

Schriften zum Umweltrecht

Band 94

Abfallrecht und Föderalismus

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Abfallrecht und Föderalismus

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 94

Abfallrecht und Föderalismus

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Abfallrecht und Föderalismus / hrsg. von Michael Kloepfer. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1999
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 94)
ISBN 3-428-09842-0



Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-09842-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Der deutsche Föderalismus scheint in einer Krise zu stecken. Zu schwerfällig erscheinen der Öffentlichkeit seine überkommenen Grundstrukturen, um wichtige Reformprojekte auf den Weg zu bringen. Im Umweltbereich manifestieren sich die Krisenerscheinungen in besonderer Weise, legt der häufig grenzüberschreitende Charakter von Umweltbelastungen doch eine zentrale Aufgabenbewältigung im Bundesstaat nahe. Hinzu tritt der europäische Integrationsprozeß, der Umweltschutzkompetenzen der Mitgliedstaaten zunehmend auf die europäische Ebene verlagert. Es fragt sich daher, welchen Sinn eine föderale Gliederung für den Umweltschutz überhaupt (noch) haben kann. Auf welcher Ebene können und sollten Umweltprobleme geregelt werden?

Das Abfallrecht weist in diesem Zusammenhang starke Zentralisierungszüge auf, die nicht zuletzt im Hinblick auf die Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes den Spielraum der Länder für „eigene Wege“ im Bereich der Abfallwirtschaftspolitik eingeschränkt haben. Wie weit müssen die Regelungen des Bundes aber reichen, um die Länder von jeder Interpretations- und Gestaltungsmöglichkeit auszuschließen? Können nicht gerade von den Ländern geeignete Alternativen zu festgefahrenen, ökologisch wirkungslosen oder ökonomisch unverträglichen Problemlösungen aufgezeigt werden? Eine Neujustierung der föderalen Rahmenbedingungen wird aber auch die betrieblichen Aspekte eines „Umweltföderalismus“ zu beachten haben.

Die Probleme und Chancen der föderalen Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz sind Gegenstand eines Forschungsprojektes, das z. Zt. vom Forschungszentrum Umweltrecht an der Humboldt-Universität durchgeführt und von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert wird. Dessen Vor- und Erprobungsphase, die sich auf abfallrechtliche Fragen konzentrierte, ist bereits abgeschlossen. Im Rahmen des Forschungsprojektes fand am 29. Mai 1998 an der Humboldt-Universität zu Berlin ein Symposium zu dem Thema „Abfallrecht und Föderalismus“ statt. Der vorliegende Band enthält – teilweise in leicht überarbeiteter Form – einen Teil der Referate des Berliner Symposiums. Die Veröffentlichung des Vortrags von Herrn Dr. Ruchay, Min.-Direktor, BMU, zu dem Thema „Aktuelle Probleme des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Bundesstaat – aus der Sicht des Bundes“ ließ sich leider nicht realisieren. Im Anhang findet sich die Zusammenfassung der Auswertung eines an die Entsorgungswirtschaft gerichteten Fragenkatalogs zur Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durch die Länder.

Berlin, im November 1998

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

Michael Kloepfer

Begrüßung	9
-----------------	---

I. Grundsätzliches

Michael Kloepfer

Abfallrecht im Bundesstaat – Eine Einführung	13
--	----

Heinrich Frhr. von Lersner

Vor- und Nachteile föderalistischer Strukturen im Abfallrecht	37
---	----

Otto Wanieck

Aktuelle Probleme des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Bundesstaat aus der Sicht der Länder	45
---	----

II. Föderalistische Fragen des Abfallrechts in der betrieblichen Praxis

Wolfgang Klett

Aus der Sicht der anwaltlichen Beratung	73
---	----

Frank Andreas Schendel

Aus der Sicht der Industrie	91
-----------------------------------	----

Hellmuth Königshaus

Aus der Sicht der Entsorgungswirtschaft	99
---	----

Yvonne Collet

Aus der Sicht des Dualen Systems	105
--	-----

Anhang	115
---------------------	-----

Autorenverzeichnis	123
---------------------------------	-----

Begrüßung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

liebe Gäste aus dem Bundesverwaltungsgericht, lieber Herr Sendler,

liebe Gäste aus den Ministerien und der Verwaltung, aus der Wirtschaft und den Verbänden der Wissenschaft,

liebe Vertreter der Beseitigungsfraktion, liebe Vertreter der Verwertungsfraktion,

herzlich willkommen zu unserem diesjährigen Symposium, das sich dem bisher nur wenig untersuchten, aber praktisch höchst bedeutsamen Thema „Abfallrecht und Föderalismus“ widmet. Der Gruß kommt von Herzen und verbindet sich mit einem Dank an diejenigen, die uns die Veranstaltung überhaupt erst ermöglicht haben. Namhafte Unterstützung erfahren wir zunächst von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, die dieses Symposium im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes fördert, das sich allgemein mit dem Verhältnis von Umweltschutz und Föderalismus befassen soll. Ein Dankeschön geht auch an die Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung, deren freundlicher Unterstützungsbeitrag gewissermaßen das „i-Tüpfelchen“ darstellt. Ich begrüße Sie alle zu einem Symposium, das mit Bedacht diesmal nicht als große Tagung veranstaltet wird, sondern in erster Linie einen Erfahrungsaustausch zwischen der Entsorgungs- und Abfallwirtschaft, der juristischen Praxis und der Rechtswissenschaft ermöglichen möchte, um dabei Anregungen und Impulse aus den „beteiligten Kreisen“ aufzunehmen und für die Wissenschaft und das soeben erwähnte Forschungsprojekt fruchtbar zu machen.

Michael Kloepfer

I. Grundsätzliches

Abfallrecht im Bundesstaat

Eine Einführung*

Von Michael Kloepfer

A. Allgemeines: Föderalismus und Umweltschutz

1. Föderaler Grundgedanke

1. Der (deutsche) Umweltschutz ist maßgeblich auch ein Kind des Föderalismus. Viele der heutigen bundesrechtlichen Regelungen zum Umweltschutz gehen zu einem großen Teil auf entsprechende Impulse durch die Länder zurück, die mit der Schaffung von eigenen Regelungen häufig erst den maßgeblichen Anstoß für bundesgesetzliche Lösungen der Umweltproblematik gaben. Zu denken ist etwa an das Atomgesetz des Bundes von 1959, dem eine Reihe von Landesatomgesetzen mit vorläufigen Regelungen über die friedliche Nutzung der Kernenergie vorausgingen. Noch markanter war der Pioniercharakter der Landesgesetzgebung im Immissionsschutzrecht, das sich zunächst vorrangig in den Ländern mit den größten Umweltproblemen und (wie vor allem in Nordrhein-Westfalen) eigenen Landesimmissionsschutzgesetzen entfaltete und von hier aus maßgebliche Anregungen erhielt. Diese wurden schließlich vom Bund im Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974 aufgegriffen.¹ Zu denken ist schließlich auch an die große Rolle, die das Landespolizeirecht bzw. Landesabfallrecht für die Bewältigung der Altlastenproblematik mit seinen ergänzenden Vorschriften für Altlasten bis zum Erlaß des Bundes-Bodenschutzgesetzes² (insbesondere §§ 11 ff. BBodSchG) gespielt hat.

* Meinem Assistenten, Herrn *Claudio Franzius*, danke ich für seine Mitarbeit. Aus Zeitgründen konnten manche Teile (insbes. A. IV. und B. III.) nicht mündlich vorgetragen werden. Die arabischen Gliederungsnummern bezeichnen die inhaltlichen Passagen, die sich auf die entsprechend nummerierten (abschließend abgedruckten) Leitsätze beziehen.

¹ Zu den Einzelheiten *Kloepfer*, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 90, 109 ff.

² Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) v. 17.3.1998, BGBl. I S. 502; siehe dazu *Vierhaus*, NJW 1998, 1262 ff.

Nicht selten schuf der Bund eigene Regelungen erst dann, wenn ein bestimmter Grad an normativer und administrativer Uneinheitlichkeit im Bundesgebiet erreicht war, der es den Unternehmen und Betrieben erschwerte bzw. unmöglich machte, unter hinreichend gleichen Wettbewerbsbedingungen ökonomische und ökologische Interessen in einen verträglichen Ausgleich zu bringen.

Aber auch dort, wo bundeseinheitliche Regelungen getroffen wurden, blieb das Landesrecht in vielen Bereichen lückenfüllend und vollzugssteuernd bestes, so etwa besonders deutlich in den „alten“ Umweltrechtsmaterien des Wasserrechts und des Naturschutzrechts mit jeweils wichtigen Landesgesetzen; man denke etwa an die unterschiedliche Ausgestaltung der Landesnaturschutzgesetze im Hinblick auf die Einführung der durch das Bundesnaturschutzgesetz nicht ausgeschlossenen Verbandsklage. Daß schließlich auch das Abfallrecht des Bundes und sein Vollzug die Länder nicht untätig bleiben ließ, zeigte deren Kreativität in eigenen instrumentellen Wegen, die vom Bundesverfassungsgericht zuletzt im Hinblick auf die landesrechtlichen Abfallabgaben freilich einen nicht ganz unerwarteten, aber dennoch herben Dämpfer erhalten haben.³ Darauf wird noch näher einzugehen sein (s. u. B. I.). Soweit überflüssige Doppelregelungen oder gar Widersprüchlichkeiten im Umweltrecht beklagt werden, ist das im übrigen freilich weniger dem föderalen System als vielmehr der unharmonischen Entstehung und Gestaltung des deutschen Umweltrechts insgesamt zuzurechnen.

2. Grundsätzlich gibt es im deutschen Bundestaat keine einheitliche Umweltschutzkompetenz, sondern ein fein ziseliertes System einzelner Zuständigkeiten, was die Einforderung politischer, aber auch rechtlicher Verantwortung – wie eben wieder im Problem der Transportbehälter für radioaktive Abfälle vorgeführt – nicht eben erleichtert. Insgesamt kann das derzeitige System verteilter Zuständigkeiten mit wechselseitigen Abhängigkeiten aber auch einer Feinjustierung und der erhöhten Konsensfähigkeit dienen.

Während der faktische Schwerpunkt der umweltgesetzgeberischen Zuständigkeiten inzwischen eindeutig beim Bund liegt, sind die administrativen Vollzugszuständigkeiten für den Umweltschutz schwerpunktmäßig bei den Ländern angesiedelt. Kommt es zu Schwächen im Vollzug, geraten die Länder nicht selten in das Kreuzfeuer der Kritik. Die Länder ihrerseits füllen ihre Zuständigkeiten zwischen Land, Kommunen und sonstigen Gebietskörperschaften auf. Eine wichtige Rolle spielen auch kommunale Satzungen, deren Inhalte sich am Landes- und Bundesrecht messen lassen müssen. Verbleibende Spielräume

³ BVerfG, DVBl. 1998, 702 ff., 705 ff.; siehe dazu auch unten, S. 2528 ff.