

# Öffentliche und private Abfallentsorgung

Die Privatisierung der Abfallwirtschaft nach dem  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Von  
Nicole Pippke



Duncker & Humblot · Berlin

# 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 Entstehen 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 Entstehen 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 Entsorgungstätigkeit .....	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>