

Schriften zum Umweltrecht

Band 113

Grundfragen der Abfallverwertung

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

Grundfragen der Abfallverwertung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 113

Grundfragen der Abfallverwertung

Von
Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frenz, Walter:

Grundfragen der Abfallverwertung / Walter Frenz. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 113)

ISBN 3-428-10574-5

Diese Studie wurde erstellt im Rahmen des Umweltforschungsplans
des Bundesministeriums für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
– Vorhaben 298 31 720/01 – im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA).

Die in der Studie geäußerten Ansichten müssen nicht mit denen von BMU/UBA
übereinstimmen. BMU/UBA übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit,
Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung
privater Rechte Dritter.

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-42810574-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung ist derzeit eines der umstrittensten Problemfelder des Abfallrechts. Dadurch drohen andere Themen aus dem Blick zu geraten. Ein sehr bedeutsames ist die Ausgestaltung der Verwertung. Das betrifft insbesondere die nähere Bestimmung der Begriffe „ordnungsgemäß“, „schadlos“ und „hochwertig“ sowie die Präzisierung der Verordnungsermächtigungen nach §§ 7 und 8 KrW-/AbfG. Problematisch ist seit jeher das Verhältnis von Anlagenzulassungs- und Abfallrecht. Ohne eindeutige Kontur ist auch die Abgrenzung zwischen Erzeuger und Besitzer nach § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG. Die Ausgestaltung der Verwertung hat letztlich auch Rückwirkungen auf die Abgrenzung zur Beseitigung. Existiert für die Verwertung ein hohe Standards sicherstellendes Entsorgungsregime, besteht keine umweltpolitische Rechtfertigung, Abfälle dem Beseitigungsregime zuzuordnen.

Die Studie „Rechtliche Grundsatzfragen der Auslegung der neuen abfallrechtlichen Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes“, die durch Mittel des Umweltforschungsplanes, FKZ: 298 31 720 01 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert und vom Umweltbundesamt vergeben wurde, liefert eine eingehende Auseinandersetzung mit den skizzierten Rechtsfragen. Sie wurde im Sommer 2000 abgeschlossen. Für ihre engagierte, gründliche und sachkundige Mitwirkung danke ich sehr herzlich Frau Sibylle Féaux de Lacroix. Herrn Kloepfer danke ich für die Aufnahme in die „Schriften zum Umweltrecht“, Herrn Simon für die Einreihung in sein Verlagsprogramm.

Aachen, im Mai 2001

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
-------------------------	----

Teil I

Anforderungen an die Verwertung	22
--	----

A. Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung	22
I. Abgrenzung zu anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften	22
1. Ende des Entsorgungsvorgangs als Grundlage	22
a) Ende und Bedeutung der Abfalleigenschaft	22
b) Gesetzliche Regelung	23
c) Der Wegfall des Entledigungstatbestandes	24
d) Abfalleigenschaft und Verwertungspflicht	24
e) Das Ende der Verwertung für die einzelnen Verwertungsformen .	25
2. Anforderungen aus anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die sich auf die anschließende Verwendung der aus Abfällen gewonnenen Stoffe beziehen	27
a) Beispiel: Bauprodukte	27
aa) Bauproduktengesetz	27
(1) Regelungsgehalt	27
(2) Konkurrenz zu anderen Rechtsvorschriften	29
(3) Fazit	32
bb) BauO NW	32
cc) VOB/C	33
b) Chemikalienrecht	34
aa) Chemikaliengesetz	35
bb) ChemVerbotsV und GefStoffV	36
c) Düngemittelrecht	38
aa) Regelungsgehalt	38
bb) Überschneidungen	40
cc) Unterschiedliche Anforderungen	41
dd) Düngung als Verwertung	42
ee) Überschreitung der guten fachlichen Praxis	43
d) Futtermittelrecht	44
e) Allgemeine Produktnormen	45
f) Brennstoffe und Treibstoffe	45

3.	Allgemeines Verhältnis zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz .	47
a)	Vorrang nur abfallspezifischer Vorschriften	47
b)	Anwendung auf Einzelfälle	48
4.	Überschneidungen von Anforderungen nach dem Ende des Entsorgungsvorgangs.....	49
II.	Abgrenzung der Ordnungsgemäßheit von der Schadlosigkeit	50
1.	§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG.....	51
2.	§ 5 Abs. 3 KrW-/AbfG.....	52
a)	Keine völlige Deckungsgleichheit.....	52
b)	Teilweise Überschneidung	52
c)	Problem einer bloßen Reservefunktion des Kriteriums der Schadlosigkeit.....	53
d)	Folgen	55
B.	Ordnungsgemäßheit der Verwertung (§ 5 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG).....	55
I.	Spezifisch abfallrechtliche Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwertung.....	55
1.	Ausdrückliche Anforderungen	55
2.	Weitere Anforderungen	57
II.	Anforderungen an die ordnungsgemäße Verwertung nach anderen Rechtsgebieten.....	60
1.	Anforderungen an die Verwertung von Bauabfällen	60
a)	Der Begriff der Bauabfälle und Anforderungen nach der TASI..	60
b)	Die Landesabfallgesetze	62
c)	Bauspezifische Regelungswerke	63
d)	Bundes-Immissionsschutzgesetz	63
e)	Sonstiges öffentliches Recht	64
aa)	StVO.....	64
bb)	Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften	65
cc)	Ergebnis.....	66
2.	Anforderungen an die Verwertung von Abfall im Bergbau	66
a)	Gesundheitsschutz-Bergverordnung und Gefahrstoffverordnung..	67
b)	§ 34 Abs. 2 WHG	67
C.	Schadlosigkeit der Verwertung (§ 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG)	70
I.	Erläuterung der Begriffe und Verhältnis zueinander	70
1.	Beschaffenheit der Abfälle	71
a)	Verbindung zu § 4 Abs. 3, 4 KrW-/AbfG.....	71
b)	Maßgeblicher Zeitpunkt	71
c)	Relevante Beschaffenheitsmerkmale	72
aa)	Zuordnung in Abgrenzung der anderen Merkmale des § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG.....	72
bb)	Relevanz der Schadstoffhaltigkeit und Gefährlichkeit	73
cc)	Keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf.....	74
2.	Ausmaß der Verunreinigung.....	74

a) Verunreinigung	74
aa) Komplementärfunktion zu § 4 Abs. 3, 4 KrW-/AbfG	74
bb) Folgen des Bezugs auf die Schadlosigkeit	75
b) Ausmaß	77
3. Art der Verwertung	77
4. Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit	78
a) Fehlende Definition in § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG	78
b) Meinungsstand zur Heranziehbarkeit der Beispiele nach § 10 Abs. 4 S. 2 KrW-/AbfG	79
aa) Direkte Anwendung	79
bb) Analoge Anwendung	79
cc) Nur Umweltschutzinteressen	79
dd) Schadlosigkeit gleich Umweltverträglichkeit	80
ee) Keine Heranziehbarkeit	80
c) Stellungnahme	81
aa) Heranziehbarkeit der Beispiele nach § 10 Abs. 4 S. 2 KrW-/AbfG	81
bb) Anpassung an die Erfordernisse der Verwertung?	82
5. Verhältnis der Begriffe untereinander	84
II. Verhältnis der „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“ zu dem Regelbeispiel (keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf)	85
1. Zur Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf	85
2. Das Verhältnis zum Gemeinwohl	86
a) Die Schadstoffanreicherung als Regelbeispiel	86
b) Modifikation zu § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG	87
3. Ergebnis	89
III. Reichweite der Prüfung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit	89
1. Zur Berücksichtigung von Risiken	89
2. Meinungsstand zur Einbeziehung des Verwertungsprodukts	90
a) Anforderung nur an das Verwertungsverfahren	92
b) Verwertungsart und Verwertungsprodukt	92
c) Abfallspezifische Gefährdungen	93
3. Auslegung	93
a) Die Gesetzesbegründung	93
b) Wortlaut	93
c) Zweck des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	94
d) Ergebnis der Auslegung	95
4. Das Problem des Entsorgungsrisikos	95
a) Abweichung vom klassischen Gefahrenbegriff	95
b) Der einzelne Verwertungsvorgang als Zäsur	96
c) Das Problem der Prognostizierbarkeit künftiger Entsorgungsmöglichkeiten	97

5. Verwendungsrisiko: nur abfallspezifische Gefahren	98
6. Risikorelevanz und relative Schadlosigkeit	98
IV. Gefahren und Risikoprognoze	100
1. Zukunftsbezogenheit des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ..	101
a) Ausfluß der Entwicklung des Abfallrechts und der Verbindung zur Umweltstaatszielbestimmung	101
b) Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung durch eine Kreis- laufwirtschaft	102
c) Anhaltspunkte im Gesetz selbst.....	103
2. Gefahrenvorsorge	104
3. Risikovorsorge.....	105
4. Anforderungen an die Prognose.....	107
D. Hochwertigkeit der Verwertung (§ 5 Abs. 2 S. 3 KrW-/AbfG)	109
I. Klärung der Begriffe „Hochwertigkeit“ und „anzustreben“	110
1. „Hochwertigkeit“	110
a) Genetische Auslegung.....	110
b) Systematische Grundbedingungen.....	111
aa) Stoffliche und energetische Verwertung	111
bb) Notwendigkeit eines Vergleichs.....	112
cc) Nur unmittelbar oder auch mittelbar hochwertig?	114
c) Bedeutung von Art und Beschaffenheit des Abfalls	114
d) Schonung der natürlichen Ressourcen	115
aa) Ansatz	115
bb) Konkretisierung durch § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG	116
cc) Konsequenzen.....	118
e) Das Problem der Erhaltung privater Spielräume nach dem Ko- operationsprinzip	119
2. „Anzustreben“	120
a) Meinungsstand zur Verbindlichkeit der Hochwertigkeitsforde- rung.....	120
aa) Bloßer Strebsamkeitsappell	120
bb) Rechtspflicht.....	120
cc) Rechtsprechung.....	121
b) Anhaltspunkte aus der Bedeutung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.....	122
c) § 5 Abs. 2 S. 3 KrW-/AbfG als Grundlage eines Konzeptionsge- bots.....	122
aa) Problemstellung	122
bb) Die Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.....	123
cc) Rechtsprechung.....	125
dd) Ergebnis.....	126
d) Zu einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung und Verwal- tungsvorschriften	126

II. Reichweite der Pflichten und Durchsetzungsmöglichkeiten der zuständigen Behörden.....	128
III. Bezug der Hochwertigkeit der Verwertung zu anderen abfallrechtlichen Anforderungen.....	128
1. „Ordnungsgemäß“.....	128
2. „Schadlos“.....	129
3. „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“.....	130
4. „Besser umweltverträgliche Verwertungsart“.....	131
E. Resümee am Beispiel von Bauschuttabfällen und des Bergversatzes	131

Teil 2

Sonstige Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Verwertung

134

A. Reichweite der Verordnungsermächtigungen in § 7 KrW-/AbfG zur Konkretisierung der Anforderungen nach § 5 KrW-/AbfG	134
I. Zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 KrW-/AbfG.....	134
1. Abfälle zur Verwertung.....	134
2. Pflichten nach § 5 KrW-/AbfG.....	135
3. Erforderlichkeit.....	136
a) Abschließende Aufzählung.....	136
b) Enge oder weite Auslegung.....	137
c) Regelungspflicht.....	138
II. Einbindungsbeschränkung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG.....	139
1. Voraussetzungen.....	139
a) Einbinden oder Verbleiben.....	139
b) In Erzeugnissen.....	140
c) Beschränken.....	141
d) Bestimmte Abfälle.....	141
e) Nach Art, Beschaffenheit und Inhaltsstoffen.....	141
2. Anforderungen auch an eine hochwertige Verwertung?.....	142
III. Verkehrsbeschränkungen nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 KrW-/AbfG.....	143
1. Tatbestand.....	143
a) Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit.....	143
b) Art, Beschaffenheit oder Menge.....	145
2. Rechtsfolge.....	146
a) Verkehrsbeschränkung und Verkehrsverbot.....	146
b) Herkunftsbereich, Anfallstelle oder Ausgangsprodukt.....	146
c) Menge, Beschaffenheit, Zweck.....	147
3. Ein hochwertiger Verwertungszweck?.....	147
IV. § 7 Abs. 2 KrW-/AbfG.....	147
1. Anwendungsbereich.....	147

a)	Der Bergversatz als Verwertungsart	148
b)	Einsatz des Abfalls in Bergbaubetrieben	148
c)	Aus bergtechnischen oder bergsicherheitlichen Gründen oder zur Wiedernutzbarmachung	149
2.	Stoffliche Anforderungen nach Abs. 1	149
3.	Hochwertigkeit des Bergversatzes?	149
V.	Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung	150
1.	Ausdrückliche Zuordnung möglich?	150
2.	Faktischer Ausschluß von Verwertungsverfahren	151
B.	Auslegung des § 8 Abs. 2 S. 2 KrW-/AbfG, insbesondere Klärung des Verhältnisses zum Düngemittelrecht	152
I.	Begriff des Wirtschaftsdüngers	152
1.	Abgrenzung zum Sekundärrohstoffdünger	152
2.	Abfalleigenschaft	153
a)	Immer Produkt	153
b)	Abfallbegriff unerheblich	153
c)	Immer Abfall	154
d)	§ 3 Abs. 1 S. 1 KrW-/AbfG	154
e)	Stellungnahme	154
3.	Verwertung	155
a)	Düngung als Beseitigung	155
b)	Hauptzweckklausel	156
4.	Ergebnis	157
II.	Sperrung der Ordnungsgebung?	157
1.	Das Maß der guten fachlichen Praxis	157
2.	Überschreitung	158
3.	Ergebnis	159
C.	Schnittstellenproblematik des § 9 KrW-/AbfG	159
I.	Verhältnis von Satz 1 zu den Sätzen 2 und 3	159
1.	Anlagenbezogene Anforderungen nach § 9 S. 1 KrW-/AbfG	159
a)	Genehmigungsbedürftige Anlagen	159
b)	Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	160
2.	Stoffbezogene Anforderungen nach § 9 S. 2 und 3 KrW-/AbfG	161
3.	Ergebnis	163
II.	„Stoffbezogene Anforderungen“ nach den KrW-/AbfG	163
1.	Ausgangslage	163
2.	Anhaltspunkte aus § 9 S. 3 KrW-/AbfG	164
3.	Anhaltspunkte aus der Konzeption des KrW-/AbfG	164
4.	Anhaltspunkte aus der Abgrenzung zu § 9 S. 1 KrW-/AbfG	165
III.	„Anlageninterne Verwertung“ in Abgrenzung zur „anlageninternen Kreislaufführung“ nach § 4 Abs. 2 KrW-/AbfG	166
1.	Unterscheidung	166

2. Anlageninterne Kreislaufführung nach § 4 Abs. 2 KrW-/AbfG als Vermeidungsmaßnahme	167
a) Kein Anfall von Abfall	167
b) Kreislaufführung	167
c) Folgen	168
3. Anlageninterne Verwertung nach § 9 S. 3 KrW-/AbfG als Verwertungsmaßnahme	168
a) Abfallverwertung	168
b) Interne und externe Verwertung	169
c) Folgen	169
4. Ergebnis	169
D. Erzeuger oder Besitzer von Abfällen nach §§ 5 Abs. 2, 11 Abs. 1 KrW-/AbfG und weiteren Rechtsvorschriften	170
I. Verpflichtete und Dauer der Verpflichtung	170
1. Abfallerzeuger	170
a) Grundstruktur der Erzeugerdefinition in § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG	170
b) Person, durch deren Tätigkeit Abfälle angefallen sind	172
aa) Abgrenzung von § 3 Abs. 5 Alt. 1 KrW-/AbfG von der Alt. 2	172
bb) Abgleich mit § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG	174
cc) Effektivität der Gefahrenabwehr und Übernahme zivilrechtlicher Wertungen	174
dd) Störerbestimmung nach polizeirechtlichen Wertungen	176
(1) Notwendigkeit wertender Betrachtung	176
(2) Entscheidung über die Entstehung von Abfall	177
(3) Entsorgungsverantwortung als Fortsetzung eigentumsrechtlicher Verantwortung	177
(4) Auswahl eines beauftragten Unternehmens durch den Eigentümer	178
(5) Gesamtbewertung	178
ee) Anhaltspunkte aus dem Verursacherprinzip	179
ff) Anwendungsbereich für beauftragte Unternehmen und Subunternehmen im einzelnen	180
c) Personen, die eine Veränderung der Natur oder Zusammensetzung der Abfälle bewirkende Behandlungen vorgenommen haben	180
aa) Relevante Behandlungen	180
bb) Keine Beherrschung der Behandlung von Abfällen durch den Auftraggeber	181
cc) Subunternehmerfälle	182
d) Mögliche Abfallerzeugereigenschaft mehrerer Personen	183
2. Abfallbesitzer	185
a) Rechtsprechung	185
b) Unterschiede zum Zivilrecht	186

c) Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft.....	188
3. Das Ende der Pflichtenstellung	189
II. Inanspruchnahme bei mehreren Entsorgungspflichtigen	190
1. Mögliche gleichzeitige Verantwortung mehrerer	191
a) Bedeutung des „oder“ in §§ 5 Abs. 2, 11 Abs. 1, 13 Abs. 1 KrW-/AbfG.....	191
b) Anhaltspunkte aus § 26 KrW-/AbfG	191
c) Normzweck	192
d) Verursacherprinzip	195
e) Verhältnismäßigkeit	195
2. Haftung nur pro rata?.....	197
3. Kriterien für die Inanspruchnahme	197
III. Ausgleich zwischen den Entsorgungspflichtigen bei behördlicher Inan- spruchnahme einzelner.....	198
1. § 426 BGB.....	199
2. GoA.....	201
3. § 812 BGB.....	203
4. Landesrecht	204
IV. Zusammenfassung insbesondere im Hinblick auf Bauabfälle und Kfz- Werkstätten.....	204
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	207
Summary of the basic findings	211
Literaturverzeichnis	214
Stichwortverzeichnis	224

Einführung

Während die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung jüngst insbesondere im Hinblick auf Mischabfälle¹ ins Blickfeld rückte,² bleibt die Ausgestaltung der stofflichen Verwertung weitgehend im Dunkeln. Dies gilt insbesondere für die grundlegenden Anforderungen in der Basisnorm des § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG. Vor allem die dort geregelten Grundfragen gilt es daher näher zu untersuchen, ebenso die Qualifizierung und Ausgestaltung der Hochwertigkeit nach § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG. Darauf bauen dann die Verordnungsermächtigungen in § 7 KrW-/AbfG und die sachgebietsspezifischen Festlegungen in §§ 8, 9 KrW-/AbfG erst auf, ebenso die Verteilung abfallrechtlicher Pflichten zwischen verschiedenen Erzeugern und Besitzern. Von dem sich ergebenden Gesamtsystem hängt dann ab, ob das im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vorgegebene Verwertungskonzept taugt und ein immer wieder vorgebrachtes Bedürfnis nach einer Ausweitung des Bereichs der Beseitigungsabfälle besteht. Das ist umso weniger der Fall, je höher die Standards des Verwertungsregimes sind.

§ 5 KrW-/AbfG ist von anderen Vorschriften des öffentlichen Rechts und dabei insbesondere von Produktvorschriften, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein können, abzugrenzen. Danach ist die ordnungsgemäße von der schadlosen Verwertung zu scheiden. Die Grenzziehung zwischen Anforderungen aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu Vorgaben aus anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften für die Verwendung sekundärer Rohstoffe kann auch nicht losgelöst von der Frage erfolgen, wann ein Entsorgungsvorgang zu Ende ist. Auch insoweit besteht Unsicherheit und

¹ Aus der Rspr. BVerwG, DVBl. 2000, 1356; bereits OVG Lüneburg, NVwZ 1998, 1202 (1203); OVG Münster, NVwZ 1998, 1207 (1209); OVG Koblenz, UPR 1998, 240-Ls.; VGH München, NVwZ 1998, 1205 (1205); restriktiver noch VG Sigmaringen, NVwZ 1998, 429 (431); VG Regensburg, NVwZ 1998, 431 (432); offener dagegen schon VG Düsseldorf, NVwZ-RR 1997, 347 (347 f.).

² Generell siehe etwa Bund-Länder-AG, Abfallbegriff, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem KrW-/AbfG, Stand 6.11.1997; *Dolde/Vetter*, Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem KrW-/AbfG; *dies.*, NVwZ 1997, 937 ff.; *Fluck*, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 96 ff.; *Frenz*, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 19 ff.; *Kunig*, in: *ders./Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 20 ff.; *von Lersner/Wendenburg*, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 18 ff.; *Schink*, *VerwArch.* 88 (1997), 230 (250 ff.); *Weidemann*, in: *Brandt/Ruchay/Weidemann*, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 81 ff.; *ders.*, NVwZ 1998, 258 ff.

ein großer Klärungsbedarf in der Praxis. Freilich ist im Rahmen der Fragestellung zu beachten, daß sich die Schadlosigkeit gem. § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG auch auf die Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf bezieht, so daß sich nach dem Ende des Entsorgungsvorgangs Überschneidungen von Anforderungen aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergeben können. Die Untersuchung im einzelnen soll anhand praktisch bedeutsamer Beispiele erfolgen. Ein Gebiet, in dem ein besonderer Konflikt auftaucht und europarechtliche Regelungen mit hereinspielen, ist die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Bauprodukten. Neben den darauf bezogenen Vorschriften bedarf es einer Durchforstung weiterer in anderen Gebieten einschlägiger Vorschriften wie dem Chemikaliengesetz. Bei der Abgrenzung der Ordnungsgemäßheit von der Prüfung der Schadlosigkeit der Verwertung bedarf es einer Untersuchung der in § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG aufgestellten Definitionen. Die inhaltliche Offenheit des Begriffs der „Ordnungsgemäßheit“ steht der Schadlosigkeit mit normativ festgelegtem Gehalt gegenüber. Bereits auf der Basis einer vorläufigen Abgrenzung kann dann untersucht werden, inwieweit die Schadlosigkeit über die Prüfung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften im Rahmen der Ordnungsgemäßheit abgedeckt werden kann. Trotz der Unterscheidung in § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG spricht für die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen „Abschichtung“ der Prüfung der Schadlosigkeit die inhaltliche Offenheit der Ordnungsgemäßheit; diese kann auch öffentlich-rechtliche Vorschriften einschließen, die Anforderungen an die Schadlosigkeit stellen. Für die Frage, ob eine davon verschiedene Schadlosigkeitsprüfung noch erforderlich ist, bedarf es eines tieferen Eindringens in die untersuchten Regelwerke, um die Übereinstimmung ihres Zwecks mit dem des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vor allem in Gestalt einer umweltgerechten Entsorgung und damit einer Begegnung der abfallspezifischen Gefahren festzustellen. Insbesondere dann kommt eine Übernahme von Prüfungsergebnissen in Betracht. Im Anschluß an die bereits vorstehend gefundenen Ergebnisse werden näher die Ordnungsgemäßheit und die Schadlosigkeit der Verwertung anhand der Regelung des § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG spezifiziert. Es bietet sich an, diesen Fragenkomplex anhand eines aktuellen und vielschichtigen Beispiels zu untersuchen, nämlich der Abfallverwertung im Bergbau.

Es stellt sich das Problem, daß über die Grundanforderungen des § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG für die stoffliche Verwertung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz keine spezifischen Anforderungen an die Ordnungsgemäßheit festgelegt sind und § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG auf andere Vorschriften verweist. § 21 KrW-/AbfG sieht freilich die Möglichkeit von Anordnungen im Einzelfall vor, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlich sind. Von daher stellt sich die Frage, ob im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nicht doch bestimmte abfallrechtliche Anforderungen an die ordnungsge-

maße Verwertung vorausgesetzt werden. Können solche aus dem in § 1 KrW-/AbfG festgelegten Zweck des Gesetzes der Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen abgeleitet werden? Oder ist dieser Zweck bereits mit § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG ausreichend konkretisiert? Inwieweit vertragen sich aus diesem Zweck und der Ermächtigung des § 21 KrW-/AbfG abgeleitete Anforderungen mit dem Bestimmtheitsgebot? Anhand der Untersuchung des Beispiels der Abfallverwertung im Bergbau lassen sich die Anforderungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz und Vorschriften der Gefahrstoffverordnung sowie des Arbeitsschutzes herausarbeiten.

Bei der Erläuterung von „Beschaffenheit der Abfälle“ und „Ausmaß der Verunreinigungen“ im Rahmen der Schadlosigkeit der Verwertung wird zunächst an die Begrifflichkeit des die Verwertung von der Beseitigung abgrenzenden § 4 KrW-/AbfG angeknüpft, der explizit die im einzelnen Abfall bestehenden Verunreinigungen berücksichtigt. Auch für § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG stellen sich die insbesondere im Rahmen von § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG diskutierten Fragen: Ist die Vermischung eine Verunreinigung? Ist für die Beschaffenheit die einzelne Abfallfraktion oder die Abfallgesamtheit maßgeblich?

„Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“ werden näher definiert im Rahmen der Beseitigung in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG. Es stellt sich die Frage, inwieweit hier eine Anknüpfung möglich und ggf. eine Modifikation für die Gegebenheiten der Verwertung erforderlich ist. Zu klären gilt, inwieweit aufgrund der Voranstellung dreier Begriffe in § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG nur bestimmte Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit erfaßt werden. Sind nur im Hinblick auf diese drei Tatbestandsmerkmale Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit auszuschließen oder generell, also nicht auf bestimmte Determinanten verengt? Wie ist das Verhältnis der „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“ zu dem Regelbeispiel „keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf“? Handelt es sich bei diesem Regelbeispiel nur um einen Ausdruck des bislang gewonnenen Gehaltes von „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“, oder bildet dieses Regelbeispiel eine Erweiterung? Für die erste Sicht spricht die Formulierung „insbesondere“. Zudem liegt eine Verschiebung des Akzentes von „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit“ nach § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG gegenüber § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG dadurch vor, daß diese nicht zu erwarten sein dürfen. Daran zeigt sich ein Zukunftsbezug, der zwar auch in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG anerkannt ist,³ gleichwohl möglicherweise durch die Formulierung „keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf“ besonders betont und spezifiziert wird. Bei

³ Etwa Frenz, KrW-/AbfG, § 10 Rn. 14 f. m. w. N.