

Entsorgungszuständigkeiten in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

I. Einleitung

Im Anfang war das Verursacherprinzip. Wer Abfall erzeugt oder besitzt, sollte ihn auch entsorgen. Das hat, wie wir wissen, nicht immer funktioniert. Deshalb kam es unter dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu einer Aufgabenverteilung. Danach sind die Erzeuger und Besitzer für die Entsorgung ihrer Abfälle grundsätzlich selbst verantwortlich (§ 5 Abs. 2 Satz 1, § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG). Abweichend von dieser Regel ist die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen auf zwei Verantwortliche verteilt. Die Erzeuger oder Besitzer von Haushaltsabfällen müssen diese dem durch Landesrecht bestimmten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen, soweit sie zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG). Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat die ihm überlassenen Abfälle dann nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zu verwerten oder zu beseitigen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG). Für die übrigen Abfälle gilt der Grundsatz der Eigenentsorgung.

II. Die Überlassungspflicht

Die Überlassungspflicht wird zutreffend als "Schnittstelle" zwischen der privaten und der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverantwortung bezeichnet¹. Mit Überlassung der Abfälle setzt die Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ein. Zugleich wird der Abfallbesitzer von seinen abfallrechtlichen Pflichten frei. Damit ist eine lückenlose Entsorgungsverantwortung gewährleistet.

1. Abfälle aus privaten Haushaltungen

a) Im Rahmen seiner Überlassungspflicht kann der Überlassungspflichtige unter bestimmten Voraussetzungen zur Mitwirkung bei Teilschritten des Entsorgungsvorgangs verpflichtet werden. Aus der gesetzlichen Aufgabenverteilung folgt, dass den Erzeugern oder Besitzern überlassungspflichtiger Haushaltsabfälle keine Tätigkeiten abverlangt werden dürfen, die ihrem Wesen nach zu den vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorzunehmenden Entsorgungshandlungen zu rechnen sind². Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz unterscheidet mehrere Entsorgungshandlungen, insbesondere das Bereitstellen, Überlassen, Einsammeln und Befördern (§ 4 Abs. 5, § 10 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG). Die den überlassungspflichtigen Abfallbesitzern auferlegte Pflicht darf sich daher der Sache

¹ Weidemann, AbfallR 2006, 255 <256>.

² Urteil vom 25. August 1999 – BVerwG 7 C 27.98 – Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 4.

nach nicht als Einsammeln oder Befördern von Abfällen darstellen. Der Einführung eines generellen Bringsystems für Haushaltsabfälle sind damit Grenzen gesetzt. Die Grenzen sind im Wesentlichen durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und durch den Grundsatz der gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung bestimmt (§ 5 Abs. 3, § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG)³. Es hält sich innerhalb dieser Grenzen, wenn von dem Überlassungspflichtigen Abfallbesitzer verlangt wird, dass er Abfälle zur Verwertung an zentralen Sammelstellen bereitstellt. Das Bereitstellen ist nicht auf einen Ort in unmittelbarer Nähe des Wohngrundstücks beschränkt, wie es nach dem Abfallbeseitigungsgesetz 1972 allgemein üblich war. Entsprechend dem Verursacherprinzip darf der Abfallbesitzer in die Pflicht genommen werden, seinen Teil zur Lösung des Abfallproblems beizutragen und nicht alle dafür notwendigen Maßnahmen von der öffentlichen Hand erledigen zu lassen⁴. Wenn es nach den besonderen örtlichen Verhältnissen zumutbar ist, kann von dem Überlassungspflichtigen in Einzelfällen auch verlangt werden, die Abfallbehälter an einem grundstücksfernen Ort bereitzustellen oder zu einem Abfallsammelbehälter zu transportieren. Typisches Beispiel hierfür ist die unzulängliche Erschließung eines im Außenbereich gelegenen Grundstücks, bei dem zur Abholung der Abfälle am Grundstück spezielle Müllfahrzeuge eingesetzt werden müssten⁵.

b) Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz erlaubt – wie bereits nach der früheren Rechtslage – die Konkretisierung der Überlassungspflicht durch den Landesgesetzgeber. Zwar ist der Begriff der Überlassung bundesrechtlicher Natur. In dessen Rahmen ist es aber zulässig, Ort und Zeit sowie Art und Weise der Überlassung von Abfällen landesrechtlich zu konkretisieren. Zur Bestimmung dieser Modalitäten sind in Baden-Württemberg die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gesetzlich ermächtigt worden, durch Satzung zu regeln, unter welchen Voraussetzungen Abfälle als "angefallen" gelten⁶. Als Anfallen von Abfällen ist unter der Geltung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes deren Erzeugung zu verstehen. Das folgt aus dem Zweck des Gesetzes, Abfälle von ihrer Entstehung an lückenlos zu erfassen, und aus dem Zusammenhang, in dem der Begriff im Gesetz verwendet wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 4, § 3 Abs. 5, § 15 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG). Nach diesem Verständnis liegt der Zeitpunkt des Anfallens von Abfällen regelmäßig vor deren Überlassung, wenn beide Vorgänge nicht zusammentreffen, und ist es ausgeschlossen, dass der Abfall überlassen wird, bevor er angefallen ist.

Dem Landesrecht Baden-Württemberg liegt demgegenüber offensichtlich ein anderer Begriff des "Anfallens" zugrunde. Die Formulierung, dass Abfälle dann als angefallen gelten, wenn sie nach Maß-

³ Beschluss vom 27. Juli 1995 – BVerwG 7 NB 1.95 – BVerwGE 99, 88 <90 ff.), noch zum AbfG 1986.

⁴ Beschluss vom 27. Juli 1995 a.a.O. S. 91 f.

⁵ Urteil vom 25. August 1999 a.a.O.

⁶ § 8 Abs. 1 Satz 2 LAbfG vom 15. Oktober 1996 (GBI S. 617).

gabe der landesrechtlichen Vorschriften der entsorgungspflichtigen Körperschaft überlassen worden sind, geht auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum früheren Recht zurück, in dem das Überlassen von Abfällen eine bundesrechtlich nicht geregelte Phase im Vorfeld des eigentlichen Entsorgungsvorgangs kennzeichnete. Auf der Grundlage des früheren Rechts hatte das Bundesverwaltungsgericht den Begriff des Anfallens von Abfällen als Zeitpunkt der Überlassung an die entsorgungspflichtige Körperschaft bestimmt⁷. Damit kann nach geltender Rechtslage indes allenfalls der späteste Zeitpunkt des Entstehens von Abfall gemeint sein, da ein Entledigungswille (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG) regelmäßig schon beim Bereitstellen des Abfalls vorliegt. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht deshalb mit Blick auf die neue Rechtslage modifiziert, indem es als "angefallen" solche Abfälle bezeichnet hat, die deren Besitzer in Erfüllung seiner Überlassungspflicht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verfügung gestellt hat⁸. Der Senat hat dabei vorrangig auf das Überlassen abgehoben und zugleich klargestellt, dass die Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erst mit der Überlassung einsetzt⁹. Die Entsorgungspflicht wird hiernach durch den bundesrechtlichen Begriff des Überlassens und nicht durch einen hiervon abweichenden landesrechtlichen Begriff des Anfallens begründet. Landesrecht kann nur die Art und Weise sowie Ort und Zeit des Überlassens konkretisieren. Damit wird ein Auseinanderfallen von Überlassen und Entsorgungspflicht vermieden, das eine Lücke der Entsorgungsverantwortlichkeit zur Folge hätte.

Der im Abfallgesetz für Baden-Württemberg verwendete Begriff des Anfallens von Abfall lässt sich bundesrechtskonform als Ermächtigung verstehen, die Modalitäten der Bereitstellung zu regeln. Das Landesabfallgesetz verwendet einen untechnischen Begriff, um Ort und Zeit der Bereitstellung von Abfällen an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu konkretisieren. Das führt zu Rechtsunsicherheit. Das Bundesverwaltungsgericht hat demnächst zu entscheiden, ob in den Abfallsammelbehälter eingeworfene Haushaltsabfälle vom Abfallbesitzer nachsortiert werden dürfen. Ein derartiges Nachsortieren hatte der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der Stadt Mannheim einem Unternehmen verboten, das auf der Grundlage eines Vertrags mit der Wohnungsbaugesellschaft, auf deren Grundstücken Restabfallbehälter stehen, werthaltige Abfälle wie Papier, Karton, Verpackungsmaterial und Altglas den Restabfallbehältern entnimmt und der ordnungsgemäßen Entsorgung zuführt. Der Mannheimer Entsorgungsträger vertritt die Auffassung, dass die Abfälle bereits mit ihrem Einwurf in den Restabfallbehälter überlassen sind.

⁷ Urteil vom 11. Februar 1983 – BVerwG 7 C 45.80 – BVerwGE 67, 8 <11>; Urteil vom 19. Januar 1989 – BVerwG 7 C 82.87 – Buchholz 451.22 AbfG Nr. 31; Beschluss vom 27. Juli 1995 a.a.O. S. 91.

⁸ Urteil vom 11. Dezember 1997 – BVerwG 7 C 58.96 – BVerwGE 106, 43 <45>.

⁹ A.a.O. S. 48.

Dagegen wird man einwenden können, dass das Gesetz die Entsorgungsphasen des Bereitstellens und des Überlassens unterscheidet. Abfälle werden dadurch überlassen, dass der bisherige Abfallbesitzer sie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Übernahme des Abfallbesitzes tatsächlich zur Verfügung stellt¹⁰. Dabei bedeutet "Überlassen", dass der Abfallbesitzer die Abfälle zusammentragen und entsprechend den maßgebenden satzungsrechtlichen Bestimmungen so zur Verfügung stellen muss, dass der Entsorgungspflichtige sie ohne weiteren Aufwand einsammeln kann¹¹. Bewirkt ist die Überlassung der Abfälle mit ihrer Inbesitznahme durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger¹². Die Inbesitznahme setzt den Verlust der Sachherrschaft des Abfallbesitzers voraus.

Nach der Mannheimer Abfallwirtschaftssatzung sind bei dem Entsorgungsträger "angefallen" diejenigen Abfälle, die zu den bekanntgemachten Abfuhrzeiten an den dafür bestimmten Stellen in der vorgeschriebenen Form zur Abholung bereitgestellt werden. Das „Anfallen“ der Abfälle in diesem Sinn kann aller Voraussicht nach¹³ nicht als Überlassen verstanden werden. Die Satzung darf keine Überlassungsmodalität regeln, die dem bundesrechtlichen Begriff der Überlassung widerspricht. Eine Regelung, die an eine Fiktion und nicht an den Übergang der Sachherrschaft anknüpft, ist mit dem Überlassungsbegriff nicht zu vereinbaren. In bundesrechtskonformer Auslegung wird die Satzungsbestimmung als Regelung von Bereitstellungsmodalitäten zu beurteilen sein. Überlassen sind die in den Abfallbehälter eingeworfenen Abfälle kraft Bundesrechts erst mit der Abfuhr der Behälter durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Vor diesem Zeitpunkt darf der Abfallbesitzer, also auch die Eigentümerin des Stellplatzes für den Abfallbehälter, die eingeworfenen Abfälle noch entnehmen und nachsortieren, da diese noch nicht überlassen, sondern nur bereitgestellt sind. Mit dem Nachsortieren kann der Abfallbesitzer auch einen Dritten beauftragen. Der Abfallbesitzer und der beauftragte Dritte sind allerdings verpflichtet, die von den übrigen Abfällen getrennten und nachsortierten Abfälle der ordnungsgemäßen Entsorgung zuzuführen.

c) Als private Haushaltungen sind auch Appartements einer Wohnanlage anzusehen, die mit den für eine eigenständige Haushaltsführung erforderlichen Einrichtungen ausgestattet sind und den Bewohnern nicht nur vorübergehend eine selbstbestimmte Lebensgestaltung ermöglichen¹⁴. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist der Betreiber einer solchen Wohnanlage verpflichtet, die von den Bewohnern erzeugten Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Von dem bundesrechtlichen Begriff der privaten Haushaltungen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG) sind auch

¹⁰ Urteil vom 25. August 1999 a.a.O.

¹¹ Urteil vom 19. Januar 1989 a.a.O.

¹² Urteil vom 1. Dezember 2005 – BVerwG 10 C 4.04 – Buchholz 410.84 Benutzungsgebühren Nr. 100.

¹³ Die beim Bundesverwaltungsgericht anhängige Revisionsache (BVerwG 7 C 42.07; Vorinstanz VGH Mannheim, AbfallR 2007, 143) wird am 13. Dezember 2007 verhandelt und entschieden werden.

¹⁴ Urteil vom 27. April 2006 – BVerwG 7 C 10.05 – Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 10.

Einrichtungen des betreuten Wohnens nicht ausgeschlossen, wenn der Bewohner des Appartements nach den tatsächlichen Verhältnissen objektiv in der Lage ist, ungeachtet von Dienstleistungen Dritter seinen Haushalt eigenständig zu führen. Keine privaten Haushaltungen sind demgegenüber Einrichtungen im stationären Pflegebereich, in dem der Tagesablauf des Bewohners angesichts der im Vordergrund stehenden medizinischen und pflegerischen Vollversorgung typischerweise fremdbestimmt ist. Ebenso wenig findet eine private Haushaltung in Räumen statt, die üblicherweise nur vorübergehend bewohnt werden, wie das in Hotelzimmern und in Räumen der Fall ist, die im Wesentlichen nur der Übernachtung dienen.

2. Gewerbeabfälle zur Beseitigung

Die Überlassungspflicht gilt auch für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern (§ 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG). Hiervon werden namentlich gewerbliche Siedlungsabfälle zur Beseitigung erfasst. Deren Überlassung sicherzustellen, ist Zweck des § 7 Abs. 4 GewAbfV. Die in dieser Vorschrift bestimmte Benutzungspflicht für Abfallbehälter gilt für alle Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle, sofern sie nicht im Einzelfall nachweisen, dass bei ihnen keine Abfälle zur Beseitigung anfallen¹⁵. Diese widerlegliche Vermutung knüpft daran an, dass Erzeuger und Besitzer die Verwertung von Abfällen nachweisen müssen, wenn Anlass besteht, an der Verwertung zu zweifeln. Solche Zweifel sind bei Erzeugern und Besitzern gewerblicher Siedlungsabfälle, die die ihnen auferlegten Pflichten zur Getrennhaltung beachten, in aller Regel berechtigt.

3. Fortbestand, Erfüllung und Beschränkung der Entsorgungspflicht

a) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind von ihren Pflichten zur Entsorgung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen befreit, soweit Entsorgungspflichten Dritten oder privaten Entsorgungsträgern übertragen worden sind (§ 15 Abs. 2 KrW-/AbfG). Von der Pflichtenübertragung zu unterscheiden ist die Beauftragung eines Dritten mit der Entsorgung (§ 16 Abs. 1 KrW-/AbfG). In Fällen dieser Art bleibt der frühere Besitzer für die ordnungsgemäße Entsorgung des Abfalls verantwortlich¹⁶. Schon der Wortlaut der Vorschrift lässt bei unbefangener Betrachtung erkennen, dass ein in einer abfallrechtlichen Norm geregeltes Auftragsverhältnis nicht rein schuldrechtliche Bedeutung hat, sondern die Übertragung des Abfallbesitzes mit umfasst. Die Besitzübertragung bei Beauftragung Dritter soll nach dem Gesetz nicht dazu führen, dass der bisherige

¹⁵ Urteil vom 17. Februar 2005 – BVerwG 7 C 25.03 – BVerwGE 123, 1.

¹⁶ Urteil vom 28. Juni 2007 – BVerwG 7 C 5.07 –, NVwZ 2007, 1185.

Abfallbesitzer oder Abfallerzeuger von seinen Grundpflichten befreit wird. Das wäre mit dem Verursacherprinzip nicht vereinbar. Nach dem Gesetzeswortlaut bleibt bei Beauftragung Dritter mit der Erfüllung der abfallrechtlichen Pflichten die Verantwortung des Abfallbesitzers oder Abfallerzeugers „hier von unberührt“. Klarer lässt sich das Gemeinte wohl nicht ausdrücken. Der Fortbestand der Pflichten bei Beauftragung Dritter wird vollends dadurch deutlich, dass nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG Entsorgungsträger ihre Pflichten mit befreiender Wirkung auf Dritte „übertragen“ können, woran das Gesetz allerdings strenge Anforderungen stellt. Im Übrigen wird nur durch einen Fortbestand der Grundpflichten bei Beauftragung Dritter die Gleichbehandlung von Abfallbesitzer und Abfallerzeuger bei Übertragung des Abfallbesitzes gewährleistet. Angesichts der klaren Rechtslage besteht auch mit Blick auf den aktuellen Vorschlag zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie im nationalen Recht kein „gesetzgeberischer Handlungsbedarf“¹⁷.

b) Die Entsorgungspflicht des Entsorgungsträgers ist erfüllt, wenn die als Abfälle zu entsorgenden Stoffe ihre Abfalleigenschaft verloren haben. Das ist bei Abfällen zur Verwertung der Fall, wenn sie einem Verwertungsverfahren unterzogen wurden, die hieraus entstandenen Stoffe oder Gegenstände für einen bestimmten Zweck verwendungsfähig sind und die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos erfolgt ist¹⁸. Eine aus Abfall entstandene Sache kann von den abfallrechtlichen Anforderungen erst dann freigestellt werden, wenn sie als Sekundärrohstoff oder als Produkt eines vollständigen Verwertungsvorgangs wieder in den Markt entlassen ist. Wegen der Herkunft der Sache aus dem Abfallbereich ist es gerechtfertigt, an das Ende der Abfalleigenschaft strengere Maßstäbe anzulegen als an ein Wirtschaftsgut oder ein Naturprodukt¹⁹. Demgemäß ist das Bundesverwaltungsgericht schon in seinem Pappelumpen-Urteil davon ausgegangen, dass die Abfalleigenschaft erst dann entfällt, wenn der konkrete Beseitigungs- oder Verwertungsvorgang beendet ist²⁰. Der Fall betraf die stoffliche Verwertung durch Nutzung der stofflichen Eigenschaften von Textilien für andere Zwecke²¹. Das bloße Aussortieren geeigneter erscheinender Materials ist regelmäßig nur ein Teilschritt im Rahmen einer möglichen Verwertung und lässt daher das Abfallregime bestehen²². Wann der Verwertungsvorgang abgeschlossen ist, konnte das Bundesverwaltungsgericht im Pappelumpen-Urteil offen lassen. Die Frage ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

¹⁷ A.A. Petersen, ZUR 2007, 449 <454>.

¹⁸ Urteil vom 14. Dezember 2006 – BVerwG 7 C 4.06 – BVerwGE 127, 250.

¹⁹ Das verkennt Weidemann, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II/1, 2. Aufl. 2003, S. 961 <991>, der geringere Anforderungen an die Marktgängigkeit stellt.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 19. November 1998 – BVerwG 7 C 31.97 – Buchholz 451.221 § 3 KrW-/AbfG Nr. 4. Selbst bei Abschluss eines vollständigen Verwertungsverfahrens kann ein Stoff noch als Abfall angesehen werden, wenn der Besitzer sich seiner entledigen will (EuGH, Urteil vom 15. Juni 2000 – Rs. C-418/97 und 419/97, ARCO Chemie – NVwZ 2000, 1156 <1158>). Insoweit verhält es sich nicht anders als beim Wegwerfen eines Wirtschaftsguts. Der neue Entledigungstatbestand ändert nichts daran, dass die Abfalleigenschaft objektiv beendet war. Das übersieht Stuttmann, NVwZ 2006, 401 <405> bei seiner Kritik am Pappelumpen-Urteil.

²¹ § 4 Abs. 3 Satz 1 Var. 3 KrW-/AbfG.

²² Es sei denn, aus dem Sortievorgang ergeben sich unmittelbar wieder verwendbare Stoffe, wie es bei Secondhand-Ware oder Altpapier denkbar ist; s. Paetow, AbfallPrax 1999, 119 <121>.

hof²³ dahin zu beantworten, dass der Verwertungserfolg erst dann eingetreten ist, wenn der vorgesehene Bearbeitungsvorgang zu einem fertigen Endprodukt geführt hat. Eine Vorbehandlung, die Möglichkeit oder selbst die Gewissheit einer Verwertung reichen nicht aus, um das Abfallregime zu beenden.

Diese Erkenntnisse lassen sich dahin verallgemeinern, dass die Abfalleigenschaft entfällt, wenn das abfallrechtliche Pflichtenverhältnis beendet ist²⁴. Bei Verwertung durch Nutzung der stofflichen Eigenschaften des Abfalls für andere Zwecke (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Var. 3 KrW-/AbfG) ist das Pflichtenverhältnis erst beendet, wenn der hergestellte Stoff in einem ordnungsgemäßen Verfahren gewonnen wurde und frei von Schadstoffen ist (§ 5 Abs. 3 KrW-/AbfG). Ist der Stoff nicht schadstofffrei und darum nur bei eingeschränkter Verwendung umweltverträglich, dauert das Abfallregime bis zur ordnungsgemäßen Verwendung des Stoffs an. Für die Rekultivierung im Landschaftsbau verwendbarer Klärschlammkompost, der aus Klärschlamm hergestellt wurde und verfahrensbedingt Schadstoffe, insbesondere Schwermetalle enthält, bleibt daher solange Abfall, bis er für den zugelassenen Verwendungszweck tatsächlich eingesetzt, also auf geeigneten Boden aufgebracht worden ist²⁵. Damit soll ein Schadstofftransfer vermieden werden, der dem Schutzzweck des Gesetzes zuwider liefe (§ 1 KrW-/AbfG). In dieselbe Richtung zielt der Vorschlag zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie²⁶. Danach soll die Abfalleigenschaft enden, wenn die Abfälle einem Verwertungsverfahren unterzogen worden sind und der daraus hervorgegangene Stoff oder Gegenstand nach der Verkehrsauffassung für einen bestimmten Zweck gebrauchsfähig ist, die spezifischen technischen und rechtlichen Anforderungen erfüllt sind und seine Nutzung nicht zu nachteiligen Wirkungen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit führen wird.

c) Die Überlassungspflicht des Abfallbesitzers entfällt unter anderem bei Abfällen, die einer Rücknahme- oder Rückgabepflicht aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 24 KrW-/AbfG unterliegen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrW-/AbfG), wie Verpackungsabfälle i.S.d. Verpackungsverordnung²⁷. Soweit keine Rückgabepflicht besteht, bleibt der Abfallbesitzer zur Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger berechtigt. An die Sammlung von Verkaufsverpackungen des Versandhandels sind andere Anforderungen zu stellen, als dies bei einem anerkannten Rücknahmesystem für Verkaufsverpackungen aller Art der Fall ist²⁸. Rechtsschutz gegen die Rücknahme- und Pfanderhebungspflicht

²³ EuGH, Urteil vom 19. Juni 2003 – Rs. C-444/00, Mayer Parry Recycling – Slg. 2003, I-6163; Urteil vom 11. November 2004 – Rs. C-457/02, Niselli – NVwZ 2005, 306.

²⁴ Petersen, AbfallR 2006, 102 <105> m.w.N. in Fn. 34.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2006 a.a.O.

²⁶ Petersen, ZUR 2007, 449 <451 f.>.

²⁷ Vom 21. August 1998 (BGBl I S. 2379), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Dezember 2005 (BGBl 2006 I S. 2).

²⁸ Urteil vom 16. März 2006 – BVerwG 7 C 9.05 – BVerwGE 125, 337.

kann seit Umgestaltung der Verpackungsverordnung²⁹ durch Feststellungsklage gegen die jeweilige Vollzugsbehörde der Länder verlangt werden³⁰. Die sogenannte Dosenpfand-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts³¹ zu der durch einen Bekanntgabeakt der Bundesregierung geprägten prozessualen Lage ist damit unverändert richtig, aber nach Änderung der Rechtslage nur noch von dogmengeschichtlicher Bedeutung³².

III. Schluss

Einschränkungen der privaten Entsorgungsverantwortlichkeit können aufgrund von landesrechtlichen Andienungspflichten für gefährliche Abfälle zur Beseitigung und zur Verwertung bestehen. Andienungspflichten für Beseitigungsabfälle sind bei Beachtung des Grundsatzes der Entsorgungsaufarbie und des Prinzips der Nähe zulässig³³. Für Verwertungsabfälle gelten diese Vorgaben bisher nicht. Das Gemeinschaftsrecht geht davon aus, dass der Vorrang der Verwertung durch die Warenverkehrsfreiheit, also durch Marktmechanismen sichergestellt wird. Der Anwendungsbereich für Andienungspflichten bei Abfällen zur Verwertung ist gering³⁴. Die Unterschiede bei den rechtlichen Anforderungen, der Entwicklung der Kosten und den Möglichkeiten der Gewinnerzielung haben den Streit um die Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung und damit auch um die entsprechenden Entsorgungszuständigkeiten befördert. Die wesentlichen Abgrenzungsfragen sind in der Rechtsprechung geklärt³⁵. In seiner jüngsten Entscheidung hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass in einer Sonderabfallverbrennungsanlage Primärenergie substituiert wird, wenn Abfall bei der Stützfeuerung als Ersatzbrennstoff eingesetzt wird, was auch ohne vollständige Austauschbarkeit von Abfall und Primärenergie der Fall sein kann³⁶.

Das für die Entsorgungszuständigkeit relevante Thema der Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung ist in Rechtsprechung und Literatur bereits derart erschöpfend behandelt worden, dass ich mir hier eine weitere Auseinandersetzung versage. Ich möchte abschließend nur noch auf einen Aspekt aufmerksam machen. Der ohnehin weite Verwertungsbegriff der Abfallrahmenrichtlinie soll durch deren Novelle künftig erweitert werden³⁷. Danach wird bei Abfallverbrennungsanlagen eine energetische Verwertung auch dann vorliegen, wenn die Substitution von

²⁹ Durch die Dritte Änderungsverordnung vom 24. Mai 2005 (BGBl I S. 1407).

³⁰ Urteile vom 23. August 2007 – BVerwG 7 C 13.06 und 2.07 –, zur Veröffentlichung bestimmt.

³¹ Urteil vom 16. Januar 2003 – BVerwG 7 C 31.02 – BVerwGE 117, 322.

³² A.A. Weidemann, NVwZ 2007, 1268.

³³ Urteil vom 11. April 2002 – BVerwG 7 CN 1.02 Buchholz 451.90 Nr. 191; Urteil vom 19. Februar 2004 – BVerwG 7 C 10.03 – Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 9.

³⁴ Urteil vom 29. Juli 1999 – BVerwG 7 CN 1.98 – BVerwGE 109, 236; Urteil vom 13. April 2000 – BVerwG 7 C 47.98 – Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 5.

³⁵ S. die Rechtsprechungshinweise bei Herbert, NVwZ 2007, 617 <621 ff.>.

³⁶ Urteil vom 26. April 2007 – BVerwG 7 C 7.06 – NVwZ 2007, 1083.

³⁷ Petersen, ZUR 2007, 449 <454 f.>.

Primärenergie *außerhalb* der Anlage stattfindet. Das wäre eine Abkehr von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der die Abgrenzung von energetischer Verwertung und thermischer Behandlung in einer Abfallverbrennungsanlage danach vorgenommen hat, ob die Primärenergie in der Anlage selbst substituiert wird³⁸. Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs ist bei einer Abfallverbrennungsanlage die Beseitigung auch dann der Hauptzweck, wenn die bei der Verbrennung erzeugte Wärme ganz oder teilweise zurück gewonnen wird. Die Entscheidung hat das Missverständnis eines durch den Widmungszweck bestimmten Status von Abfallverbrennungsanlagen genährt. Sie beruht auf der abfallwirtschaftlichen Erwägung, den Transport von zur Verbrennung bestimmten Haushaltsabfällen quer durch Europa zu unterbinden. Das Motiv ist zwar lobenswert, das Ergebnis läuft aber dem Prinzip der Ressourcenschonung zuwider.

In diesem Dilemma hat man in Deutschland, wo die modernsten Abfallverbrennungsanlagen stehen, eine Ausweichlösung gesucht. Sie bestand darin, einen „Verwerterstatus“ für Abfallverbrennungsanlagen durch ministerielle Abrede zu begründen, Stichwort „Konsenserklärung“. Eine solche Lösung ist rechtlich kaum haltbar, das Bundesverwaltungsgericht hat sie in seinem Stützfeuerungsurteil³⁹ der Sache nach verworfen. Der Vorschlag für die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie will das Problem durch ein Energieeffizienzkriterium für Abfallverbrennungsanlagen und durch einen Schutz der nationalen Entsorgungsstrukturen lösen, indem der Grundsatz der Entsorgungsaufkarkie und das Prinzip der Nähe auf Beseitigungsanlagen erstreckt werden⁴⁰. Gemischte Haushaltsabfälle gelten nach Art. 3 Abs. 5 der neuen Abfallverbringungsverordnung als Beseitigungsabfälle⁴¹. Dieser Ansatz erscheint aus meiner Sicht vernünftig. Allerdings werden vernünftige Regelungen den ökonomisch motivierten Streit der jeweiligen Interessenten mutmaßlich nicht verhindern.

³⁸ EuGH, Urteil vom 13. Februar 2003 – Rs. C-458/00, MVA Straßburg –, NVwZ 2003, 455 <Rn. 39>.

³⁹ Urteil vom 26. April 2007 a.a.O.

⁴⁰ Petersen, ZUR 2007, 449 <455 f.>.

⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 vom 14. Juni 2006, ABI EG Nr. L 190 S. 1.