

**Ulrich Smeddinck / Ann Christin Klug**

# Vom Abfallrecht zur Kreislaufwirtschaft

Untersuchungen zur Entwicklung des  
Abfallrechts und zu Abfallvermeidungs-  
programmen nach § 33 KrWG





*Band 26*

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht



*Ulrich Smeddinck / Ann Christin Klug*

## **Vom Abfallrecht zur Kreislaufwirtschaft**

Untersuchungen zur Entwicklung des Abfallrechts und  
zu Abfallvermeidungsprogrammen nach § 33 KrWG

*Ulrich Smeddinck, apl. Prof. Dr.*, 1967 in Nienburg/Weser geboren; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg; Tätigkeit an den Universitäten Cottbus, Lüneburg, Southampton und Speyer. Seit 2013 Co-Sprecher und Projektleiter der BMBF-geförderten, interdisziplinären Forschungsplattform „ENTRIA-Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe“ an der TU Braunschweig, Institut für Rechtswissenschaften; apl. Professor an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

*Ann Christin Klug* wurde 1991 in Hessen geboren. Nach ihrem Abitur studierte sie von 2011 bis 2015 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Rechtswissenschaften. Ihren universitären Schwerpunkt absolvierte sie im Umwelt- und Planungsrecht bei Herrn Prof. Dr. Winfried Kluth. Derzeit ist sie Rechtsreferendarin am Landgericht Kassel.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnd.d-nb.de> abrufbar.

CXXXVI

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2016

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-135-9

## Vorwort

Das Umweltrecht ist stärker als andere Rechtsgebiete durch eine Orientierung an übergeordneten Prinzipien geprägt. Diese dienen nicht lediglich der Systematisierung, sondern wirken sich auch praktisch auf die gesetzgeberische Tätigkeit und die Weiterentwicklung der Steuerungsansätze aus. Besonders deutlich lässt sich dies im Bereich der Abfallrechts verfolgen, das von einem am Gedanken der Gefahrenabwehr ausgerichteten Rechtsgebiet über mehrere Stationen der systematischen Entwicklung zu einem auf Ressourcenschonung ausgerichteten Kreislaufwirtschaftsrecht fortgeschrieben wurde.

Diese Entwicklung wird durch die beiden Texte dieses Bandes aufgegriffen. Der Beitrag von *Ulrich Smeddinck* gibt einen kondensierten historischen Überblick der Entwicklung und ruft noch einmal in Erinnerung, welche tatsächlichen und rechtlichen Wandlungen dabei durchlaufen wurden. Der Beitrag von *Ann Christin Klug* bezieht sich auf die instrumentelle Dimension dieser Entwicklung und nimmt mit den Abfallvermeidungsprogrammen des § 33 KrWG ein modernes Instrument der Verhaltenssteuerung in den Blick. Dabei wird zugleich der begrenzte Rahmen einer Steuerung komplexer gesellschaftlicher Prozesse durch das Recht verdeutlicht.

Halle, im März 2016

*Winfried Kluth*





# Inhaltsverzeichnis

*Ulrich Smeddinck*

Von Trümmern zu Ressourcen –

das Abfallrecht in Deutschland von der Nachkriegszeit bis heute . . . . . 9

*Ann Christin Klug*

Die Funktionen von Abfallvermeidungsprogrammen nach

§ 33 KrWG im System des Ressourcenschutzes nach dem

Kreislaufwirtschaftsgesetz. . . . . 33



# Von Trümmern zu Ressourcen – das Abfallrecht in Deutschland von der Nachkriegszeit bis heute\*

von Ulrich Smeddinck

## I. Einleitung

Immer anders stellen sich dem Zeitgenossen die Bezüge in die Vergangenheit dar.<sup>1</sup> Das gilt auch für die Rückschau auf die Entwicklung des Abfallrechts von der Nachkriegszeit bis heute. Während überblicksartige Darstellungen häufig die wilden Müllkippen zum Ausgangspunkt machten, legt die veränderte Aufgabenstellung des Abfallrechts in der Gegenwart andere Akzente nah: Die Rechtsmaterie ist heute u.a. herausgefordert, sich um den Ressourcenschutz zu erweitern.

In der Nachkriegszeit mussten gewaltige Trümmerberge einerseits aufgehäuft werden (die auch noch heute bestehen wie der Teufelsberg in Berlin oder der Fockeberg in Leipzig), andererseits wurden auch alte Ziegel gereinigt und neu verbaut. Notgedrungen gab es so eine frühe Phase des Baustoffrecyclings in nennenswertem Umfang. Heute soll die deutsche Infrastruktur als Rohstofflager aufgelistet werden, damit werthaltige Materialien bei Renovierung oder Abriss gezielter als bisher genutzt werden können.<sup>2</sup>

Aber auch andere Verbindungslinien zwischen der Gegenwart und der Nachkriegszeit mit abfallrechtlichen Implikationen lassen sich beobachten: Der verstärkte Einsatz von Kunststoffen in den verschiedenen Lebensbereichen begann in der Nachkriegszeit. Zuvor erfreute sich schon der Nylon-Strumpf wachsender Beliebtheit. Kunststoffe ersetzen zunehmend Holz, Metalle, Stein, Keramik, Porzellan, Beton und Naturfasern, die häufig die unterschiedlichen Eigenschaften der vorgenannten Materialien in einem Kunststoff vereinen.<sup>3</sup> Reste gebrauchter Kunststoffprodukte finden sich heute überall: in riesigen Strudeln im Meer, als Partikel an Stränden weltweit – und sind ein auch rechtlich ungelöstes Problem.<sup>4</sup>

---

\* Für Hinweise danke ich Dr. Joachim Wuttke, UBA III 1.5.

1 Goertz, *Geschichte – Erfahrung und Wissenschaft*, in: Goertz (Hg.), *Geschichte – Ein Grundkurs*, 3. Aufl., Reinbek 2007, S. 19, 20.

2 oN, *Atlas der Rohstoffe*, *Der Spiegel* 34/2010, S. 14.

3 Vgl. <http://www.ans-ev.de/default.asp?Menue=20>.

4 UBA, *Abfälle im Meer – Ein gravierendes ökologisches, ökonomisches und ästhetisches Problem*, Dessau 2010, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3900.pdf>.

Der Beitrag schlägt anhand markanter Entwicklungen und neuer Rechtsetzungen einen kursorischen Bogen, der viele unterschiedliche Facetten berührt: Trümmereinsatz, Abfallbeseitigung und „kommunalrechtliche Kontinuität“ (II.), Wachsender Wohlstand und fachliche Abfallregulierung (III.), Abfall als wasserrechtliches Problem (IV.), Wilde Müllkippen und Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes (V.), Vermeiden und Verwerten (VI.), Abfall und Private in der Zivilgesellschaft (VII.), Altlasten: auch ein abfallrechtliches Problem (VIII.), das Abfallrecht der Deutschen Demokratischen Republik (IX.), Europäisierung des Abfallrechts (X.), Schritte in die Kreislaufwirtschaft (XI.), Internationale Abfallverbringung (XII.), Diversifizierung des Abfallrechts (XIII.), Ressourcen- und Klimaschutz als Herausforderung (XIV.), Globalisierung und Governance – Neue Wege der Regulierung (XV.), das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz: Fortschreitendes Kreislaufwirtschaftsrecht – fortschreitende Kreislaufwirtschaft? (XVI.) sowie Abfallvermeidungsprogramm, wachsende Abfallmenge und Politikschwäche? (XVII.). Der Beitrag endet mit Fazit und Ausblick (XVIII.). Da sich Entwicklungen zum Teil überschneiden oder parallel verlaufen sind, erfolgt die Darstellung nicht streng chronologisch.

## II. Trümmereinsatz, Abfallverbrennung und „kommunalrechtliche Kontinuität“

In den Hungerjahren unmittelbar nach dem II. Weltkrieg spielte die Müllbeseitigung als Problem in der öffentlichen Wahrnehmung keine große Rolle.<sup>5</sup> 1948 betrug die in Deutschland entstandene Abfallmenge ca. 20 Millionen Tonnen (ohne Bauschutt).<sup>6</sup> Während des Krieges und in der Zeit danach verbrannten die Deutschen ihre Abfälle weitgehend, so dass lediglich Asche entsorgt werden musste. Die Abfallberge wuchsen und der zum Heizen, Kochen und zur Warmwasserbereitung universell eingesetzte Kohleofen verschwand nach und nach aus den Haushalten. Diese Form der „energetischen Abfallentsorgung“ konnte mit Beginn des Wirtschaftswunders und zunehmender Produktion nicht mehr aufrechterhalten werden.<sup>7</sup> Trümmereinsatz wie Abfallverbrennung blieben damals ohne Spuren in der Rechtsetzung.

5 Ormond, Der Kreislauf des Abfallrechts, oO 1998, Rz. 22, <http://fhi.rg.mpg.de/articles/9810ormond.htm#Str5>.

6 Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 2. Aufl., München 2003, Einleitung Rz. 2.

7 Henghuber, Geschichte der Entsorgungswirtschaft, RECYCLING magazin 22/2006, 16.

Die beiden wichtigen Regulierungsmechanismen in den Kommunen waren seit Ende des 19. Jahrhunderts die Gebührenerhebung für Müllabfuhr und Abwasserbeseitigung sowie ein Anschluss- und Benutzungszwang<sup>8</sup> aufgrund von Polizeiverordnungen für die von der jeweiligen Stadt bereitgestellten Anlagen. Private oder genossenschaftliche Abfuhrunternehmen wurden damit zu bestimmten Schutzvorkehrungen und die Bürger zu einer bestimmten Art und Weise der Abfallüberlassung verpflichtet.<sup>9</sup> Mit der Neubegründung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz 1949 erhielten die Kommunen das Recht die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Rahmen der Selbstverwaltung und mit dem Anspruch der Allzuständigkeit auf dem eigenen Hoheitsgebiet mit Satzungen auszugestalten.<sup>10</sup> So blieb die Abfallwirtschaft zumeist noch lange Zeit eine von Gemeinde zu Gemeinde ganz unterschiedlich geregelte Materie.

Nach dem Zusammenbruch der Nazi-Diktatur und der staatlichen Neugestaltung in West-Deutschland ergaben sich keine Änderungen in den umweltpolitischen Belangen gegenüber der Vorkriegszeit. Das Grundgesetz brachte 1949 keine Neuordnung der umweltrelevanten Gesetzgebungskompetenzen. Die aus den zwanziger Jahren bekannten föderalen Strukturprobleme wirkten sich in veränderter Form auf die Umweltpolitik aus. Nach wie vor waren die Impulse für die Umweltschutzgesetzgebung eher zufällig. Die völlig veränderten Interaktionsmöglichkeiten in der neugeschaffenen Parteien- und Verbände-Demokratie belebten die Umweltschutzpolitik, je weiter sich die Bundesrepublik Deutschland von den unmittelbaren Aufgaben der Nachkriegszeit, staatlicher Neuordnung und wirtschaftlichem Wiederaufbau entfernte.<sup>11</sup>

### III. Wachsender Wohlstand und fachliche Abfallregulierung

Die Bemühungen von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Betrieben der gewerblichen Wirtschaft, Landesregierungen und der Bundesregierung um praktische und wirtschaftlich vertretbare Lösungen auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung blieben ohne befriedigenden Erfolg. Als dringliche Aufgaben wurden die unabhängige Beurteilung der Zweckmäßigkeit der verschiedenen Möglichkeiten und Verfahren, die Entwicklung allgemeingültiger fachlicher Grundsätze entsprechend dem jewei-

---

8 Vgl. *Cancik*, Einleitung, in: Schmehl (Hg.), *Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz*, Köln 2013, Rz. 2 m.w.N.

9 *Ormond*, (Fn. 5), Rz. 19.

10 *Nierhaus*, Kommentierung zu Art. 28, in: Sachs (Hg.), *Grundgesetz*, 6. Aufl., München 2011, Rz. 48.

11 *Wey*, *Umweltpolitik in Deutschland – Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900*, Opladen 1982, S. 152 f.

ligen Stand von Wissenschaft und Technik unter Einbeziehung wirtschaftlicher Gesichtspunkte sowie die Abstimmung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten angesehen. In Reaktion darauf einigten sich Bund und Länder auf die Einrichtung der Zentralstelle für Abfallbeseitigung (ZfA) beim Bundesgesundheitsamt, die 1965 ihre Tätigkeit aufnahm. Es galt, Grundsätze und Richtlinien auszuarbeiten und in Form von Merkblättern zusammenzufassen, Vorschläge für die Koordination, Auswahl und Vergabe von Forschungsvorhaben zu unterbreiten, eine umfassende Dokumentation zu Fragen der Abfallbeseitigung durchzuführen und Statistik auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung zu betreiben.<sup>12</sup>

In zeitlicher Nähe gründeten Bund und Länder die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), die im Interesse der Lösung der anstehenden Probleme eng mit dem Bundesgesundheitsamt und der ZfA kooperierte. Die LAGA besteht heute noch und fördert den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Bund und Ländern, pflegt Kontakte mit Verbänden und Interessengruppen im Abfallbereich.<sup>13</sup>

Die ZfA erarbeitete eine Vielzahl von Merkblättern für die Kommunen, die von den Bundesländern in Form von Beratungserlassen amtlich veröffentlicht wurden. Sie waren Empfehlungen ohne gesetzlich verbindliche Bedeutung.

Bis Anfang der siebziger Jahre war die Rechtslage auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung außerordentlich zersplittert. Der für die Abfallbeseitigung Verantwortliche war bis dahin mit einer Unzahl von Geboten und Verboten konfrontiert, die in zahlreichen Einzelgesetzen verstreut und nicht konkretisiert waren. Es handelte sich dabei um eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen oder Erlassen aus den Bereichen Bürgerliches Recht, Hygienerecht, Wasserrecht, Atomrecht, Gewerbe-recht, Baurecht, Naturschutzrecht, Straßenrecht, Verkehrsrecht und Kommunalrecht.

#### IV. Abfall als wasserrechtliches Problem

Zunehmend wurde die Gefährlichkeit der Müllhalden als Problem wahrgenommen. Das im Wege der Rahmengesetzgebungskompetenz verabschiedete Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>14</sup> von 1960 bot dem Gesetzgeber die Gelegenheit, die alte

12 Dazu und zum weiteren: *Hösel*, Unser Abfall aller Zeiten – Eine Kulturgeschichte der Stadtreinigung, München 1987, S. 194 ff.

13 *Pebble*, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden 1998, S. 205 ff.

14 Vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 57, 1110, 1386).

Praxis der Müllablagerung zum ersten Mal einer gesetzlichen Regelung zu unterwerfen.<sup>15</sup>

Nach § 34 Abs. 2 WHG durften feste Abfallstoffe nur so gelagert und abgelagert werden, dass eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers nicht zu befürchten war. Alle vorhandenen und die in Aussicht gestellten Gruben und Plätze für die „offene Ablagerung“ von Kehricht und Müll sollten darauf überprüft werden, ob die dort lagernden Stoffe mit dem Grundwasser in Berührung kamen und ob die Abfallstoffe geeignet waren, eine Grundwasserverunreinigung herbeizuführen.<sup>16</sup> Diese erste Regulierung wurde später durch die Erstellung einer Richtlinie zu geordneten Mülldeponien ergänzt. In den fünfziger Jahren war die Müllbeseitigung überwiegend eine Frage des Abtransportes der festen Abfallstoffe aus den Siedlungen, um sie dann am Rand der Städte abzulagern. Das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes, das erste Regulierungsinstrument der Entsorgung, gab zum ersten Mal Anlass, nach anderen Wegen der Müllbeseitigung als der bisherigen Ablagerung zu suchen.<sup>17</sup> Immer wieder kommt es gerade im Umweltrecht vor, dass der Gesetzgeber anlässlich eines Gesetzgebungsprojektes Aspekte mitregelt, die zwar zu dem Kontext Bezüge aufweisen (hier: Wasserrecht), eigentlich aber einem anderen umfassenderen Themenbereich zugehören (hier: Abfallrecht). Wenn sich dann die Regulierungsmöglichkeit *en passant* eröffnet, wird sie genutzt, weil ein umfassenderes spezielles Gesetzesvorhaben (noch) nicht weit genug gediehen ist.<sup>18</sup>

## V. Wilde Müllkippen und Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes

Über lange Jahre wurden auch in der Bundesrepublik Deutschland Abfälle überwiegend auf Müllkippen abgelagert. Dazu betrieb fast jede Gemeinde eine eigene Müllkippe, sodass Ende der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts ca. 50.000 Müllkippen existierten.<sup>19</sup> Die Vielzahl dieser Müllkippen, sowie eine wachsende Zahl wilder Müllkippen und die Zunahme problematischer Abfälle waren der Anlass, eine neue bundesweite rechtliche Regelung für den Umgang mit Abfällen zu schaffen. Allerdings musste für den Erlass eines Abfallbeseitigungsgesetzes des Bundes

---

15 *Jinhee Park*, Von der Müllkippe zur Abfallwirtschaft – Die Entwicklung der Hausmüllentsorgung in Berlin (West) von 1945 bis 1990, Berlin 2004, S. 34, [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=971856702&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=971856702.pdf](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=971856702&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=971856702.pdf).

16 *Jacobi*, Wasserhaushaltsgesetz und Städtereinigung, Der Städtetag 1959, 578 f.

17 *Jinhee Park*, (Fn. 15), S. 35.

18 *Smeddinck/Tils*, Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung – Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden 2002, S. 117 f.

19 *Versteyl*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 3. Aufl., München 2012, Einleitung Rz. 1.

zunächst die geeignete konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Abfallbeseitigung in Art. 74 Nr. 24 Grundgesetz geschaffen werden. Ziel des 1972 erlassenen Abfallbeseitigungsgesetzes<sup>20</sup> war es vor allem, die Abfallbeseitigung neu zu ordnen und insbesondere die Vielzahl der kleinen Müllkippen auf wenige, gut kontrollierbare und mit höheren Umweltstandards betreibbare Deponien zu reduzieren. Tatsächlich sank in der Folge die Anzahl der in Betrieb befindlichen Hausmülldeponien in den alten Bundesländern bis 1975 auf 4.415, bis 1980 auf 520, bis 1984 auf 385, bis 1987 auf 32 und bis 1992 auf 274 Deponien. In den neuen Bundesländern wurden 1992 noch 306 Hausmülldeponien betrieben.<sup>21</sup>

Das neue Abfallbeseitigungsgesetz war Teil der modernen Entwicklung des Umweltrechts im Anschluss an den Regierungswechsel hin zur sozial-liberalen Koalition im Jahre 1969. Ungewöhnlich schnell wurde – u.a. auch mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974<sup>22</sup> – ein breites Fundament des Umweltrechts geschaffen, das immer wieder weiterentwickelt wurde und wird.<sup>23</sup> Dem voraus ging eine Popularisierung des Umweltschutzes als politisches Thema seit den frühen 1960er Jahren.<sup>24</sup> Zu den interessanten Kontinuitäten in der Nachkriegszeit gehört es, dass im damals zuständigen Bundesinnenministerium für diese Gesetzgebung Personal eingesetzt wurde, das aus der Vertriebenen-Abteilung des Ministeriums kam.<sup>25</sup>

## VI. Vermeiden und Verwerten

Da das Abfallbeseitigungsgesetz vor allem auf Ordnung und Sicherheit der Abfalldeponierung zielte, wurde die Steuerung der Abfallmengen erst im Anschluss zur Aufgabe gemacht. Das Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung von 1975 formulierte die neue Zielhierarchie der modernen Abfallwirtschaft: Vermeidung bzw. Verringerung von Abfällen, gesteigerte Verwertung von Abfällen, schadlose Beseitigung von Abfällen sowie Kostenzurechnung nach dem Verursacherprinzip. Diese programmatische Prioritätensetzung blieb allerdings ohne rechtliche Verbindlichkeit. Vielmehr sollten die betroffenen Kreise angeregt werden, diese Ziel-

20 Vom 7. Juni 1972 (BGBl. I S. 873).

21 *Wuttke*, Ökologie der Abfallwirtschaft, in: Steubing/Buchwald/Braun (Hg.), Natur- und Umweltschutz, Jena 1995, S. 295, 303.

22 Vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193).

23 *Kloepfer/Franzius/Reinert*, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Berlin 1994, S. 95.

24 *Wey*, (Fn. 11), S. 154.

25 *Baum*, Der Aufbruch: Umweltpolitik in der Zeit der sozialliberalen Koalition, in: BMU (Hg.), Die Umweltmacher: 20 Jahre BMU – Geschichte und Zukunft der Umweltpolitik, Hamburg 2000, S. 102, 103.



setzungen freiwillig umzusetzen. Diese Erwartungen wurden allerdings nicht erfüllt.<sup>26</sup>

Abfallbeseitigungsgesetz und Abfallwirtschaftsprogramm animierten aber Industrie und Wissenschaft, zahlreiche mechanische Sortierverfahren zur Gewinnung von Sekundärrohstoffen oder Brennstoffen aus Hausmüll zu entwickeln. Die in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern errichteten und betriebenen Versuchs- und Pilotanlagen erreichten nicht die gewünschten Verwertungsergebnisse. Teilweise traten erhebliche verfahrens- und maschinentechnische Probleme auf oder die Produkte waren wegen zu niedriger Qualität oder zu hohem Schadstoffgehalt nicht zu vermarkten oder zu verwerten.

Die zunehmenden Diskussionen über Umweltschutz und Abfallwirtschaft, der wachsende Widerstand gegen Deponien und die Verbrennung sowie die ungleiche Entwicklung der Verwertungsanstrengungen in Deutschland führten 1986 mit der 4. Novelle zu einer Neuakzentuierung des Abfallrechts, die sich auch im Titel „Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen“ ausdrückte. Neu aufgenommen wurden Grundsätze zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen sowie eine Reihe von Verordnungsermächtigungen im neu gestalteten § 14 zur Durchsetzung der Vermeidung und Verwertung. Diese Ermächtigung ermöglichte auch, produktbezogene Regelungen im Vorfeld der Entsorgungspflicht zu erlassen, wenn und soweit freiwillige Maßnahmen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang vereinbart werden konnten.

## VII. Abfall und Private in der Zivilgesellschaft

In der Gesellschaft veränderte sich die Haltung gegenüber dem Umgang mit Abfall: Das Umweltbewusstsein manifestiert sich in Deutschland am deutlichsten in der konsequenten Abfalltrennung in privaten Haushalten.<sup>27</sup> Die Widerstände in der Gesellschaft gegen umweltrelevante Infrastrukturvorhaben – und damit auch gegen Anlagen zur Behandlung oder Beseitigung von Abfällen – wuchsen. Unter steigendem Kostendruck interessierten sich mehr und mehr Unternehmen für die Möglichkeit, Abfälle selbst zu entsorgen.

So wurde das Zulassungsrecht für Abfallanlagen vereinfacht: Bereits durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993<sup>28</sup> wurden Abfallver-

---

26 Dazu und zum weiteren: *Wuttke*, (Fn. 21), S. 295, 304.

27 *Sornborn*, Die gelbe Revolution, Spiegel-Online vom 21.07.2010, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,699781,00.html>.

28 Vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466).

brennungs-, Recycling- und Kompostierungsanlagen, Zwischenlager und Umschlagstationen aus dem Abfallrecht herausgenommen und ganz dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterstellt. Wesentliches Motiv – daher die Verbindung zur „Investitionserleichterung“ – war es, die nun zunehmend privaten Anlagenbetreiber von der Aufsicht durch ein behördliches Planungsermessen und vom Erfordernis einer Planrechtfertigung zu befreien und ihnen, wie jedem normalen industriellen Vorhabensträger, einen Rechtsanspruch auf die begehrte Anlagengenehmigung zu verschaffen.<sup>29</sup> Auch im Abfallrecht wurde die gegenüber dem aufwendigen Planfeststellungsverfahren verschlankte Plangenehmigung eingeführt.<sup>30</sup>

Unter der Herrschaft der konservativ-liberalen Koalition im Bund seit 1982 vollzog sich erst langsam, dann immer schneller ein Systemwechsel in der Abfallentsorgung, von staatlich-kommunaler Daseinsvorsorge wieder zurück – wie im 19. Jahrhundert – zu vorrangig privater Verantwortung. Diese Entwicklung bahnte sich zunächst in der Praxis an: Vor allem die Privatwirtschaft flüchtete zunehmend vor dem öffentlich-rechtlichen Abfallregime und seinen steigenden Gebührenlasten mit der Argumentation, der eigene Abfall sei gar keiner, sondern „Wertstoff“, der in eigenen Anlagen oder durch Dritte (billiger) verwertet werden könne.<sup>31</sup>

Der Gesetz- und Verordnungsgeber folgte erstmals, wenn auch noch kompromisshaft, mit der Verpackungsverordnung von 1991<sup>32</sup>, die den schon lange bestehenden § 14 Abfallgesetz mit Leben erfüllen sollte. Für die abfallträchtigen Verpackungen wurde damit ein kompliziertes Gerüst von Vermeidungs-, Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten geschaffen, deren sich die betroffenen Hersteller und Vertrieber wiederum durch Beteiligung an einem besonderen Abholungs- und Verwertungssystem entledigen konnten. Mit dem hierdurch legitimierten „Dualen System Deutschland“ (DSD) entstand an der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung vorbei eine Art privates Monopol.<sup>33</sup>

### VIII. Altlasten: auch ein abfallrechtliches Problem

Als Ressourcenschutz in der Fläche erwies sich die Wiedernutzung von Industriebrachen in städtischen, oft zentralen Lagen. Wie schon bei der Bewältigung anderer Probleme – etwa der Trümmerbeseitigung in der Nachkriegszeit – stand auch jetzt

29 Ormond, (Fn. 5), Rz. 36.

30 Kritisch dazu: Steinberg, Symbolische Umweltpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, in: Hansjürgens/Lübbe-Wolff (Hg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt/M. 2000, S. 63 ff.; vgl. auch Cancik, (Fn. 8), Rz. 48.

31 Ormond, (Fn. 5), Rz. 30.

32 Vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234).

33 Ormond, (Fn. 5), Rz. 31.

wieder kein spezielles Recht zur Verfügung, das auf die Altlastensanierung angepasst war. Einmal mehr mussten zunächst bestehende Materien genutzt werden. Da der Boden auf solchen Flächen nach langer industrieller Nutzung häufig mit Schadstoffen belastet war, erlebte das Polizei- und Ordnungsrecht hier eine Renaissance. Aber auch das Abfallrecht wurde benötigt und genutzt:

Denn das Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes enthielt seit 1972 mit den §§ 10 und 11 zwei Vorschriften, die in Bezug auf Untersuchungsmaßnahmen und Maßnahmen der Gefährdungsabschätzung Handlungsmöglichkeiten eröffneten. § 10 traf Regelungen im Zusammenhang mit der Stilllegung ortsfester Abfallentsorgungsanlagen. Die dort vorgesehene Stilllegungsanzeige des Betreibers gab für die Behörde oftmals Anlass für eine genauere Untersuchung der betreffenden Fläche, da die Wahrscheinlichkeit einer Kontaminierung beträchtlich war. § 10 Abs. 2 eröffnete Untersuchungsrechte der zuständigen Behörde, die Möglichkeit, den Deponiebetreiber zu verpflichten, bei Stilllegung selbst Untersuchungs- und Gefährdungsabschätzungsmaßnahmen vorzunehmen. Voraussetzung war allerdings, dass es um Anlagen ging, die nach Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes im Jahre 1972 noch betrieben wurden.<sup>34</sup>

Wesentlich wichtiger war daneben der § 11 Abfallgesetz, nach dem die Entsorgung von Abfällen der Überwachung durch die zuständige Behörde unterlag. Sie konnte die Überwachung auch auf stillgelegte Abfallentsorgungsanlagen und auf Grundstücke erstrecken, auf denen vor dem 11. Juni 1972 Abfälle abgelagert worden oder angefallen waren, wenn dies zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit erforderlich war. So wurde es möglich, die Überwachung auch auf wilde Deponien und sogar Betriebsgelände, wenn auf ihnen Abfälle angefallen, behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind, auszudehnen.<sup>35</sup>

Da der Rückgriff auf das Polizei und Ordnungsrecht sowie das Abfall- und auch Wasserrecht letztlich unbefriedigend verlief, schufen einzelne Bundesländer schließlich Altlastengesetze und der Bund – allerdings erst 1998 in Kraft getreten – das Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>36</sup> mit passenderen Regelungen.<sup>37</sup> Mitte der 1990er Jahre gab es 171.000 Altlastenverdachtsflächen. Der Finanzierungsbedarf wurde bei 70 Milliarden Mark (ca. 35 Milliarden Euro) gesehen.<sup>38</sup>

---

34 *Brandt*, Altlastenrecht – Ein Handbuch, Heidelberg 1993, S. 67 f.

35 *Brandt*, (Fn. 34), S. 68.

36 Vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502).

37 *Smeddinck/Tils*, (Fn. 18), S. 149 ff.

38 *Erbguth/Stollmann*, Die Bodenschutz- und Altlastengesetze der Länder vor dem Hintergrund des Entwurfs eines Bundes-Bodenschutzgesetzes, UPR 1996, 281, 287.

Der Band verbindet zwei Untersuchungen zum Abfallrecht, die sich gegenseitig ergänzen. Während der erste Beitrag von *Ulrich Smeddinck* die Entwicklung des Rechtsgebietes von einem auf Gefahrenabwehr ausgerichteten Abfallrecht zu einem auf Ressourcenschonung abzielenden Kreislaufwirtschaftsrecht nachzeichnet, analysiert der zweite Beitrag von

*Ann Christin Klug* mit den in § 33 KrWG normierten Abfallvermeidungsprogrammen ein modernes Instrument der Verhaltenssteuerung im 21. Jahrhundert. Zusammen vermitteln beide Texte eine aktuelle Bestandsaufnahme eines Rechtsgebietes, in dem sich die Schattenseiten der konsumorientierten modernen Zivilisation anschaulich widerspiegeln.

