

Haftung und Verantwortung der Abfallbesitzer und -erzeuger

Forum Abfallentsorgung in Hochschulen 2017

Vortrag von
Rechtsanwalt Thomas Lammers
Köhler & Klett Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

Haftung und Verantwortung

2

1. Gesetzliche Grundlagen

§ 7 KrWG: Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

(1) [...]

(2) Die **Erzeuger** oder **Besitzer** von Abfällen sind **zur Verwertung ihrer Abfälle verpflichtet**. Die Verwertung von Abfällen hat Vorrang vor deren Beseitigung. [...]

(3) Die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, hat **ordnungsgemäß** und **schadlos** zu erfolgen. Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie **im Einklang mit** den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen **öffentlich-rechtlichen Vorschriften** steht. Sie erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung **Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind**, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt.

(4) [...]

1. Gesetzliche Grundlagen

§ 15 KrWG: Grundpflichten der Abfallbeseitigung

(1) Die **Erzeuger** oder **Besitzer** von **Abfällen, die nicht verwertet werden**, sind verpflichtet, diese **zu beseitigen**, soweit in § 17 nichts anderes bestimmt ist. [...]

(2) Abfälle sind so zu beseitigen, dass **das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt** wird. Eine Beeinträchtigung liegt insbesondere dann vor, wenn

1. die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt wird,
2. Tiere oder Pflanzen gefährdet werden,
3. Gewässer oder Böden schädlich beeinflusst werden,
4. schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm herbeigeführt werden,
5. die Ziele oder Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nicht beachtet oder die Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Städtebaus nicht berücksichtigt werden oder
6. die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in sonstiger Weise gefährdet oder gestört wird.

(3) [...]

2. Wer ist Abfallbesitzer?

- Abfallbesitzer ist, wer die tatsächliche Sachherrschaft über den Abfall hat (§ 3 Abs. 9 KrWG)
- Erforderlich ist eine „Herrschaftsbeziehung, die sich von derjenigen beliebiger anderer Personen unterscheidet“
- Kein Besitzbegründungswille erforderlich
- Neben tatsächlichen Gesichtspunkten sind auch normative zu berücksichtigen
- Sachherrschaft kann auch durch andere Personen ausgeübt werden

Beispiele:

- „Besitzdienerschaft“ (z.B. im Arbeitsverhältnis)
- Abfallbesitz im Unternehmen

2. Wer ist Abfallbesitzer?

Praxisfall 1 (Sachverhalt):

Im Betrieb des **B** lagern Abfälle aus der Produktion. Im Jahr 2016 wird **B** insolvent und **I** zum Insolvenzverwalter bestellt. **I** stellt den Betrieb sofort ein, außerdem gibt er die auf dem Betriebsgelände lagernden Abfälle nach den Vorschriften des Insolvenzrechts frei.

Im Jahr 2017 erlässt die zuständige Behörde gegenüber **I** eine abfallrechtliche Anordnung, mit der ihm die Entsorgung aller Abfälle aus der früheren Produktion von **B** aufgegeben wird. **I** hält die Anordnung für rechtswidrig, da er abfallrechtlich nicht verantwortlich sei. Insbesondere sei der Abfallbesitz infolge der insolvenzrechtlichen Freigabe wieder auf **B** zurückgefallen.

Hat **I** Recht?

2. Wer ist Abfallbesitzer?

Praxisfall 1 (Lösung nach VGH München, Urt. v. 04.05.2005):

- mit der Bestellung zum Insolvenzverwalter ist die gesamte Insolvenzmasse einschließlich der Abfälle in den Besitz von **I** gelangt
- eine insolvenzrechtliche Freigabe von Gegenständen bewirkt grundsätzlich, dass die darauf bezogenen öffentlich-rechtlichen Pflichten wieder den Insolvenzschuldner treffen
- hier ging die Freigabe jedoch aus abfallrechtlichen Gründen ins Leere:
 - nach der Rechtsprechung gilt der Grundsatz, dass der *Besitz an einem nicht öffentlich frei zugänglichen Grundstück auch den Besitz an den darauf befindlichen Abfällen vermittelt*
 - da **I** nur die Abfälle, nicht auch das Betriebsgrundstück freigegeben hat, konnte dieses ihm weiterhin den Abfallbesitz vermitteln
- ähnlicher Fall (nach BVerwG, Urt. v. 22.07.2004): beim Erwerb eines Betriebes gehen Abfälle, die in den übernommenen Betriebsteilen lagern, in den Besitz des Erwerbers über, auch wenn der Erwerb der Abfälle vertraglich ausgeschlossen wird

3. Wer ist Abfallerzeuger?

- § 3 Abs. 8 KrWG unterscheidet zwei verschiedene Arten von Erzeugern:
 - Ersterzeuger = die Person, durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen
 - Zweiterzeuger = jede Person, die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung von Abfällen bewirken
- Erst- und Zweiterzeuger haften nebeneinander
- Wodurch fallen Abfälle an?
 - Angefallen ist ein Abfall in dem Moment, in dem die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Abfalls im Rechtssinne erstmalig erfüllt sind
 - Definition „Abfall“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG): „Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.“
- Ist der Abfall(erst)erzeuger zwangsläufig der Besitzer im Zeitpunkt der Abfallentstehung?

3. Wer ist Abfallerzeuger?

Praxisfall 2 (Sachverhalt):

B betreibt eine nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigte Anlage zur physikalisch-chemischen Behandlung von gefährlichen Abfällen. Als es auf dem Betriebsgelände zu einem Großbrand kommt, fällt durch die Löscharbeiten der (öffentlichen) Feuerwehr Löschwasser an, das mit gefährlichen Stoffen aus dem Betrieb des **B** verunreinigt ist. Dieses Löschwasser wird von der Feuerwehr so weit wie möglich aufgefangen und außerhalb des Betriebsgeländes gelagert.

Ist **B** für die Entsorgung des Löschwassers abfallrechtlich verantwortlich?

3. Wer ist Abfallerzeuger?

Praxisfall 2 (Lösung nach BVerwG, Urt. v. 15.10.2014):

- Löschwasser = Abfall
- Das Löschwasser wurde von der Feuerwehr
 - eingesetzt
 - aufgefangen
 - gelagert
- Der Abfallbesitz liegt und lag stets bei der Feuerwehr, nicht bei **B**
- Folgerung: **B** kann mangels Abfallbesitzes nur als Abfallerzeuger verantwortlich sein

3. Wer ist Abfallerzeuger?

Praxisfall 2 (Lösung):

- Grundsatzentscheidung des BVerwG (Urt. v. 15.10.2014, 7 C 1.13):
 - im Regelfall ist Abfallerzeuger derjenige, der im Zeitpunkt der Abfallentstehung Abfallbesitzer ist
 - (nur) unter besonderen Umständen kann eine andere, im Vorfeld handelnde Person aufgrund einzelfallbezogener Wertung Abfallerzeuger sein
- im konkreten Fall ist nach Ansicht des BVerwG die Erzeugereigenschaft des **B** zu bejahen:
 - Anlagenbetrieb als wesentliche Ursache der Abfallentstehung
 - gefahrgeneigte Tätigkeit
 - Gefährdungshaftung nach dem Landesfeuerwehrgesetz (aber wohl nicht in allen Bundesländern)

3. Wer ist Abfallerzeuger?

- Fazit:
 - bei der Beurteilung der für die abfallrechtliche Verantwortung maßgeblichen Erzeugereigenschaft können normative Gesichtspunkte den tatsächlichen Ablauf überlagern
 - Wie weit geht diese Möglichkeit?
 - Weiterer Fall: Auftraggeber eines Abbruchunternehmens (BVerwG, Beschl. v. 24.10.2014, 7 C 2.13)
Nach Ansicht des BVerwG spricht eigenes Interesse des Auftraggebers am Abbruch für die Erzeugereigenschaft.

4. Verantwortung von Nichtbesitzern/-erzeugern?

Praxisfall 3 (Sachverhalt):

B betreibt eine Kiesgrube in Rheinland-Pfalz, die zur Verfüllung mit Abfällen bestimmter Qualität zugelassen ist. **H** ist zertifizierter Efb und erwirbt bei **B** ein Kontingent zur Lieferung und Verfüllung von Siebsanden (19 12 09) und gibt dieses anteilig an die Entsorgungsunternehmen **E**₁, **E**₂ und **E**₃ weiter. **E**₁, **E**₂ und **E**₃ liefern auf dieses Kontingent direkt an **B**; insgesamt werden so auf dieses Kontingent 16.261 t Abfälle in der Kiesgrube verfüllt, die allerdings die dafür maßgeblichen Grenzwerte nicht einhalten.

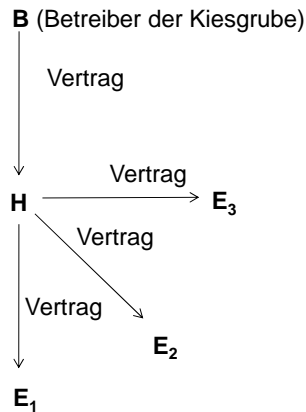
Die zuständige Behörde untersagt **B** die weitere Verfüllung der Kiesgrube und verpflichtet **H** zur Entfernung der 16.261 dort verfüllten Tonnen.

Die Verfügung gegen **H** stützt die Behörde auf § 17 AbfG Rheinland-Pfalz. § 17 AbfG Rheinland-Pfalz hat folgenden Wortlaut: „**Wer rechtswidrig Abfälle entsorgt, ist zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustands verpflichtet.**“

Ist die Verfügung rechtmäßig?

4. Verantwortung von Nichtbesitzern/-erzeugern?

Praxisfall 3 (grafische Darstellung):



4. Verantwortung von Nichtbesitzern/-erzeugern?

Praxisfall 3 (Lösung nach BVerwG, Beschl. v. 05.11.2012):

- Bundesrechtliche Regelung legt den Kreis der zur Abfallentsorgung Verpflichteten abschließend fest; eine Erweiterung durch Landesrecht ist ausgeschlossen
- Ergänzende landesrechtliche Regelungen sind jedoch zulässig, soweit sie die bundesrechtliche Verteilung der Entsorgungsverantwortung respektieren
- Ordnungsrecht der Länder kann insbesondere die Abwehr konkreter Gefahren, die von Abfällen ausgehen, regeln
- Zulässig sind danach auch Regelungen, die den Betroffenen in die Position eines Entsorgungspflichtigen (nach Bundesrecht) „hineinzwängen“
- Danach war die behördliche Anordnung hier rechtmäßig:
 - im ersten Schritt durfte **H** die Entfernung der Abfälle zur Gefahrenabwehr aufgrund von § 17 AbfG Rheinland-Pfalz aufgegeben werden
 - erlangt **H** dadurch Besitz an den Abfällen, ist er im zweiten Schritt bundesrechtlich zur Entsorgung verpflichtet

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 4 (Sachverhalt)

Die Firma **T** transportiert in den Jahren 2008 – 2010 etwa 5.000 t Bau- und Abbruchabfälle im Auftrag des Bau- und Abbruchunternehmens **B** zur Anlage des für die Behandlung dieser Abfälle zertifizierten Entsorgungsunternehmens **E₁**.

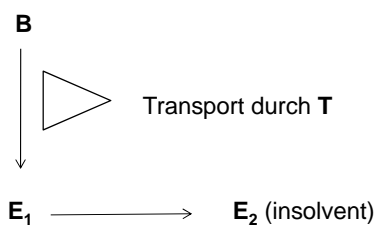
E₁ sortiert Wertstoffe aus. Die Sortierreste verbringt er zu dem für die Behandlung solcher Abfälle zertifizierten Entsorgungsunternehmen **E₂**.

Im Folgejahr fällt **E₂** in Insolvenz und wird – nach Ablehnung des Verfahrens mangels Masse – liquidiert.

Frage a): Sind **B** und/oder **E₁** für die Entsorgung der noch bei **E₂** lagernden Abfälle abfallrechtlich verantwortlich?

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 4 (grafische Darstellung):



5. Wann endet die Verantwortung

§ 22 KrWG: Beauftragung Dritter

Die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. **Ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten bleibt hiervon unberührt und so lange bestehen, bis die Entsorgung endgültig und ordnungsgemäß abgeschlossen ist.** Die beauftragten Dritten müssen über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügen.

Folgerung:

- „Die Entsorgungspflicht ist [...] eine erfolgsgerichtete Leistungspflicht, für deren Erfolg der Erzeuger und jeder Besitzer in der Entsorgungskette haftet“ (BVerwG, Urt. v. 28.06.2007)
- Übergabe der Abfälle an einen Dritten beendet Verantwortung nicht
- **B** und **E₁** sind verantwortlich

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 4 (Fortsetzung)

Die Firma **T** transportiert in den Jahren 2008 – 2010 etwa 5.000 t Bau- und Abbruchabfälle im Auftrag des Bau- und Abbruchunternehmens **B** zur Anlage des für die Behandlung dieser Abfälle zertifizierten Entsorgungsunternehmens **E₁**.

E₁ sortiert Wertstoffe aus. Die Sortierreste verbringt er zu dem für die Behandlung solcher Abfälle zertifizierten Entsorgungsunternehmen **E₂**.

Im Folgejahr fällt **E₂** in Insolvenz und wird – nach Ablehnung des Verfahrens mangels Masse – liquidiert.

Frage b): Die zuständige Behörde verpflichtet **E₁**, die Sortierreste abzuholen und auf eigene Kosten ordnungsgemäß anderweitig zu entsorgen. Kann **E₁** einwenden, dass „seine“ Abfälle auf dem Betriebsgelände des **E₂** mit gleichartigen Abfällen anderer Unternehmen vermischt worden sind und sich nicht mehr identifizieren lassen?

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 4b (Lösung nach BVerwG, Urt. v. 28.06.2007):

- abfallrechtliche Verantwortung entsteht bezogen auf einen konkreten Abfall
- werden Abfälle untrennbar vermischt, setzt sich die ursprüngliche Verantwortung für die Bestandteile am entstehenden Gemisch fort
 - Verantwortung besteht für einen Anteil am Gemisch, der dem Anteil der „eigenen“ Abfälle entspricht
 - keine gesamtschuldnerische Haftung aller Lieferanten für das Gesamtgemisch (anders möglicherweise bei rechtswidrigem Handeln)
 - Verwertung von Teilen des Gemisches kommen allen Lieferanten anteilig zugute
- der Begriff der Vermischung ist hier weit zu verstehen, entscheidend ist, dass die ursprünglichen Abfälle nicht mehr identifizierbar sind (z.B. bei gemeinsamer Lagerung möglich)

5. Wann endet die Verantwortung?

- **Zwischenfazit:**
 - Übergabe von Abfällen an Dritte beendet eigene Verantwortung nicht
 - Verantwortung endet mit Abschluss der endgültigen und ordnungsgemäßen Entsorgung
 - außerdem endet die Verantwortung mit Wegfall des Abfalls (z.B. physische Vernichtung)
 - Vermischung führt jedoch nicht zum Wegfall des Abfalls, auch wenn die ursprünglichen Bestandteile nicht zurückgewonnen werden können
- **Frage: Welche Pflichten verbleiben bei demjenigen, der einen Dritten beauftragt hat?**
 - Einstandspflicht für die Entsorgung, falls die Entsorgung durch den Dritten scheitert (z.B. Insolvenz des Dritten)
„verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung“ (BVerwG, Urt. v. 28.06.2007)
 - sorgfältige Auswahl des Dritten
 - Überwachung der ordnungsgemäßen Entsorgung durch den Dritten

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 5 (Sachverhalt)

Im Betrieb von **F** lagert ein quecksilberhaltiges Material, dessen weitere Verwendung zu seinem ursprünglichen Zweck aufgrund einer Rechtsänderung ausgeschlossen ist. Ein etabliertes Entsorgungsverfahren existiert nicht. **A** unterbreitet **F** einen Vorschlag, wie das Material in mit bestimmter Technik ausgestatteten Abwasserbehandlungsanlagen behandelt werden kann. **F** erteilt **A** einen entsprechenden Entsorgungsauftrag. Tatsächlich beauftragt **A** jedoch seinerseits das Entsorgungsunternehmen **E** mit einer nicht näher konkretisierten Entsorgung des Materials. **E** gehört einem Entsorgerverband an und hat gegenüber **A** behauptet, zu einer den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Entsorgung in der Lage zu sein. **E** holt das Material unmittelbar bei **F** ab. Einige Zeit später wird festgestellt, dass durch **E** in Wahrheit eine Ablagerung in einer dafür nicht zugelassenen Anlage veranlasst wurde.

Hat **A** sich nach § 326 StGB strafbar gemacht?

5. Wann endet die Verantwortung

§ 326 StGB: Unerlaubter Umgang mit Abfällen

(1) Wer unbefugt Abfälle, die

1. Gifte oder Erreger von auf Menschen oder Tiere übertragbaren gemeingefährlichen Krankheiten enthalten oder hervorbringen können,
2. für den Menschen krebserzeugend, fortpflanzungsgefährdend oder erbgutverändernd sind,
3. explosionsgefährlich, selbstentzündlich oder nicht nur geringfügig radioaktiv sind oder
4. nach Art, Beschaffenheit oder Menge geeignet sind
 - a) nachhaltig ein Gewässer, die Luft oder den Boden zu verunreinigen oder sonst nachteilig zu verändern oder
 - b) einen Bestand von Tieren oder Pflanzen zu gefährden,

außerhalb einer dafür zugelassenen Anlage oder unter wesentlicher Abweichung von einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren sammelt, befördert, behandelt, verwertet, lagert, ablagert, ablässt, beseitigt, handelt, makelt oder sonst bewirtschaftet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(5) Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe

1. in den Fällen der Absätze 1 und 2 Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, [...]

(6) Die Tat ist dann nicht strafbar, wenn schädliche Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Gewässer, die Luft, den Boden, Nutztiere oder Nutzpflanzen, wegen der geringen Menge der Abfälle offensichtlich ausgeschlossen sind

5. Wann endet die Verantwortung?

Praxisfall 5 (Lösung nach BGH, Urt. v. 02.03.1994):

- Strafrechtliche Verantwortlichkeit auch für den Nicht-Besitzer, der eine Entsorgung für andere übernommen hat und selbst delegiert
- Identischer Sorgfaltsmaßstab für Besitzer und verantwortliche Nicht-Besitzer
- Insbesondere Auswahlpflicht:
 - ausgewähltes Unternehmen muss zuverlässig sein
 - Verantwortlicher muss sich selbst überzeugen, dass der Ausgewählte zur Entsorgung tatsächlich imstande und rechtlich befugt ist

6. Welche Rechtsfolgen drohen bei Verstößen?

- **Verwaltungsrecht**
 - ordnungsrechtliche Verfügungen, insbesondere Entsorgungsverfügungen
 - ggf. Zwangsmittel zur Durchsetzung von Verfügungen (z.B. Ersatzvornahme)
 - Zuverlässigkeit des Handelnden/des Unternehmens kann infrage gestellt werden
- **Straf-/Ordnungswidrigkeitenrecht**
 - abfallrechtliche Pflichten sind überwiegend bußgeld- oder sogar strafbewehrt
 - Sanktionen gegen die handelnden natürliche Personen
 - Verbandsbußgeld nach § 30 OWiG
 - Eintragung in das Gewerbezentralregister
 - Abschöpfung von rechtswidrig erlangten Vorteilen
 - bisher: „Verfall“, ab 01.07.2017: „Einziehung von Taterträgen“
 - auch bei Ordnungswidrigkeiten
 - abzuschöpfender Betrag häufig wesentlich höher als Bußgeld

Köhler & Klett

Ihre Kanzlei für Umwelt- und
Technikrecht in

Köln

Von-Werth-Straße 2
50670 Köln

T 0221 4207-0
F 0221 4207-255

Berlin

Rankestraße 26
10789 Berlin

T 030 235122-0
F 030 235122-23

München

Maximilianstr. 35 A
80539 München

T 089 24218211
F 089 24218300

Brüssel

Avenue Louise 109
1050 Bruxelles

T 0032 2 73444-46
F 0032 2 73444-46

t.lammers@koehler-klett.de
www.koehler-klett.de

