

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 92**

# **Öffentliche und private Abfallentsorgung**

**Die Privatisierung der Abfallwirtschaft nach dem  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

**Von**

**Nicole Pippke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

NICOLE PIPPKE

## Öffentliche und private Abfallentsorgung

# **Schriften zum Umweltrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepper, Berlin

**Band 92**

v

# Öffentliche und private Abfallentsorgung

Die Privatisierung der Abfallwirtschaft nach dem  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Von  
Nicole Pippke



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert von der Volkswagen-Stiftung

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Pippke, Nicole:**

Öffentliche und private Abfallentsorgung : die Privatisierung der  
Abfallwirtschaft nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz /  
von Nicole Pippke. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 92)

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09723-8

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09723-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1998 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen. Bei der Überarbeitung für die Veröffentlichung konnte Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung bis Oktober 1998 berücksichtigt werden - zum Teil allerdings nur in den Fußnoten, wie etwa die erst nach der Abgabe erschienene Arbeit von Axel Bree, „Die Privatisierung der Abfallentsorgung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“.

Herzlich danken möchte ich insbesondere Frau Prof. Dr. Gertrude Lübbecke-Wolff für die langjährige Förderung und die Betreuung der Arbeit. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Christoph Gusy für freundliche Unterstützung und zügige Zweitbegutachtung. Ein besonderer Dank geht an Gerhard Nitz, ohne den diese Arbeit so nicht zustande gekommen wäre. Schließlich danke ich auch der Volkswagen-Stiftung, die die Untersuchung im Rahmen eines Forschungsprojekts gefördert hat, sowie meinem Vater für den Druckkostenzuschuß.

Bielefeld, im Oktober 1998

*Nicole Pippke*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Einführung**

A. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.....	22
B. Ziel und Gang der Untersuchung .....	23
C. Die Privatisierungsdiskussion .....	24
I. Begriff und Formen .....	24
1. Organisations- oder formelle Privatisierung .....	25
2. Materielle Privatisierung .....	26
3. Funktionale Privatisierung .....	27
4. Beleihung .....	28
5. Verwaltungssubstitution .....	29
6. Mischformen .....	29
II. Privatisierungsmotive .....	30
III. Die Privatisierungsdiskussion im Bereich der Abfallentsorgung .....	31

## *Zweiter Teil*

### **Öffentliche und private Abfallentsorgung unter dem Abfallgesetz**

A. Zuordnung der Entsorgungspflichten.....	33
I. Gesetzliche Regelung .....	33
1. Öffentliche Entsorgungsträger.....	36
2. Entsorgungspflicht des Abfallbesitzers.....	37
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien .....	39
B. Beauftragung Dritter.....	40
I. Gesetzliche Regelung .....	40
1. Beauftragung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	40
a) Die Regelung des § 3 II 2 AbfG .....	40
b) Beauftragung zur Schaffung eines Marktes, § 3 II 3 AbfG a.E. ....	43
2. Beauftragung durch die Abfallbesitzer .....	44
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien .....	44
1. Beauftragung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	44
a) Die Regelung des § 3 II 2 AbfG .....	44
b) Beauftragung zur Schaffung eines Marktes, § 3 II 3 AbfG a.E. ....	46
2. Beauftragung durch die Abfallbesitzer .....	47



C. Sonderfälle.....	47
I. Gesetzliche Regelung .....	47
1. Wirtschaftlichere Entsorgung.....	47
2. Entsorgung außerhalb zugelassener Anlagen .....	48
3. Rücknahmepflichten, insbesondere VerpackV und Duales System .....	49
a) Rücknahmepflichten der VerpackV.....	49
b) Befreiungsmöglichkeit bei Beteiligung an einem flächendeckenden Erfassungssystem.....	50
c) Duales System.....	51
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien.....	52
1. Wirtschaftlichere Entsorgung.....	52
2. Entsorgung außerhalb zugelassener Anlagen.....	55
3. Rücknahmepflichten .....	56
D. Fazit.....	59

### *Dritter Teil*

#### **Öffentliche und private Abfallentsorgung unter dem KrW-/AbfG**

A. Zuordnung der Entsorgungspflichten .....	62
I. Gesetzliche Regelung .....	62
1. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger .....	62
a) Abfälle aus privaten Haushaltungen.....	63
aa) Entfallen der Überlassungspflicht bei (beabsichtigter) eigener Verwertung.....	64
bb) Weitere Ausnahmen von der Überlassungspflicht.....	69
b) Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen .....	70
aa) Ausnahmen bei Beseitigung in eigenen Anlagen .....	72
bb) Weitere Ausnahmen von der Überlassungspflicht.....	83
c) Das System von Entsorgungs- und Überlassungspflichten .....	83
d) Fazit.....	84
2. Entsorgungspflichten der Abfallerzeuger und -besitzer.....	84
3. Landesrechtliche Überlassungs- und Andienungspflichten .....	86
a) Reichweite des Regelungsspielraums der Länder .....	88
b) Landesrechtliche Andienungspflichten.....	91
c) Landesrechtliche Überlassungspflichten.....	96
d) Regelungen zur Sonderabfallentsorgung in den übrigen Ländern.....	97
4. Zusammenfassung .....	98
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien.....	99
1. Entsorgungspflicht der Erzeuger und Besitzer .....	99
2. Ausschluß von Abfällen.....	100
B. Beauftragung Dritter und privater Entsorgungsträger .....	100
I. Gesetzliche Regelung .....	100
1. Beauftragung durch die öffentlichen Entsorgungsträger.....	100

2. Beauftragung durch Abfallerzeuger und -besitzer .....	103
a) Dritte .....	103
b) Verbände und Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft .....	104
aa) Verbände .....	104
bb) Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft .....	105
cc) Relevanz neben § 16 I .....	106
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien .....	106
C. Übertragung der Entsorgungspflicht .....	107
I. Gesetzliche Regelung .....	107
1. Pflichtenübertragung auf Verbände und Einrichtungen der Selbstver- waltungskörperschaften der Wirtschaft .....	107
a) Rechtsnatur des Übertragungsakts .....	111
b) Voraussetzungen für die Pflichtenübertragung .....	112
aa) Anforderungen an den Antragsteller .....	112
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Interessen .....	114
cc) Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	114
dd) Ermessen .....	118
c) Rechtsfolgen der Pflichtenübertragung .....	119
aa) Entsorgungspflicht .....	119
bb) Überlassungs- und Duldungspflichten .....	120
cc) Auferlegung von Getrennthalte- und Bringpflichten .....	121
dd) Eigenentsorgungsbefugnis der Abfallerzeuger und -besitzer .....	121
ee) Gebührenerhebung, Satzungserlaß .....	122
ff) Weitere Rechtsfolgen .....	122
d) Ende der Pflichtenübertragung .....	123
2. Pflichtenübertragung auf Dritte .....	123
a) Voraussetzungen für die Pflichtenübertragung .....	124
aa) Anforderungen an den Antragsteller .....	124
bb) kein Entgegenstehen öffentlicher Interessen .....	126
cc) Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	127
dd) Ermessen .....	127
b) Rechtsfolgen der Pflichtenübertragung .....	128
c) Ende der Pflichtenübertragung .....	129
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien .....	129
1. Verbände und Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft .....	133
2. Dritte .....	133
III. Einzelfragen der Pflichtenübertragung .....	135
1. Satzungsgewalt .....	136
a) Abfallsatzung .....	136
b) Abfallgebührensatzung .....	137

2. Aufsicht.....	139
3. Rechtsschutz.....	140
4. Haftung.....	141
a) Rechtsmaßstab.....	141
b) Zivilrechtliche Haftung.....	141
c) Strafrechtliche Verantwortlichkeit.....	143
D. Sonderfälle.....	144
I. Gesetzliche Regelung.....	144
1. Wirtschaftlichere Entsorgung.....	144
2. Beseitigung außerhalb zugelassener Anlagen.....	145
3. Rücknahmepflichten.....	146
a) Verpackungsverordnung.....	146
b) Verordnung über die Entsorgung von Altfahrzeugen.....	148
c) Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren.....	150
II. Einordnung in die Privatisierungskategorien.....	152
1. Wirtschaftlichere Entsorgung.....	152
2. Entsorgung außerhalb zugelassener Anlagen.....	152
3. Rücknahmepflichten.....	153
E. Fazit.....	153

### *Vierter Teil*

#### **Vereinbarkeit der Privatisierungsregelungen mit höherrangigem Recht**

A. Europarecht.....	158
I. Vereinbarkeit mit dem EGV.....	158
1. Warenverkehrsfreiheit.....	158
a) Überlassungspflichten.....	159
aa) Maßnahme gleicher Wirkung.....	159
bb) Immanente Tatbestandsbeschränkung durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes.....	161
b) Rücknahmeverordnungen.....	164
aa) Maßnahme gleicher Wirkung.....	165
bb) Immanente Tatbestandsbeschränkung durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes.....	165
2. Art. 90 I EGV (Art. 86 EGV n.F.).....	167
a) Grundsätzliche Zulässigkeit der Errichtung von Entsorgungs- monopolen.....	167
b) Vorgaben des Art. 90 I EGV (Art. 86 EGV n.F.).....	168
aa) Anwendungsbereich.....	168
bb) Vorgaben.....	169
II. Sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	170
1. Entsorgungsordnung.....	170

2. Rücknahmeverordnungen.....	171
B. Verfassungsrecht .....	172
I. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 II GG .....	172
1. Abfallentsorgung als Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung .....	173
2. Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch die Privatisierungsregelungen des KrW-/AbfG.....	175
a) Ausschluß von Abfällen, Beauftragung Privater.....	175
b) Grundsätzliche Verteilung der Entsorgungspflichten .....	176
aa) Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung .....	177
bb) Gewährleistungsbereich außerhalb des Kernbereichs.....	178
c) Übertragung der Entsorgungspflicht .....	180
d) Rücknahmeverordnungen.....	182
e) Übertragung bei wirtschaftlicherer Entsorgung, § 28 II.....	183
3. Ergebnis .....	184
II. Art. 33 IV GG.....	185
III. Sonstiges Verfassungsrecht.....	187

### *Fünfter Teil*

#### **Rechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen**

A. Öffentliches Organisationsrecht.....	191
I. Nordrhein-Westfalen .....	193
II. Andere Bundesländer .....	197
B. Gesellschaftsrecht.....	199
I. Formen.....	199
II. Steuerung.....	200
C. Vergaberecht.....	203
I. Auftragsvergabe bei Auftragswerten unterhalb der Schwellenwerte.....	204
II. Auftragsvergabe bei Auftragswerten oberhalb der Schwellenwerte.....	204
1. "Öffentlicher Auftraggeber" .....	204
2. "Öffentliche Aufträge" .....	206
3. Vergabekriterien.....	207
D. Steuerrecht.....	208
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	208
II. Privatrechtliche Organisationsformen.....	212
III. Steuerpflicht bei Pflichtenübertragung?.....	212
E. Kartellrecht.....	213
I. Gemischt-wirtschaftliche Entsorgung.....	213
1. Gründung .....	214
a) Anwendbarkeit .....	214
b) Fusionskontrolle .....	216
c) Behinderungs- und Diskriminierungsverbot .....	218
d) Kartellverbot .....	219

2. Beauftragung .....	221
3. Tätigkeit des gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens .....	222
II. Verbandsgründung nach § 17 I .....	222
III. Pflichtenübertragung .....	223
IV. Rücknahmesysteme .....	225
1. Fusionskontrolle .....	225
2. Behinderungs- und Diskriminierungsverbot .....	225
3. Kartellverbot .....	226
a) Warenverkehrsbeschränkung .....	226
b) Beschränkung des Nachfragewettbewerbs .....	227
c) Beschränkung des Angebotswettbewerbs .....	228
d) Beschränkung der Sekundärrohstoffmärkte .....	228
4. Europäisches Kartellrecht .....	229
F. Gebühren-/Kostenrecht .....	231
I. Gebührenerhebung durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger .....	231
1. Besonderheiten der Gebührenerhebung bei funktionaler Privatisierung .....	231
2. Besonderheiten der Gebührenberechnung bei der Übertragung von Anlagevermögen auf Private .....	234
II. Finanzierung der Entsorgung im Falle der Pflichtenübertragung auf private Entsorgungsträger oder Dritte .....	235
1. Gebührenerhebung .....	235
2. Erhebung privatrechtlicher Entgelte .....	237
a) Entgelterhebung durch Beliehene .....	237
b) Entgelterhebung durch Dritte .....	238

### *Sechster Teil*

#### **Umweltpolitische Bewertung der Privatisierungsregelungen**

A. Steuerungspotential der Privatisierungsregelungen .....	240
I. Bestimmung der Bewertungskriterien .....	240
1. Zweck der Maßnahme .....	241
2. Ökonomische Effizienz .....	241
3. Ökologische Effektivität .....	243
4. Nichtintendierte/mittelbare Folgen der Privatisierung .....	245
II. Umweltpolitische Bewertung der verschiedenen Privatisierungs- tatbestände des KrW-/AbfG .....	245
1. Rücknahmepflichten .....	247
a) Steuerungsstruktur der VerpackV und des Dualen Systems .....	248
b) Wirkungen .....	250
c) Institutionelle Schwachpunkte .....	251
d) Fazit .....	257
2. Originäre Zuordnung der Entsorgungspflichten .....	258

3. Insbesondere: "Sonderabfallentsorgung" .....	260
4. Pflichtenübertragung .....	261
5. Beauftragung .....	263
a) Beauftragung durch die Abfallbesitzer und -erzeuger .....	264
b) Beauftragung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	265
c) Insbesondere: Eigengesellschaften und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	267
III. Fazit .....	268
B. Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen .....	268
I. Auswirkungen des KrW-/AbfG .....	269
1. Die Situation in den Kommunen .....	269
2. Ursachen .....	273
II. Verbleibende Steuerungsmöglichkeiten .....	275
1. Weitgehend öffentlich-rechtliche Tätigkeit .....	275
2. Weitgehende Einschränkung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungs- tätigkeit .....	277
3. Kooperationen mit Privaten .....	278
a) Gründung von bzw. Beteiligung an gemischt-wirtschaftlichen Entsorgungsunternehmen .....	279
b) Beauftragung .....	280
c) Pflichtenübertragung .....	282
4. Steuerung bei Rücknahmeverordnungen .....	283
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>284</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>293</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>318</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

aA	anderer Auffassung
AbfBestV	Abfallbestimmungsverordnung
AbfG	Abfallgesetz
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AJ	Abfallwirtschaftsjournal
Alt.	Alternative
AltautoV	Altautoverordnung
AKP	Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik
AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BattV	Batterieverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
Bay.	Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BDE	Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft
Beil.	Beilage
BestbÜAbfV	Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle
BestÜVAbfV	Bestimmungsverordnung überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BKartA	Bundeskartellamt
Bln.	Berlin
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Bbg.	Brandenburg
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BReg.	Bundesregierung
Brem.	Bremen
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe, dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSD	Duales System Deutschland GmbH
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DStR	Deutsches Steuerrecht
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EfbV	Entsorgungsfachbetriebeverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
et	energiewirtschaftliche tagesfragen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgend/folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote



FS	Festschrift
GBL	Gesetzblatt
GebG	Gebührengesetz
gem.	gemäß
GemH	der gemeindehaushalt
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hb.	Handbuch
HbKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hess.	Hessen
h.M.	herrschende Meinung
Hmb.	Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
idR	in der Regel
insbes.	insbesondere
iSd/v	im Sinne des/der, im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jb.	Jahrbuch
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KPBl.	Kommunalpolitische Blätter
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall

LG	Landgericht
LKT	Landkreistag
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MM	Müllmagazin
MuA	Müll und Abfall
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NachwV	Nachweisverordnung
Nds.	Niedersachsen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer, Nummern
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVB1.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
o.	oben
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RBHaftG	Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22.5.1910, RGBl. 798
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RSU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
S.	Seite
Saarl.	Saarland
Sächs.	Sächsische, -es
SächsVB1.	Sächsische Verwaltungsblätter
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte/r

StGB	Städte- und Gemeindebund
StGR	Städte- und Gemeinderat
StT	Der Städtetag
StuG	Stadt und Gemeinde
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
s.u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA	Technische Anleitung
TgV	Transportgenehmigungsverordnung
Thür.	Thüringen
TKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz
Tz.	Teilziffer
u.	unten
u.a.	unter anderem, und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UR	Umsatzsteuer-Rundschau
UStG	Umsatzsteuergesetz
UTR	Umwelt- und Technikrecht
u.U.	unter Umständen
v.	vom
v.a.	vor allem
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerpackV	Verpackungsverordnung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VKS	Verband Kommunaler Städtereinigungsbetriebe
VStG	Vermögenssteuergesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VWBIBW	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiB	Wirtschaftsrechtliche Beratung
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WuB	Wasser und Boden

WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z.B.	zum Beispiel
ZfU	Zeitschrift für Umweltrecht und Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
Zögu	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## *Erster Teil*

### **Einführung**

Die Aufteilung der Verantwortung für die Entsorgung von Abfällen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten hat eine lange Tradition. Schon als sich die Städte und Gemeinden als Reaktion auf die katastrophale Entsorgungssituation im Mittelalter, die zu verheerenden Epidemien geführt hatte,<sup>1</sup> nach und nach der Aufgabe der geregelten Abfallentsorgung annahmen, führten sie die erforderlichen Maßnahmen in der Regel nicht selbst durch, sondern beauftragten damit private Unternehmer.<sup>2</sup> Erst mit Beginn des 18. Jahrhunderts setzte eine Entwicklung zu verstärkter Eigentätigkeit der Städte und Gemeinden ein, zum Teil hervorgerufen durch schlechte Erfahrungen mit den beauftragten Privatunternehmen.<sup>3</sup> Seit Ende des 19. Jahrhunderts galt die Abfallbeseitigung "natürlich" als eine "im Kern rein öffentliche Angelegenheit".<sup>4</sup> Die Einschaltung Privater wurde dabei aber nie ganz aufgegeben.<sup>5</sup>

Entsprechend dieser historischen Entwicklung regelte sowohl das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 als auch das Abfallgesetz von 1986 die Abfallbeseitigung als Pflichtaufgabe der nach Landesrecht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, bei deren Erfüllung sich diese privater Dritter bedienen durften (§ 3 I, II AbfG). Damit war die Einschaltung privater Entsorgungsunternehmer in die im Grundsatz öffentliche Abfallentsorgung ausdrücklich gestattet.<sup>6</sup> Zudem eröffneten die Gesetze den Kommunen unter

---

<sup>1</sup> *Erhard*, Aus der Geschichte der Städtereinigung, S. 18 ff.

<sup>2</sup> *Klowait*, Beteiligung Privater, S. 18.

<sup>3</sup> *Erhard*, Aus der Geschichte der Städtereinigung, S. 45, 56 ff.; *Klowait*, Beteiligung Privater, S. 21.

<sup>4</sup> *Schmeken*, StT 1989, 239, 240; *ders.*, StGB 1989, 7; vgl. auch *Doose*, StT 1983, 585.

<sup>5</sup> Eine Kooperation mit Privaten im Bereich der Abfallentsorgung fand insbesondere in mittleren und kleinen, v.a. ländlichen Gemeinden statt, vgl. BDE, Entsorgung '96, S. 32 f.

<sup>6</sup> *Hoschützky/Kreft*, Recht der Abfallwirtschaft (4. Ergänzungslieferung.), Einf., S. 3; *Klowait*, Beteiligung Privater, S. 22; *Schmeken*, StT 1989, 239, 240; *ders.*, StGB 1989, 7.

bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Abfälle von der öffentlichen Entsorgung auszuschließen, wodurch eine private Entsorgungsverantwortung der Abfallbesitzer begründet werden konnte (§ 3 III, IV). Der Umfang der Beteiligung Privater unterlag jedoch in beiden Fällen der Entscheidungsfreiheit der Kommunen. Diese haben von den Möglichkeiten einer Einschaltung privater Unternehmer regen Gebrauch gemacht. Es wird davon ausgegangen, daß unter der Geltung des Abfallgesetzes die Entsorgung von Haushaltsabfällen zu ca. 50 %, von Abfällen aus Gewerbe und Industrie zu ca. 70 % und von Sonderabfällen zu ca. 90 % von Privaten erledigt wurde.<sup>7</sup>

Eine neue Phase wurde spätestens mit dem Erlass der Verpackungsverordnung eingeläutet, die über das Instrument der Rücknahmepflicht für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen einen Gutteil der zuvor der öffentlichen Entsorgungspflicht der Kommunen unterfallenden Abfälle bundesrechtlich, d.h. unabhängig von der kommunalen Praxis, privater Entsorgungsverantwortung unterstellte.

Die Verlagerung der Entsorgungsverantwortung von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern auf Private hat sich seitdem zu einem regelrechten Trend entwickelt, der unverkennbar auch dem neuen KrW-/AbfG zugrunde liegt.

### **A. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

Das als Art. 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994<sup>8</sup> erlassene Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) ist am 6. Oktober 1996 in Kraft getreten. Es hat das bis dahin geltende Abfallgesetz von 1986 abgelöst und das Abfallrecht insgesamt grundlegend neu geordnet.

Der Gesetzgeber wollte - neben der Anpassung des deutschen Abfallrechts an europarechtliche Vorgaben - mit dem KrW-/AbfG insbesondere die Verteilung der Entsorgungsverantwortung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und der privaten Wirtschaft neu ordnen. Das neue Abfallrecht soll Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Entsorgungsträgern und Erzeugern und Besitzern von Abfällen fördern und das Marktprinzip in

---

<sup>7</sup> *Struß*, Abfallwirtschaftsrecht, S. 3. Nach Angaben des BDE wurde die Müllabfuhr 1995 für rund 46 der 81 Mio. Bundesbürger durch private Entsorgungsunternehmen erledigt, die im Auftrag der Kommunen tätig waren: BDE, Entsorgung '96, S. 33.

<sup>8</sup> BGBl. I, S. 2705.

der Abfallwirtschaft stärken.<sup>9</sup> Dementsprechend wird im zweiten Teil des KrW-/AbfG, der die "Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen sowie der Entsorgungsträger" regelt, eine Neuordnung der Verteilung von öffentlicher und privater Entsorgungsverantwortung vorgenommen. Gegenüber der nach bisherigem Abfallrecht grundsätzlich bestehenden Verantwortung der entsorgungspflichtigen Körperschaften öffentlichen Rechts soll die Entsorgungspflicht nunmehr dem Grundsatz nach bei den Erzeugern und Besitzern von Abfall und nur noch ausnahmsweise bei der öffentlichen Hand liegen. Intention dieser grundsätzlichen Zuweisung der Entsorgungspflicht zu den Erzeugern und Besitzern von Abfall ist nach der Begründung zum Regierungsentwurf neben der Förderung der Kreislaufwirtschaft vor allem die Verwirklichung des umweltrechtlichen Verursacherprinzips.<sup>10</sup> Durch den Grundsatz der Eigenverantwortung für die Abfallentsorgung sollen Verbraucher und insbesondere die Wirtschaft gezwungen werden, "vom Abfall her zu denken", d.h. Rückstände nach Maßgabe der Grundsätze einer abfallarmen Kreislaufwirtschaft zu vermeiden oder als Sekundärrohstoffe vorrangig stofflich, sodann energetisch zu verwerten, ansonsten als Abfall zu entsorgen."<sup>11</sup> Aufgrund der Tatsache, daß die ursprünglich als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge<sup>12</sup> ausgestaltete Abfallentsorgung nunmehr grundsätzlich privater Verantwortung unterstellt wird, ist daher häufig von einer Prinzipienwende<sup>13</sup> oder einem Paradigmenwechsel<sup>14</sup> die Rede.

## B. Ziel und Gang der Untersuchung

Ziel der Arbeit ist es, das System öffentlicher und privater Abfallentsorgung, wie es durch das KrW-/AbfG vorgegeben wird, darzustellen und in seiner rechtlichen und praktischen Bedeutung zu analysieren. Zwecks Schaffung einer Vergleichsgrundlage ist dazu zunächst das bisherige, unter dem AbfG bestehende Entsorgungssystem darzustellen und sind die darin gegebenen Möglichkeiten einer Beteiligung Privater an der Abfallentsorgung bestimmten Privatisierungsformen zuzuordnen (2. Teil). Sodann ist die Neukonzeption des KrW-/AbfG darzustellen und sind die darin vorgesehenen Privatisierungsmöglichkeiten - unter Vergleich mit dem bisherigen System - ebenfalls

---

<sup>9</sup> Vgl. die Ausschlußbegründung, BT-Drs. 12/7284, S. 18.

<sup>10</sup> BT-Drs. 12/5672, S. 32.

<sup>11</sup> Ebd. S. 2, 37.

<sup>12</sup> S. nur *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rn. 77.

<sup>13</sup> *Breuer*, in: Klett/v.Köller/Schmitt-Gleser, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, S. 27, 34.

<sup>14</sup> *Kahl*, DVBl. 1995, 1327, 1328.