

Schriften zum Umweltrecht

Band 132

Abfallwirtschaft in Bund und Ländern

Perspektiven des föderalen Umweltschutzes
am Beispiel der Abfallwirtschaft

Herausgegeben von
Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Abfallwirtschaft in Bund und Ländern

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 132

Abfallwirtschaft in Bund und Ländern

Perspektiven des föderalen Umweltschutzes
am Beispiel der Abfallwirtschaft

Wissenschaftliche Tagung
des Forschungszentrums Umweltrecht – FZU
der Humboldt-Universität zu Berlin
am 21. März 2002

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

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

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-11097-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Vorwort

Auch sechs Jahre nach In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ist das Abfallrecht von einer besonderen Dynamik in der Rechtsentwicklung geprägt, die den Rechtsanwender, insbesondere den primären Normadressaten – die Unternehmen der Abfallwirtschaft –, vor große praktische Probleme stellt. Die in vielen Einzelfragen bestehende Rechtsunsicherheit wird in nicht unerheblichem Maße durch die bundesstaatliche Ordnung forciert, z. B. durch die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, das Verhältnis zwischen dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes und den einzelnen Landesabfallgesetzen bzw. die fehlende Anpassung des Landesrechts an das Bundesrecht. Hinzu kommt die ambivalente Stellung der Länder im weiterhin vielfach von Kommunen und Landesgesellschaften dominierten Bereich der Abfallentsorgung: Die Länder sind Normgeber und mittelbar zugleich Normadressaten ihrer eigenen Regeln. Inwieweit die Privatisierung der Abfallentsorgung einen gewissen Ausweg aus diesem Dilemma verheißt, wird von den Vertretern der unterschiedlichen Interessengruppen erwartungsgemäß unterschiedlich beurteilt. Jedenfalls könnten von Konzentrationsbewegungen in der Abfallwirtschaft über die Ländergrenzen hinweg erhebliche unitaristische Tendenzen ausgehen.

Da die Eck- und Schwerpunkte der Debatte um das deutsche und das europäische Abfallrecht, aber auch um die bundesstaatlichen Effekte für den Umweltschutz sich ständig verschieben, hat das Forschungszentrum Umweltrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 21. März 2002 erneut eine Tagung veranstaltet, die das wechselhafte Spannungsverhältnis zwischen Abfallrecht und bundesstaatlicher Ordnung aus aktueller Sicht sowohl der Wissenschaft wie auch der konkret Normbetroffenen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen der Abfallwirtschaft, ausleuchtete. Dieses Symposium knüpfte unmittelbar an zwei thematisch ähnlich gelagerte Tagungen an, die das Forschungszentrum Umweltrecht in den vergangenen Jahren veranstaltet hat: zum einen an die Tagung „Abfallrecht und Föderalismus“ am 29. Mai 1998,¹ zum anderen an die Tagung „Umweltföderalismus“ am 24. und 25. April 2001,² die den Blickwinkel erweitert und neben dem Abfallrecht auch die Referenzgebiete Bodenschutz-, Gewässerschutz- und Immissionsschutzrecht thematisierte. Zugleich bildete das hier dokumentierte Symposium den Abschluss des vom Forschungszentrum Umweltrecht initiierten und maß-

¹ Vgl. hierzu den gleichnamigen Tagungsband, erschienen als Band 94 der Schriftenreihe zum Umweltrecht, 1999.

² Vgl. hierzu den gleichnamigen Tagungsband, erschienen als Band 120 der Schriftenreihe zum Umweltrecht, 2002.

geblich von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderten Forschungsprojekts „Umweltschutz und Föderalismus“, das in grundsätzlicher Form die Spannungsfelder des Föderalismus anhand des Referenzgebietes Umweltrecht untersucht und die wichtigsten Erkenntnisse in Form von sechs Thesen zum Umweltföderalismus zusammengefasst hat. In Vorbereitung des Abschlussbandes des Gesamtprojektes, der in Kürze in diesem Verlag erscheinen wird,³ wurden dessen Thesen zugleich auf dem Symposium zur Diskussion gestellt. Sie sind deshalb auch in diesem Band abgedruckt.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Vorträge der Referenten aus den Bereichen Wirtschaft, Staat und Wissenschaft und spiegelt den gegenwärtigen Diskussionsstand zum Zustand des deutschen Abfallföderalismus wider und erweitert ihn abschließend um die allgemeinen Perspektiven des Umweltschutzes im Bundesstaat. Meine Assistenten, Stefan Assenmacher sowie Anne-Kathrin Fenner und Guido Wustlich, haben maßgeblich zum Gelingen der Tagung beigetragen. Dafür danke ich ihnen herzlich. Zum Dank verpflichtet bin ich ebenso meiner studentischen Hilfskraft, Alexander Gebert, für die umsichtige technische Betreuung des Manuskripts. Der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gebührt schließlich besonderer Dank für die finanzielle Förderung der Tagung.

Berlin, im Juli 2002

Michael Kloepfer

³ *Kloepfer*, Umweltrecht in Bund und Ländern, Darstellung des deutschen Umweltrechts für die betriebliche Praxis – insbesondere die Abfallwirtschaft –, im Erscheinen.

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i>	
Eröffnung	9
<i>Josef Feldmann</i>	
Grußwort	13
<i>Ludger-Anselm Versteyl</i>	
Erwartungen der kleinen und mittleren Unternehmen der Abfallwirtschaft an Gesetzgebung und Gesetzesvollzug	15
<i>Alexander Schink</i>	
Bilanz und Perspektiven der kommunalen Abfallwirtschaft nach fünf Jahren Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	43
<i>Wolfgang Kahl</i>	
Privatisierung der Abfallentsorgung: Rahmenbedingungen, Konfliktfelder und Perspektiven	75
<i>Eric Schweitzer</i>	
Die Abfallwirtschaft im Jahre 2002: Situation – Prognose – Forderungen an die Politik	113
<i>Michael Kloepfer</i>	
Thesen zum Umweltföderalismus	125
Autoren- und Rednerverzeichnis	137

Eröffnung

Von Michael Kloepfer

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf Sie sehr herzlich begrüßen zu unserer Tagung „Abfallwirtschaft im Bundesstaat – Perspektiven des föderalen Umweltschutzes am Beispiel der Abfallwirtschaft“ und darf besonders unsere Referenten willkommen heißen, die sich freundlicherweise dazu bereit erklärt haben, hier heute trotz ihrer vielfältigen beruflichen Verpflichtungen zu referieren. Ebenso herzlich begrüße ich Herrn Feldmann, der wie bei unserer letzten großen Tagung dankenswerterweise die Deutsche Bundesstiftung Umwelt vertritt, ohne deren Förderung die heutige Veranstaltung und vor allen Dingen das dahinterstehende große Projekt „Umweltschutz und Föderalismus“ gar nicht möglich gewesen wäre.

Wer schon einmal hier war, weiß, dass wir dieses Thema „Föderalismus – Umweltschutz“ zum Gegenstand einer sehr umfassenden Untersuchung gemacht haben, die zu mehreren Tagungen geführt hat und zu einer abschließenden Veröffentlichung von etwa 1 000 Seiten führen wird.¹ Wir sind derzeit fahrplangemäß im Abschluss des Manuskripts, das hoffentlich in den nächsten Monaten in den Druck gehen wird. Mit dem bevorstehenden Abschluss des Projekts können wir sagen, dass der Umweltföderalismus als ein Thema der Diskussion wie auch der wissenschaftlichen Auseinandersetzung institutionalisiert worden ist. Das ist an sich ein Grund zur Zufriedenheit; es wäre ein Grund zur unbegrenzten Zufriedenheit, wenn nicht dieses Projekt mit der heutigen Veranstaltung bzw. der Drucklegung des Abschlussbandes zu Ende ginge. Aber man soll ja bekanntlicherweise aufhören, wenn es gerade am schönsten ist, und heute wollen wir insbesondere am Schluss noch einmal hören, ob Sie mit unseren Thesen zum Umweltföderalismus² einverstanden sind, die wir als Schlussfolgerungen aus diesem Projekt aufgestellt haben, oder ob es hier und da grundsätzliche oder partielle Kritik gibt.

Dem Stiftungszweck der Deutschen Bundesstiftung Umwelt entsprechend stehen die Perspektiven der kleinen und mittleren Unternehmen in besonderer Aufmerksamkeit unseres Projekts; wir haben über 400 kleine und mittlere Unternehmen der Abfallwirtschaft befragt – und das ist eine der Besonderheiten dieses Forschungsprojekts –, ob aus ihrer Sicht die vielgehörten Klagen um die Unübersichtlichkeit

¹ *Kloepfer*, Umweltrecht in Bund und Ländern, Darstellung des deutschen Umweltrechts für die betriebliche Praxis – insbesondere die Abfallwirtschaft –, im Erscheinen.

² s. u. S. 125 ff.

des Föderalismus und die Mehrfachbürokratie berechtigt sind oder nicht. Wir hatten bei dieser Umfrage einen relativ großen Rücklauf, und ich sehe dabei differenzierte Ergebnisse, wobei es uns nicht überrascht, dass grundsätzlich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich des Umweltschutzes als bevorzugenswert angesehen wird. Im Übrigen aber zeigt die Befassung mit den Fragebögen, die ja zum Teil das beliebte Ausmaß von 25 Seiten überstiegen haben, dass die kleinen und mittleren Unternehmen doch zum Teil zu sehr differenzierten Urteilen in der Lage sind. Z. B. ist aus unserer Umfrage eine grundsätzliche Kooperationsunwilligkeit der Behörden *nicht* bestätigt worden, sondern im Gegenteil: Die Kooperationsbereitschaft der Behörden wird – wer sich mit den modernen Formen des Verwaltungshandelns befasst, ist darüber wohl nicht überrascht – zwar nach Ländern etwas differenziert, aber im Ergebnis doch überwiegend positiv bewertet.

Wir haben uns zwar auf diesen Bereich der Abfallwirtschaft fokussiert, aber wir haben uns nicht mit dem Urteil der Wirtschaft alleine zufrieden gegeben, sondern haben insbesondere die 16 Landesumweltministerien mit Fragebögen überzogen, und wir hatten das Glück, dass auch alle Bundesländer – überwiegend – sehr bereitwillig und zum Teil auch sehr ausführlich geantwortet haben. Aus den Antworten ergibt sich ein außerordentlich interessantes Bild über die Einschätzung durch die Landesumweltministerien und auch hier die Fähigkeit zu differenzierenden und nicht Vorurteilen folgenden Urteilen. Darüber hinaus haben wir auch das Bundesministerium für Umwelt in Berlin/Bonn einbezogen und durch die Hilfe von Herrn Dr. Petersen und Herrn Mecklenburg große Hilfe erfahren. Bei den zahlreichen sonstigen Mitwirkenden des Projekts möchten wir uns bedanken, insbesondere bei all denen, die die Fragebögen ausgefüllt haben; wer mal solche Fragebögen auf den Tisch bekommen hat, weiß, dass man diese nicht einfach in zehn Minuten abhaken kann, sondern dass dies in einem Haus, wo auch die verschiedenen Abteilungen gehört werden sollen, immer eines gewissen Aufwandes bedarf. Wir bedanken uns also für diese wertvolle Unterstützung.

Die Probleme der Abfallwirtschaft – es ist ja die dritte Tagung in diesem Zusammenhang³ – sind im Laufe des Projekts, das mehrere Jahre gedauert hat, nicht die gleichen geblieben. Stand am Anfang das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz mit seinen Neuerungen im Vordergrund, so ist heute das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz eingeführt, allerdings hat es nicht alle Probleme bewältigen können; die ersten Anfangsschwierigkeiten aber sind, so glaube ich, vorbei. Wir werden heute interessante Referate zu den verschiedenen Anwendungsproblemen hören. Die umfassende Rechtsklarheit durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz war nicht zu erreichen, und das zeigt sich auch sehr deutlich in der Kritik der kleinen und mittleren Unternehmen. Es hängt natürlich viel vom untergesetzlichen Normenbe-

³ Zur Tagung „Abfallrecht und Föderalismus“ am 29.5.1998 vgl. den gleichnamigen Tagungsband, erschienen als Band 94 der Schriften zum Umweltrecht, 1999, und zur Tagung „Umweltföderalismus“ am 24. und 25.4.2001 vgl. den gleichnamigen Tagungsband, erschienen als Band 120 der Schriften zum Umweltrecht, 2002.

stand ab, aber auch von der Verwaltungspraxis bzw. von den gerichtlichen Entscheidungen, aber hier bedarf es sicherlich noch erheblicher Anstrengungen, um Rechtsklarheit zu schaffen. Die Privatisierungsfrage steht wohl derzeit im Vordergrund, und ich bin gespannt auf die Positionen, die wir heute hören und die uns sicherlich Gelegenheit zu einer interessanten Diskussionsrunde geben werden.

Der Kampf um Müll ist längst entbrannt und führt zu verschiedenartigen Problemstellungen, z. B. zu den deutlichen Taktiken des „Mauerns“ der Kommunen bei der Privatisierung der Abfallentsorgung, aber auch zu sehr ruppigen Wettbewerbsformen sowohl bei den Kommunen wie auch bei den privaten Entsorgern – ich verneife mir, hier näher auf das Stichwort Köln einzugehen, denke jedoch nur, dass es gegenüber der Domstadt unfair wäre, zu meinen, dass sich die spezifischen Probleme auf sie beschränkten.

Als weiterer Aspekt ist die zunehmende Europäisierung zu nennen; wir werden in den Thesen darauf eingehen: Es hat keinen großen Wert, sich allein Gedanken zu machen um die richtige innerstaatliche Ausgewogenheit zwischen Bund und Ländern im Föderalismus, sondern es muss, da die grundsätzlichen umweltrechtlichen Entscheidungen heute überwiegend in Brüssel fallen, darüber nachgedacht werden, wie die Herausforderung des europäischen Abfallrechts bzw. des europäischen Umweltrechts mit den Strukturen des deutschen Bundesstaats bewältigt werden kann. Hierzu werden wir noch diskutieren können. Es ist sicherlich ein für die Länder bedenkliches Zeichen, dass sie – obwohl sie zum Teil Europareferenten in ihren Häusern haben – zum Teil insoweit nur noch eine Art Briefkastenfunktion bzw. Papierverteilungsfunktion haben. Die Länder – das hat unsere Erörterung und unsere Erfahrung ergeben – werden im Prinzip zu spät im Prozess der europäischen Umweltrechtsetzung eingeschaltet: Die innerstaatliche Länderkooperation dauert schlicht und einfach zu lange, um wirklich in vielen Fällen gestaltend in Brüssel mitzuwirken. Hier muss darüber nachgedacht werden, wie die Position verändert werden kann. Umgekehrt gibt es ja kaum einen Bundesbeamten, der sich nicht beschwert über die Behinderungen durch föderale Strukturen bei der Gestaltung bzw. der Umsetzung des EG-Umweltrechts. Die Optimierung der Gestaltung bzw. der Umsetzung des europäischen Rechts bei effektiver Einschaltung der Länder scheint jedenfalls ein nur schwer bewältigbares Problem zu sein, über das näher nachgedacht werden muss. Mein Appell ist, die föderalistischen Probleme im Umweltrecht und speziell im Abfallrecht nicht und primär heute auch nicht nur innerstaatlich zu sehen. Die Länder drohen in diesem Bereich unaufhaltsam in eine politisch doch nachrangige Position zu geraten.

Insoweit scheint die Betonung der Vollzugszuständigkeit der Länder auf Dauer richtig zu sein. Der Vollzugsföderalismus – also insbesondere die Zuständigkeit der Länder auch für den Vollzug von Bundesrecht – ist ein spezifisch deutsches Modell, das im Umweltrecht wie folgt akzentuiert werden könnte: dass nämlich der Bund das Sagen im Bereich der Gesetzgebung hat und die Länder dafür in einem weiter als bisher verstandenen Sinne den Vollzug des Umweltrechts bestimmen. Das setzt