

Landeszuständigkeit für eine Regelung im Landesabfallgesetz, welche die Straßenbaubehörden verpflichtet, widerrechtlich entsorgten Abfall an Bundesfernstraßen einzusammeln und bereitzustellen

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob gegen folgende Ergänzung des Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetzes - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 13/1975, kompetenzrechtliche Bedenken bestehen:

In § 17 Abs. 3 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Die Straßenverwaltungsbehörden des Landes werden in ihrer Funktion als Straßenbaubehörden für die Bundesfernstraßen verpflichtet, widerrechtlich entsorgte Abfälle an derartigen Straßen einzusammeln und bereitzustellen.“

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz - LAbfWAG - regelt in § 17 die Beseitigung von rechtswidrig entsorgten Abfällen. §17 Abs. 1 Satz 1 stellt hierzu folgenden Grundsatz auf: „Wer rechtswidrig Abfälle entsorgt, ist zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustands verpflichtet.“ Kann der nach

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtages bestimmt sind. Eine – auch nur auszugsweise – Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Absatz 1 Verpflichtete nicht in Anspruch genommen werden, so hat gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG „der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen“. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind für die in ihrem Gebiet angefallenen und ihnen zu überlassenden Abfälle die Landkreise und kreisfreien Städte.¹

Eine Ausnahme hiervon bestimmt § 17 Abs. 3 Satz 1 und 2 für folgenden Fall: „Sind Grundstücke betroffen, die im Eigentum des Landes oder von der Aufsicht des Landes unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts stehen, haben diese Körperschaften abweichend von Absatz 2 Satz 1 die Abfälle einzusammeln und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Dieser ist zur unentgeltlichen Annahme verpflichtet.“²

Nicht unter diese Ausnahmeregelung des § 17 Abs. 3 LAbfWAG fallen somit Grundstücke, die im Eigentum des Bundes stehen. Dazu zählen in aller Regel die Bundesfernstraßen³, soweit der Bund hierfür der Träger der Baulast ist.⁴ Die vorgeschlagene Ergänzung des § 17 Abs. 3 LAbfWAG bezweckt demnach, daß für die an den Bundesfernstraßen rechtswidrig entsorgten Abfälle nicht die Landkreise und kreisfreien Städte - wie in § 17 Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG grundsätzlich vorgesehen - , sondern Behörden des Landes verpflichtet werden, diese Abfälle einzusammeln und bereitzustellen.

II. Kompetenz des Landesgesetzgebers

¹ § 3 Abs. 1 Satz 1 LAbfWAG

² In der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung heißt es hierzu (Drucksache 13/1975, S. 31), es handele sich bei dieser Bestimmung nicht um eine rechtlich unzulässige Zustandsstörerhaftung. Vielmehr enthalte „Absatz 3 eine für die Entsorgung wilden Mülls spezifische Bestimmung des zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und seiner Aufgaben.“ Diese sei dem Landesrecht vorbehalten. Ob dies so zutreffend ist, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Auftrags und für dessen Beantwortung auch nicht erheblich.

³ Diese gliedern sich in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten, § 1 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz - FStrG -.

⁴ Nach § 5 Abs. 1 FStrG ist grundsätzlich der Bund Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen. Eine Ausnahme besteht z.B. für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen bei Gemeinden mit mehr als 80000 Einwohnern; hier sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast (§ 5 Abs. 2 FStrG).

Zu den Eigentum

û D -
û ßy • Times New Roman ò
- û Öy • Times New Roman - hen Ver-
hältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, § 6 Abs. 1 FStrG sowie Kodal/Krämer, Straßenrecht, 5. Aufl. 1995, S.149ff., insbesondere S.156-159, wonach in den genannten Vorschriften das Prinzip Ausdruck gefunden habe, daß Eigentum und Straßenbaulast in der Hand desselben Rechtsträgers liegen sollten.

1. Abfallbeseitigungsrecht

Die Abfallbeseitigung ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ein Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Ein Gebrauchmachen liegt vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage ausdrücklich geregelt hat oder wenn dem Gesetz zu entnehmen ist, daß es eine erschöpfende Regelung einer bestimmten Materie darstellt.⁵

Dem Landesgesetzgeber wäre demnach die vorgeschlagene Regelung in bezug auf rechtswidrig entsorgten Abfall verwehrt, wenn der Bund diese Materie erschöpfend geregelt hätte.

Der Bund hat auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG - vom 27. September 1994 erlassen, das im wesentlichen am 6. Oktober 1996 in Kraft trat. Dieses trifft eine ausdrückliche Regelung in bezug auf rechtswidrige Abfallablagerungen lediglich für Kraftfahrzeuge und Anhänger ohne gültige amtliche Kennzeichen. Für diese Fahrzeuge begründet § 15 Abs. 4 eine Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.⁶ Hinsichtlich der sonstigen rechtswidrigen Abfallablagerungen enthält das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hingegen keine ausdrückliche Regelung.

Eine solche Regelung könnte jedoch mittelbar dadurch erfolgt sein, daß das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz den Besitzer von Abfällen - neben dem Erzeuger - zur Verwertung⁷ bzw. Beseitigung⁸ oder zur Überlassung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger⁹ verpflichtet. Umstritten ist, inwieweit auch der Besitzer eines Grundstücks, auf dem ohne sein Wissen bzw. gegen seinen Willen unbefugt Abfall abgeladen wurde, Abfallbesitzer im Sinne des Gesetzes ist. Nach der Legaldefinition

⁵ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kom., 4. Aufl. 1997, Art. 72 Rdn. 2 mN zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

⁶ § 15 Abs. 4 KrW-/AbfG lautet: „Die Pflichten nach Absatz 1 gelten auch für Kraftfahrzeuge oder Anhänger ohne gültige amtliche Kennzeichen, wenn diese auf öffentlichen Flächen oder außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile abgestellt sind, keine Anhaltspunkte für deren Entwendung oder bestimmungsgemäße Benutzung bestehen und sie nicht innerhalb eines Monats nach einer am Fahrzeug angebrachten, deutlich sichtbaren Aufforderung entfernt worden sind.“ Aus § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG ergibt sich die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die ihnen überlassenen Abfälle nach Maßgabe der §§ 4 bis 7 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 10 bis 12 zu beseitigen. Vgl. Frenz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 1996, § 15 Rdn. 1- 6.

⁷ § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG

⁸ § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG

⁹ § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG

des § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG ist Besitzer von Abfällen jede natürliche oder juristische Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über Abfälle hat. In der Rechtslehre wird hierzu z.T. die Auffassung vertreten, es sei erforderlich, daß die tatsächliche Sachherrschaft willentlich oder zumindest durch Duldung erlangt worden sei.¹⁰ Danach wäre der Besitzer eines Grundstücks, auf dem rechtswidrig ohne sein Wissen bzw. gegen seinen Willen Abfall abgeladen wird, nicht Abfallbesitzer. Es träfen ihn folglich auch nicht die sich aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ergebenden Pflichten des Abfallbesitzers. Mangels abschließender bundesgesetzlicher Regelung könnte dieser Auffassung zufolge die Behandlung rechtswidrig entsorgten Abfalls somit durch den Landesgesetzgeber geregelt werden.¹¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfordert jedoch das Abfallrecht im Unterschied zum Zivilrecht keinen Besitzbegründungswillen. Der Annahme von Abfallbesitz steht also nicht notwendig entgegen, daß Abfälle ohne oder gegen den Willen des Grundstückseigentümers bzw. -besitzers auf das Grundstück gelangt sind. Ausreichend, aber auch erforderlich ist ein Mindestmaß an Sachherrschaft an dem Grundstück, das zugleich auch die tatsächliche Gewalt über die dort lagernden Gegenstände vermittelt. Dieses Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft ist nicht gegeben, wenn der Eigentümer sein Grundstück rechtlich und tatsächlich dem Zugriff oder Zutritt der Allgemeinheit nicht entziehen kann. Eigentümer von für die Allgemeinheit aufgrund von Betretungsrechten¹² frei zugänglichen Grundstücken sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts daher nicht Besitzer von dort unerlaubt fortgeworfenen Abfällen.¹³ Diese noch zum alten Abfallgesetz des Bundes, in dem der Begriff der Abfallbesitzers nicht definiert war, ergangene Rechtsprechung dürfte auch nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zur Bestimmung dieses Begriffs herangezogen werden können, da § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht ausschließlich an die tatsächliche Sachherrschaft anknüpft für die Feststellung, ob eine Person Abfallbesitzer ist.¹⁴

Folgt man dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, so ist zwar der Eigentümer bzw. Besitzer eines Grundstücks, auf dem ohne sein Wissen und Wollen rechtswidrig Abfall fortgeworfen oder abgelagert wird, grundsätzlich auch Besitzer dieses Abfalls. Dies gilt aber nicht für den Eigentümer bzw. Besitzer eines aufgrund von Betretungsrechten frei zugänglichen Grundstücks. Dieser ist nicht Besitzer von dort unbefugt fortgeworfenem Abfall. Ihn treffen daher auch nicht die sich aus dem

¹⁰ Frenz, aaO., § 3 Rdn.37f.

¹¹ So im Ergebnis Frenz, aaO., § 15 Rdn. 30

¹² z.B. naturschutz- oder waldrechtliche Betretungsrechte, BVerwG, DVBl. 1989, 522

¹³ BVerwGE 67, 8, 12; BVerwG, DVBl. 1989, 522

¹⁴ So im Ergebnis auch Fritsch, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1996, Rdn. 104f. und 114.

Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ergebenden Pflichten des Abfallbesitzers zu dessen Verwertung, Beseitigung oder Überlassung. Da hinsichtlich dieses „wilden Mülls“, der nicht der Verantwortung eines Besitzers unterliegt, demnach keine abschließende bundesgesetzliche Regelung gegeben ist, bestehen gegen eine landesgesetzliche Regelung, die sich auf diesen „wilden Müll“ beschränkt, insoweit keine kompetenzrechtlichen Bedenken.

Da die vorgeschlagene Ergänzung des § 17 Abs. 3 LAbfWAG widerrechtlich entsorgten Abfall an den Bundesfernstraßen betrifft und damit im Gemeingebrauch stehende, der Allgemeinheit frei zugängliche Grundstücke, bestehen hiergegen keine kompetenzrechtlichen Bedenken.

Solche Bedenken ergeben sich im übrigen auch nicht daraus, daß diese Regelung im Eigentum des Bundes stehende Grundstücke betrifft. Denn durch diese Ergänzung wird keine Verpflichtung des Bundes durch Landesgesetz begründet, wogegen allenfalls kompetenzrechtliche Bedenken bestehen könnten. Vielmehr werden mit dieser Ergänzung allein Landesbehörden bestimmte Aufgaben durch ein Landesgesetz zugewiesen. Hiergegen sind kompetenzrechtliche Bedenken nicht ersichtlich.

2. Bundesfernstraßenrecht

Auch für „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“, d.h. für die Bundesstraßen und Bundesautobahnen,¹⁵ steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Hiervon hat er durch Erlass des Bundesfernstraßengesetzes Gebrauch gemacht. Dieses bestimmt in § 7 Abs. 3, daß derjenige, der eine Bundesfernstraße aus Anlaß des Gemeingebrauchs über das übliche Maß verunreinigt, die Verunreinigung ohne Aufforderung unverzüglich zu beseitigen hat; anderenfalls kann die Straßenbaubehörde die Verunreinigung auf seine Kosten beseitigen. Die gezielte Ablagerung von Abfällen - auf die sich die vorgeschlagene Ergänzung des Landesabfallrechts bezieht - ist jedoch keine Verunreinigung „aus Anlaß“ der gemeingebrauchlichen Nutzung der Bundesfernstraße¹⁶ und fällt daher nicht unter die Bestimmung des § 7 Abs. 3 FStrG.¹⁷ Da somit das Bundesfernstraßengesetz keine diesbezügliche Regelung enthält, steht dieses ebenfalls der vorgeschlagenen Ergän-

¹⁵ Jarass/Pieroth, aaO., Art. 74 Rdn. 55

¹⁶ Nach der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zu § 7 Abs. 3 FStrG, Bundestags-Drucksache 1/4248, können solche Verunreinigungen der Straße gegeben sein „bei Verkehrsunfällen, bei unvorschriftmäßigem Fahren (Bremsen), bei Ablagerung von Generatorasche, bei Verlust von verunreinigenden Materialien usw.“. Beispiele hierfür sind: ausgelaufenes Öl oder herabgefallene Ladung, vgl. Kodal/Krämer, Straßenrecht, 1995, S. 562.

¹⁷ Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kom., 1998, § 7 Rdn. 39

zung des § 17 Abs. 3 LAbfWAG nicht entgegen.

Wissenschaftlicher Dienst