

Abfallverwertung und -beseitigung: Rechtsbegriffe als zentrale Weichenstellung für den Wettbewerb im Bereich der Abfallwirtschaft

Von Dr. Olaf Konzak

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist als „Abfall-Wirtschaftsgesetz“ gefeiert und dessen Inkrafttreten mit dem Anspruch verbunden worden, Rechtsstreitigkeiten die unter Geltung des Abfallgesetzes (1986) die Entsorgungspraxis beherrscht haben, nämlich die Abgrenzung zwischen Reststoffen und Abfällen, zu beenden. Die Praxis hat aber gezeigt, daß Anspruch und Wirklichkeit beim Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz weit auseinanderklaffen. Aufgrund der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe stellt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz an diejenigen, die das Gesetz in der täglichen Praxis anzuwenden haben, höchste Anforderungen. Mit dem Außerkrafttreten des Abfallgesetzes (1986) konnten die Rechtsstreitigkeiten um die Abgrenzung zwischen Abfällen und Reststoffen zwar zu Grabe getragen werden, doch ist damit der Kampf gegen vollzugsuntaugliche Gesetze nicht als beendet anzusehen.

Nachdem seit Anfang der 90er Jahre ein Rückgang der Abfallmengen feststellbar ist und der zunächst festgestellte „Entsorgungsnotstand“ in zunehmend unausgelastete Entsorgungskapazitäten umgeschlagen ist, ist ein „Kampf um den Abfall“ entbrannt. Mit rechtlichen Mitteln wird dieser Kampf auf dem Feld der Einordnung von Entsorgungsmaßnahmen als Verwertung oder als Beseitigung ausgetragen. Ob ein Vorgang als Abfallverwertung oder als Abfallbeseitigung zu qualifizieren ist, ist von entscheidender Bedeutung für die Entsorgungszuständigkeit und die Reichweite der Privatisierung im Entsorgungsbereich. Überlassungspflichten bestehen zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur für die sogenannten „Abfälle zur Beseitigung“. Durch die Einordnung der Entsorgungsmaßnahme als Verwertung oder als Beseitigung wird damit entscheidend der Weg des Abfalls und damit der Wettbewerb um die Abfallströme zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und der von den entsorgungspflichtigen Erzeugern oder Besitzern beauftragten privaten Entsorgungswirtschaft bestimmt.

Im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist die Abgrenzung zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung nur vereinzelt geregelt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG sind „Abfälle zur Verwertung Abfälle, die verwertet werden, Abfälle die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.“ Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz enthält für die Differenzierung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsmaßnahmen Regelungen in § 4 Abs. 3 und Abs. 4, § 6 Abs. 2 und § 10 Abs. 2. Weitere Hinweise lassen sich den Anhängen II A und II B des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes entnehmen. Aufgrund der vom Gesetzgeber verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe für die Differenzierung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsmaßnahmen hat man sich bereits frühzeitig seitens der Umweltministerien der Länder um eine Konkretisierung der Trennlinie zwischen Verwertung und Beseitigung bemüht.

Nachdem zunächst die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall ein Abgrenzungspapier mit dem Titel „Definition und Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung sowie von Abfall und Produkt nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“ (Stand: 16./17.03.1997) vorgelegt hatte, die hierzu bestehenden unterschiedlichen Rechtsauffassungen aber nicht ausgeräumt werden konnten, ist

ein Bund-Länder-Arbeitskreis mit der Erarbeitung eines Konsenspapiers beauftragt worden. Dieser Arbeitskreis konnte dann einen Konsens zu den anstehenden rechtlichen Abgrenzungsfragen herstellen, der seinen Niederschlag in einem Abgrenzungspapier mit dem Titel „Abfallbegriff, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)“ (Stand: 06.11.1997) gefunden hat.

Für den abfallrechtlichen Vollzug haben diese Abgrenzungspapiere jedoch bisher wenig gebracht, da durch die zahlreichen abstrakten Aussagen eine Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Gesetzes nicht stattgefunden hat. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, daß der erzielte Konsens brüchig und der Kampf um den Abfall bei der Konkretisierung des Abgrenzungspapiers im Vollzug weitergeführt worden ist. Dies hat dazu geführt, daß die Bundesregierung nunmehr beabsichtigt, zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe für die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung eine eigene Verwaltungsvorschrift („TA-Verwertung“) zu erlassen.

Die als Schlüsselfrage für die Abfallwirtschaft bezeichnete Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung zu Abfällen zur Beseitigung wird derzeit maßgeblich durch die Rechtsprechung geprägt. Die gerichtlichen Äußerungen zu den Verwertungsvorschriften der §§ 4 ff. KrW-/AbfG und deren einzelnen Tatbestandsmerkmalen stammen aus Gerichtsverfahren, die sich vornehmlich an der ordnungsrechtlich verfügbaren Durchsetzung der Überlassungspflicht für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen entzündet haben. Die Rechtsprechung hat der von Seiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorgenommenen einschränkenden Eingrenzung der Abfälle zur Verwertung deutliche Grenzen aufgezeigt. Hierbei sind vor allem Entscheidungen des OVG Lüneburg und des OVG Münster zu erwähnen.

Das OVG Lüneburg hat in einem Beschluß vom 06.05.1998 die energetische Verwertung von sogenannten Sortierresten für zulässig erachtet. Für das OVG Lüneburg kommt es entscheidend darauf an, daß der Heizwert der einzusetzenden Abfälle dem Heizwert primärer Brennstoffe entspricht und der Verbrennungsvorgang auf die Nutzung des energetischen Stoffpotentials gerichtet sein muß. Das Gericht stellt allerdings klar, dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sei nicht zu entnehmen, daß nur dann eine energetische Verwertung stattfindet, wenn die Abfälle als Ersatzbrennstoff Primärenergie direkt ersetzen, bei einer Verbrennung auf dem Rost deshalb stets eine Beseitigung durch thermische Behandlung vorliege. Das Gericht teilt darüber hinaus die Auffassung, wonach die thermische Behandlung von Hausmüll oder haumüllähnlichen Gewerbeabfällen schlechterdings und unabhängig vom Vorliegen der Mindestvoraussetzungen in § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht als energetische Verwertung eingeordnet werden könne, eine deutliche Absage. Mit der sogenannten „Hausmüllklausel“ in § 4 Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz KrW-/AbfG sollte nach Auffassung des Gerichtes lediglich zum Ausdruck gebracht werden, daß Hausmüll und ähnliche Abfälle weiterhin in Müllverbrennungsanlagen beseitigt werden können, die Pflicht zur Verwertung derartiger Abfälle also nicht gelte, was allerdings nicht bedeute, daß eine Verwertung, die die Anforderungen des Gesetzes erfüllt, nicht zulässig wäre. Das Gericht hat darüber hinaus festgestellt, daß als „einzelner Abfall“ der bei dem jeweiligen Abfallerzeuger anfallende und dort eingesammelte Abfall anzusehen ist, wobei es unerheblich sei, ob es sich bei diesem Abfall typischerweise um ein Gemisch verschiedenartiger Stoffe handelt. In diesen Fällen sei als „einzelner Abfall“ das Gemisch als solches in seiner jeweiligen Beschaffenheit zu betrachten.

Das OVG Münster hat bislang in mehreren Entscheidungen zu der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung bei hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen und Sortierresten Stellung genommen. Hierbei kann von einer gefestigten Rechtsprechung ausgegangen werden.

Das OVG Münster hat, wie auch das OVG Lüneburg, hinsichtlich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle und der Sortierreste festgestellt, daß eine Verwertung aufgrund der Eigenschaft als „Abfallgemisch“ nicht ausgeschlossen ist. Wenn bestimmte Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf den „einzelnen Abfall“ abstellen, ist damit der Abfall im Zeitpunkt seines Anfalls, d. h. in dem Zeitpunkt, in dem die Begriffsmerkmale des Abfallbegriffes erstmals erfüllt sind, abzustellen. Nach Auffassung des Gerichtes ist die Annahme eines Verwertungsverbotes für gemischt anfallenden Abfall mit einer daraus resultierenden Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit dem Ziel des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, eine umweltverträgliche Kreislaufwirtschaft zu fördern, nicht in Einklang zu bringen. Das Gericht stellt auch klar, daß es Sache des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist, die von ihm erlassene Ordnungsverfügung auch in tatsächlicher Hinsicht hinreichend abzusichern und damit die notwendige Sachverhaltsaufklärung vorzunehmen. Das OVG Münster hat sich auch der Auffassung des OVG Lüneburg angeschlossen, wonach in Müllverbrennungsanlagen, die als Abfallbeseitigungsanlagen zugelassen seien, eine energetische Verwertung von Abfällen stattfinden könne.

Trotz der wohl überwiegend verwertungsfreundlichen Entscheidungen kann bislang nicht von einer einheitlichen Rechtsprechung gesprochen werden, da es vor allem in Süddeutschland einige Gerichte gibt, die die Position der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gestärkt haben. Die notwendige Rechtssicherheit in der Entsorgungspraxis wird aber nur durch die Rechtsprechung erlangt werden können. Es muß davor gewarnt werden, in einer „TA-Verwertung“ ein Allheilmittel für die bestehenden Rechtsunsicherheiten zu sehen.

Darüber hinaus sind bei allen nationalen Abgrenzungsfragen die gemeinschaftsrechtlichen Lösungsmodelle nicht aus dem Auge zu verlieren. In dem Beschwerdeverfahren der belgischen Zementindustrie, das die Europäische Kommission gegen Deutschland aufgrund der Vollzugspraxis von zwei Bundesländern angestrengt hat, hat die Kommission die Vereinbarkeit der nationalen Abgrenzungs Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes mit europäischem Recht in Frage gestellt.

Damit Umweltschutz und Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt in Einklang gebracht werden können, sind zur Vermeidung nationaler Alleingänge dringend gemeinschaftsrechtliche Regelungen geboten. Die ungeklärten Grenzziehungen auf nationaler Ebene werden daher zukünftig durch die auf europäischer Ebene derzeit stattfindenden verstärkten Bemühungen um Präzisierung des Begriffs der Verwertung beeinflußt werden.