

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallbegriff sowie zur Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetz (AbfallVwV)

- Ausgangslage, Inhalt, Verfahrenstand und Ausblick - ¹

F. Petersen

1 Ausgangslage

Die Rechtsunsicherheiten um die Auslegung des Abfallbegriffs, die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung sowie die nur unzureichende Konkretisierung von Anforderungen an die schadlose Verwertung beeinträchtigen die Umsetzung der umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft (Vermeidung und Verwertung von Abfällen). Die bisherigen Konkretisierungsversuche haben nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Das 1996 - gegen das Votum einiger Länder und des BMU - verabschiedete **LAGA-Papier** ist von den Gerichten als nicht rechtskonforme Auslegung des Gesetzes verworfen worden. Das daraufhin maßgeblich vom BMU konzipierte und von der UMK gebilligte **„Bundesländer-Papier“** konnte jedoch ebenfalls keine hinreichende Klarheit schaffen, weil die Ausführungen insbesondere zur Abgrenzung Verwertung/Beseitigung zu unbestimmt sind, keine eindeutige Zielrichtung verfolgen und auch formal den Vollzug nicht binden. Die von der UMK erbetene **Beispielliste** konkreter Fallösungen scheiterte schließlich an den teilweise sehr kontroversen abfallwirtschaftlichen Interessen von Bund und Ländern.

2 Ziel der Bundesverwaltungsvorschrift

Rechtssicherheit und Vollzugssicherheit kann nur aufgrund einer **Bundesverwaltungsvorschrift** gewährleistet werden, die eine rechtskonforme, inhaltlich eindeutige Zielrichtung verfolgt.

¹ Siehe dazu ausführlich Petersen, „Mit der Kreislaufwirtschaft Ernst machen“ – Überlegungen zur Konkretisierung des deutschen Abfallrechts, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2000, 61 ff.

2.1 Erlassverfahren - Berücksichtigung aller Interessen

Die Verwaltungsvorschrift ist von der **Bundesregierung** zu erlassen. Die **beteiligten Kreise** sind dabei anzuhören. Sie bedarf der Zustimmung der **Mehrheit der Länder im Bundesrat**, nicht aber des Einvernehmens aller Länder. Beteiligt sind die Länderregierungen, nicht lediglich die Umweltminister. Hierdurch werden die heterogenen Interessen bereits im Erlassverfahren berücksichtigt.

2.2 EG-Rechtskonforme Auslegung

Die Verwaltungsvorschrift gewährleistet die rechtskonforme Auslegung der zentralen Vorschriften des KrW-/AbfG zum Abfallbegriff sowie zur Abfallverwertung und Abfallbeseitigung (norminterpretierende Verwaltungsvorschrift). In die Interpretation werden - neben den bisher vorliegenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen - vor allem **auch EG-rechtliche Vorgaben** einbezogen.

Die Interpretation basiert auf dem **geltenden** deutschen und europäischen Abfallrecht. Die gegenwärtig im TAC diskutierte Weiterentwicklung des Anhangs II B wird nicht aufgegriffen.

Die Generaldirektion XI (Umwelt) hat im technischen Ausschuß zur Anpassung der Anhänge an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (TAC) am 28.1.1999 einen Vorschlag vorgelegt. Ziel ist es, die energetische Verwertung von Abfällen wesentlich einzuschränken. Danach soll die Verbrennung von Hausmüll („municipal waste“) oder PCB/PCT-haltigen Abfällen nach der Richtlinie 95/59/EC grundsätzlich als Abfallbeseitigung anzusehen sein. Das Gleiche gilt für die Verbrennung von Abfällen mit einem geringeren Heizwert als von 17.000 kJ/kg. Dies soll auch für Abfälle gelten, die durch Mischung mit den vorstehend genannten Abfällen erzeugt wurden. Im übrigen soll eine Verbrennung nur dann als energetische Verwertung qualifiziert werden, wenn der Betreiber der Anlagen nachweist, daß Regelbrennstoffe ersetzt werden oder elektrische Energie für andere Zwecke als den Betrieb der Anlage erzeugt werden.

Sollte es zur Änderung der europäischen Rechtslage kommen, müßte auch das KrW-/AbfG und damit auch die Verwaltungsvorschrift angepaßt werden. Ein Erfolg des TAC-Verfahrens ist gegenwärtig nicht absehbar, der Ausgang des Verfahrens kann nicht abgewartet werden. Im übrigen betrifft die EG-Initiative nur die energetische Verwertung, die übrigen Abgrenzungsbestimmungen bleiben unberührt.

2.3 Rechtssicherheit und Bindungswirkung

An die Verwaltungsvorschrift sind alle das Abfallrecht anwendenden **Bundes- und Landesbehörden gebunden** (Innenwirkung, vgl. Art 84 Abs. 2 GG). Da die Verwaltungsvorschrift im Gegensatz zu Gesetzen und Verordnungen keine rechtliche Außenwirkung hat, sind **Bürger und Gerichte rechtlich nicht an sie gebunden**. Gleichwohl ist abzusehen, daß sich die Gerichte in Streitverfahren an dieser Verwaltungsvorschrift **orientieren** werden, da sie aufgrund des Sachverstandes der erlassenden Behörde (BMU/Bundesregierung) und des Erlassverfahrens (Anhörung beteiligter Kreise, Zustimmung des Bundesrates) fachliche Autorität genießt. Dies zeigen bereits Gerichtsentscheidungen, die sich auf das **Bund-Länder-Papier** stützen.

3 Wesentliche Inhalte einer Bundesverwaltungsvorschrift

3.1 Regelungsbereiche

Die Verwaltungsvorschrift interpretiert die zentralen Vorschriften des KrW-/AbfG zum Abfallbegriff und zur Abfallverwertung und Abfallbeseitigung und nimmt zu folgenden Themen Stellung:

- Beginn der Abfalleigenschaft

- Ende der Abfalleigenschaft
- Abgrenzung Abfallverwertung und Abfallbeseitigung
- Wahl zwischen stofflicher und energetischer Verwertung

Darüber hinaus werden auch die Anforderungen für eine hochwertige, ordnungsgemäße und schadlose Verwertung rechtlich interpretiert.

3.2 Unterschiede zum Bund-Länder-Papier

Die Verwaltungsvorschrift baut auf dem von der UMK gebilligten Bund-Länder-Papier auf. Sie enthält jedoch **ergänzende Regelungen und ist rechtlich stringenter durchstrukturiert**. Einige Aussagen werden im Lichte der neueren Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte wie des EuGH und der EG-rechtlichen Entwicklung **erheblich modifiziert**:

a) Beginn der Abfalleigenschaft

Im Anschluss an Aussagen des EuGH (insbes. auch den Schlussantrag des Generalanwalts in den EuGH-Verfahren C-418/97 (ARCO Chemie) und C-419419/97 (EPON)) werden stringente Kriterien insbesondere zur Konkretisierung des „Entledigungswillens“ (Abgrenzung Abfall/Nebenprodukt) entwickelt: Entscheidend für die Anerkennung als „Nebenprodukt“ wird zukünftig der positive **Marktwert** sowie eine **Produktqualität** sein, mit der das Umweltgefährdungspotential von Abfällen (vgl. o.g. EuGH-Verfahren) ausgeschlossen werden kann.

b) Dauer der Abfalleigenschaft

Entscheidend ist die vollständige Erfüllung der abfallrechtlichen Pflichten, im Falle der Verwertung also der **Abschluss des Verwertungsverfahrens** und die Gewährleistung einer **ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung**. Für die Frage der Dauer des Verwertungsverfahrens wird im Anschluss an eine neuere Entscheidung des BVerwG (Entscheidung zu den Haderlumpen) und Aussagen des EuGH und des Generalanwalts (insbes. EuGH-Verfahren C-418/97 (ARCO Chemie) und C-419419/97 (EPON)) die in den Anhängen II A und II B genannten Verwertungs- und Beseitigungsverfahren stärker in die Betrachtung auch der Dauer der Abfalleigenschaft einbezogen. Da die Anhänge nur beispielhaft sind, wird der Rückgriff auf die Definitionen des § 4 Abs. 3 und 4 KrW-/AbfG jedoch erlaubt. Auch eine Sortierung von Abfällen kann somit unter bestimmten Umständen die Abfalleigenschaft aussortierter Stoffe beenden.

c) Definition des Erzeugers und Besitzers von Abfällen

Die Verwaltungsvorschrift enthält Aussagen zum Kreis der Verpflichteten des KrW-/AbfG. Gerade der Erzeugerbegriff hatte im Vollzug zu Problemen geführt, insbesondere im Bereich von Reparatur- und Abbruchmaßnahmen.

d) Abgrenzung Verwertung und Beseitigung von Abfällen

Das Bund-Länder-Papier enthält zur Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung eine wenig eindeutige **Abwägungsklausel**, nach der eine Verwertung nur dann angenommen werden kann, wenn Aufwand und Nutzen einer Maßnahme in einem „wirtschaftlich vernünftigen“ Verhältnis zueinander stehen. Dabei wird den im Abfall vorhandenen **Verunreinigungen bzw. dem Schadstoffpotential** ein hoher Stellenwert bei der Gesamtabwägung zugemessen.

Die Verwaltungsvorschrift legt die Abgrenzungsvorschriften stärker EG-konform aus und vereinfacht damit die Betrachtungsweise:

- Der Nutzungscharakter einer Maßnahme kann durch eine hohe Kostenbelastung des Besitzers angesichts der Vorschrift des § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG (Unverhältnismäßigkeit der Verwertung) nur in extremen Ausnahmefällen in Frage gestellt werden.
- Auch ein hohes Schadstoffpotential kann nur in extremen Ausnahmefällen (vgl. dazu den Vorschlag der Kommission im TAC) die Beseitigungsnatur der Maßnahme begründen. Da die

Verwertung nach § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG ohnehin schadlos sein muß, kann das Schadstoffpotential im Abfall nur dann den Beseitigungscharakter einer Maßnahme begründen, wenn es von vornherein zweifelhaft ist, daß die Verwertung schadlos erfolgen kann.

Im Ergebnis wird daher der **Verwertung von Abfällen mehr Raum** gegeben. Da die Weichenstellung wesentlich eindeutiger ist, dürfte kein **Bedarf für Einzelfallabgrenzungen mehr bestehen**. Andererseits muss jedoch die **Umweltverträglichkeit der Verwertung** stärker geregelt werden (s. unten IV.).

e) Hausmüllklausel

Die von einer Vielzahl von Ländern im Sinne einer Bestandsschutzsicherung ausgelegte Hausmüllklausel („Hausmüll ist stets Abfall zur Beseitigung“) wird entsprechend einer schon bislang vom BMU vertretenen und von der Rechtsprechung und Literatur gestützten Linie revidiert. Hierdurch wird eine Kollisionslage mit dem EG-Recht ausgeräumt.

f) Anforderungen an die hochwertige, ordnungsgemäße und schadlose Verwertung

Die - maßgeblich vom BMU konzipierten - Ausführungen des Bund-Länder-Papiers werden im wesentlichen übernommen und im Lichte neuerer Gerichtsentscheidungen weiter präzisiert. Dies gilt insbesondere für die Schadlosigkeitsbetrachtung, die nicht nur das Verwendungsrisiko des hergestellten Verwertungsprodukts, sondern auch das Entsorgungsrisiko umfasst. Die Verwaltungsvorschrift enthält darüber hinaus auch Ausführungen, unter welchen Umständen zur Bestimmung der Schadlosigkeit auf Produktnormen zurückgegriffen werden kann.

g) Getrennthaltung von Abfällen

Es herrscht gegenwärtig erhebliche Rechtsunsicherheit, ob die nachträgliche Vermischung von Abfällen zur Verwertung mit Abfällen zur Beseitigung das gesamte Gemisch zum - überlassungspflichtigen - Abfall zur Beseitigung macht (vgl. hierzu etwa die Entscheidungen der VG Sigmaringen und Regensburg, des VGH Baden-Württemberg sowie des OVG Koblenz), ob auch nachträgliche vermischte Abfälle verwertbar sind (so etwa OVG Lüneburg und OVG Münster und BayVGH unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung). Erstmals entwickelt die Verwaltungsvorschrift Aussagen zu Anforderungen und Grenzen der Getrennthaltungspflicht und zu den Rechtsfolgen bei einer unzulässigen Vermischung.

4 Anforderungen an die umweltverträgliche Verwertung

Aufgrund des erweiterten Verwertungsbegriffs wird ein Schwerpunkt der Arbeit des BMU zukünftig in der Konkretisierung von Anforderungen an eine umweltverträgliche (ordnungsgemäß, schadlos und möglichst hochwertig) Verwertung von Abfällen liegen. Rechtliche Aussagen zur Interpretation der Schadlosigkeit der Verwertung trifft bereits die Bundesverwaltungsvorschrift, der Vollzug hat damit bereits eine Auslegungshilfe. Die konkrete Festlegung von Anforderungen für bestimmte Abfallarten oder Verwertungsverfahren durch technische Bestimmungen oder Grenzwerte etc. wird jedoch insbesondere durch **Rechtsverordnung nach den §§ 7 und 12 KrW-/AbfG** erfolgen. Im BMU ist gegenwärtig eine **Rechtsverordnung zur Verwertung von Altholz** in Arbeit. Sie wird Vorgaben für Beginn und Ende der Abfalleigenschaft, Bedingungen für die Verwertung und Beseitigung sowie Anforderungen an die schadlose und stoffliche und energetische Verwertung enthalten. Mit der Altholzverordnung soll ein Schema festgelegt werden, mit der in Zukunft auch weitere problematische Abfallarten geregelt werden können. Prioritär sind dabei insbesondere die Gemischtabfälle, Bauabfälle und Altpapier.

5 Verfahrensstand und Ausblick

Der Arbeitsentwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift ist mittlerweile intensiv mit den obersten Abfallbehörden der Länder, den Kommunalen Spitzenverbänden und sonstigen betroffenen Kreisen erörtert worden. Dabei hat sich gezeigt, dass die EG-konforme, verwertungsoffenerere Auslegung der

deutschen Rechtsvorschriften bei einer Reihe von Ländern und der Wirtschaft zwar Zustimmung findet, bei der Mehrheit der Abfallbehörden der Länder sowie den kommunalen Spitzenverbänden jedoch, insbesondere was die Auslegung der Hausmüllklausel angeht, auf grundsätzliche Bedenken gestoßen ist. Hintergrund ist die Befürchtung der Kommunen, dass die kommunale Entsorgung bei einer Öffnung des Hausmülls und hausmüllähnlichen Gewerbeabfalls für eine Verwertung unplanbar und in ihrer Funktion gefährdet werde.

Jenseits der rechtlichen Detailfragen der Gesetzesauslegung ist von den Ländern daher die Frage aufgeworfen worden, ob die kommunalen Überlassungspflichten nicht von der Differenzierung Verwertung/Beseitigung abgekoppelt werden sollten und – unbeschadet dieser Differenzierung – unmittelbar auf Abfälle aus privaten Haushaltungen wie auch auf hausmüllähnlichen Gewerbeabfall erstreckt werden können. Hierfür bedarf es jedoch unstreitig einer Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Zweifelhaft ist überdies die EG-Konformität einer derartigen Gesetzesänderung. Nach der vorliegenden Rechtsprechung des EuGH und der bekannten Haltung der EG-Kommission dürfte das EG-Recht einer Gesetzesänderung entgegenstehen, soweit sich die Überlassungspflichten auch auf Abfälle zur Verwertung erstrecken (Bsp.: Überlassungspflicht für hausmüllähnlichen Gewerbeabfall, der nach dem Verfahren R 1 des Anhangs II B der EG-Abfallrahmen-RL als Brennstoff energetisch werden soll). Überlassungspflichten schränken die Warenverkehrsfreiheit ein und können nur auf die Entsorgungsautarkie wie das Näheprinzip gestützt werden. Diese Prinzipien gelten jedoch – wie der EuGH im Dusseldorf-Urteil ausgeführt hat – grundsätzlich nur für Abfälle zur Beseitigung.

Die EG-rechtlichen Probleme sind den Ländern bereits verdeutlicht worden. Die 54. Umweltministerkonferenz (UMK) hat daher beschlossen, dass zunächst von den Länder gesetzgeberische Vorschläge erarbeitet werden sollen, die dann gemeinsam mit dem BMU der zuständigen EG-Kommission vorgebracht und im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem EG-Recht erörtert werden sollen. Vor dem Hintergrund der großen gesetzgeberischen Lösung hat der BMU das Verfahren zum Erlass der Verwaltungsvorschrift zunächst zurückgestellt und wird die Diskussion mit den Ländern ergebnisoffen führen.

Das Verfahren zum Erlass der Verwaltungsvorschrift ist damit zunächst unterbrochen. Dennoch können die anstehenden Vollzugs- und Rechtsfragen nicht auf eine große gesetzgeberische Lösung warten, sondern müssen kurzfristig beantwortet werden. Nach wie vor gibt es einen divergierenden Vollzug und eine divergierende Rechtsprechung, auch die Kollisionslage des Gesetzesvollzugs mit dem EG-Recht ist nicht abgewendet. Der BMU weist daher darauf hin, dass er inhaltlich nach wie vor zu den in der Verwaltungsvorschrift getroffenen Rechtsauslegung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes steht. Sie ist bereits die Auslegungsbasis für den vorgelegten Entwurf der AltholzVO wie auch für den der BergversatzVO. Vor diesem Hintergrund dürfte die Kontroverse über die Auslegung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und über die Inhalte der Verwaltungsvorschrift noch lange nicht beendet sein.

Anschrift des Autors:

Ministerialrat Dr. jur. Frank Petersen
Leiter des Referates „Recht der Abfallwirtschaft“
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn
11055 Berlin