

Schriften zum Umweltrecht

Band 43

**Grundfragen der
grenzüberschreitenden Verbringung
von Abfall nach nationalem Recht
und nach EG-Recht**

Von

Michael Hoffmann



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL HOFFMANN

**Grundfragen der grenzüberschreitenden Verbringung
von Abfall nach nationalem Recht und nach EG-Recht**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 43

**Grundfragen der
grenzüberschreitenden Verbringung
von Abfall nach nationalem Recht
und nach EG-Recht**

Von

Michael Hoffmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hoffmann, Michael:

Grundfragen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfall
nach nationalem Recht und nach EG-Recht / von Michael

Hoffmann. — Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 43)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08100-5

NE: GT

D 294

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08100-5

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1993/94 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Sie ist entstanden während meiner dortigen Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht (Prof. Dr. Hans D. Jarass) und wurde im September 1993 abgeschlossen. Zur Veröffentlichung wurden geringfügige Überarbeitungen vorgenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten gleichwohl nur bis zum Oktober 1993 Berücksichtigung finden.

Mein erster und herzlichster Dank gilt Herrn Prof. Dr. Hans D. Jarass, dessen Unterstützung und dessen kritische Anregungen erst die Durchführung dieser Arbeit ermöglicht haben. Während meiner vierjährigen Tätigkeit an seinem Lehrstuhl hat er mit in vielfältiger Form Gelegenheit gegeben, an seiner wissenschaftlichen Arbeit teilzunehmen und an ihr zu lernen. Die auf Grund seiner Ermunterungen vorgenommene vertiefende Beschäftigung sowohl mit dem Umwelt- als auch mit dem Europarecht haben mich erst dazu bewogen, das Thema dieser Arbeit im gemeinsamen Raum dieser Rechtsgebiete anzulegen. Seinen Arbeitsgebieten folgend, ist diese Arbeit in einem Bereich zwischen dem deutschen Umweltrecht, dem europäischen (sekundären) Umweltrecht und dem Primärrecht der Europäischen Union angesiedelt. Die von ihm aufgebauten umweltrechtlichen Bibliotheken des Lehrstuhls sowie des Instituts für Deutsches und Europäisches Umweltrecht (IDEU) waren eine große Hilfe. In zahlreichen Gesprächen hat Herr Prof. Dr. Hans D. Jarass sensible Punkte der Arbeit diskutiert und diese damit entscheidend vorgebracht.

Nicht vergessen werden sollen an dieser Stelle die Kollegen und Studenten des Lehrstuhls und des Instituts, die ebenfalls zum Gelingen der Arbeit und zu einer angenehmen und konstruktiven Arbeitsatmosphäre beigetragen haben.

Mein Dank gilt auch Herrn Prof Dr. Knut Ipsen, der die Zweitbegutachtung der Dissertation innerhalb kürzester Zeit erledigt hat.

Daß diese Arbeit noch innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmens fertiggestellt werden konnte, ist allein auf äußeren Druck zurückzuführen. Als beschleunigende Faktoren sind hier zu nennen meine Ehefrau Gabi, die mir und der Arbeit sehr viel Geduld entgegenbringen mußte, sowie die Rechtsanwälte Hoffmann, Liebs & Partner in Düsseldorf, hier insbesondere Herr Rechtsanwalt Dipl. Ing. Klaus Fritsch.

Für die Ermöglichung von Studium und Ausbildung danke ich meinen Eltern, denen diese Arbeit gewidmet ist.

Die Veröffentlichung dieser Arbeit ist Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer als Herausgeber dieser Schriftenreihe sowie dem Verlag Duncker & Humblot zu verdanken. Für die Übernahme der Druckkosten gebührt den Rechtsanwälten Hoffmann, Liebs & Partner in Düsseldorf noch einmal großer Dank.

Düsseldorf, im März 1994

Michael Hoffmann

Inhalt

Erster Teil

Grundlagen des Rechts der grenzüberschreitenden Abfallverbringung

A.	Problemstellung	17
B.	Bedeutung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung	19
C.	Gesetzliche Regelungen.....	22
I.	Völkerrechtliche Regelungen	22
II.	Gemeinschaftsrechtliche Regelungen.....	26
1.	Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	26
2.	Regelungen des primären Gemeinschaftsrechts über grenzüberschreitende Verbringung von Abfall	27
3.	Sekundäres Gemeinschaftsrecht zur Regelung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfall.....	28
a)	Bedeutung sekundären Gemeinschaftsrechts	28
b)	Abfallrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft.....	29
c)	Die EG-Richtlinie über die grenzüberschreitende Verbringung von gefährlichen Abfällen	30
d)	Die EG-Abfallverbringungsverordnung vom 1.Februar 1993	31
aa)	Neue Regelungen des Rechts der grenzüberschreitenden Abfallverbringung	31
bb)	Systematik der Bestimmungen der EG-AbfVerbrV	33
cc)	Regelungen der grenzüberschreitenden Verbringung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.....	34
4.	Planungen der Europäischen Gemeinschaft für zukünftige Aktivitäten	35
IV.	Bundesgesetzliche Regelungen	36
1.	Das Abfallgesetz.....	36
2.	Die Abfallverbringungsverordnung	39
3.	Die Reststoffbestimmungs-Verordnung und die Abfallbestimmungs-Verordnung	40

4. Geplante Neuregelungen	41
D. Gang der Untersuchung.....	41

Zweiter Teil

Der Abfallbegriff als zentrales Steuerungselement zur Anwendung des Abfallrechts

A. Bedeutung des Abfallbegriffs	44
B. Der Abfallbegriff des Rechts der Europäischen Gemeinschaft	45
I. Der Abfallbegriff des Verbringungsrechts.....	45
1. Gefährliche Abfälle im Sinne der Verbringungsrichtlinie 84/631/EWG.....	45
2. Abfälle im Sinne der Abfallverbringungsverordnung der Europäischen Gemeinschaft.....	48
3. Definition von Abfall durch eine Richtlinie.....	48
II. Die einzelnen Merkmale des gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriffs.....	50
1. Stoffe oder Gegenstände.....	50
2. Die Stoffgruppen des Anhangs I.....	51
3. Subjektiver Abfallbegriff: Grundlagen.....	54
4. Der Entledigungswille des Abfallbesitzers.....	56
a) Auslegung nach dem Wortsinn des Begriffs "Entledigung"	56
b) Berücksichtigung der Funktion des subjektiven Abfallbe- griffs	59
c) Einschränkung nach dem Regelungszweck der Richtlinie.....	60
5. Objektiver Abfallbegriff.....	65
6. Bereichsausnahmen.....	69
C. Der Abfallbegriff der §§ 13 bis 13c AbfG	71
I. Grundlagen	71
II. Der subjektive Abfallbegriff	72
1. Der Entledigungsbegriff nach deutschem Recht	72
a) Der Entledigungsbegriff nach deutschem Verständnis	72
b) Kritische Ansätze.....	75
c) Verwertung von Reststoffen nach § 1a AbfG.....	77
2. Richtlinienkonforme Auslegung des deutschen Entledigungsbegrif- fes.....	78
a) Grundlagen der richtlinienkonformen Auslegung	78
b) Voraussetzungen richtlinienkonformer Auslegung.....	80
c) Anwendung auf den Entledigungsbegriff.....	82

	d) Zusammenfassung	86
III.	Der objektive Abfallbegriff	87
	1. Stellung innerhalb der Abfalldefinition	87
	2. Anwendbarkeit der Eigentumsregelungen des Bürgerlichen Rechts	88
	3. Besitz.....	90
	4. Abfallbeseitigung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit.....	90
	a) Ausgestaltung der eigentumsrechtlichen Position durch die Entledigungspflicht	90
	b) Der Begriff des Wohls der Allgemeinheit	92
	c) Bestimmung durch den Normzusammenhang	95
	5. Gesetzliche Erweiterungen des objektiven Abfallbegriffs.....	98
IV.	Bereichsausnahmen.....	99
D.	Der neue Abfallbegriff des Entwurfs zu einem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.....	100
	I. Reform des Abfallrechts	100
	II. Abfälle als Teilmenge der Rückstände nach § 3 Abs. 3 KrW-/ AbfGE	103
	III. Entfallen des subjektiven Abfallbegriffs?.....	104
	IV. Erweiterung des objektiven Abfallbegriffs?.....	109
E.	Richtlinienkonformität des deutschen Abfallbegriffs	110
	I. Äquivalenz der Abfallbegriffe	110
	II. Bedeutung der richtlinienkonformen Auslegung im nationalen und im Gemeinschaftsrecht	111
	III. Anforderungen des Gemeinschaftsrechts an die Richtlinienumsetzung	113
	1. Regelungsintensität der Richtlinie und Inhaltstreu des § 1 Abs. 1 AbfG	113
	2. Kongruenz des Anwendungsbereichs der verbringungsrechtlichen Regelungen	119
	IV. Richtlinienkonformität des Abfallbegriffs des Entwurfs zu einem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	120

Dritter Teil

**Der Anspruch des Abfallverbringers auf Erteilung der Verbringungsgenehmigung
und der Notifizierungsbestätigung**

A.	§ 13 Abs. 1 S. 2 AbfG als ermessensgewährende Norm.....	121
	I. Inhalt des durch § 13 Abs. 1 S. 2 AbfG vermittelten Ermessens	121
	1. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	121
	2. Systematik gesetzlicher Verbotsregelungen.....	125

	a)	Präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt	125
	b)	Repressive Verbote mit Dispensvorbehalt	126
	c)	Ausnahmefall: § 7 Abs. 2 AtG	127
	d)	Brauchbarkeit der dargestellten Abgrenzung.....	128
II.		Analyse der Ermessensgewährung in § 13 Abs. 1 S. 2 AbfG	129
	1.	Grenzen des gewährten Ermessens	129
	2.	Begrenzung durch das Wohl der Allgemeinheit.....	133
	a)	Der Begriff des Wohles der Allgemeinheit in § 13 Abs. 1 AbfG.....	133
	b)	Abfallplanerische Aspekte	136
	c)	Einbeziehung außenpolitischer Interessen	138
	d)	Besorgnis der Beeinträchtigung.....	140
	e)	Zusammenfassende Bewertung	141
III.		Einordnung des Genehmigungstatbestandes des § 13 Abs. 1 AbfG	142
B.		Übereinstimmung der nationalen Regelung mit den Anforderungen der Verbrin- gungsrichtlinie 84/631/EWG.....	144
	I.	Der Begriff des Ermessens im Recht der Europäischen Gemeinschaft.....	144
	II.	Ermessenseinräumung durch die Verbringungsrichtlinie	146
	1.	Gleichsetzung von Notifizierungsverfahren und Genehmigungsver- fahren	146
	2.	Das Einwandssystem der Verbringungsrichtlinie	149
	a)	Ermessensspielraum durch die Einwendungsmöglichkeit der zuständigen Behörde.....	149
	b)	Ermessensspielraum durch die einzelnen Einwendungstatbe- stände	152
III.		Umsetzung durch die Regelungen des § 13 Abs. 1 AbfG.....	154
	1.	Schutzgüter des Art. 4 Abs. 3 der Verbringungsrichtlinie	154
	a)	Voraussetzungen	154
	b)	Zu berücksichtigende Aspekte	155
	c)	EG-rechtskonforme Auslegung	157
	2.	Übereinstimmung mit anderen Vorschriften - Beeinträchtigung der gemeinschaftsvertraglichen Grundfreiheiten.....	158
	a)	Verstoß gegen Art. 30 EGV	158
	b)	Rechtfertigung des Eingriffs	160
	c)	Zusammenfassung.....	166
C.		Ermessenseinräumung durch die Regelungen der Abfallverbringungsverordnung der Europäischen Gemeinschaft vom 1. Februar 1993	167
	I.	Ermessensgewährung durch Art. 4 Abs. 3 EG-AbfVerbrV.....	167
	II.	Ablauf des Verfahrens nach der EG-Verbringungsverordnung	169
	III.	Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihrer nationalen Vorschriften	171

Inhalt	11
---------------	-----------

Vierter Teil

Zusammenfassung	173
------------------------	------------

Literatur	176
------------------------	------------

Abkürzungen

A	Registerzeichen
a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Orte
AbfBestV	Abfallbestimmungs-Verordnung (AbfBestV) vom 3. April 1990 (BGBl. I, S. 614)
AbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl. I, S. 1401, berichtigt S. 1501)
AbfVerbrV	Abfallverbringungs-Verordnung - AbfVerbrV vom 18. November 1988 (BGBl. I, S. 2126, Anlage berichtigt BGBl. I, S. 2418)
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtblatt der Europäischen Gemeinschaften, Ausgabe C: Mitteilungen und Bekanntmachungen; Ausgabe L: Rechtsvorschriften
Abs.	Absatz
AKP	Gemeinschaft von afrikanischen, karibischen und pazifischen Entwicklungsländern
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVölkR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG) in der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I, S. 1565)
BAnz	Bundesanzeiger
BauBG	Baugesetzbuch in der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I, S. 2253)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195)
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGBl. II	Bundesgesetzblatt Teil II
BGH	Bundesgerichtshof

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Bekanntmachung vom 14. April 1990 (BGBl. I, S. 880)
BMU	Bundesminister für Umweltschutz und Reaktorsicherheit
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvF	Registerzeichen des BVerfG für Normenkontrollanträge (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG)
BvG	Registerzeichen des BVerfG für Verfassungsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 84 Abs. 4 S. 2 GG)
BvL	Registerzeichen des BVerfG für konkrete Normenkontrollen (Art. 100 Abs. 1 GG)
BvR	Registerzeichen des BVerfG für Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a) und 4b) GG)
dass.	dasselbe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
Doc.	Document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-AbfVerbrV	Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. Nr. L 30 vom 6. Februar 1993, S. 1 ff.)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag in der Form des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (abgedr. bei <i>Geiger</i> , EG-Vertrag, Anhang 1)
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte

EuGVÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968 (BGBl. II, S. 774)
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EurLawRev	European Law Review
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. II, S. 759)
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende, folgende
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade vom 31. Oktober 1947
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung in der Bekanntmachung vom 1. Januar 1987 (BGBl. I, S. 425)
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Habil.	Habilitation
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
IPrax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
iwl	Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung e. V.
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
Kom	Kommission

KrW-/AbfGE	Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Förderung einer rückstandsarmen Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW/AbfG) vom 16. April 1993, BR-Drs. 245/93 (Gesetzentwurf)
mit weit. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
PaßG	Paßgesetz in der Bekanntmachung vom 19. April 1986 (BGBl. I, S. 537)
RestBestV	Reststoffbestimmungs-Verordnung (RestBestV) vom 3. April 1990 (BGBl. I, S. 631, berichtigt, S. 682)
Rem.	Remark
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S	Registerzeichen
S.	Satz, Seite
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
sog.	sogenannte, sogenanntes
Sp.	Spalte
StR	Registerzeichen des BGH für Revisionen in Strafsachen
TierKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz vom 2. September 1975 (BGBl. I, S. 2313)
Tz.	Textziffer
U	Registerzeichen für Berufungen in Zivilsachen
u. a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
Überbl.	Überblick

UNEP	United Nations Environmental Program
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
verb.	verbunden(e)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes vom 25. Mai 1976 (BGBl. I, S. 1253)
WaffG	Waffengesetz (WaffG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1976 (BGBl. I, S. 432)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz in der Bekanntmachung vom 23. September 1986 (BGBl. I, S. 1529)
wib	woche im bundestag
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
z. B.	zum Beispiel
ZR	Registerzeichen des BGH für Revisionen in Zivilsachen
zugl.	zugleich

In diesem Verzeichnis nicht aufgeführte Abkürzungen folgen dem Verzeichnis von *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin - New York, 1993.

Erster Teil
**Grundlagen des Rechts der
grenzüberschreitenden Abfallverbringung**

A. Problemstellung

Mit der dritten Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes¹ im Jahre 1985² hat der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 S. 1 den sogenannten Grundsatz der Abfallbeseitigung im Inland³ in das Gesetz aufgenommen und in diesem Zusammenhang auch die Regelungen über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfall - § 13 bis 13c AbfG - einer umfangreichen Änderung zugeführt. Existierte bis dato nur eine Regelung über den Import von Abfällen, unterwarf das Änderungsgesetz nunmehr auch den Export und den Transit von Abfällen einem Genehmigungserfordernis.⁴ Der Grundsatz in § 2 Abs. 1 S. 1 und die Normierungen der §§ 13 ff. AbfG greifen dabei ineinander: Nur soweit die letztgenannten Vorschriften es zulassen, soll ein räumliches Auseinanderfallen von Abfallentstehung und Abfallentsorgung über Staatsgrenzen hinweg möglich werden. Die §§ 13 ff. AbfG, insbesondere § 13 Abs. 1 AbfG mit seinem Genehmigungserfordernis und der den zuständigen Behörden eingeräumten Möglichkeit zur Erteilung oder Versagung derselben, stellen damit das verwaltungsrechtliche Instrumentarium zur Konkretisierung des erwähnten Prinzips bereit.

¹ Gesetz über die Beseitigung von Abfallstoffen vom 7. Juni 1972 (Abfallbeseitigungsgesetz - AbfG, BGBl. I, S. 873), davor zuletzt geändert durch das 2. Änderungsgesetz vom 4. März 1982 (BGBl. I, S. 281). Die damalige Bezeichnung des Gesetzes als "Abfallbeseitigungsgesetz" kennzeichnete das nicht sonderlich entwickelte, allgemeine Problembewußtsein. Erst mit der Neufassung im Jahre 1986 ist die Beseitigung des Abfalls aus dem Mittelpunkt der Abfallproblematik herausgerückt und der Begriff der Entsorgung (§ 2 Abs. 1 AbfG) als Oberbegriff für Verwertung und Ablagerung in den Vordergrund getreten.

² BGBl. I, S. 304.

³ Begriff zum Beispiel bei *Hösel/v. Lersner*, Recht der Abfallentsorgung, § 2 Abs. 1 AbfG (Nr. 1210) Rn. 3.

⁴ Zur Entwicklung der §§ 13 bis 13c AbfG vgl. die Darstellung bei *Hösel/v. Lersner*, Recht der Abfallentsorgung, § 13 AbfG (Nr. 1230), Rn. 1 f.

Diese Regelungen können in ein Spannungsfeld zu den durch den EG-Vertrag⁵ garantierten Grundfreiheiten des Dienstleistungs- und des Warenverkehrs (Art. 59 ff. bzw. 30 ff. EGV) geraten. Möglich sind dabei Konfliktfälle in zwei Richtungen: Einerseits dürfen die Vorschriften des nationalen Rechts nicht die vertraglich garantierten *Grundfreiheiten* des einzelnen verletzen. Dies können sie, wenn das nationale Recht Vorgaben setzt, die es Bürgern anderer Mitgliedstaaten verwehren, in der Bundesrepublik Deutschland abfallwirtschaftlich tätig zu werden. Andererseits müssen sich die Normen des deutschen Rechts an den Vorgaben messen lassen, die die Gemeinschaft durch die Schaffung *sekundären Gemeinschaftsrechts* gesetzt hat. Existieren Richtlinien, die den Mitgliedstaaten Vorgaben hinsichtlich der zu treffenden Regelungen machen, so sind die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung nicht mehr ganz unabhängig. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht wiederum an den Grundfreiheiten des EG-Vertrags messen lassen muß. Die verbringungsrechtlichen Regelungen des bundesdeutschen Abfallgesetzes haben denn auch bereits zu einer Stellungnahme der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* geführt, die die gemeinschaftsrechtlich unzureichenden Bestimmungen über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen rügt.⁶

Schwierigkeiten dieser Art scheinen symptomatisch zu sein für ein Rechtsgebiet, dem die Transnationalität seiner Bezüge immanent ist. Stets spielt die Abstimmung zwischen den verschiedenen Regelungsebenen des internationalen und des nationalen Rechts eine besondere Rolle.⁷ Dies wird erneut deutlich, wenn man die Versuche der gesetzgebenden Organe der Bundesrepublik Deutschland beobachtet, ihren Verpflichtungen zur Umsetzung internationaler Regelungen in das nationale Recht nachzukommen, wie beispielsweise das Basler Übereinkommen⁸ oder die sich aus systematischen Differenzen erge-

⁵ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. II, S. 766, ber. S. 1678 und BGBl. 1958 II, S. 64; zuletzt geändert durch den Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 einschließlich der Schlußakte und den Protokollen von Maastricht, abgedruckt bei *Geiger*, EG-Vertrag, Anhänge 1 bis 3.

⁶ Mit Gründen versehene Stellungnahme der *Kommission* an die Bundesrepublik Deutschland vom 25. September 1991; KOM (91) 1730 endg.; vgl. auch *Krieger*, Von deutschen Reststoffen und europäischen Abfällen, in: *Recht der Elektrizitätswirtschaft* 1991, S. 202 (205).

⁷ Siehe hierzu unten, Erster Teil, C I.

⁸ Vgl. unten, Erster Teil, C II sowie den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 304/93 (Gesetzentwurf).

benden Probleme, wie sie anlässlich des Inkrafttretens der EG-Abfallverbringungsverordnung⁹ deutlich geworden sind.

B. Bedeutung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung

Der Transport von Abfällen über die Staatsgrenzen hinweg ist dabei nicht nur in der allgemeinen Öffentlichkeit von Interesse, er stellt auch einen nicht unbedeutenden Bestandteil der deutschen Abfallwirtschaft dar. Erstmals wurde die breite Öffentlichkeit im Jahre 1972 auf die Problematik grenzüberschreitender Abfallverbringung durch Pressemitteilungen über Müllimporte aus den Niederlanden und der Schweiz aufmerksam.¹⁰ Nach dem Chemieunfall in Seveso/Italien wurden die hochgiftigen dioxinhaltigen Rückstände in Fässern unkontrolliert abtransportiert und verschwanden schließlich für etwa acht Monate, obwohl in ganz Europa intensiv nach ihnen gesucht wurde. Schließlich wurden sie in Frankreich wiedergefunden.¹¹

Knapp an Devisen errichtete die DDR in der Nähe von Lübeck die Deponie Schönberg, auf der ab 1981 nicht nur der Müll einiger Bundesländer, sondern darüber hinaus auch Abfall aus den Niederlanden, Österreich und Italien abgelagert wurde. Insbesondere in diesem Fall stellte sich die Frage, ob durch die Beschickung der Deponie nicht Gefahren innerhalb der Bundesrepublik entstehen könnten. Einen Fall besonderen Abfallexports betraf das Geschehen Wackersdorf - La Hague. Um den Widerstand gegen eine deutsche Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf zu umgehen, kündigten die deutschen Kraftwerksbetreiber an, ihren Atommüll künftig in La Hague behandeln zu lassen. Dies wiederum löste heftige Gegenreaktionen seitens der Kernkraftgegner aus. Umgekehrt verlangte die niedersächsische Landesregierung vom Bund eine Garantie dafür, daß im Schacht Konrad/Salzgitter des Atommüllendlagers in Gorleben ausschließlich deutscher Atommüll eingelagert werde. Der Streit um die Entsorgung des deutschen Atommülls schwebt bis heute und treibt mit der Einführung verschiedenster Formen der Zwi-

⁹ Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. Nr. L 30 vom 6. Februar 1993, S. 1 ff.); siehe auch unten, Erster Teil, C III 3 d).

¹⁰ *Hösel/v. Lersner*, Recht der Abfallbeseitigung, § 13 AbfG (Nr. 1230) Rn. 1.

¹¹ Vgl. dazu die Stellungnahme der *Bundesregierung* vom 22. April 1983, BT-Drs. 10/27.