



Sebastian C. Stark

Der Abfallbegriff im europäischen
und im deutschen Umweltrecht

Van de Walle überall?



PETER LANG

A. Einleitung

Die Erzeugung und Entsorgung von Abfällen war schon seit jeher ein Indiz des Zivilisationsgrades einer jeden Gesellschaft. So traten Seuchen in der Vergangenheit besonders dort auf, wo eine fehlende oder fehlerhafte Abfallbeseitigung Ungeziefer und Rattenplagen hervorrief und Krankheitserregern verheerende Auswirkungen ermöglichte. Das Bewusstsein, Abfälle ordnungsgemäß behandeln oder beseitigen zu müssen, ergab sich in der Geschichte und den früheren Kulturen aus dem Gesichtspunkt der Hygiene und damit der Volksgesundheit. Der Rückgang von Cholera- und Typhuserkrankungen im 19. Jahrhundert ist auch auf die zunehmend verbesserte Abfallbehandlung sowie die Einführung von Abwasserkanälen zurückzuführen.¹ Etwa seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreichte die Abfallerzeugung nie bekannte Ausmaße. Der Verbrauch von Gütern führte als Triebfeder der Industriegesellschaft zu Abfallmengen und -volumen, welche zunehmend die Lebensräume belasteten und welche die Endlichkeit (insbesondere fossiler) Ressourcen offenbarten.² Rohstoffgewinnung, Produktion, Verbrauch und Abfallverwertung oder -beseitigung bilden einen natürlichen Prozess. Als Abfallbeseitigung stellt diese Reihenfolge eine Einbahnstraße dar; mit der Abfallverwertung wird dies zu einem Kreislauf.³ Ein allein schon aktuell in Deutschland vorhandenes jährliches Abfallaufkommen von derzeit jährlich ca. 340 Millionen Tonnen lässt die hohe Bedeutung dieses Rechtsgebietes plastisch erkennbar werden.⁴ In Europa werden insgesamt jedes Jahr sogar mehr als 1,8 Milliarden Tonnen Abfall produziert. Die Abfallmenge steigt schneller als das Bruttoinlandsprodukt und europaweit werden weniger als ein Drittel des Abfalls recycelt.⁵

Das Abfallrecht ist eine Querschnittsmaterie aus dem öffentlichen Wirtschaftsrecht⁶ mit Ausstrahlungen in zahlreiche andere Rechts- und Wirtschaftsgebiete und damit eines der wichtigsten Gebiete des Umweltrechts. Die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfall gehört inzwischen zu den zentralen Problemen der Umweltpolitik. Eine der wichtigsten Fragen des europäischen wie auch des nationalen Abfallrechts ist dabei die Frage der Anwendbarkeit abfallrechtlicher Regelungen. Dabei ist Abfall der zentrale Begriff sowohl des europäischen als auch des deutschen Abfallrechts, welcher den Anwendungsbereich des Abfallregimes steuert.⁷ Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten um seine Auslegung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zeigen, dass gerade der Abfallbegriff von enormer praktischer Bedeutung und deshalb immer wieder Auslegungsstreitpunkt ist (dazu s.u. Rechtsprechungsübersicht).

1 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1; BReg in BR-Drucks, 14/71, 7.

2 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1.

3 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1.

4 Vgl. Deutschland in Zahlen – 2007, Broschüre des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, S. 90 (Abfallbilanz für 2004).

5 Vgl. Pressebericht des Europäischen Parlaments vom 17.06.2008 unter www.europarl.de/presse/pressemittelungen/quartal2008_2/PM_080617_1a+Abfallrahmenrichtlinie+zweite+Lesung+Europ%C3%A4isch+Parlament&hl=de&ct=clnk&cd=5&gl=de

6 Vgl. Peine in: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, § 13 Rz. 1.

7 Vgl. Peine in: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, § 13 Rz. 21.

unter C. IV.). Seitdem die Verwertung von Abfällen zum Abfallrecht gehört und daher auch wirtschaftlich wieder verwendbare Stoffe und Gegenstände erfasst werden, ist die Abfalldefinition noch stärker zum Gegenstand strategischer Diskussionen geworden. Dabei geht es letztlich um den Anwendungsbereich des Abfallregimes und somit zugleich um Rechtspositionen, Kompetenzen, Lasten, wirtschaftliche Vor- und Nachteile sowie um die Kosten der Beteiligten.⁸ Angesichts mannigfältiger abfallrechtlicher Kontroll-, Überwachungs- und Genehmigungspflichten ist es nachvollziehbar, dass es zahlreiche Versuche zur Umgehung dieser kostenträchtigen Verpflichtungen gab. So wurden Gegenstände auch einfach mit anderen Begrifflichkeiten – wie z.B. Wirtschaftsgut, Reststoff, Recyclat-Rohware, Altstoff und Ersatzbrennstoff – deklariert, um nicht als Abfall zu gelten.⁹ Ein weiterer Grund politischer Natur ist, dass bestimmte Anlagenprojekte nicht mit dem Begriff „Abfall“ in Verbindung gebracht werden sollen, um eine größer Akzeptanz in der Bevölkerung für deren Errichtung zu erzielen.¹⁰ Dieser Begriff ist – anders als der frühere Reststoffbegriff – im öffentlichen Bewusstsein stigmatisiert, so dass die Abgrenzung von (Neben-) Produkten und Abfall eine wichtige praktische sowie ökonomische Bedeutung hat.¹¹

Abfall ist keine natürliche Eigenschaft einer Sache, sondern eine in erster Linie an das Nutzungsverhalten des Erzeugers oder Besitzers anknüpfende rechtliche Qualifikation.¹² Die Einordnung einer Sache als Abfall zieht als Konsequenz die Anwendbarkeit des Abfallregimes und damit eine Vielzahl aufwendiger Pflichten für die Erzeuger, Besitzer und Transporteure des Abfalls nach sich. So treffen diese Verantwortlichen insbesondere die abfallrechtlichen Grundpflichten zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, ohne dass sie dabei die menschliche Gesundheit gefährden oder die Umwelt schädigen dürfen. Die mit der Anwendbarkeit des Abfallregimes einhergehenden Kontroll-, Überwachungs- und Genehmigungspflichten liegen vor allem darin begründet, dass auch die Abfallentsorgung an sich mit Umweltbelastungen verbunden ist. So entstehen Umweltbeeinträchtigungen im Zusammenhang mit dem Transport zu den Anlagen, bei deren Errichtung (bereits durch den Landschaftsverbrauch) sowie beim Betrieb der Anlagen.¹³

Alle diese abfallrechtlichen Verpflichtungen finden aber keine Anwendung, wenn ein Stoff oder Gegenstand in Abgrenzung zum Abfall als Nicht-Abfall (Produkt oder Rohstoff) eingeordnet werden kann. Diese Abgrenzung ist daher als Weichenstellung mit weit reichenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen äußerst praxisrelevant. Durch die Qualifizierung einer Sache als Abfall oder Nicht-Abfall werden wirtschaftliche Chancen verteilt oder genommen, erhebliche finanzielle Lasten aufgebürdet oder vermieden sowie Investitionen gefördert oder verhindert.¹⁴ Zwischen der gewinnbringenden Weiterverwendung einer Sache und der kostenträchtigen Pflicht zu ihrer Entsorgung können für den betreffenden Abfallbesitzer bzw. das Unternehmen

8 Vgl. Wolf in: Giesberts/Reinhard, BeckOK, § 3 KrW-/AbfG, Rz. 4.

9 Vgl. Versteyl, NVwZ 1993, 961 (962); Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 137.

10 Vgl. Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 137 m.w.N.

11 Vgl. Weidemann, Abfall oder Rohstoff?, S. 22.

12 Vgl. auch Fluck, KrW-/AbfG, § 3 Rz. 255.

13 Vgl. Brandt in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Syst I, Rz. 9.

14 Vgl. Stuttmann, NVwZ 2006, 401 (402).

finanzielle Welten liegen. Und wenn sich schon für ein einzelnes Unternehmen deutliche Unterschiede erkennen lassen, um wie viel größer sind erst die Folgen für einzelne Volkswirtschaften oder gar die gesamte Europäische Gemeinschaft. So wird man ohne Übertreibung feststellen können, dass die Auslegung und Interpretation abfallrechtlicher Begrifflichkeiten Kostendifferenzen im zweistelligen Milliardenbereich bewirken können.¹⁵ Daher ist ein gemeinschaftsweit einheitlicher Abfallbegriff für die Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit ganzer Branchen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft von zentraler Bedeutung. Gleichfalls kann die Einordnung einer Sache als Abfall im Rahmen umweltrechtlicher Straftatbestände, wie zum Beispiel den §§ 326 ff. des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB), die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Abfallbesitzers nach sich ziehen.

Besondere praktische Relevanz erlangte die Frage zuletzt in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Bezug auf die Einordnung von Abfall bei kontaminiertem Erdreich. Dies war in Deutschland stets eine Frage der Abgrenzung zwischen Bodenschutzrecht und Abfallrecht, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz (KrW-/AbfG)¹⁶ anhand des Tatbestandsmerkmals „bewegliche Sache“ erfolgte. Bewegliche Sachen kamen als Abfall in Betracht, während Immobilien ausnahmslos dem Bodenschutzrecht unterfielen. Kontaminiertes Erdreich konnte frühestens nach seinem Aushub – also quasi erst nach einem Spatenstich (daher „Spatentheorie“) – zu einer beweglichen Sache werden und dann dem Abfallrecht unterfallen. Obwohl eine solche tatbestandliche Beschränkung in der Abfallrahmenrichtlinie und in der Rechtsprechung des EuGH fehlt, wurde die gemeinschaftsrechtlichen Abfalldefinition von der Literatur ebenfalls im Sinne einer solchen Beschränkung interpretiert. Entgegen diesem bisherigen Verständnis entschied der Gerichtshof in seiner Van de Walle – Entscheidung¹⁷ aber, dass auch noch nicht ausgekofferter, kontaminiertes Boden als Abfall angesehen werden kann. Folglich konnte nun eine unbewegliche Sache dem Abfallregime zugeordnet werden, so dass sich insofern ein evidenter Widerspruch zwischen europäischer und deutscher Rechtslage aufzutun schien. Vor allem Befürchtungen zahlreicher Eigentümer von Altlastenflächen und Altlastenverdachtsflächen, dass sie nun nach Maßgabe des geltenden Abfallrechts zur Auskofferung ihrer Grundstücke verpflichtet oder gar als Betreiber einer „illegalen Abfalldeponie“ strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen würden, fanden einen Nährboden.

Nach der Einleitung in Teil A wird in Teil B zunächst ein Überblick über die historischen Entwicklungen und die Strukturen des europäischen Umweltrechts sowie insbesondere des Abfallrechts gegeben, um so ein generelles Verständnis dieses bedeutsamen Rechtsgebiets und seines Anwendungsbereichs zu ermöglichen. Dazu bedarf es zunächst einer chronologischen Darstellung der wesentlichen Eckpunkte der Entwicklung dieses Rechtsgebiets. Anschließend sollen die hierzu geltenden allgemeinen Rechtsprinzipien sowie deren allgemeine praktische Bedeutung erläutert werden.

15 Vgl. Versteyl, EuZW 2000, 585.

16 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (sog. Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27.9.1994, BGBl. I S. 2705.

17 EuGH, Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-1/03 (Van de Walle u.a.), Slg. 2004, I-7632 ff.; ausführlich dazu s.u. Rechtsprechungsübersicht unter C. IV. 14.

Im Teil C soll eine möglichst plastische Darstellung der geltenden Abfalldefinition des Gemeinschaftsrechts mit den dazu im Einzelnen bestehenden Definitions- und Abgrenzungsproblemen erfolgen. Dies wird anhand einer genauen Analyse der einzelnen Tatbestandsmerkmale und, entsprechend der herausgehobenen rechtsfortbildenden Bedeutung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, einer ausführlichen Darstellung seiner umfangreichen Judikatur zum Begriff des Abfalls geschehen. Schwerpunkte sollen insofern die Frage eines Beweglichkeitserfordernisses und die Darstellung einzelner Entledigungsindizien sein.

Anschließend soll im Teil D dem dargestellten gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriff der im deutschen Recht geltende Abfallbegriff gegenübergestellt und auf etwaige inhaltliche Unterschiede untersucht werden, wobei vor allem auf die Gemeinschaftsrechtskonformität der Absätze 1 bis 4 des § 3 KrW-/AbfG eingegangen wird. Ausgehend davon bleibt dann zu erläutern, ob und wie die Parallelgültigkeit von deutschem Bodenschutz- und Abfallrecht für kontaminiertes Erdreich die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten kann. Eine abschließende Zusammenfassung und Auswertung der Untersuchungsergebnisse erfolgt dann im Teil E, der zugleich noch einen Ausblick auf das derzeitige Gesetzgebungsprojekt auf europäischer Ebene (erneute Änderung der Abfallrahmenrichtlinie) geben wird.