

## Runderlaß A 5 / 98

### **Vollzug des § 4 Brandenburgisches Abfallgesetz (BbgAbfG) "Entsorgung herrenloser Abfälle" und Auslegungsfragen zum Begriff des "Abfallbesitzes" im Sinne des § 3 Abs. 6 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)"**

vom 17. März 1998

- Anlagen:
1. Urteil vom 11. Februar 1983 - BVerwG 7 C 45.80
  2. Urteil VGH München vom 29. Oktober 1987 - Urteil BVerwG vom 20. Juli 1988
  3. Urteil BVerwG vom 19. Januar 1989
  4. Urteil BVerwG vom 11. Dezember 1997
  5. Schreiben MSWV vom 5. Dezember 1997
  6. Urteil OVG Schleswig vom 9. Juli 1996

Mit § 4 BbgAbfG hat der Gesetzgeber die Pflichten zur Einsammlung und Entsorgung herrenloser Abfälle konkretisiert. Seitdem sind verschiedene Fragen zur Auslegung dieser Vorschrift an das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) herangetragen worden. Auf diese Fragen wurde in der Veranstaltung des MUNR "Das Brandenburgische Abfallgesetz - Einführungsveranstaltung für Abfallbehörden und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger" am 1. Oktober 1997 und in dem dazu verteilten Tagungsband eingegangen. Dieser Runderlaß dient der Klärung weiterer Auslegungsfragen sowie der Umsetzung neuerer Rechtsprechung zu diesem Thema.

#### **1. Begriff des herrenlosen Abfalls und des Abfallbesitzes**

In § 4 Abs. 1 BbgAbfG wird der Begriff des herrenlosen Abfalls wie folgt definiert:

"Abfälle, die auf für die Allgemeinheit freizugänglichen Grundstücken unzulässig abgelagert werden, ...".

Das Gegenstück hierzu sind Abfälle, die sich in dem Besitz einer Person befinden. Nach § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG ist Besitzer von Abfällen,

"jede natürliche oder juristische Person, die tatsächliche Sachherrschaft über Abfälle hat."

"Herrenlos" sind daher solche Abfälle, für die es keinen Abfallbesitzer gibt. Gibt es dagegen einen Abfallbesitzer oder ist der Abfallerzeuger bekannt, so ist dieser nach den §§ 5 und 9 KrW-/AbfG zur Entsorgung bzw. im Rahmen des § 13 KrW-/AbfG zur kostenpflichtigen Überlassung der Abfälle an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verpflichtet. Vorrang vor der öffentlichen Entsorgungsverantwortung hat insoweit immer die Verantwortlichkeit Privater.

Da ein Verursacher der Ablagerung in vielen Fällen nicht greifbar ist, kommt häufig nur der ordnungsrechtliche Rückgriff auf den Abfallbesitzer in Betracht. Nach der Rechtsprechung wird der Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks, auf dem ohne oder gegen seinen Willen Abfälle abgelagert wurden, zum Abfallbesitzer, wenn er über ein "Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft" über das Grundstück verfügt (BVerwG Urteil vom 11. Februar 1983 - 7 C 45.80 - BVerwGE Band 67, S. 8, 12 (Anlage 1)).

Die Voraussetzungen, unter denen dieses für den Abfallbesitz kennzeichnende Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft anzunehmen ist, sind von der Rechtsprechung in der Folge an verschiedenen Fällen konkretisiert worden:

Das Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft ist stets eindeutig verneint worden bei Grundstücken, für die die Rechtsordnung Betretungsrechte der Allgemeinheit vorsieht (BVerwG Urteil vom 11. Februar 1983 - Anlage 1, S. 8, 12). Betretungsrechte für die Allgemeinheit sehen z. B. das Landeswaldgesetz und das Brandenburgische Naturschutzgesetz für den Wald und die Natur sowie die Straßengesetze für den Gemeingebrauch der Straßen vor (Näheres dazu unten sowie unter 2.).

Problematisch war der Abfallbesitz des Grundstückseigentümers oder -besitzers dagegen in den Fällen, in denen keine Betretungsrechte für die Allgemeinheit bestehen und Abfälle ohne oder gegen den Willen des Grundstückseigentümers oder -besitzers abgelagert wurden, weil dieser keine Vorkehrungen (z. B. Einzäunung) dagegen getroffen hatte oder treffen konnte oder weil entsprechende Vorkehrungen von Dritten überwunden worden sind.

- Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil vom 11. Februar 1983 (Anlage 1, S. 8 und 11 ff.) zunächst unterschieden zwischen Grundstücken in "Wald und Flur" und solchen im "Stadtbereich". Bei den letzteren hat es den Grundstückseigentümer oder -besitzer auch als Besitzer der auf dem Grundstück von Dritten abgelagerten Abfälle angesehen. Dabei sei nicht entscheidend, ob das Grundstück von jedermann betreten werden konnte, weil es gegen ein solches Betreten nicht gesichert war. Denn es sei Sache des Grundstückseigentümers, solche Sicherheitsmaßnahmen, falls erforderlich, zu treffen. Entscheidend sei vielmehr, ob das Grundstück in dem Sinne der Allgemeinheit offen stand, daß es betreten werden *durfte*, wobei die Verkehrsauffassung zu berücksichtigen sei. Dies gelte dagegen nicht für Grundstücke "in Wald und Flur", wobei in dieser Entscheidung offen bleibt, ob das Bundesverwaltungsgericht bei solchen Grundstücken stets Betretungsrechte der Allgemeinheit voraussetzt.
- VGH-München und das Bundesverwaltungsgericht (Natur und Recht, 1989, S. 41 (Anlage 2)) haben die freie Zugänglichkeit auch bei einem etwa 3 ha großen, teilweise bebauten Grundstück der ehemaligen Deutschen Bundesbahn verneint, obwohl es bauplanungsrechtlich im Außenbereich lag. Als ausreichend wurde hier die "Nähe" zu mit Wohnblöcken und gewerblichen Anlagen bebauten Ortsteilen angesehen. Die Bundesbahn wurde daher als Abfallbesitzer der dort illegal abgelagerten Abfälle eingestuft.
- Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 19. Januar 1989 (Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 529 (Anlage 3)) die freie Zugänglichkeit ebenfalls verneint bei einer stillgelegten Abfalldeponie in Ortsnähe, bei der der frühere Betreiber trotz der von ihm ergriffenen Sicherungsmaßnahmen (Einzäunung, Verbotsschilder, Bestellung eines Platzwartes, die Wiederherstellung beschädigter Zäune) wilde Abfallablagerungen nach Stilllegung nicht verhindert konnte. Maßstab für die Sachherrschaft des Grundstückseigentümers könne nicht der rechtsuntreue Dritte sein, der die Sicherheits-

vorkehrungen mißachtet.

- In seinem neuesten Urteil vom 11. Dezember 1997 (Az. 7 C 58.96 (Anlage 4)) hat das Bundesverwaltungsgericht seine in den vorausgegangenen Entscheidungen erkennbare Tendenz, das für den Abfallbesitz erforderliche "Mindestmaß tatsächlicher Sachherrschaft" des Grundstückseigentümers oder -besitzers auch bei Grundstücken im Außenbereich anzunehmen, bestätigt und fortentwickelt. Danach wird der Eigentümer oder Besitzer eines gewässernahen landwirtschaftlich genutzten Grundstücks, für das keine Betretungsrechte der Allgemeinheit bestehen, Besitzer der Abfälle, die durch Hochwasser auf das Grundstück gelangen.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt in dieser Entscheidung nicht mehr darauf ab, ob sich das Grundstück in Ortsnähe befindet. Ebenfalls wird in dieser Entscheidung als Voraussetzung für den Abfallbesitz nicht mehr gefordert, daß der Grundstückseigentümer die betreffende Fläche dem Zugriff oder dem Zutritt Dritter nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich entziehen kann (so Bundesverwaltungsgericht Beschluß vom 20. Juli 1988, Natur und Recht 1989, S. 42). Sind Grundstücke der Allgemeinheit nicht rechtlich *und* tatsächlich frei zugänglich, so vermittele nach der Verkehrsauffassung das Eigentum oder der Besitz an den Grundstücken gleichzeitig die tatsächliche Gewalt über die darauf befindlichen Gegenstände (S. 7). Dabei komme es nicht darauf an, ob der Pflichtige aus eigenen Kräften in der Lage sei, eine unerwünschte Besitzbegründung durch entsprechende Vorkehrungen zu verhindern - so kann der Eigentümer eines Wassergrundstücks das Anschwemmen von Abfällen bei Hochwasser nicht verhindern. Entscheidend sei der Gesichtspunkt, daß der Eigentümer oder Besitzer die lagebedingten Nachteile seines Grundstücks so zu tragen habe, wie sie sich auf Grund der jeweiligen Gegebenheit tatsächlich darstellen (S. 9). Insofern kommt es auch nicht darauf an, ob es ihm wirtschaftlich zumutbar wäre, entsprechende Vorkehrungen gegen illegale Ablagerungen vorzunehmen. Denn er wäre selbst dann verantwortlich, wenn trotz dieser Vorkehrungen Abfälle von Dritten widerrechtlich abgelagert werden würden.

Im Ergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht durch die weite Auslegung des Begriffs des Abfallbesitzes die grundsätzliche Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers für illegal auf seinem Grundstück abgelagert Abfälle bestätigt. Während in früheren Entscheidungen hier noch zwischen "Stadtbereich" und "Wald und Flur" bzw. Innenbereich und Außenbereich unterschieden worden war und auch der "Ortsnähe" eine besondere Bedeutung zugemessen worden war, ist dies nach dem letzten Urteil nicht mehr entscheidend. Eine Ausnahme besteht nur für solche Grundstücke, die der Allgemeinheit *rechtlich und tatsächlich* frei zugänglich sind; es wird also regelmäßig ein Betretungsrecht als Voraussetzung der freien Zugänglichkeit vorausgesetzt.

Soweit sich der Abfallerzeuger bzw. Verursacher der Ablagerung nicht ausfindig machen läßt, sind daher Abfälle in der Regel als "herrenlos" einzustufen, die insbesondere auf folgenden Flächen abgelagert werden:

- Bei Waldflächen ist der Grundstückseigentümer oder -besitzer nur insoweit nicht Besitzer dort abgelagerter Abfälle, wie für die betreffende Fläche das Betretungsrecht der Allgemeinheit nach § 19 Landeswaldgesetz gilt. Das Betretungsrecht gilt nicht für die in § 19 Abs. 6 genannten Flächen und Wege, insbesondere nicht für Flächen, die vom Waldbesitzer (durch Einzäunung oder Aufstellung von Verbotsschildern oder ähnliches) gesperrt worden sind. Für die abfallrechtliche Beurteilung kommt es nicht darauf an, ob diese Sperrung forstrechtlich zulässig ist. So sind in der Regel frühere Truppenübungsplätze, soweit deren Munitionsberäumung noch nicht abgeschlossen ist, für das

- Betreten durch die Allgemeinheit gesperrt oder müssen aus Verkehrs-sicherheitsgründen gesperrt werden.
- Betretungsbefugnisse für die Allgemeinheit sieht auch § 44 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes vor. Danach ist in der freien Landschaft das Betreten der privaten Wege und Pfade, der Wirtschaftswege sowie der Feld-raine, Heide-, Öd- und Brachflächen zum Zweck der Erholung auf eigene Gefahr gestattet, soweit sich nicht aus den Bestimmungen des Naturschutzgesetzes oder anderer Vorschriften Abweichungen ergeben, insbesondere das Grundstück nicht durch den Grundstückseigentümer oder Nutzungsberechtigten oder von Amts wegen durch die untere Naturschutzbehörde nach § 46 Brandenburgisches Naturschutzgesetz für das Betreten durch die Allgemeinheit gesperrt ist. Die Betretungsbefugnis gilt nach § 44 Abs. 1 auch für land-wirtschaftliche Flächen außerhalb der Nutzzeit. Bei Flächen, die erfahrungs-gemäß immer wieder zur illegalen Abfallablagerung genutzt werden, sollte die untere Abfallwirtschaftsbehörde auf eine Sperrung durch die untere Natur-schutzbehörde gemäß § 46 Abs. 3 BbgNatSchG hinwirken.
  - Ähnliches gilt für den Gemeingebrauch öffentlicher Straßen nach § 7 des Bundesfernstraßengesetzes und § 14 des Brandenburgischen Straßengesetzes (s. hierzu unten 2.).

Liegen dagegen in einem Einzelfall nach den vorangestellten Grundsätzen die Voraussetzungen des Abfallbesitzes eines Grundstückseigentümers oder -besitzers vor, so ist dieser vorrangig vor der öffentlichen Entsorgungsverantwortung zur Entsorgung bzw. kostenpflichtigen Überlassung der Abfälle an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu verpflichten. Sind entsprechende ordnungsrechtliche Verfügungen erforderlich, so ist hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, ob andere private Verantwortliche - insbesondere der Verursacher der Ablagerung - in Anspruch genommen werden können. Eine Inanspruchnahme des Abfallbesitzers kann unter Umständen an der Unverhältnismäßigkeit einer solchen An-ordnung im Einzelfall scheitern. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 11. Dezember 1997 aus, daß eine Beschränkung der Verantwortlichkeit eines Besitzers von aufgedrängten Abfällen in Frage komme, wenn auf Grund des Ko-stenaufwandes für die Entsorgung die durch Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierte Möglichkeit der privatnützigen Verwendung des Grundstücks entfällt (S. 12).

## **2. Abgrenzung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu den Auf-gaben der Straßenbauämter und Autobahnämter**

Die in dem Schreiben MSWV vom 5. Dezember 1997 (Anlage 5) dargestellte Auffassung, die Straßenbauverwaltung sei nicht als Besitzerin der auf dem Straßenland einschließlich der dazugehörigen Parkplätze illegal abgelagerten Abfälle, ist zutreffend. Wie in dem Urteil des OVG Schleswig-Holstein vom 9. Juli 1996 (Anlage 6) ausgeführt wird, ist der Gebrauch von Straßen im Rahmen ihres Widmungszwecks und der verkehrsbehördlichen Vorschriften jedermann gestattet (Gemeingebrauch). Die Straßenbauverwaltung ist daher rechtlich daran gehindert, das Straßenland und die dazugehörigen Park- und Rastplätze dem Zutritt der Allgemeinheit zu entziehen. Sie hat daher über das Straßenland nicht die ausschließliche Sachherrschaft und wird folglich auch nicht Abfallbesitzerin der dort von Dritten illegal abgelagerten Abfälle.

Es handelt sich hier also um Abfälle, die auf für die Allgemeinheit frei zugänglichen Grundstücken unzulässig abgelagert werden und die nach § 4 Abs. 1 S. 1 BbgAbfG von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einzusammeln und zu entsorgen sind, wenn Maßnahmen gegen den Verursacher oder eine andere Person nicht erfolgversprechend sind und die Abfälle das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigen. Aus der Straßenbaulast

der Straßenbauverwaltung ergibt sich keine vorrangige Entsorgungspflicht im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 1 BbgAbfG. Der Straßenbaulastträger ist lediglich zur "verkehrsmäßigen" Reinigung der Straße verpflichtet, d. h. zum Entfernen solcher Abfälle, die die gefahrfreie Nutzung beeinträchtigen. Das betrifft beispielsweise solche Abfälle, die auf der Fahrbahn abgelagert wurden und daher ein Verkehrshindernis darstellen. Es gilt aber nicht für sonstige im Straßenbereich illegal abgelagerten Abfälle. Eine über die verkehrsmäßige Reinigung hinausgehende Straßenreinigungspflicht nach § 49 a BbgStrG gilt nur für die Gemeinden, für die innerhalb der geschlossenen Ortslage befindlichen Straßen.

Nimmt die Straßenbauverwaltung aber im Rahmen ihrer Tätigkeit Abfälle auf, sei es im Rahmen der "verkehrsmäßigen" Reinigung oder sei es bei sonstigen Tätigkeiten, wie etwa der Böschungsunterhaltung, so wird Sie abfallrechtlich Besitzerin dieser Abfälle. Sie ist dann zur Entsorgung dieser Abfälle auf ihre Kosten bzw. zur kostenpflichtigen Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG verpflichtet. Der Anspruch auf kostenfreie Übernahme nach § 4 Abs. 2 S. 3 BbgAbfG gilt nur für die in S. 2 genannten Körperschaften, zu denen die Straßenbaubehörde nicht zählt. Die Straßenbauverwaltungen haben also für die Entsorgung der von Ihnen aufgenommenen Abfälle die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Rechnung gestellten Kosten zu zahlen, unabhängig davon, aus welchem Grund Sie von diesen Abfällen "Besitz ergriffen" haben. Entgegen dem oben bezeichneten Schreiben des MSWV haben Sie keinen Anspruch auf Freistellung von diesen Kosten, auch wenn Sie die Abfälle außerhalb ihrer Verkehrssicherungspflicht eingesammelt haben sollten. Diese Ausführungen des MSWV, einschließlich der Weisung an die Straßenbaubehörden, ab sofort die Rechnungen für den von Ihnen eingesammelten, an der Strecke wild entsorgten Müll nicht mehr an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu bezahlen, sind nicht mit dem MUNR abgestimmt. Es bleibt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger natürlich unbenommen, die Straßenbauverwaltung mit der Einsammlung dieser Abfälle als Dritter im Sinne des § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG zu beauftragen und in diesem Rahmen eine kostenfreie Übernahme der Abfälle zu vereinbaren.

Die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 4 Abs. 1 S. 1 BbgAbfG zur Einsammlung herrenloser Abfälle auf Straßenland außerhalb der geschlossenen Ortslage ist allerdings nicht so weitgehend, daß Sie im Ergebnis einer Pflicht zur Reinigung öffentlichen Straßenlands gleichkommt. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können nicht verpflichtet werden, die Straßen und Rastplätze von einzelnen "herumliegenden" Abfällen, insbesondere Reiseproviantverpackungen, Dosen und Flaschen sowie Zeitungen - also solcher Abfälle, die eigentlich in die auf Rastplätzen aufgestellten Abfallbehälter gehören - zu reinigen. Solche Abfälle beeinträchtigen in der Regel nicht das Wohl der Allgemeinheit im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 BbgAbfG. Soweit diese Abfälle vom Straßenbaulastträger im Rahmen der Unterhaltung der Straßen aufgenommen werden, wird dieser Abfallbesitzer und ist damit entsorgungspflichtig, wie er es auch dann wäre, wenn diese Abfälle ordnungsgemäß in die von ihm aufgestellten Abfallbehälter geworfen worden wären.

### **3. Abgrenzung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu den Aufgaben der Ämter für Forstwirtschaft**

Der gemeinsame Runderlaß des MELF, des MI und des MUNR über die Zuständigkeit und Kostenübernahme bei der Beseitigung von Abfällen aus Waldverschmutzung vom 8. September 1994 ist durch das BbgAbfG zwar formell überholt, kann aber bei der Auslegung der neuen Vorschriften weitgehend entsprechend herangezogen werden. Ausgenommen davon ist die Differenzierung in der Grundsatzregelung unter 3.a) und 3.b). Die Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 3 BbgAbfG zum Einsammeln durch die Forstbehörde und kostenfreien Übernahme an einem abgestimmten Ort gilt nunmehr für alle in den Wäldern herrenlos abgelagerten Abfälle. Bauabfälle und Klärschlämme sind von der

Übernahme nicht mehr ausgenommen.

#### **4. "Abgestimmter Ort" der Übernahme im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 3 BbgAbfG**

Der Ort der Übernahme durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist mit den in § 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Körperschaften abzustimmen und kann nicht einseitig durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger festgelegt werden. Insbesondere kann der Entsorgungsträger nicht einseitig festlegen, daß die Abfälle von den oben genannten Körperschaften zu seiner Deponie zu befördern und dort zu übergeben sind. Zweck der Arbeitsteilung in § 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 ist es, die Kapazitäten der betreffenden Behörden und Körperschaften in ihrem Tätigkeitsbereich kostensparend zugleich zur Einsammlung herrenloser Abfälle zu nutzen. Die Beförderung dieser Abfälle über erhebliche Strecken würde jedoch über diesen Tätigkeitsbereich weit hinausgehen. Es kann daher lediglich die Einsammlung der Abfälle und die Bereitstellung an einem abgestimmten Ort, an dem Sie vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit Abfallsammelfahrzeugen abgeholt werden können - z. B. an einer forstwirtschaftlichen Einrichtung oder einer Straße - verlangt werden.

Diese Ausführungen sind mit dem MELF abgestimmt. Die Wasser- und Bodenverbände sind ebenfalls informiert worden.