fest:

„Der Gemeinderat beschließt mit 29 Stimmen zwar bei zwei Gegenstimmen:

Der Gemeinderat stimmt dem Entwurf eines Generalunternehmer-Vertrags und dem Entwurf einer Zusatzvereinbarung zu diesem Vertrag zu.“

Am 02./16.07.1971 kamen zwischen der Stadt und der Firma Centralsug GmbH der Generalunternehmervertrag und eine Zusatzvereinbarung zustande, der über den weiteren, nicht wie ursprünglich vorgesehenen kontinuierlichen, Ausbau die zweite Zusatzvereinbarung vom Juli 1979 folgte. Am 03.10.1973 wurde die Müllsauganlage in Betrieb genommen, die mit der fortschreitenden Bebauung ergänzt wurde. Nach der handschriftlich als „vertraulich“ bezeichneten (1.) Zusatzvereinbarung wurde nach Erklärung der Firma Centralsug GmbH die Müllsauganlage einschließlich Rohrnetz auf 30 Jahre konzipiert.

Die jährlich abgeschrieben und verzinsten Gesamtkosten der Müllsauganlage beliefen sich laut einem Schreiben der Frau Oberbürgermeisterin vom 24.11.1995 auf ca. 11,6 Mio. DM. Diese Kosten wurden aus Haushaltsmitteln der Stadt Heidelberg, teilweise über Darlehen, finanziert. Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz wurden, auch mangels Satzungsgrundlage, weder bei der NHBW noch ihr nachfolgenden Bauträgern oder Grundstückseigentümern erhoben. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, daß die bei den Beschlußfassungen des Gemeinderats am 25.03. und 15.07.1971 erhofften Förderungsmittel vom Bund an die Stadt gezahlt wurden. 1972 war dies jedenfalls noch nicht der Fall, wie sich aus dem oben zitierten § 1 des Lastenabgleichungsvertrages vom 24./25.05.1972 ergibt. Dort übernahm die NHBW die Zahlung von 3 Mio. DM für die nachträglich eingeplante pneumatische Müllentsorgungsanlage mit der Maßgabe, daß die Stadt für die pneumatische Müllentsorgungsanlage empfangene Bundeszuschüsse zur Aufrechterhaltung der Zinsverbilligung ihrer Wohnungsförderungsbaudarlehen für den Emmertsgrund verwenden sollte. Die Zahlung der 3 Mio. DM durch die NHBW geschah durch Verrechnung, wie es im Schreiben der NHBW vom 02.02.1973 an die Stadt -Finanzdirektion- belegt ist, die sich auf die im Erschließungsvertrag getroffene Vereinbarung bezieht,

daß die Stadt Heidelberg sich mit 10 % des Erschließungsaufwandes an dem im Betreff genannten Gebiet beteiligt. In der Ihnen bekannten und anerkannten Erschließungskostenberechnung wurde der auf die Stadt Heidelberg entfallende 10 %-Anteil an dem Erschließungsaufwand auf 3.022.794,00 DM vorläufig ermittelt. Mit Schreiben vom 05.12.1972 stellen Sie uns gemäß den getroffenen Vereinbarungen 3 Mio. DM zur Finanzierung der Müllsauganlage Emmertsgrund in Rechnung.

Wir schlagen vor, daß der Betrag von 3 Mio. DM für die Finanzierung der Müllsauganlage mit dem 10 %igen Anteil der Stadt Heidelberg an dem Erschließungsaufwand Emmertsgrund verrechnet bzw. als Abschlagszahlung auf den 10 %igen Anteil an den Erschließungsaufwendungen verbucht wird.

Sofern wir von Ihnen keine gegenteilige Nachricht erhalten, nehmen wir an, daß Sie mit dieser Verrechnung bzw. Umbuchung einverstanden sind.“

Ein Bericht des Rechtsamtes vom 08.10.1976 an die Finanzdirektion bestätigt, daß diese Verrechnung von der Stadt akzeptiert wurde. Dazu ist in dem vorgenannten Bericht festgehalten:

„Die Übernahme eines 10 %igen Erschließungskostenanteils durch die Stadt war ursprünglich nicht vorgesehen. Der Erschließungsvertrag vom 29.03./16.04.1968 enthielt keine derartige Regelung. Die NH sollte den Erschließungsaufwand in vollem Umfang tragen. Dies entsprach den Absichten beider Vertragsparteien.

Zur Aufnahme des Hinweises auf eine 10 %ige Kostenübernahme durch die Stadt ist es lediglich aufgrund der sich seinerzeit verfestigenden Rechtsprechung gekommen, wonach auch in Erschließungsverträgen der nach § 129 Abs. 1 BBauG zu übernehmende Anteil der Gemeinde nicht abweichend geregelt werden dürfe. Daher bestand auch die Absicht der Vertragsparteien eindeutig darin, einen auf den beitragsfähigen Erschließungsaufwand nach dem Bundesbaugesetz bezogenen 10 %igen Anteil der Stadt Heidelberg anzulasten, denn nur dies schreibt § 129 BBauG zwingend vor.

Der gemeinsame Wille der Vertragsparteien hat im Wortlaut des Erschließungsvertrags keinen Niederschlag gefunden. Das ist erklärlich.

Die Ergänzung des Erschließungsvertrags erfolgte in einem gesonderten Vertrag, dem Änderungs-Rahmenvertrag vom 24./25.05.1972 (bei der daraufhin erfolgenden Neufassung des Erschließungsvertrags wurde auf den 09.05.1968 zurückdatiert). Die Konsequenzen aus der Einfügung der Worte: „Die Stadt trägt 10 % der Erschließungsaufwendungen“ in den Zusammenhang des Erschließungsvertrags sind seinerzeit unbeachtet geblieben. Dies war aus der damaligen Sicht der Vertragsparteien insbesondere deshalb gerechtfertigt und unschädlich, weil man sich darauf verständigt hatte, den Anteil der Stadt Heidelberg auf 3 Mill. DM zu fixieren.“

In einer weiteren Kommentierung in der Akte der Stadt „Müllsauganlage I“ heißt es ohne Angabe von Datum und Verfasser u.a.:

Nach Bekanntwerden eines einschlägigen Urteils hatten beide Parteien die Befürchtung, die vertragliche Konstruktion könnte für nichtig erklärt werden. Es wurden daher in aller Eile der Änderungsrahmenvertrag und der Lastenausgleichungsvertrag abgeschlossen. Für die Stadt bestand keinerlei Veranlassung, 10 % auch zu übernehmen von den Energie- und Wassererschließungskosten (die normalerweise voll zu Lasten des Bauherren gehen), von den Kanalbauskosten (voller Ersatz) usw. Im Gegenteil, die NH bot mit dem Lastenausgleichsvertrag der Stadt eine Regelung an, die die Stadt nichts kosten würde; denn gleichzeitig schrieb die NH der Stadt 3 Mio. DM Zuschuß für die Müllsauganlage gut. Selbst wenn also die heutige Argumentation der NH greifen würde, hätte die Stadt nichts nachzuzahlen, weil dann die NH nach dem Sinn der getroffenen Abmachung ihre Zuschußleistung entsprechend erhöhen müßte.

Aus dem von der NHBW am 31.08.1977 abgeschlossenen Kaufvertrag über das Grundstück Flst.-Nr. 26615 mit 176 qm ist zu entnehmen, daß gem. § 3 im vereinbarten Kaufpreis alle Erschließungs- und Anliegerkosten enthalten und mit Bezahlung des Kaufpreises sämtliche Ansprüche der NHBW aus ihrer Tätigkeit als Erschließungsträger für das Baugebiet Heidelberg-Emmertsgrund abgegolten sind. Nach § 7 III Nr. 5 ist dem Erwerber bekannt, daß die Stadt für das Baugebiet Emmertsgrund eine Müllsauganlage einrichtet und er sich dieser Einrichtung anzuschließen hat. Danach folgen die Vertragsabreden:

„Er verpflichtet sich, der Stadt Heidelberg nach Maßgabe ihrer Pläne auf dem Grundstück geeignete Räume für die Unterbringung der Schachtventile und erforderlichenfalls der Transportluftventile auf eigene Kosten zu errichten sowie dauernd zu unterhalten und unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Er verpflichtet sich, nach Bestimmung durch die Stadt Heidelberg in den Gebäuden Fallschächte für Abfälle und Eingabestellen auf jedem Stockwerk auf seine Kosten einzurichten bzw. herzustellen, zu unterhalten und bei Bedarf zu erneuern.

Der Erwerber gestattet der Stadt Heidelberg unentgeltlich nach Maßgabe ihrer Pläne Leitungen für die Müllsauganlage nebst Zubehör auf dem Grundstück, insbesondere auch in den Kellerräumen und den Tiefgaragen herzustellen und dauernd zu belassen. Der Erwerber erklärt sich damit einverstanden, daß die Kosten für die Unterhaltung der Räume und Fallschächte anteilmäßig im Verhältnis der Geschoßflächen im Gebäude, die Kosten für die Unterhaltung der Eingabestellen im Verhältnis der Geschoßflächen im Stockwerk verteilt werden.“

In dem von der NHBW am 20.12.1979 abgeschlossenen Kaufvertrag über das Grundstück Flst.-Nr. 26504 und in dem am 20.05.1980 abgeschlossenen Kaufvertrag über Miteigentumsanteile des Grundstücks Flst.-Nr. 26504/4 von 941 qm ist in § 3 bestimmt:

„Zwischen der Stadt Heidelberg und der NHBW wurde vereinbart, daß die NHBW die öffentliche innere Erschließung des Baugebiets Emmertsgrund durchführt.

Die Stadt Heidelberg beteiligt sich mit 10 % an dem Erschließungsaufwand für die Erschließung nach § 127 Abs. 2 BBauG, Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung und Abwasserbeseitigung, nicht jedoch am Erschließungsaufwand für die Fernwärmeversorgung (vgl. § 7 III 4). Die NHBW legt den restlichen Erschließungsaufwand anteilig nach einem von der Stadt gebilligten Schlüssel auf den Erwerber um. Dieser restliche Erschließungsaufwand ist im Kaufvertrag nach § 2 Ziffer 1 enthalten. Zusätzlich berechnet die NHBW die Kosten für die Anlagen der Fernwärmeversorgung (§ 7 III 4).

In den Erschließungskosten sind nicht enthalten die Anschlußkosten für den einzelnen oder die gemeinsamen Hausanschlüsse für Wasser, Abwasser, Strom, Antenne, Telefon, Müllsauganlage sowie die Kosten für die privaten Erschließungswege innerhalb des verkauften Grundstückes.

Sofern diese Arbeiten von der Stadt bzw. der Stadtwerke Heidelberg AG durchgeführt werden, verpflichtet sich der Erwerber, die entsprechenden Kosten nach Anforderung an die Stadt bzw. Stadtwerke Heidelberg AG bezahlen.“

In § 7 III Nr. 5 ist festgelegt:

„Dem Erwerber ist bekannt, daß die Stadt Heidelberg für das Baugebiet Emmertsgrund eine Müllsauganlage einrichtet und daß er sich dieser Einrichtung anzuschließen hat. Im einzelnen gilt die Abfallbeseitigungssatzung der Stadt Heidelberg in der jeweils geltenden Fassung.

Der Erwerber verpflichtet sich zur Herstellung, Unterhaltung und Erneuerung der notwendigen Flacheingaben.

Der Erwerber erklärt sich damit einverstanden, daß die Kosten für die Unterhaltung der Flacheingaben anteilmäßig im Verhältnis der Geschoßflächen verteilt werden.“

Aus einem sich nur auszugsweise ohne Datum bei den Akten befindlichen Kaufvertrag der Gemeinnützige Siedlungsgesellschaft mbH des Evangelischen Siedlungswerks in Deutschland und der Leonberger Bausparkasse ergibt sich gemäß § 3, daß die Erschließungskosten im Kaufpreis enthalten sind. Weitere Vertragsbeispiele lagen in den Akten und nach Anfrage beim Bezirksbeirat Emmertsgrund nicht vor.

Beiträge gem. § 10 KAG für die Erstellung der Müllsauganlage wurden von der Stadt nicht erhoben. Sie sind auch in den vorgenannten Satzungen der Stadt nicht vorgesehen. Die der Stadt Heidelberg entstandenen „Investitionskosten der Müllsauganlage“ wurden - so auch das Schreiben der Frau Oberbürgermeisterin vom 24.11.1995 - dem Gebührenhaushalt „Abfallwirtschaft“ belastet. Bereits hieraus resultiert, daß die Aufwendungen der Stadt Heidelberg für die Müllsauganlage auch nicht zu den „Erschließungskosten“ i.w.S. zählen. Eine Bestätigung dafür findet sich in 1976 erstellten Aufstellungen und Berechnungen von Erschließungskosten, insbesondere in der Aufstellung „Grundstückskosten (Definition Quartierbewertungsvertrag, jedoch ohne Kosten öffentliches Grün) zum 31.12.1976“, in der

unter Bezugnahme auf den Lastenabgleichungsvertrag Kosten der Müllentsorgung in Höhe von 3 Mio. DM angegeben sind. Ob, für welche von der NHBW bebauten und/oder verkauften Grundstücke diese Position bei einem geschätzten Netto-Baugelände von ca. 35 ha im Einzelfall zu einer nachvollziehbaren und bezifferbaren Erhöhung des Kaufpreises geführt hat, ist in den Akten nicht feststellbar. Dies gilt erst recht für von der NHBW an andere Bauträger überlassene und von diesen bebauten und / oder weiterverkauften Grundstücke. Bei den zur Verfügung stehenden Erkenntnisgrundlagen wäre eine Bewertung eine reine Spekulation.

Nach dem vorliegenden Leitungsplan der Müllsaganlage reichen die städtischen Saugleitungen nicht in alle Bereiche. Dort blieben die zwischenzeitlich bebauten Grundstücke ohne Anschluß an die Müllsaganlage. Im übrigen wurden grundsätzlich von den Grundstückseigentümern auf ihre Kosten die für den Anschluß an die Müllsaganlage erforderlichen Einrichtungen, insbesondere Eingabestellen, Ventilräume, Fallschächte gebaut. Für den Bereich Bothestraße und Am Botheplatz wurden von der Gemeinnützige Siedlungsgesellschaft mbH des Evangelischen Siedlungswerks für die Errichtung der Flacheingaben gezahlte Kosten von 46.256,00 DM von der Stadt an die Rechtsnachfolgerin zurück-erstattet bzw. beim Amtsgericht Heidelberg hinterlegt.

Nach den Erkenntnissen zunehmender Müllmengen und steigender Personalkosten Anfang der 70er Jahre war prognostiziert worden, daß bereits 1977/1978 die Kosten der Müllbeseitigung über die Müllsaganlage unter den Kosten der konventionellen Müllabfuhr bleiben würden. Hinzu kam, daß die Müllsaganlage für 12.000 Einwohner auf dem Emmertsgrund angelegt wurde. Es ist jedoch eine wesentlich andere Entwicklung eingetreten. Ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre sind vorrangig Abfallvermeidung und Abfallverwertung angesagt, wie auch aus der nachfolgend dargestellten Wandlung des Abfallbeseitigungsrechts in ein Abfallwirtschaftsrecht deutlich wird. Auch auf dem Emmertsgrund wurden daher Container zur getrennten Sammlung von Papier und Glas aufgestellt. Statt der anfangs geplanten und auch realisierten verdichteten, vielgeschossigen Bebauung wurden später vor allem auch kleine Wohneinheiten gebaut. An die Müllsaganlage wurden nur etwa 6.000 - 7.000 Einwohner angeschlossen. Alle diese Faktoren tragen dazu bei, daß der über die Müllsaganlage entsorgte Müll nur ca. 1/3 der ursprünglich angenommenen Menge erreicht.

Außerdem wird die Müllsauganlage mit ihrem Rohrleitungsnetz zunehmend reparaturanfällig und wartungsbedürftig. Infolge nicht ausgelasteter Kapazität und höherer Betriebskosten wird die Müllsauganlage unwirtschaftlicher als die konventionelle Müllabfuhr. In einem begrenzten Gebiet des Emmertsgrundes läuft derzeit ein Eigenversuch der Stadt, durch die Verwendung von Kunststoffsäcken in den Farben Gelb zur Entsorgung der Leichtverpackungen, Blau für Papier und Grau für Restmüll getrennt zu sammeln. Von der Stadt beauftragte Architekten untersuchen die Möglichkeiten von Standplätzen für Abfallbehälter bei Ausfall bzw. Stilllegung der Müllsauganlage. Über das bis 1999 befristete Programm Einfache Stadterneuerung werden die Herstellungskosten der Standplätze mit 2/3 Anteilen bezuschußt.

III.

RECHTSAUSFÜHRUNGEN

1. Gesetzliche Grundlagen und Entwicklung des Abfallrechts ab 1972

Der Beantwortung der Rechtsfragen ist eine generelle Betrachtung des Abfallrechts und seiner Entwicklung seit 1972 voranzustellen.

Bundesabfallrecht

- a. Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) vom 07.06.1972 (BGBl I, 1972, 873 ff.)

Kerninhalte:

- a. Einführung des objektiven und subjektiven Abfallbegriffs (§ 1 AbfG)
- b. Organisation der Abfallbeseitigung (§ 3 AbfG):
- die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, grundsätzlich alle in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle selbst zu beseitigen;
 - die Entsorgung darf nur in dafür zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen stattfinden;
- c. Planfeststellungsverfahren für Abfallbeseitigungsanlagen (§ 7 AbfG)

Die Landesgesetzgebung hatte im wesentlichen nur festzulegen, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes die Abfälle zu beseitigen haben und welche Behörden für die Ausführung des Abfallgesetzes zuständig sind.

b. Novellierungen

Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes vom 21.06.1976 (BGBl I 1976, 1601 ff.)

Wesentliche Änderungen:

- Einführung eines betriebsinternen Überwachungssystemes durch Betriebsbeauftragte in §§ 11 a bis 11 f AbfG
- Regelungen bezüglich besonders gefährlicher Abfälle (Sonderabfälle), z. B. § 4 Abs. 3 AbfG

Zweites Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes vom 04.03.1982 (BGBl I 1982, 281 ff.)

Wesentliche Änderungen:

- Abfalltransporte, die im Auftrag von beseitigungspflichtigen Körperschaften durchgeführt werden, werden aus der Genehmigungspflicht herausgenommen (§ 12 AbfG)
- Sicherstellung einer umweltverträglichen Klärschlammverwertung (§ 15 AbfG)

Drittes Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes vom 31.01.1985 (BGBl I 1985, 204 ff.)

Wesentliche Änderungen:

- § 2 Abs. 1 AbfG: Festlegung des Grundsatzes, daß die in der Bundesrepublik angefallenen Abfälle auch dort zu beseitigen sind;
- § 13 Abs. 1 AbfG: Einführung einer Genehmigungspflicht auch für die Verbringung von Abfällen aus dem und durch den Geltungsbereich des Gesetzes

c. Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz) vom 27.08.1986 (BGBl I 1986, 1410 ff.)

Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 wurde durch dieses Gesetz außer Kraft gesetzt.

Wesentliche Neuerungen:

Erweiterung des subjektiven Abfallbegriffes (§ 1 Abs. 1, S. 2 AbfG: Sachen, die der entsorgungspflichtigen Körperschaft überlassen werden, sind auch im Falle der Verwertung Abfälle, bis sie oder die aus ihnen erzeugte Energie dem Wirtschaftskreislauf wieder zugeführt werden.)

Vorrang der Abfallvermeidung und Abfallverwertung vor der Ablagerung von Abfällen (§§ 1 a, 3 Abs. 2, S. 3 AbfG);

Energetische und thermische Verwertung werden als gleichrangig behandelt.

Gebot, Abfälle so einzusammeln, zu befördern, zu behandeln und zu lagern, daß die Möglichkeiten zur Abfallverwertung genutzt werden können (§ 3 Abs. 2, S. 4 AbfG)

d. Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) vom 27.09.1994 (BGBl I 1994, 1705 ff.)

Zweck des Gesetzes ist in erster Linie die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und erst an zweiter Stelle die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen.

Wesentliche Aussagen:

Abfallbegriff (§ 1 KrW-/AbfG)

Abfälle i.S. des Gesetzes sind sowohl Abfälle zur Verwertung als auch Abfälle zur Beseitigung (vgl. § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG). Indem ausdrücklich zu verwertende Stoffe in den Abfallbegriff einbezogen werden, wird der Anwendungsbereich des Abfallgesetzes erweitert.

Grundsätze und Grundpflichten

Nach § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden, in zweiter Linie stofflich zu verwerten oder zur Gewinnung von Energie zu nutzen.

Hinsichtlich des Verhältnisses von stofflicher zu energetischer Verwertung regelt § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG, daß die umweltverträglichere den Vorrang genießt.

Der Vorrang der Verwertung wird durch § 5 Abs. 4, 5 KrW-/AbfG eingeschränkt. Er gilt nur insoweit, wie die Verwertung technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist und die Beseitigung nicht die umweltverträglichere Lösung darstellt.

Gemäß der Konzeption des Gesetzes sollen Abfallerzeuger und -besitzer grundsätzlich selbst für eine Vermeidung, Verwertung oder Entsorgung von Abfällen sorgen. Das Gesetz sieht auch in verstärktem Maße die Möglichkeit vor, Rücknahme- und Rückgabepflichten außerhalb der öffentlichen Entsorgung zu regeln (vgl. §§ 24, 15 Abs. 3, S. 1 KrW-/AbfG).

Im Bereich der Abfälle aus privaten Haushalten bleibt es aber bei dem Grundsatz, daß die Abfallbesitzer verpflichtet sind, die Abfälle den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen zu überlassen (§ 13 KrW-/AbfG).

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben die ihnen überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten zu verwerten oder -wenn dies nicht möglich ist- zu beseitigen (§ 15 KrW-/AbfG).

Landesabfallrecht in Baden-Württemberg

e. Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallgesetz) vom 21.12.1971 (GBIBW 1972, 1ff.)

Wesentlicher Inhalt:

- Feststellung der Entsorgungspflicht der Gemeinden (ohne nähere Angaben zur Art und Weise des Einsammelns);
- Regelungen bezüglich der Errichtung und des Betriebes von Abfallbehandlungsanlagen; dieses Gesetz wurde durch das Bundesabfallgesetz vom 07.06.1972 hinfällig.

f. Abfallgesetz für Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz) vom 18.11.1975 (GBIBW 1975, 757ff.)

- Übertragung der Entsorgungspflicht auf die Stadt- und Landkreise mit Möglichkeit, das Einsammeln und Befördern von Abfällen Gemeinden zu übertragen (§ 1 LAbfG);
- § 6 LAbfG verpflichtet bereits, Abfälle so zu sammeln, zu befördern und zu behandeln, daß sie in möglichst großem Umfang einer Wiederverwendung zugeführt werden können.

Entsprechend wird gem. § 7 LAbfG der Abfallbesitzer verpflichtet, Abfälle, die einer Wiederverwendung zugeführt werden sollen, getrennt zu halten und in einer Weise zu überlassen, die die Wiederverwendung erleichtert.

- §§ 9 ff. LAbfG enthalten im wesentlichen Regelungen bezüglich der Errichtung und des Betriebes von Abfallbehandlungsanlagen.

g. Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz) vom 08.01.1990 (GBIBW 1990, 1ff.), durch das das Landesabfallgesetz von 1975 außer Kraft gesetzt wurde.

Grundsätze in § 1 LAbfG

Das Entstehen von Abfällen ist zu vermeiden, die Menge der Abfälle ist zu vermindern, zur stofflichen Verwertung ist beizutragen.

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften haben darauf hinzuwirken, daß möglichst wenig Abfall entsteht, § 2 LAbfG.

Entsorgungspflicht der Stadt- und Landkreise mit Möglichkeit der teilweisen Übertragung auf Gemeinden, vgl. § 6 LAbfG.

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften regeln durch Satzung Anschluß an die Einrichtungen der Abfallentsorgung sowie die Art und Weise, den Ort und die Zeit der Überlassungspflicht der Abfallbesitzer, dabei kann bestimmt werden, daß bestimmte Abfälle getrennt zu halten sind, vgl. § 8 Abs. 1 LAbfG.

§§ 12 ff. LAbfG: Regelungen zu Errichtung und Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen

§§ 22 ff. LAbfG: Regelungen zur Altlastensanierung

h. Die Änderungen des Landesabfallgesetzes vom 08.01.1990

Sie enthielten keine inhaltliche Änderung hinsichtlich der Abfallvermeidungs-, Abfallverwertungs- und Abfallentsorgungspflichten.

Dem derzeit geltenden Satzungsrecht der Abfallwirtschaft der Stadt Heidelberg liegen die § 3 AbfG vom 27.08.1986 und die §§ 2, 8 und 30 LAbfG vom 08.01.1990 i.V.m. §§ 4, 11 und 142 GO sowie §§ 2 und 9 KAG zugrunde. Galt zur Zeit der Erstellung und Inbetriebnahme der Müllsauganlage noch ein Abfallrecht mit der vorrangigen Zweckbestimmung der Abfallbeseitigung, gilt nach der aufgezeigten Entwicklung nunmehr ein Abfallrecht, nach dem Abfallvermeidung und Abfallverwertung einer Abfallbeseitigung vorgehen. Dieser Rechtsänderung sind auch die Stadt beim Betrieb der Müllsauganlage und deren Benutzer verpflichtet. Eine davon abweichende Nutzung der Müllsauganlage ist rechtswidrig und unzulässig. Durchaus zutreffend hat die Stadt daher die zur Vermeidung und Verwertung des Abfalls erforderlichen Maßnahmen eingeleitet, die die zur Entsorgung durch die Müllsauganlage geeignete und verbleibende Müllmenge erheblich reduziert hat. Diese Entwicklung zwingt die Stadt, die Art und Weise der Überlassungspflicht der an die Müllsauganlage angeschlossenen Abfallbesitzer zu überprüfen. Ihre Entscheidung hat sich an den konkreten örtlichen Verhältnissen, insbesondere an den örtlichen Bedürfnissen sowie ihrer Leistungsfähigkeit unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Gesamtheit der Müllgebührenpflichtigen der Stadt Heidelberg - nicht nur des Emmertsgrunds - auszurichten.

2. Rechtsfragen

a) Ist eine Schließung der Müllsaganlage Emmertsgrund rechtlich überhaupt zulässig?

Die Frage nach der Zulässigkeit einer Schließung der Müllsaganlage wird nachfolgend zunächst im Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses der abfallwirtschaftlichen Einrichtungen zwischen der Stadt Heidelberg und den Grundstückseigentümer / Benutzern geprüft. Die Untersuchung dieser Fragestellung auf der Grundlage etwaiger vertraglicher Rechtsbeziehungen folgt unter der Rechtsfrage, welche Konsequenzen (Rechte und Pflichten) sich aus Drittverträgen ergeben könnten.

Die Einrichtung der Abfallwirtschaft der Stadt Heidelberg ist eine öffentliche Einrichtung, für deren Benutzung die Stadt Abfallgebühren (Benutzungsgebühren) erhebt, die der Deckung der Kosten der städtischen Abfallwirtschaft dienen (vgl. § 1 der Abfallgebührensatzung vom 17.10.1991).

Eine öffentliche Einrichtung ist jede Zusammenfassung von Personen und Sachen, die von der Gemeinde im Rahmen ihres in § 1 Abs. 2 und § 2 GemO umschriebenen Wirkungskreises geschaffen wird und dem von dem Widmungszweck erfaßten Personenkreis nach allgemeiner und gleicher Regelung zur Benutzung, sei es aufgrund freier Entschließung, sei es im Rahmen des Benutzungszwanges offensteht (Gern, KommR BW, 5. Auflage 1992, S. 304; VGH Bad.-Württ., VBIBW 1981, 157, 158). Für die Eigentümer oder Besitzer bebauter Grundstücke oder Wohnungsinhaber in Heidelberg besteht Anschluß- und Benutzungszwang an die Einrichtung der öffentlichen Abfallentsorgung (vgl. § 7 Abfallwirtschaftssatzung). Die Müllsaganlage steht in ihrem Leitungsbereich den Bewohnern des Emmertsgrunds zur Abfallbeseitigung zur Verfügung. Im Anschlußbereich besteht kein Anspruch auf eine andere Form der Abfallentsorgung (vgl. § 16 Abs. 2 Abfallgebührensatzung). Die Müllsaganlage ist vergleichbar mit der öffentlichen Abwasserbeseitigung, diese ist ebenfalls eine öffentliche Einrichtung (vgl. VGH Bad.-Württ., NVwZ 1991, 583).

Die Müllsauganlage ist eine unselbständige Einrichtung der öffentlichen Einrichtung der Abfallwirtschaft der Stadt. Technisch getrennte Anlagen, die der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, sind eine **Einrichtung**. Die aufgabenbezogene Festlegung des Einrichtungsbegriffs korrespondiert mit der einheitlichen Abfallgebühr (Kübler / Fröhner, § 9 KAG, RN 11 b, vgl. auch § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG i.d.F. vom 28.05.1996). Gegenüber der herkömmlichen Müllabfuhr ist die Müllsauganlage nur eine besondere Art und Weise der Abfallbeseitigung, während die Leistung der Stadt mit Abnahme des Abfalls gegenüber allen Benutzern gleichbleibt (Kübler / Fröhner, a.a.O.).

Damit stellt sich die Schließung der Müllsauganlage rechtlich als Schließung einer unselbständigen abfallwirtschaftlichen Einrichtung und gleichzeitig als Änderung der Überlassungspflicht der davon betroffenen Abfallbesitzer nach § 3 Abs. 1 AbfG, § 8 Abs. 1 LAbfG dar.

Allgemein anerkannt ist, daß im Grundsatz, auch bei Pflichtaufgaben, kein Anspruch auf Schaffung einer öffentlichen Einrichtung und deshalb ebenso kein Anspruch auf Aufrechterhaltung und Weiterbetrieb einer öffentlichen Einrichtung besteht (Gern, KommR BW, a.a.O., S. 306, 313; Kunze/Bronner/Katz, Komm. z. GemO, 3. Aufl., Stand Dez. 1995, § 10, Rdn. 14; Lange: in HdB d. Kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg.v. G. Püttner, Bd. 3 Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, § 52 B II, S. 167 f.; VGH Bad.-Württ., NVwZ RR 1990, 502; BGH, DVBl 1970, 145, 146; Hess VGH, NJW 1979, 886, 887). Dies gilt auch für Einrichtungen mit Anschluß- und Benutzungszwang (BGH, DVBl 1970, 145 146f.).

Ein Anspruch auf bleibende oder unveränderte Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Einrichtung kann nur ausnahmsweise für den Fall angenommen werden, daß die Nutzungsmöglichkeit ein Äquivalent für eine eigene, vermögenswerte Leistung des Benutzers darstellt und deshalb Art. 14 GG die Aufrechterhaltung der öffentlichen Einrichtung erfordert (Gern, KommR BW, S. 313). Diese Voraussetzungen können gegeben sein, wenn der Benutzer die Einrichtung durch Beiträge für die Herstellungskosten mitfinanziert hat (Gern, a.a.O. mit Hinweis auf BVerfG 53, 257, 289, wonach öffentlich-rechtliche Rechtspositionen dann unter Art. 14 GG fallen können, wenn sie auf vermögenswerten Leistungen des Inhabers beruhen,

z.B. Rentenanwartschaften durch Rentenbeiträge). Daß aber die Schließung einer mit Beiträgen finanzierten öffentlichen Einrichtung als Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums rechtlich zulässig sein kann, wird ebenfalls bejaht (Gern, a.a.O.).

In Gerichtsentscheidungen, die zu Schließungen von öffentlichen Einrichtungen ergangen sind (BGH, DVBl 1970, 145; Hess VGH, NJW 1979, 886), wird ebenfalls angedeutet, daß es ausnahmsweise Fälle geben kann, in denen die Schließung einer öffentlichen Einrichtung nicht -zumindest nicht entschädigungslos- hinzunehmen ist. Als mögliche Ausnahme wird das Vorliegen eines besonderen Vertrauenstatbestandes angesprochen. Dieser setze voraus, daß der Benutzer zur Vornahme oder Unterlassung besonderer Maßnahmen im Hinblick auf den Betrieb der Einrichtung von der Gemeinde veranlaßt worden sei. Die Tatsache allein, daß eine Gemeinde eine Einrichtung betreibe, schaffe keinen Vertrauenstatbestand.

Letztlich laufen diese Überlegungen auf die Fragestellung hinaus, ob eine eigentums-geschützte Position im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG entzogen wird oder eine Inhaltsbe-stimmung des Eigentums im Rahmen seiner Sozialbindung im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG vorliegt. Eine Entziehung einer verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsstellung ist nur auf der Grundlage der in Art. 14 Abs. 3 GG normierten Voraussetzungen zulässig. Deshalb ist zunächst festzustellen, ob den Benutzern der Müllsauganlage eine enteignungsfähige Rechts- position zusteht. Nach der Rspr. des BVerfG grenzt sich die Enteignung von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht nach der Schwere und Zumutbarkeit eines Eingriffes ab. Enteignung bedeutet, entweder durch Gesetz einem bestimmten oder bestimmbareren Personen- kreis konkrete Eigentumsrechte zu entziehen oder aufgrund Gesetzes durch administrative Maßnahmen konkretes Eigentum einzelner zu entziehen (BVerfGE 58, 300, 330). Die Enteig- nung ist konkret und trifft individuell. Dagegen legen Inhalts- und Schrankenbestimmungen generell und abstrakt die Rechte und Pflichten des Eigentümers fest (BVerfGE 58, 300, 330). Weder die Abfallgesetze noch die Gemeindeordnung ermächtigen zu einer Enteignung i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG. Ebenso wenig ist eine Satzung, die die Überlassungspflicht der Abfall- besitzer regelt oder ändert, auf den Entzug von Eigentum gerichtet. Die mit der Änderung der Abfallentsorgung zusammenhängenden eigentumsrechtlichen Auswirkungen sind nicht Inhalt oder Zweck der Regelung, sondern -wenn auch zwangsläufige- Begleiterscheinung.

Auf den Aufbau eines konkreten Anspruchs zielgerichtete Vermögensleistungen, wie z. B. die Beitragszahlung zur Erlangung eines Rentenanspruchs, durch die an die Müllsauganlage angeschlossenen Grundstückseigentümer und sonstigen Benutzer an die Stadt sind nicht ersichtlich. Selbst der von der NHBW für die 1972 angenommene Werterhöhung der Grundstücke erbrachten Ausgleichsleistung von 3 Mio. DM fehlt eine derartige insbesondere auf die Grundstückserwerber der NHBW und / oder Benutzung der Müllsauganlage bezogene Zweckbestimmung. Auf die außerdem bereits ungeklärte Frage, ob und wie die vorangeführte Ausgleichsleistung überhaupt die Grundstückserwerber belastet hat, darf an dieser Stelle nochmals hingewiesen werden. Ein schutzwürdiges Äquivalent für eine erbrachte Gegenleistung ist nicht feststellbar.

Zu fragen ist aber auch, ob es infolge der Schließung der Müllsauganlage dadurch zu einem Eigentumsentzug kommt, daß die in Erfüllung von § 16 der Müllgebührensatzung der Stadt auf eigene Kosten für den Anschluß an die Müllsauganlage erstellten notwendigen Einrichtungen, z. B. Eingabestellen, Flacheingaben, Ventilräume, Fallschächte, funktionslos werden (vgl. auch Pieroth / Schlink, Grundrechte, 12. Aufl. 1996, Heidelberg, Rdn. 990). Denn unstreitig bleiben die vorgenannten Gebäudeeinrichtungen auch nach einer Schließung der Müllsauganlage im Eigentum der Grundstückseigentümer, so daß nur die Nutzbarkeit der Anschlußeinrichtungen für die Müllsauganlage schutzwürdig sein könnte.

Die mit der Müllsauganlage vorliegende Konstellation im Emmertsgrund hat vergleichsweise Berührungspunkte mit einem vom BayVGH entschiedenen Fall (VGH München, NVwZ 1983, 423). Ein Landkreis hatte Müllnormeimer mit 120 l Fassungsvermögen vorgeschrieben; bis zu diesem Zeitpunkt wurden Mülleimer mit 90 l Fassungsvermögen verwendet. Die Folge war, daß die neuen Mülltonnen nicht mehr in den Mülltonnenschränken, die für einen Mülleimer von 90 l erbaut wurden, abgestellt werden konnten. Das Vorliegen einer Enteignung hat der VGH München verneint. Die Mülltonnenschränke hätten zwar ihre Funktion verloren, jedoch fehle es an einer grundrechtlich geschützten Vermögensposition, da der Bürger mangels von der öffentlichen Hand begründeter besonderer Umstände nicht auf das Fortbestehen der früheren Satzung vertrauen durfte. Ein Vertrauenstatbestand sei nur dann gegeben, wenn die Aufwendungen von behördlicher Seite veranlaßt worden seien, insbesondere wenn eine Zusage, Genehmigung oder ein Auftrag der öffentlichen Hand vorlag. Desweiteren

verneint der VGH München eine Enteignung mit dem Argument, daß selbst wenn ein Vertrauenstatbestand gegeben sei, eine erhebliche finanzielle Einbuße fehle, also kein besonders schwerer Eingriff vorliege. Die wertlos gewordenen Tonnenschränke waren 16 Jahre genutzt. Die Abbruchkosten hierfür beliefen sich pro Wohnungseigentümer auf 157,00 DM.

Der BGH verneinte einen entschädigungspflichtigen enteignenden Eingriff, als für einen Grundstückseigentümer durch den Anschluß- und Benutzungszwang an die öffentliche Kanalisation das im Wasserbuch eingetragene Wasserableitungsrecht in einen Mühlenbach wertlos wurde sowie Anschlußkosten und Benutzungsgebühren für die öffentliche Kanalisation entstanden. Es wurde darin eine den geänderten sozialen Gegebenheiten und Notwendigkeiten angepaßte Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG gesehen, wenn aus Gründen der öffentlichen Gesundheitspflege ein Anschluß- und Benutzungszwang für die Abwässerbeseitigung eingeführt worden sei (BGHZ 54, 293, 297f.).

Die Argumentation stützt sich darauf, daß die von den Benutzern geltend gemachten Vermögenspositionen mit der den Kommunen zustehenden Möglichkeit der Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwanges belastet waren. Folglich verwirklichte sich bei Einführung des Benutzungszwanges nur die Vorbelastung. Es würden keine Eigentumspositionen entzogen. Außerdem sei das Vertrauen auf den Fortbestand eines Rechtszustandes rechtlich nicht geschützt (vgl. nur BVerfG, NJW 1971, 1211; BGH, NJW 1966, 877; BGH, NJW 1968; 293; Kloepfer, UmweltR, Mü 1989, § 12 Rdn. 95 und Deubert, Kommunale Kompetenzen in der Abfallwirtschaft, Schriften zur öff. Verwaltung, hrsg. v. Prof. Knemeyer, Würzburg 1992, S. 145 m.w.N.)

Ebenso wurde die Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwanges für die Müllabfuhr, durch den u.a. private Entsorgungsanlagen funktionslos wurden oder private Müllabfuherunternehmer ihren Kundenstamm verloren, als zulässige Eigentumsbeeinträchtigung, bzw. entschädigungslos hinzunehmende Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums betrachtet (vgl. BVerwG, DÖV 1981, 917, 918f.; OVG Koblenz, LUMBl. 1980, 7; BGHZ 40, 355, 360ff.; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 18.09.1991, 10 S 1691/91).

Bei Anwendung der vorausgeführten Maßstäbe auf die Benutzer der Müllsauganlage ist davon nur der Kreis der Grundstückseigentümer / Wohnungseigentümer betroffen, denen Anschlußeinrichtungen i.S.d. § 16 Abs. 3 der Abfallgebührensatzung gehören. Verpflichtende Zusicherungen der Stadt Heidelberg sind weder in Satzungen noch in anderer Weise gegeben worden. Für Grundstückseigentümer / Wohnungseigentümer im Emmertsgrund weicht aber der vom VGH München entschiedene Fall dadurch ab, daß sie gerade auf Veranlassung der Stadt kraft satzungsrechtlicher Verpflichtung (vgl. § 8 Abs. 4-6 Abfallbeseitigungssatzung vom 25.06.1975 und § 16 Abs. 3-5 Abfallgebührensatzung vom 17.10.1991) oder kraft den von der NHBW weitergegebenen entsprechenden vertraglichen Verpflichtungen die Anschlußeinrichtungen für die Müllsauganlage i.S. der Abfallgebührensatzung gebaut haben und dafür Aufwendungen hatten. Es lagen somit besondere der Stadt zuzurechnende Umstände vor, für die sich die Frage nach einem Vertrauensschutz stellt. Ein Vertrauen auf den Fortbestand der Müllsauganlage wäre auch schutzwürdig, wenn die seinerzeitigen Verhältnisse der Müllbeseitigung gleichgeblieben wären. Ein Vertrauensschutz kann jedoch auf Dauer einer Änderung der Art und Weise der Abfallbeseitigung nicht entgegenstehen, wenn das alte Müllkonzept durch die technische und rechtliche Entwicklung überholt ist und das neue Müllkonzept mit einer Müllsauganlage nicht verwirklicht werden kann. Wie mit der Entscheidung des BGH beispielhaft aufgezeigt unterliegt auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums der zeitbedingten Wandlung.

Eine Stilllegung der Müllsauganlage mit dem verbleibenden Anschluß- und Benutzungszwang für die städtische Müllabfuhr ist eine Änderung der Überlassungspflicht des Abfallbesitzers nach § 3 Abs. 1 AbfG. Bisher war der Abfallbesitzer im Emmertsgrund gehalten, den Müll in die Hausschächte der Anlage zu werfen, nach der Stilllegung muß er den Abfall in Behältern sammeln und diese zu bestimmten Zeiten zur Abholung bereitstellen. Rechtsprechung und Literatur räumen dem Satzungsgeber bei der Ausgestaltung der Art und Weise der Überlassungspflicht des Abfallbesitzers einen relativ weiten Ermessensspielraum ein (vgl. VGH München, NVwZ 1983, 423; OVG Münster, NVwZ 1988, 561; VGH Bad.-Württ., VBIBW 1990, 352, 353; VGH Bad.-Württ., VBIBW 1995, 198; BVerwG, VBIBW 1995, 472; Hösel/v. Lersner, Recht der Abfallbeseitigung, 57. Lfg., Stand Juli 1996, 1130, Rdn. 5; Deubert, Kommunale Kompetenzen im Bereich der Abfallwirtschaft, Schriften zur öff. Ver-

waltung, hrsg. v. Prof. Knemeyer, Würzburg 1992, S. 193; Giebler/Faiss/Fick, Kommunales Abgabenrecht in Bad.-Württ., Stuttgart 1978, S. 187). Der Abfallbesitzer wird zunehmend stärker in den Beseitigungsvorgang einbezogen bzw. „in die Pflicht genommen“. So wurde z.B. das sog. Bringsystem, nach dem der Abfallbesitzer bestimmte zu verwertende Abfälle aus Haushalten zu zentralen Sammelbehältern oder Wertstoffhöfen in der Gemeinde bringen muß, als zumutbar und satzungsrechtlich zulässige Ausgestaltung der Überlassungspflicht bewertet (VGH Bad.-Württ., VBIBW 1995, 198; BVerwG, VBIBW 1995, 472) und im KrW/AbfG sanktioniert.

Hinsichtlich der Wahl des Müllkonzeptes ist weiter zu berücksichtigen, daß durch das am 06.10.1996 in Kraft getretene KrW/AbfG eine Priorität der stofflichen vor der energetischen Verwertung besteht (vgl. Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch d. Umweltrechts, 2. Lfg. Stand Feb. 96, Bd. 3, Rdn. 39). Die Gemeinden / Landkreise sind verpflichtet, bestimmte Abfälle -soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar- einer stofflichen Verwertung zuzuführen, was wiederum ein funktionierendes System der Vorsortierung beim Abfallbesitzer voraussetzt. Zweifel sind berechtigt, daß die in § 14 KrW-/AbfG vorgesehene Möglichkeit, die Sortierung der Abfälle durch Kontrolle der in den Tonnen sich befindenden Abfälle, bei der Müllabsaugung kaum möglich ist.

Die Änderung der Überlassungspflicht des Abfallbesitzers mit Einführung der Sammlung der vorsortierten Abfälle in verschiedenen Abfallbehältern wäre nur dann ermessensfehlerhaft, wenn das System der Müllabsaugung den neuen Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft und Abfallbeseitigung nicht gerecht werden kann. Nach den bisherigen Ergebnissen des von der Stadt durchgeführten Versuchs bleibt die Müllsauganlage nur zum Teil für den anfallenden Hausmüll einsetzbar. Mit dem für sie noch geeigneten Müll wird die Kapazität der Müllsauganlage nicht mehr wirtschaftlich ausgelastet. Gleichzeitig ist eine hohe Reparaturanfälligkeit der Anlage zu beklagen. Die Grundlagen für die seinerzeit in die Müllsauganlage gesetzten Erwartungen haben sich grundlegend geändert, so daß die Stadt nicht unter Berufung auf einen Vertrauensschutz an der Beibehaltung der Müllsauganlage festgehalten werden kann.

Die Stilllegung der Müllsaganlage ist deshalb unter dem Gesichtspunkt der Änderung der abfallrechtlichen Überlassungspflicht, die für die Bewohner des Emmertsgrundes eine aufwendigere Art der Abfallbeseitigung zur Folge hat, nicht zu beanstanden.

Die eingangs gestellte Rechtsfrage ist aus den ausgeführten Gründen dahin zu beantworten, daß die Schließung der Müllsaganlage Emmertsgrund rechtlich zulässig ist.

b) Besteht bei Schließung der Müllsaganlage für die Grundstückseigentümer ein Entschädigungsanspruch?

Die Frage nach einem Entschädigungsanspruch für den Fall der Schließung der Müllsaganlage Emmertsgrund bezieht sich darauf, ob die Grundstückseigentümer einen ersatzpflichtigen Wertverlust erleiden. Die seinerzeit sogar vertraglich dokumentierte Aufwertung des Stadtteils Emmertsgrund und damit seiner Bebauung durch eine für die Bewohner komfortablen Müllbeseitigung kommt in Wegfall (vgl. § 1 Lastenabgleichungsvertrag vom 24./25.05.1972, Seite 5 des Gutachtens). Das Eigentum am Grundstück und Anschlußeinrichtungen an die Müllsaganlage wird zwar nicht angetastet. Die von den Grundstückseigentümern erstellten Anschlußeinrichtungen an die Müllsaganlage i.S.v. § 16 Abs. 3 Abfallwirtschaftssatzung werden aber funktions- und damit wertlos.

Gesetzliche Entschädigungsansprüche für durch das geänderte Müllkonzept und Abfallrecht nachteilig betroffene Abfallbesitzer und Grundstückseigentümer sind nicht vorgesehen. Zu prüfen bleibt ein Entschädigungsanspruch nach anderen Bestimmungen, insbesondere Enteignungsrecht,

Das Bundesverfassungsgericht zieht aus den unter a) aufgezeigten Rechtsgrundsätzen zum Vorliegen einer Enteignung i.S.v. Art. 14 GG folgende Konsequenzen (BVerfGE 58, 300, 324):

„Sieht der Bürger in der gegen ihn gerichteten Maßnahme eine Enteignung, so kann er eine Entschädigung nur einklagen, wenn hierfür eine gesetzliche Anspruchsgrundlage vorhanden ist. Fehlt sie, so muß er sich bei den Verwaltungsgerichten um die Aufhebung des Eingriffsaktes bemühen. Er kann aber nicht unter Verzicht auf die Anfechtung eine ihm vom Gesetz nicht zugebilligte Entschädigung beanspruchen; mangels gesetzlicher Grundlage können die Gerichte auch keine Entschädigung zusprechen.“

Damit ist allerdings ein Entschädigungsanspruch nach der Rspr des BGH als des letztinstanzlichen ordentlichen Gerichts aus enteignendem (rechtmäßigen) oder enteignungsgleichem (rechtswidrigem) Eingriff nicht ausgeschlossen, der nicht die Enteignung im engeren Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG betrifft. Als Grundlage eines Entschädigungsanspruchs wird der allgemeine Aufopferungsgedanke der §§ 74, 75 Einl. ALR in seiner richterrechtlichen Ausprägung gesehen. Voraussetzung ist, daß der Eingriff in die eigentumsmäßig geschützte Rechtsposition die Zumutbarkeitsschwelle, d. h. zumutbare Opfergrenze überschreitet. Dem Gedanken der Priorität des primären Rechtsschutzes gem. vorzitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird durch eine analoge Anwendung des Mitverschuldensgrundsatzes des § 254 BGB entsprochen, d. h., daß die Versäumnis eines zumutbaren und zulässigen Rechtsmittels einen Entschädigungsanspruch mindern oder entfallen lassen kann (BGHZ 91, 20, 24f. und 90, 17, 31-33).

Da davon ausgegangen wird, daß die Schließung der Müllsanganlage als Änderung der Überlassungspflicht des Abfallbesitzers rechtlich zulässig und insoweit rechtmäßig ist, kommt ein enteignender Eingriff in Betracht, gegen den sich ein Rechtsmittel erübrigt.

Der aus der Schließung der Müllsanganlage resultierende offenkundige Eingriff besteht darin, daß die Anschlußeinrichtungen an die Müllsanganlage i.S.d. § 16 Abs. 3 Abfallwirtschaftssetzung z. B. Hausanschlußschächte und Eingabestellen funktionslos werden. Bezogen auf die im übrigen verbleibende Nutzbarkeit des Grundstücks relativiert sich allerdings der Eingriff als nicht unverhältnismäßig. Eher kommt dem wegfallenden Vorteil in den Hochhausgrundstücken Bedeutung zu, sich künftig nicht mehr des anfallenden Mülls auf der Geschoßebene

der Wohnung entledigen zu können, sondern diesen erst zu Müllcontainern in mehr oder weniger großer Entfernung zum Hause bringen zu müssen, eine Obliegenheit, die bei entsprechenden Benutzungsgebühren allen anderen Benutzern der nicht an die Müllsauganlage angeschlossenen Benutzern der öffentlichen Einrichtung der Abfallwirtschaft und Abfallbeseitigung der Stadt Heidelberg zugemutet wird.

Die Frage, ob und welche Wertminderung der von der Schließung der Müllsauganlage betroffenen Grundstücke eintritt, läßt sich nicht generell beantworten. Es kommt auf die jeweils konkreten örtlichen Verhältnisse des Einzelfalles, eventuell von Hausgruppen an. Wesentlich sind die zum Zeitpunkt der Schließung der Müllsauganlage für eine Bewertung wesentlichen Umstände. Die in der Vergangenheit liegenden Aufwendungen für Anschlußeinrichtungen an die Müllsauganlage könnten eventuell Anhaltspunkte sein, werden aber heute kaum mehr ermittelt werden können. Ob danach im Einzelfall ein Bausachverständiger überhaupt und einen die Opfergrenze übersteigenden geldwerten Nachteil feststellen wird, erscheint zweifelhaft, ohne dem Ergebnis einer Sachverständigenprüfung vorgreifen zu wollen.

Nach den derzeitigen Erkenntnisgrundlagen ist ein Entschädigungsanspruch der Grundstückseigentümer bei Schließung der Müllsauganlage wenig erfolgversprechend.

c. Wer trägt die Kosten der Entfernung der Saugroheinrichtungen?

Die Müllsauganlage Emmertsgrund wurde zweifelsfrei von der Stadt auf ihre Kosten als Bestandteil der öffentlichen Einrichtung der Abfallwirtschaft und Abfallbeseitigung errichtet. Zum Umfang der Einrichtung Abfallsauganlage ist in § 16 Abs. 3 Satz 2 der Abfallwirtschaftssatzung ausdrücklich festgelegt:

„Die Stadt liefert und verlegt die Leitungen bis in die Ventilräume. Der Leistungsumfang der Stadt endet an der Deckenunterkante der Ventilräume. Der Grundstückseigentümer ist verpflichtet, alle erforderlichen Einrichtungen der Stadt auf seinem Grundstück zu dulden und dieses Recht grundbuchrechtlich oder durch Baulast zu sichern. Ist das Grundstück mit einem Erb-

baurecht belastet, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Grundstückseigentümers.“

Eine Baulastbestellung und -eintragung zugunsten der Stadt „zum Zwecke der Verlegung und Unterhaltung von Ver- und Entsorgungsleitungen aller Art“ ist erfolgt.

Die abfallwirtschaftliche Einrichtung der Müllsauganlage steht danach im Eigentum der Stadt. Dies gilt auch für die über oder durch fremde Grundstücke geführten Saugrohre. Es ist feststehende Rechtsprechung, daß Fernleitungen öffentlicher Versorgungsunternehmen im Regelfall Zubehör des Werk-Grundstückes im Sinne von §§ 97 ff BGB sind und deshalb nicht gem. §§ 946, 94 BGB den jeweiligen Grundstückseigentümern gehören (BGHZ 37, 353, 358 und 359). Entfernt die Stadt die ihr gehörenden Saugrohre, hat sie auch die dafür entstehenden Aufwendungen zu tragen.

Für die nicht mehr im Anschlußbereich einer Müllsauganlage gelegenen Grundstücke entfällt die Verpflichtung gem. § 16 Abs. 3 Satz 2 der Abfallwirtschaftssatzung, die Leitungen auf dem Grundstück zu dulden und dieses Recht durch Baulast zu sichern. Danach haben betroffene Grundstückseigentümer auch einen Beseitigungsanspruch gegen die Stadt, der nach den besonderen konkreten Umständen des Einzelfalles seine Grenzen am Grundsatz von Treu und Glauben des § 242 BGB oder dem Schikaneverbot des § 227 BGB finden kann. Der Verzicht der Baulast ist gem. § 71 Abs. 3 Satz 2 LBO von der Stadt zu erklären, da ein öffentliches Interesse an der Baulast nicht mehr besteht.

d. Welche Konsequenzen (Rechte und Pflichten) ergeben sich aus Drittverträgen?

Sogenannte Drittverträge im Verhältnis der Stadt zu den Benutzern der Müllsauganlage Emmertsgrund sind zum einen in Verträgen zwischen der Stadt Heidelberg und der NHBW und zum anderen in den Verträgen zwischen der NHBW und Bauträgern oder privaten Grundstückserwerbern zu sehen. Sie haben öffentlich-rechtlichen Charakter, soweit Planungs-, Umlegungs- und Erschließungsrecht Gegenstand der Regelung sind, im übrigen haben sie privatrechtlichen Charakter. Gemeinsam gilt für sie der Grundsatz, daß nur die Rechtsbeziehungen

zwischen den Vertragsbeteiligten geregelt werden, ausnahmsweise Rechte zugunsten Dritter, keinesfalls Verpflichtungen zu Lasten Dritter.

Gegenstand vertraglicher Regelungen zwischen der Stadt und der NHBW ist die Müllsauganlage im Änderungs-Rahmenvertrag vom 24./25.05.1972 und Lastenabgleichungsvertrag vom 24./25.05.1972 (vgl. Gutachten Seiten 4 und 5 mit Zitaten). Rechte zugunsten künftiger Grundstückseigentümer, Bauherren oder Benutzung der Müllsauganlage werden dort nicht begründet. In einer Sonderregelung wird festgelegt, daß die Stadt die Müllsauganlage erstellt und der dafür von der NHBW zu zahlende Aufwand auf 3 Mio. DM begrenzt wird. Im übrigen blieb es bei der im Erschließungsvertrag vom 09.05.1968 i.V.m. § 3 des Änderungs-Rahmenvertrags vom 24./25.05.1972 (vgl. Seiten 3 - 5 des Gutachtens mit Zitaten) vereinbarten Pflicht der NHBW, die Erschließungsanlagen auf eigene Kosten herzustellen, von denen die Stadt 10 % der Erschließungsaufwendungen zu tragen hat.

In der fast 3 Jahre später zur Gewährleistung des städtebaulichen Planungsziels zwischen Stadt und NHBW zustandgekommene Vereinbarung vom 23.01./21.02.1975 verpflichtet sich die NHBW zur Verwendung von Vertragsabreden bei Grundstückskäufen, die ebenfalls Erschließungskosten und die Müllsauganlage des Baugebiets Emmertsgrund zum Gegenstand haben (vgl. Seiten 6 - 8 des Gutachtens mit Zitaten). Aber auch hieraus resultieren keine unmittelbaren Rechte und Pflichten zwischen der Stadt Heidelberg und künftigen Grundstückseigentümern, Bauherren und Benutzern der Müllsauganlage des Baugebiets Emmertsgrund. Aus dem Verständnis der von der Stadt Heidelberg zu erstellenden Müllsauganlage und der in Verbindung damit abgeschlossenen Verträge war zwischen den Vertragspartnern klar, daß weder die Müllsauganlage zur inneren Erschließung des Baugebiets Emmertsgrund noch zum restlichen Erschließungsaufwand gehören, der von der NHBW anteilig auf die Erwerber umgelegt werden sollte. Eine entsprechende Teilaussage enthält auch § 7 III Ziffer 6 des Mustervertragstextes (vgl. Seite 8 des Gutachtens) mit der Feststellung, daß die Stadt - und nicht etwa die NHBW - für das Baugebiet Emmertsgrund eine Müllsauganlage einrichtet. Auch die dort weiter bezüglich der Müllsauganlage vorgesehenen Verpflichtungen des Grundstückserwerbers ergeben keine mit Erschließungskosten vergleichbare Aufwendungen.

Aus den beispielhaft dem Gutachter vorliegenden Kaufverträgen mit privaten Grundstückskäufern (vgl. Gutachten Seiten 15 und 16 mit Zitaten) ergibt sich, daß die NHBW die ihr in der Vereinbarung vom 23.01./21.02.1975 auferlegten Vertragsabreden in die Kaufverträge auch aufgenommen hat. Für eine abweichende Interpretation im Vertragsverhältnis NHBW / Grundstückskäufer besteht kein Anlaß. Mit der im Vertrag festgestellten Kenntnis des Erwerbers, daß die Stadt für das Baugebiet Emmertsgrund eine Müllsanganlage einrichtet und dafür Anschlußzwang besteht, sollte bereits dem Wortlaut nach kein Recht des Erwerbers gegen die Stadt Heidelberg begründet werden, abgesehen vom Grundsatz, daß Verträge nicht zu Lasten eines am Vertrag nicht beteiligten Dritten abgeschlossen werden können.

Sich aus Drittverträgen ergebende Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen der Stadt und den Benutzern der Müllsanganlage sowie zu den Eigentümern der an die Müllsanganlage angeschlossenen Grundstücke können nicht festgestellt werden. Für diese Aussage gilt die Einschränkung, daß dem Gutachter nur wenige Verträge vorlagen.

e. Wer ist für Folgeschäden verantwortlich, wenn z.B. Kanäle (Saugleitungen) einbrechen?

Die Stadt ist Eigentümerin des Rohrleitungssystems (§ 95 Abs. 1 BGB) und somit im Rahmen ihrer Verkehrssicherungspflicht dafür verantwortlich, daß davon keine Gefahren ausgehen.

Sofern durch den Einbruch von Saugleitungen Schäden entstehen, ist die Stadt Heidelberg gem. § 823 Abs. 1 BGB schadensersatzpflichtig.

f. Wer trägt die Kosten für die Errichtung der Mülltonnenstandplätze im Falle einer Schließung der Müllsanganlage?

Aufgabe der entsorgungspflichtigen Körperschaft ist es, Abfälle einzusammeln und für eine ordnungsgemäße Verwertung oder Beseitigung zu sorgen. Aufgabe des Abfallbesitzers ist die Bereitstellung und Überlassung der Abfälle. Dabei ist es Sache des Abfallbesitzers die für Abfallbehälter notwendigen Standplätze zu schaffen (Peters/Schenk/Schlabach, Umweltver-

waltungsrecht, Heidelberg 1990, IV C Rdn. 39).

Auch bei einer Änderung der Art und Weise der Müllbeseitigung durch Schließung der Müllsauganlage sind die in § 14 Abfallwirtschaftssatzung der Stadt getroffenen Bestimmungen nicht zu beanstanden.

Ein Billigkeitsausgleich ist durch den möglichen Kostenzuschuß der Stadt möglich, für den eine Rechtspflicht nicht ersichtlich ist.

Folglich tragen die Kosten für die Errichtung der Standplätze die Grundstückseigentümer.

Heidelberg, den 28. November 1996

Hermann Neuberger