

# **ABFALLRECHT**

## **GRUNDZÜGE**

Umweltschutzrecht

VWA - Verwaltungsrecht

uni.skript.*passau*

## Schrifttum

### Allgemeine Darstellungen und Kommentare zum KrW-/AbfG

- Bender, Bernd / Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger* Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts; Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht in Kapitel 12, S. 597 – 684, 4. Aufl., Heidelberg 2000  
31 PN 794 B 458 (4)
- Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger / Voßkuhle, Andreas* 5. Aufl. 2003 (in der Bibliothek nicht vorhanden)
- Bünemann, Agnes / Menke-Glückert, Peter / Rachut, Gunda* Der neue Kreislauf in der Wirtschaft; Praxis-hilfen zum Kreislaufwirtschafts- und Abfall-gesetz einschließlich seines untergesetzlichen Regelwerkes; Bonn 1997  
00 PN 806 B 928
- Fluck, Jürgen* Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz; Text-sammlung mit Einführung und Begriffserläu-terungen, Heidelberg 1996  
00 PN 806 F 646
- Frenz, Walter* KrW-/AbfG-Kommentar, 3. Aufl., Köln 2002  
31 PN 806 F 879 (3)
- Fritsch, Klaus* Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallge-setz; Aktuelles Recht für Praktiker;  
München 1996  
31 PN 806 F 919
- Hösel, Gottfried / von Lersner, Heinrich / Wendenburg, Helge* Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der Europäischen Union; Lose-blattkommentar, Bd. 1, Stand: August 2006, Berlin  
31 PN 806 H 695-1
- Kloepfer, Michael* Umweltrecht, § 20 Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, S. 1711 - 1847; zu Altlasten S. 1036, 1081 – 1093, 3. Aufl., München 2004  
31 PN 794 K 66 (3)

- von Köller, Henning* Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz; Textausgabe mit Erläuterungen, 2. Aufl., Berlin 1996  
31 PN 806 K 77 K 9 (2)  
3. Aufl. 2003 (in der Bibliothek nicht vorhanden)
- Kotulla, Michael* Umweltrecht, 9. Teil, S. 147 – 159, Stuttgart/München 2001  
31 PN 794 K 87  
3. Aufl. 2006 (in der Bibliothek nicht erhältlich)
- Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav (Begr.)* Umweltrecht, Band III (Sonstiges Umweltrecht) Loseblatt-Kommentar, 48. EL, Stand: April 2006, 6. Abschnitt: Abfallrecht (Bearbeiter *Beckmann / Kersting*), München  
31 PN 794 L 257-3
- Oberrath, Jörg-Dieter / Hahn, Oliver / Schomerus, Thomas* Kompendium Umweltrecht: ein Leitfaden für Studium und Praxis; Das Recht der Abfallentsorgung, S. 244 - 293, 2. Aufl., Stuttgart 2000  
31 PN 794 012 (2)  
3. Aufl. 2003 (in der Bibliothek nicht erhältlich)
- Peters, Heinz-Joachim* Umweltrecht, Kapitel 13: Abfallrecht, S. 254 - 277, Stuttgart, 3. Aufl. 2005  
31 PN 796 P 481 (3)
- Queitsch, Peter* Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz- systematische Darstellung zum KrW-/AbfG mit ergänzenden Vorschriften, 2. Aufl., Köln 1999  
31 PN 806 Q 3 K 92 (2)
- Queitsch, Peter* Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) in der kommunalen Praxis, Bonn 1999  
31 PN 806 Q 3 K 9
- Rockholz, Armin (IHK / DIHT)* Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Meckenheim 1996  
00 PN 806 R 682
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.); Bearbeiter: Breuer, Rüdiger* Besonderes Verwaltungsrecht, Umweltschutzrecht, S. 556 - 734; zum Abfallrecht S. 716 - 734; Berlin, 13. Aufl. 2005  
31 PN 280 B 556 (13)

*Schmidt, Reiner / Kahl, Wolfgang*

Umweltrecht;  
§ 5 Recht der Abfallwirtschaft, S. 178 - 227  
7. Aufl., München 2006  
31 PN 794 S 353 (7)

*ders. (Hrsg.);  
Bearbeiter: Peine, Franz-Joseph*

Öffentliches Wirtschaftsrecht Bd. 2  
§ 13 Recht der Abfallwirtschaft, S. 371 - 483,  
Berlin 1996  
31 PN 744 S 353 – 2,2

*Storm, Peter-Christoph*

Umweltrecht- Einführung, § 23 KrW-/AbfG,  
S. 152 - 168, 8. Aufl., Berlin 2006  
31 PN 794 S 885 (8)

*Wagner, Karl*

Abfall und Kreislaufwirtschaft, Erläuterungen  
zu deutschen und europäischen Regelwerken,  
Düsseldorf 1995  
00 PN 806 W 133

*Wolf, Joachim*

Umweltrecht, München 2002, § 25,  
S. 639 – 682  
31 PN 794 W 854

**In der Bibliothek sind folgende Kommentare zum KrWAbfG nicht vorhanden:**

- Birn (Hrsg.)* KrW-/AbfG-Loseblatt-Kommentar  
Augsburg, 55. EL, Stand: Juni 2006
- Fluck, Jürgen* KrW-/AbfG-Loseblatt-Kommentar  
Heidelberg, 65. EL, Stand: Juni 2006
- Jarass / Ruchay / Weidemann* KrW-/AbfG-Loseblatt-Kommentar  
München 2004, 18. EL, Stand: 01. Mai 2006;  
19. EL, Stand: 01. September 2006 vorauss.  
November 2006
- Kunig, Philip / Paetow, Stefan /  
Versteyl, Ludger-Anselm* KrW-ABfG-Kommentar  
München 2003, 2. Aufl.

**Textsammlungen**

- Fluck, Jürgen* Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz; Text-  
sammlung mit Einführung und Begriffserläu-  
terungen, Heidelberg 1996  
00 PN 806 F 646
- Beckmann, Martin* Abfallrecht (Kreislaufwirtschafts- und Abfall-  
gesetz mit Verordnungen Abfallverbringungs-  
recht, München 2005, 10. Aufl.  
11. Aufl. vorauss. Dezember 2006
- Peters, Heinz-Joachim / Pinter, Jürgen* Schwerpunkt Kreislaufwirtschafts- und Ab-  
fallrecht, Baden-Baden 1997  
31 PN 806 P 481
- Storm, Peter-Christoph* Umweltrecht, 17. Aufl. 2005  
Beck/dtv  
18. Aufl. 2007 vorauss. November 2006

**Allgemeine Darstellungen und Kommentare zum Abfallgesetz `86**

- Achterberg, Norbert / Püttner, Gunter (Hrsg.)* Besonderes Verwaltungsrecht Band II  
*Bearbeiter: Kloepfer, Michael* Umweltrecht S. 567 - 717; zum AbfG S. 675 - 684, Heidelberg 1992  
00 PN 280 A 179-2
- Dreyhaupt, Franz-Joseph / Peine, Franz-Joseph / Wittkämper, Gerhard W.* Umwelthandwörterbuch  
Abfallrecht S. 329 - 335 (*Peine*), Berlin 1992  
31 PN 794 D 778
- Hoppe, Werner / Beckmann, Martin* Umweltrecht  
§ 28 Recht der Abfallentsorgung S. 468 - 501  
München 1989  
00 PN 794 H 798
- Hoschützky, Arnold / Kreft, Hans-Jürgen u.a.* Recht der Abfallwirtschaft - Kommentar zum  
Abfallgesetz; Loseblattkommentar, Stand:  
April 1993, Köln  
31 PN 806 H 825-1
- Ketteler, Gerd / Kippels, Kurt* Umweltrecht - eine Einführung in die Grund-  
lagen unter besonderer Berücksichtigung des  
Wasser-, Immissionsschutz-, Abfall- und Na-  
turschutzrechts  
2. Abschnitt: Abfallrecht, S. 160 - 207  
Köln 1988  
31 PN 794 K 43
- Kunig, Philip / Schwermer, Gerfried / Ver-  
steyl, Ludger-Anselm* Abfallgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München  
1992  
31 PN 806 K 96 (2)
- Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.)* Umweltrecht durch kommunales Satzungs-  
recht - Bauleitplanung, Abfall, Abwasser,  
Abgaben, Baumschutz, Berlin 1993  
00 PN 797 L 948
- Prümm, Hans-Paul* Umweltschutzrecht  
§ 19 Abfallschutzrecht, S. 235 - 273  
Frankfurt a.M. 1989  
31 PN 794 P 971
- Steiner, Udo (Hrsg.)* *Bearbeiter: Arndt, Hans-  
Wolfgang* Besonderes Verwaltungsrecht,  
Umweltrecht, S. 849 - 951; zum Abfallrecht  
S. 929 - 941, 5. Aufl. Heidelberg 1995  
00 PN 280 A 747 (5)

*von Kimminich / von Lersner / Storm (Hrsg.)* Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR)  
Abfallgesetz S. 7 - 21 (*von Lersner*), 2. Aufl.  
Berlin 1994  
31 PN 794 K 49

### **Darstellungen zum europäischen Abfallrecht**

*Dieckmann, Martin* Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994  
31 PS 3906 D 559

*Epiney, Astrid* Umweltrecht in der Europäischen Union  
Abfallrecht, S. 272 - 284, Köln/München  
2005  
31 PS 3905 E 64 (2)

*Frenz, Walter* Europäisches Umweltrecht  
Abfallrecht, S. 94 – 118, München 1997  
31 PS 3905 F 879

### **Zeitschriften zum Umweltrecht**

NuR - Natur und Recht

UPR - Umwelt- und Planungsrecht

ZfW - Zeitschrift für Wasserrecht

im Übrigen die nichtspezifisch umweltrechtlichen Zeitschriften:

BayVBl.; Der Landkreis; Der Städtetag; DVBl.; GewerbeArchiv; JA; JR; Jura; JZ; NJW;  
NVwZ; Städte- und Gemeinderat.

## Gliederung

<b>I.</b>	<b>EINFÜHRUNG .....</b>	<b>11</b>
1.	<b>Rechtsentwicklung im Abfallrecht / Entstehungsgeschichte des KrW-/AbfG .....</b>	<b>11</b>
	a) Rechtsentwicklung bis 1972 .....	11
	b) Das Abfallgesetz (AbfG) 1972 .....	11
	c) Das Abfallgesetz (AbfG) 1986 .....	13
	aa) Reformbestrebungen bis zum AbfG 1986 .....	13
	bb) Wesentliche Inhalte / Grundzüge des AbfG 1986 .....	13
	cc) Probleme / Fälle zum Anwendungsbereich des AbfG 1986 .....	15
2.	<b>Rechtstatsachen .....</b>	<b>16</b>
<b>II.</b>	<b>RECHTSQUELLEN .....</b>	<b>17</b>
1.	<b>Grundgesetz .....</b>	<b>17</b>
2.	<b>Bundesrecht .....</b>	<b>18</b>
3.	<b>Landesrecht .....</b>	<b>19</b>
4.	<b>Rechtsprechung .....</b>	<b>19</b>
5.	<b>Kommunales Recht .....</b>	<b>20</b>
6.	<b>Europarecht .....</b>	<b>23</b>
<b>III.</b>	<b>DAS KRW-/ABFG .....</b>	<b>25</b>
1.	<b>Erster Teil. Allgemeine Vorschriften .....</b>	<b>25</b>
	a) Der Zweck des Gesetzes .....	25
	b) Das Regulationssystem .....	25
	c) Die „Instrumente“ des KrW-/AbfG .....	29
	d) Der Anwendungsbereich des KrW-/AbfG .....	29
	aa) Europarechtlicher Abfallbegriff .....	29
	bb) Abfallbegriffe des KrW-/AbfG .....	29
	cc) Rechtsprechung .....	34
2.	<b>Verhältnis des KrW-/AbfG zu anderen Rechtsgebieten .....</b>	<b>34</b>
	a) Kommunalrecht .....	34
	b) Allgemeines Polizeirecht .....	34
	c) (Weiteres) Umweltschutzrecht .....	34
	aa) BImSchG .....	34
	bb) BodenschutzG .....	34
	cc) TierkörperbeseitigungsG .....	35
3.	<b>Zweiter Teil. Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen sowie der Entsorgungsträger .....</b>	<b>35</b>
	a) Überblick über §§ 4 - 22 .....	35
	b) Die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft .....	36
	c) Die Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft .....	36
	d) Die Grundsätze der Abfallbeseitigung .....	36
	e) Die Grundpflichten der Abfallbeseitigung .....	36
4.	<b>Kreislaufwirtschaft .....</b>	<b>36</b>
	a) Abfallvermeidung .....	36
	aa) Bundesrecht .....	37
	(1) Immissionsschutzrechtliche Abfallvermeidungspflicht .....	37
	(2) Abfallvermeidung nach Maßgabe von Rechtsverordnungen .....	37

bb)	Landesrecht .....	38
cc)	Kommunalrecht .....	38
b)	Abfallverringerung .....	38
c)	Abfallverwertung .....	39
<b>5.</b>	<b>Abfallbeseitigung .....</b>	<b>40</b>
a)	Begriff der Abfallbeseitigung .....	40
b)	Die Beseitigungspflicht .....	40
aa)	Abfallerzeuger und Abfallbeseitiger .....	40
bb)	Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Beseitigungspflichtige .....	41
(1)	Überlassungspflicht an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger .....	41
(2)	Das Entfallen der Überlassungspflicht (an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger) .....	41
(3)	Das „Duale System Deutschland“ .....	41
(4)	Landesrechtliche Sonderregelungen für die Sonderabfallentsorgung .....	41
cc)	Die Beauftragung „Dritter“ .....	41
(1)	Dritte als „Erfüllungsgehilfe“ .....	41
(2)	Dritte als „Beliehene“ .....	41
dd)	Die Beauftragung von Verbänden .....	42
(1)	Verbände als Erfüllungsgehilfe .....	42
(2)	Verbände als Inhaber der Entsorgungspflicht .....	42
ee)	Die Beauftragung von Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft .....	42
(1)	als Erfüllungsgehilfe .....	42
(2)	als Inhaber der Entsorgungspflicht .....	42
c)	Modalitäten der Beseitigung .....	42
aa)	Beseitigung im Inland oder Ausland .....	42
bb)	Anlagenzwang .....	42
(1)	Grundsatz .....	42
(2)	„Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen“ .....	42
(3)	Ausnahmen vom „Anlagenzwang“ gem. KrW-/AbfG .....	44
cc)	Abfallbeseitigung auf Hoher See .....	44
d)	Spezialfälle der Durchführung der Beseitigung .....	44
<b>6.</b>	<b>Spezielle Unternehmerpflichten .....</b>	<b>45</b>
a)	Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen (§ 19) .....	45
b)	Produktverantwortung (§§ 22 – 26) .....	45
aa)	Allgemeines .....	45
bb)	Insbesondere: Regelungen der Rücknahme- und Rückgabepflichten (§§ 24-26) .....	45
cc)	Die „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ (Verpackungsverordnung – VerpackV) .....	45
c)	Pflichten zur Ermöglichung der Überwachung .....	50
d)	insb.: Nachweispflichten .....	50
e)	Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation .....	50
f)	Bestellung eines Betriebsbeauftragten für Abfall .....	50
<b>7.</b>	<b>„Überwachung“ .....</b>	<b>51</b>
a)	Regelungsstruktur .....	51
b)	Pflichten zur Ermöglichung der Überwachung .....	51
<b>8.</b>	<b>Anordnungen im Einzelfall (§ 21) .....</b>	<b>51</b>
<b>9.</b>	<b>(Weitere) Rechte und Pflichten der öffentlichen Hand .....</b>	<b>52</b>
a)	als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger .....	52
b)	als „zuständige Behörde“ .....	52
c)	Pflichten der Länder .....	52

<b>IV. LANDESRECHT – INSB. BAYABFALG .....</b>	<b>53</b>
1. Ziele der Abfallwirtschaft.....	53
2. Träger der Abfallentsorgung .....	53
3. Instrumente der Abfallwirtschaft .....	53
4. Regelungen zu Abfallbeseitigungsanlagen, insb. Deponien .....	53
5. Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen .....	53
6. Staatliche Aufsicht .....	54

## I. Einführung

### 1. Rechtsentwicklung im Abfallrecht / Entstehungsgeschichte des KrW-/AbfG

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 6 - 14

*Diederichsen*, Stationen der Umweltrechtsentwicklung am Beispiel des Abfallrechts, BayVBl. 1996, S. 649 - 655

*BVerfG E 79*, S. 127 - „Rastede“ - S. 128, 129

*Wolf*, Rdnr. 1362 - 1366

#### a) Rechtsentwicklung bis 1972

Gefahrenabwehr, Gesundheitsschutz, „Seuchen-Polizei“

Kommunale Aufgabe „Abfallentsorgung“

vgl. Art. 24 Abs. 1 Nr. 2, 57 BayGO

Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BayLKrO

Art. 83 BV - Wirkungskreis der Gemeinden

**BVerwG E 67, S. 321** und **BVerfG E 79, S. 127** - „Rastede“; zur Verlagerung von Zuständigkeiten zur „Abfallbeseitigung“ von den Gemeinden auf die Landkreise gemäß dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz v. 9.4.1973

#### b) Das Abfallgesetz (AbfG) 1972

Umweltprogramm der BReg 1971

Abfallbeseitigung als „neue“ öffentliche Aufgabe des Umweltschutzes

30. ÄndG zum Grundgesetz v. 12.4.1972: Art. 74 Nr. 24 wird eingefügt

#### Wesentliche Inhalte / Grundzüge:

Legaldefinition „Abfallbeseitigung“

- Einsammeln
- Befördern
- Behandeln
- Lagern
- Ablagern

## Das Entsorgungskonzept des AbfG 1972

- Geordnete, insbesondere auch umweltverträgliche Abfallentsorgung (§ 2 Abs.1) in dazu bestimmten Anlagen (§ 4 Abs.1)
- Zuweisung der Abfallentsorgungspflicht an leistungskräftige öffentlich-rechtliche Körperschaften
- Überlassungspflicht der Abfallbesitzer (§ 3) an diese Körperschaften
- Abfallentsorgungsplanung durch die Länder (§ 6)
- Spezifische Genehmigungsverfahren für die Einsammlung und Beförderung von Abfällen (§ 12)
- Planfeststellungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen
- Rekultivierungspflicht für stillgelegte Müllplätze (§ 10 Abs.2)
- Einfuhrkontrollen für Abfälle (§ 13)
- Überwachungsregelungen (§ 11)

Differenzierung zwischen einzelnen Abfallarten - zunächst Zuschnitt des Abfallgesetzes AbfG 1972 auf die Beseitigung von **Hausmüll** und hausmüllgleicher Abfälle.

Zusätzliche Anforderungen an die Beseitigung von **gefährlichem Industriegemüll** durch die **Neufassung des AbfG v. 5.1.1977**.

Weiteres Element der Novellierung 1977: Regelungen über die **Betriebsbeauftragten für Abfall** (§§ 11a - 11f) entsprechend dem für das Umweltrecht typische, vom **Kooperationsprinzip** geprägten Überwachungsmodell.

Abfallvermeidung und Abfallverwertung (Recycling) nur ansatzweise, jedoch ohne Rangfolge, geregelt (insbesondere in § 14); Vermeidung und Verwertung schädlicher Abfälle auch angesprochen im Rahmen der Vorschriften über die Aufgaben des Betriebsbeauftragten (§ 11b Abs.1 Nr. 4 und 5).

## Änderungen des AbfG (i.d.F. v. 5.11.1977)

- Zweites Gesetz zur Änderung des AbfG v. 4.3.1992 - Entfallen der Genehmigungspflicht für **Abfalltransporte** (§ 12), die im Auftrag von beseitigungspflichtigen Körperschaften durchgeführt werden, sowie für Einsammlung und Beförderung von Erdaushub, Bauschutt, Autowachs und Altreifen
- Dritte Novelle v. 31.3.1985 - Reaktion auf den „**Dioxin-Skandal**“ (wochenlang ungeklärter Verbleib der TCDD-Abfälle von Seveso); Neuregelung der Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs
- Erstes Gesetz zur Bereinigung des Verwaltungsverfahrenrechts v. 18.2.1996 - ersatzlose **Aufhebung** der Vorschriften über die abfallrechtliche **Planfeststellung** (§§ 20 - 29), maßgebliches Recht **nunmehr §§ 72 ff. VwVfG**.

**c) Das Abfallgesetz (AbfG) 1986****aa) Reformbestrebungen bis zum AbfG 1986**

Ölkrise, Rohstoffverknappung, Vorschläge/Gedanken zur Abfallverwertung (Verwertung von „Reststoffen“)

Aufnahme eines Rechtsgebots zur Verwertung von Reststoffen als Betreiberpflicht in das BImSchG

Abfallwirtschaftsprogramm 1975 der BReg - „Trendwende“ zu einer ökologisch planmäßigen, am Vorsorgeprinzip orientierten Abfallpolitik

(neues und zusätzliches) Ziel: Reduzierung der Abfallmenge bereits auf Produktions- und Verbraucherebene (z.B. durch Änderung der Einsatzstoffe und Herstellungsverfahren).

**bb) Wesentliche Inhalte / Grundzüge des AbfG 1986**

- Titel als „Programm“: Gesetz zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen.
- „Entsorgung“ statt „Beseitigung“; keine verfassungsrechtlichen Bedenken angesichts Art.74 Abs.1 Nr.24 GG - Grundgesetz schließt mit „Abfallbeseitigung“ nicht aus, dass neue, umweltfreundlichere Techniken der Abfallbehandlung einschließlich der „Entsorgung durch Verwertung“ bundesrechtlich geregelt werden.
- Definition „Entsorgung“ in § 1 Abs.2: Gewinnen von Stoffen und Energie aus Abfällen (Abfallverwertung), Ablagern von Abfällen sowie die hierzu erforderlichen Maßnahmen des Einsammelns, Beförderns, Behandelns und Lagerns.
- Gleichrangigkeit der „stofflichen Verwertung“ (Rückführung von Abfällen in den Stoffkreislauf) und der „energetischen Verwertung“ (Erzeugung von Energie durch Verbrennung der Abfälle).
- Verwertungsmöglichkeiten werden auch von ihrer Wirtschaftlichkeit abhängig gemacht, insbesondere davon, ob für neu gewonnene Stoffe oder für die Energie ein Markt vorhanden ist (§ 3 Abs.2).
- Vorrang der Abfallentsorgung im Inland (§ 2 Abs.1 S.1 - sog. abfallrechtliches Territorialitätsprinzip), jedoch mit Ausnahmen (§ 13).
- Abfallbegriff: zwei alternativ-kombinierte Tatbestände; danach sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will (subjektiver Abfallbegriff) oder deren geordnete Beseitigung zur Wahrung des Wohl der Allgemeinheit, insbesondere des Schutzes der Umwelt, geboten ist (objektiver Abfallbegriff); beide Begriffe können sich überschneiden; rechtliche Probleme dort, wo subjektive Vorstellungen des Besitzers an der Sache und objektiver Abfallbegriff auseinander fallen.
- Subjektiver Abfallbegriff - damit wird ausgeschlossen, dass der Entsorgungspflichtige (regelmäßig die zuständige Körperschaft des Öffentlichen Rechts) die Abfallentsorgung mit der Begründung verweigert, die Sache sei noch brauchbar und daher kein Abfall.
- Kritik an diesem Abfallbegriff: „Abfallbegriff der Wegwerfgesellschaft“.

- „Lücken“ im Abfallrecht in Fällen, in denen der Besitzer einer Sache diese nicht den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zum Zweck der Entsorgung überlassen will, sondern sie in sonstiger Weise (Verwertung, Verkauf an Dritte) wiederverwenden will; nach h.M. wurde die Abfalleigenschaft in solchen Fällen verneint.
- Erweiterungen des objektiven Abfallbegriffs im Hinblick auf nicht-zugelassene Kraftfahrzeuge auf Straßen (§ 5 Abs.2), Altöle (§ 5a Abs.1 S.1), Dungstoffe (§ 15 Abs.1 - Aufbringen von Abwasser und ähnlichen Stoffen) - Klärschlamm, Fäkalien usw. - auf landwirtschaftlich genutzte Böden; vgl. hierzu die Klärschlamm-Verordnung v. 25.6.1982.
- Zusätzliche Anforderungen im Hinblick auf „gefährliche Abfälle“ (allgemeiner Sprachgebrauch: „Sondermüll“); keine dritte Abfallkategorie, vgl. § 2 Abs.2 - Definition durch bestimmte Eigenschaften (nämlich Abfälle, die nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können) und die außerdem durch ihre Herkunft definiert sind (aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen stammend).
- Pflicht zur Abfallvermeidung normiert (§ 1a) jedoch abhängig vom Erlass von Rechtsverordnungen gem. § 14; demnach lediglich eine gesetzlich-deklaratorische Pflicht; außerdem: nach h.M. kein Vorrang der Abfallvermeidung vor der Abfallverwertung.
- Vorrang der Abfallverwertung gegenüber der Abfallbeseitigung - somit „Übergang vom Abfallbeseitigungs- zum Abfallwirtschaftsrecht, oder: Initialzündung zu einer „Ökonomisierung der stofflichen Abfallbeziehungen“.
- Ausbau der privaten Entsorgungswirtschaft; zunehmende Reprivatisierung der Entsorgung.

Ermächtigungsnormen des § 14 AbfG 1986 führen zu fünf **Rechtsverordnungen**, u.a. zur **Altölverordnung**, zur FCKW-Hallon-Verbots-Verordnung und vor allem zur **Verpackungsverordnung** (diese v. 12.6.1991, novelliert am 29.5.1998, nunmehr auf der Grundlage des § 24 KrW/-AbfG).

**Verpackungsverordnung** - Antwort auf den „Entsorgungsnotstand“ angesichts einer dramatischen Verknappung der Deponieressourcen. Statt der Begründung (zusätzlicher) ordnungsrechtlicher Vermeidungspflichten Reprivatisierung der Entsorgung; Entstehung des sog. **Dualen Systems** (auf Bundesebene) zur Verwertung von Verpackungsabfällen: ein privatwirtschaftlich organisierter, vom öffentlichen Abfallrecht weitgehend unabhängiger Versorgungszweig. Praktisch **partielle Aufgabenprivatisierung** mit Monopolcharakter mit dem Ziel, das Verursacherprinzip zu verwirklichen: Derjenige, der ein Produkt erzeugt und vermarktet, wird auch für dessen spätere Entsorgung verantwortlich gemacht. Damit sollte Industrie und Gewerbe veranlasst werden, abfallärmere Produkte herzustellen.

Verpackungsordnung ist der **Prototyp** für das im **Kreislaufwirtschaftsmodell** enthaltene Modell einer ganzheitlichen Produktverantwortung.

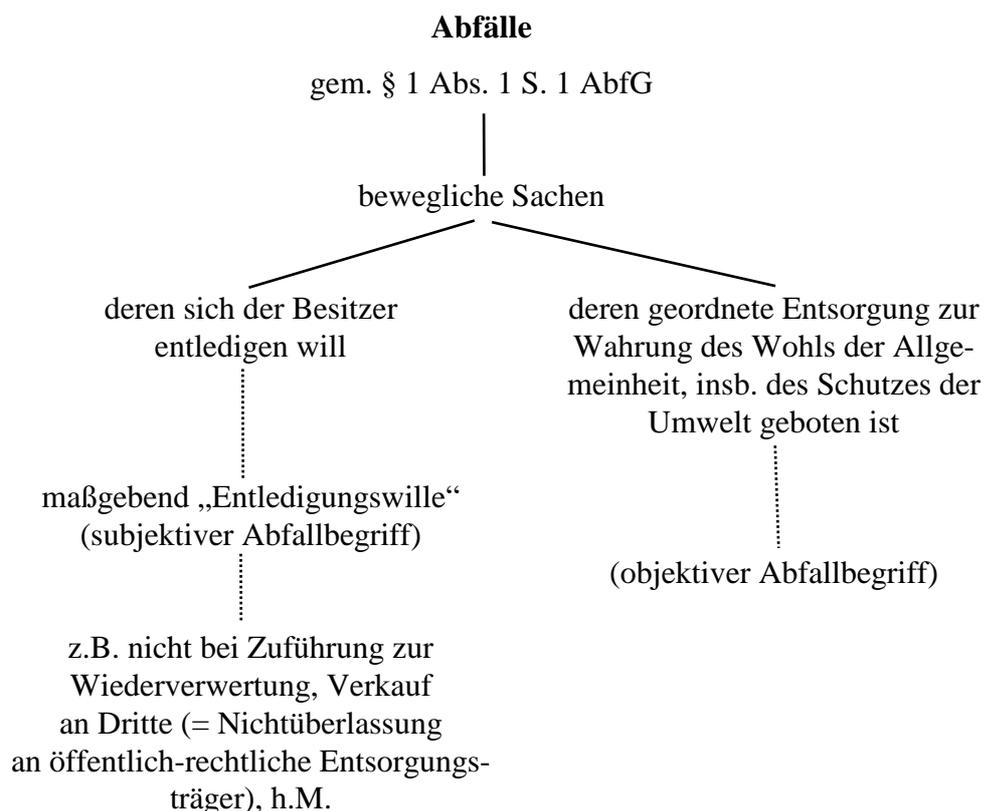
**Problem der Verpackungsverordnung:** Entsorgungsverantwortung wird vom einzelnen Hersteller praktisch auf unabhängige Gesellschaften wie die „**Duale System Deutschlands**“ - DSD-GmbH - abgewälzt; denn die angestrebte, verursacherbezogene Eigenentsorgung wird durch Zahlung von Lizenzentgelten („**Grüner Punkt**“) substituiert; damit entfällt wohl weitgehend der Anreiz, abfallärmere Produkte herzustellen.

**Erfahrungen** aus diesem System: Privatisierung von Entsorgungsleistungen ist geeignet zur Schonung der öffentlichen Deponiekapazitäten, führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Verringerung der Abfallmenge (wohl h.M.); vielmehr spricht die Expansion der privaten Abfallwirtschaft eher dafür, dass künftig **umfangreiche Abfallströme** bestehen bleiben werden, zumal diese das **Kapital der Entsorgungswirtschaft** sind, das aus ökonomischer Sicht zu erhalten und eher zu vermehren ist.

Demzufolge sind **Rechtsänderungen**, die dem Grundsatz der Abfallvermeidung stärkeres Gewicht geben wollen, starkem ökonomischen (und entsprechendem politischen) Gegendruck ausgesetzt. Beispiel hierfür die Diskussion um die Verpackungs-Verordnung und das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Die im Kreislaufwirtschaftsgesetz vorgesehene **Privatisierung von Entsorgungsleistungen** wird als Widerspruch zu den im Kreislaufwirtschaftsgesetz ebenfalls angelegten Tendenzen zu einer **Ökologisierung des Abfallrechts** gesehen.

### cc) Probleme / Fälle zum Anwendungsbereich des AbfG 1986

**Problem** infolge des alten Abfallbegriffs, bestehend aus „subjektivem“ und „objektivem“ (Abfall-)Begriff



### **Bedenken** im Hinblick auf den europarechtlichen Abfallbegriff

„Abfallrichtlinie“ 75/442/EWG (ABLEG 1975 L 194, S. 47); Art. 1a - Maßgeblichkeit des nationalen Rechts

**EuGH** NVwZ 1991, S. 660 - Sachen zur wirtschaftlichen Wiederverwertung können Abfälle sein; entgegenstehendes nationales Recht ist unvereinbar mit der Abfallrichtlinie

**Richtlinie 91/156/EWG** (ABLEG 1991 L 78, S. 32), Art. 1a:



### **Rechtsprechung** (mit Bezug) zum AbfG

OVG Münster NVwZ-RR 1996, S. 80 - Abfalleigenschaft von kompostierbaren Stoffen

BayObLG NVwZ 1995, 935 L - Abgestellte Schrottfahrzeuge als Abfall

BayObLG NVwZ 1997, S. 1038 - Gefährdungspotential von Schrottfahrzeugen; S. 1039, 1040: Ausführungen zum „objektiv-subjektiven“ Abfallbegriff des § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG

## **2. Rechtstatsachen**

*Fritsch*, Rdnr. 1, 2

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 1 - 5

### **Herkunft und Menge des Abfalls**

- Hausmüll
- Abfall und Reststoffe aus Produktion und Krankenhäusern
- Verpackungsmaterial
- Sonderabfälle
- Öffentliche Abfallentsorgung
- Eigenentsorgung und Fremdensorgung durch Private

### **Vermeidung und Verwertung**

- Vermeidung durch Änderung der Einsatzstoffe sowie der Produktionsverfahren
- Stoffliche Verwertung
- Thermische Verwertung
- Systematische Materialsortierung (getrenntes Sammeln) als Voraussetzung für Verwertung
- Verpackungsverordnung, „Duales System“ (Duale System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH) und „Grüner Punkt“

## Arten der Abfallbehandlung und -beseitigung

- Sortierung
- Kompostierung
- Biologisch-mechanische Behandlung
- Thermische Behandlung: Verbrennung, Pyrolyse (Schwel-Brenn-Verfahren), Vergasung (Thermoselect, Konversion)
- Deponierung (Hausmüll, Gewerbemüll, Sondermüll)
- Abfallbeseitigung auf hoher See
- „Mülltourismus“

## II. Rechtsquellen

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 15 - 33

*Peters*, Rdnr. 1 - 4

*Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) NVwZ 1996, S. 222 - 230

### 1. Grundgesetz

Art. 20a - Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

*Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) - Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, S. 222 ff.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 - Abfallbeseitigung

Darunter fallen auch neue, umweltfreundliche Techniken der Abfallbehandlung (auch Entsorgung durch Verwertung).

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 - Recht der Wirtschaft

Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 - Wasserhaushalt

Problem: Kompetenz zu Regelungen der Abfallvermeidung.

Möglich ist Rückgriff auf Art. 74 Abs.1 Nr.11 (BayVerfGH DVBl. 1990, S. 692 ff.) oder Zuständigkeit „kraft Sachzusammenhangs“ oder „Annexkompetenz“.

## 2. Bundesrecht

### Gesetze

- **Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz** (KrW-/AbfG) v. 27.9.1994
- **Abfallverbringungsgesetz** (AbfVerbrG) v. 30.9.1994  
zuletzt geändert durch G. v. 26.5.2005 (BGBl. I S. 1418 = G über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen)  
Gem. **Urteil BVerfG – 2 BvR 2335/95 – v. 6.7.2005** ist § 8 AbfVerbrG („**Solidarfonds Abfallrückführung**“) mit Ausnahme der S. 1 – 4 des Abs. 1 sowie Abs. 4 und 5 mit Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 72, 74, 105, 110 GG unvereinbar und nichtig (BGBl. I S. 2300 = BVerfGE 113, 128; dazu *H.-J. Koch*, NVwZ 2005, 1153 – Anmerkung)
- Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG) (2005)

### Rechtsverordnungen

vgl. *Kloepfer*, § 20 Rdnr. 24 – 28

- Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall (1977)
- Verordnung über Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen (Abfallwirtschaftskonzept- und –bilanzverordnung – AbfKoBiV) (1996)
- Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (Abfallablagerungsverordnung – AbfAblV) (2001)
- Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (Altfahrzeug-Verordnung – AltfahrzeugV) (2002)
- Altölverordnung – AltölV (2002)
- Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren (Batterieverordnung – BattV) (2001)
- Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (1991/2005)

### Verwaltungsvorschriften

Vgl. § 12 Abs.2 KrW-AbfG

- sowie **früher § 4 Abs. 5 AbfG 1986**, auf dessen Grundlage die 1. Abfallverwaltungsvorschrift über Anforderungen zum Schutz des **Grundwassers** bei der Lagerung und Ablagerung von Abfällen (v. 31.1.1990), die 2. VwV zum AbfG (**TA Abfall**) v. 12.3.1991 und die 3. VwV zum AbfG (**TA Siedlungsabfall**) v. 14.5.1993 ergangen sind.
- Voraussetzungen
  - Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60)
  - Zustimmung des Bundesrates

### 3. Landesrecht

**Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Entsorgung von Abfällen und zur Erfassung und Überwachung von Altlasten in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz - BayAbfAlG) i.d.F. der Bek. v. 9.8.1996**

vgl. Abschnitt IV. unten

#### Verordnungen

z.B. VO zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Abfallentsorgung (aufgrund des Art. 29 Abs. 2 BayAbfAlG) v. 22.8.1996 (BayGVBl. S. 411)

### 4. Rechtsprechung

**BVerfG U.v. 7.5.1998 – 2 BvR 1876/91 – BVerfG E 98, S. 83 = DVBl. 1998, S. 702 ff. – LS: „Zur Vereinbarkeit von Landesabfallgesetzen mit dem Kooperationsprinzip des Bundes-Immissionsschutzrechts“**

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die **verfassungsrechtliche Zulässigkeit von landesrechtlichen Abfallabgaben** („Öko-Abgabe“), deren **Lenkungswirkungen** in den vom Bundesgesetzgeber geregelten Bereich der **Abfallwirtschaft** übergreifen. Sie wenden sich gegen die LAbfAGe für Bad.-Württ., Hessen und Niedersachsen, die Abgaben für Sonderabfälle vorsehen, und Schl.-H., das auch die Erzeugung von bestimmten Industrie- und Massenabfällen belastet.

S. 97: C. Die **Verfassungsbeschwerden** sind, soweit sie zulässig sind, **begründet**. Die angegriffenen LAbfAGe verletzen die Beschwerdeführerinnen - Bf. - in ihrem Grundrecht aus Art.12 Abs.1 GG, weil sie mit der bundesstaatlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen (Art.74 Abs.1 Nr.24, 105 Abs.2 GG) i.V. mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar sind.

I. 1. Die **Erhebung von Steuern** und sonstigen Abgaben greift in den Schutzbereich von **Art.12 Abs.1 GG** ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes steht und - objektiv - eine **berufsregelnde Tendenz** deutlich erkennen läßt (vgl. BVerfG E 37, 1, 17). Die Abfallabgaben belasten die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der Güterproduktion in der Nebenwirkung der Abfallerzeugung, nehmen Einfluß auf die Art und Weise dieser unternehmerischen Tätigkeit und sind deshalb an Art.12 Abs.1 GG zu messen. Die Berufsfreiheit kann nach Art.12 Abs.1 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Ein zulässiger Eingriff setzt eine hierzu ermächtigende Norm voraus, die auch den übrigen an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

2. Das Rechtsstaatsprinzip und die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichten alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen, die Rechtsordnung also nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (vgl. Urteil des Zweiten Senats - 2 Bv 1991/95 und 2004/95 - vom heutigen Tage zur „Kasseler Verpackungssteuer“).

a) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen werden vom GG bereits in der Weise aufeinander abgestimmt, daß der Landesgesetzgeber grundsätzlich nur insoweit zur Gesetzgebung befugt ist, als nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit (ab hier S. 98) Gebrauch gemacht hat. ...

S. 98: b) Besteht eine **Kompetenz sowohl für ein Bundes- als auch für ein Landesgesetz**, so kann sich ein Widerspruch dennoch ergeben, wenn einerseits der Bundesgesetzgeber eine Sachregelung trifft, andererseits der Landesgesetzgeber eine Abgabe erhebt. Eine solche **Kollision** kann vor allem auftreten, wenn mit dem **AbgabenG Lenkungswirkungen** erzielt werden sollen, die den Regelungen des zuständigen Sachgesetzgebers zuwiderlaufen. In einem solchen Fall trifft der Abgabengesetzgeber in den vom Sachgesetzgeber erlassenen Regelungen auf eine Grenze der Kompetenzausübung. Nach der Kompetenzordnung

des GG und dem Rechtsstaatsprinzip darf der Abgabengesetzgeber aufgrund einer Abgabenkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der **Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung** noch konkreten **Einzelregelungen** zuwiderläuft (vgl. Urteil des Zweiten Senats zur „Kasseler Verpackungssteuer“).

II. Der Bundesgesetzgeber ist zur Regelung der Abfallwirtschaft zuständig (vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage - 2 BvR 1991/95 und 2004/95 -, C II 1). Er hat von dieser Kompetenz in der Weise Gebrauch gemacht, daß im Rahmen der gemeinsamen Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der Ausgleich zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlichen Bedürfnissen jeweils unter Mitwirkung der Betroffenen gefunden wird (vgl. Urteil des Zweiten Senats zur „Kasseler Verpackungssteuer“).

Das BImSchG verwirklicht dieses Konzept eines kooperativen Verwaltens im Rahmen eines durch das **Verbot mit Genehmigungsvorbehalt** bestimmten **Verwaltungsverhältnisses**. (ab hier S. 99) Die genehmigungsbedürftigen Anlagen sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, daß Abfälle im Rahmen des technisch Möglichen und Zumutbaren vermieden oder verwertet werden. Dieser individualisierende, von Beschaffenheit und Funktion der einzelnen Anlage **abhängige Maßstab des technisch Möglichen und betrieblich Zumutbaren ist offen für die konkreten Vorgaben**, die von der Planung und Finanzkraft des Anlagenträgers sowie der Ausstattung und Entwicklungsfähigkeit der Anlage bestimmt werden. Der Gesetzgeber erwartet vom **Zusammenwirken zwischen Umweltbehörde und Anlagenträger**, das die umweltrechtlichen Anforderungen auf die einzelne Anlage abstimmt, eine wirkungsvolle Abfallvermeidung und -verwertung.

Deshalb ist es gemäß § 2 Abs. 2 der 9. BImSchGV vom 18.2.1977 i.d.F. vom 29.5.1992 (BGBl. I S. 1001) Aufgabe der Genehmigungsbehörde, den Träger des Vorhabens bei der Antragstellung zu **beraten** und mit ihm die für die Durchführung dieses Verfahrens erheblichen **Fragen zu erörtern**. Der **Anlagenträger** hat zunächst mit der Antragsgestaltung die Möglichkeit, eine bestimmte Art und Weise der Erfüllung seiner Pflichten vorzugeben. Sodann treffen ihn umfassende **Darlegungspflichten** (vgl. §§ 4 ff. 9.BImSchGV), denen die **Verantwortlichkeit der Behörde** zur bloßen »**nachvollziehenden Amtsermittlung**« gegenübersteht. Die staatliche Sachverhaltsermittlung wirkt also nur als **Auffangnetz bei unzulänglicher Darstellung** des Antragstellers (vgl. *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 605, 606). Insgesamt stellen sich die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts zur Konkretisierung der abfallrechtlichen Pflichten als »**billigende Programmierung von kooperativem Verwaltungshandeln**« dar (vgl. *Dose/Voigt*, Kooperatives Recht: Norm und Praxis, in: Dose/Voigt [Hrsg.], Kooperatives Recht, 1995, S. 11, 17; vgl. auch *Hoppe*, Die Diskussion um die wirtschaftliche Vertretbarkeit nachträglicher Anordnungen im Immissionsschutzrecht [§ 17 Abs. 2 Satz 1 BImSchG], Energiepolitische Tagesfragen, 1984, S. 49 ff.). (ab hier S. 100) Dieses **Kooperationskonzept** bestimmt den **Maßstab**, dem eine in den **Anwendungsbereich** des Bundes-Immissionsschutzrechts einwirkende **Lenkungsabgabe** nicht zuwiderlaufen darf.

III. Die **hier** angegriffenen **Landesabfallabgabengesetze** finden weder in der konkurrierenden Sachgesetzgebungskompetenz für das Abfallwirtschaftsrecht noch in der Steuergesetzgebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2 GG eine verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage. Die Landesabfallabgaben sind in ihrer Gestaltungswirkung (1) - ungeachtet ihrer näheren finanzverfassungsrechtlichen Qualifikation (2) - **mit dem Kooperationsprinzip**, wie es im Bundes-Immissionsschutzrecht für die Vermeidung und Verwertung von Abfällen vorgesehen ist (3), **unvereinbar** (4). ...

(S. 105) IV. Der **Widerspruch** der landesrechtlichen AbfAGe zu dem im BImSchG geregelten Konzept der Kooperation betrifft den **Kern dieser Landesgesetze** und führt damit zu deren **Gesamtnichtigkeit** (vgl. BVerfG E 8, 274, 300 f.; 61, 149, 207 ...).

## 5. Kommunales Recht

### • „Abfallsatzungen“ allgemein

**Unzulässig sind Kommunale Verpackungssteuer** (BVerwG DVBl. 1993, S. 153) und **generelle Verbote von Einwegpackungen** für das gesamte Gemeindegebiet auf öffentlichen Wegen und Plätzen

h.M. im Schrifttum und im Hinblick auf § 14 AbfG: Ermächtigung ausschließlich für die Bundesregierung zu Rechtsverordnungen zur Abfallvermeidung (vgl. für alle *Kunig u.a.*, Abfallrecht, 2. Aufl., § 14 AbfG Rdnr. 3).

Rspr.: Die „Verpackungsverordnung“ (v. 12.6.1991) - § 3 Abs. 1 Nr. 2 bezieht Einwegbestecke und Einweggeschirre ein - entfaltet also Sperrwirkung (über Art. 72 Abs. 1 GG) für die kommunale Rechtsetzung; somit keine Befugnis der Gemeinden zur Ergänzung oder Nachbesserung (vgl. VGH München NVwZ 1992, S. 1004 ff.).

- **„Kasseler Verpackungssteuer“**

geregelt durch die kommunale Verpackungssteuersatzung; diese betr. Verkauf von nicht wiederverwendbaren Verpackungen und nicht wiederverwendbarem Geschirr, wenn Speisen und Getränke darin/darauf zum Verzehr an Ort und Stelle verkauft werden.

Normenkontrollverfahren zum **VGH Kassel**

Vorlagebeschluss an BVerwG (gem. § 47 Abs. 5 VwGO a.F.), vgl. KStZ 1993, S. 147 ff.

**BVerwG E 96, S. 272-292 (= NVwZ 1995, S. 59 ff)** - Diese Steuer ist eine örtliche, der Umsatzsteuer nicht gleichartige Verbrauchssteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a GG:

- **„Steuer“** deshalb, weil trotz der Lenkungsfunktion „Abfallvermeidung“ **auch** die **„Erzielung** von Einnahmen“ (wenn auch als Nebenzweck) angestrebt wird.
- **„Verbrauchssteuer“** (und **keine „Verkehrssteuer“**), die lediglich aus steuererhebungstechnischen Gründen nicht direkt beim Verbraucher, sondern beim Vertreiber der Waren ansetzt.
- **Keine Kollision mit dem AbfG** oder der VerpackungsVO, die keine Abgaben vorsehen.
- **Kein** beachtlicher **„Etikettenschwindel“**, also kein „Zwangsgeld“ in Form einer Verpackungssteuer.
- **Ergebnis:** Verfassungsrechtlich zulässig, soweit nicht Getränke in Dosen und Flaschen betroffen sind, deren Verzehr im Gemeindegebiet nicht nachgewiesen werden kann.

**a.A.: BVerfG U.v. 7.5.1998 – E 98, S. 106 = BVerfG E 98, S. 106 = DVBl. 1998, S. 705 ff.**

Orientierungssätze (Zitate):

S. 117: 1. Die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben greift in den **Schutzbereich von GG Art. 12 Abs. 1** ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes steht und - **objektiv** - eine **berufsregelnde Tendenz** deutlich erkennen lässt (vgl. BVerfG E 37, 1, 17). Die Verpackungssteuer nimmt Einfluss auf die Art und Weise der Berufsausübung. Sie ist deshalb an GG Art. 12 Abs. 1 zu messen. ... Ein zulässiger **Eingriff in die Berufsfreiheit** setzt eine hierzu ermächtigende Norm (auch Satzungen) voraus, die auch den übrigen an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.  
2. a) Der Gesetzgeber darf seine **Steuergesetzgebungskompetenz** grundsätzlich auch ausüben, um **Lenkungswirkungen** zu erzielen (vgl. BVerfG E 93, 121, 147). ...

S. 118: 2. b) ... Das GG trennt die **Steuer- und die Sachgesetzgebungskompetenz** als jeweils eigenständige Regelungsbereiche und verweist auch die Lenkungssteuer wegen ihres verbleibenden Finanzierungszwecks und der ausschließlichen Verbindlichkeit ihrer Steuerrechtsfolgen in die Zuständigkeit des Gesetzgebers. ...

2. c) Die Ausübung der **Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung** in einem anderweitig geregelten Sachbereich nur zulässig, wenn dadurch die **Rechtsordnung nicht widersprüchlich** wird. Greift die

steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, darf der Steuergesetzgeber nicht Regelungen herbeiführen, die den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprechen. ....

S. 122: III. Die aufgrund der Satzung der Stadt Kassel über die Erhebung einer **Verpackungssteuer** (ab hier S. 123) von 1991-12-16 erhobene **Lenkungssteuer** verletzt die Beschwerdeführerinnen in ihrem Grundrecht aus GG Art.12 Abs.1. Die Verpackungssteuer ist zwar eine **örtliche Verbrauchssteuer** i.S.v. **Art.105 Abs.2a**, die bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist. Die abfallwirtschaftliche Lenkung, die mit der Verpackungssteuer erreicht wird, **widerspricht** aber dem **Abfallrecht des Bundes**. Die Wahrnehmung der Kompetenz des GG Art.105 Abs.2a überschreitet die rechtsstaatlichen Grenzen der Kompetenzausübung und entbehrt damit einer ausreichenden Grundlage. Das **Land** ist nach GG Art.105 Abs.2a grundsätzlich **zur Regelung einer Verpackungssteuer als örtlicher Verbrauchssteuer zuständig** und darf diese Gesetzgebungskompetenz auf die Gemeinden übertragen.

S. 123: III. 1. a) Die Verpackungssteuer ist eine Steuer i.S. des GG (zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff vgl. BVerfG, 1991-06-27, 2 BvR 1493/89, BVerfG E 84, 239 <269>). ... b) Die Steuer erfüllt auch die Anforderungen einer **Verbrauchssteuer**. ...

S. 124: Die Bemessungsgrundlage der Steuer erfasst die zu verbrauchenden Verpackungseinheiten, rechtfertigt also ihre **Ertragswirkung** aus der im Verbrauch vermuteten **Leistungsfähigkeit** des Verbrauchers. ...

Auch die Voraussetzungen der **Örtlichkeit i.S.v. GG Art.105 Abs.2a** sind bei der Verpackungssteuer erfüllt durch die Begrenzung des Steuergegenstandes auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle.

S. 125: III. 2. Die Verpackungssteuer läuft **jedoch** in ihrer Ausgestaltung als Lenkungssteuer den **bundesrechtlichen Vorgaben des Abfallrechts zuwider**. Insoweit durfte die Steuergesetzgebungskompetenz des GG Art.105 Abs.2a nicht in der Weise ausgeübt werden, dass ihre Lenkungswirkungen den rechtsverbindlichen Vorgaben des Bundesgesetzes widersprechen. ...

S 126: a) Nach der **Grundentscheidung des Abfallgesetzgebers** im Abfallgesetz werden die abfallwirtschaftlichen Ziele der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem **Kooperationsprinzip** verfolgt. Dieses Prinzip begründet eine **kollektive Verantwortung verschiedener Gruppen**, in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung das vorgegebene oder gemeinsam definierte Ziel zu erreichen.

Die abfallwirtschaftlichen **Ziele der Vermeidung und Verwertung von Verpackungen** sollten zunächst in **Kooperation** bestimmt und sodann **vorrangig** durch die Wirtschaft in Wahrnehmung eigener Verantwortung verwirklicht werden (vgl. **AbfallG § 14 Abs.2**). Diese Zielfeststellungen hatten letztlich jedoch nicht den gewünschten Erfolg, so dass der Ordnungsgeber mit der **Verpackungsverordnung von 1991** eine - thematisch eng begrenzte - **ordnungsrechtliche Regelung** getroffen hat. Die Verordnung geht von der **Verantwortlichkeit** nicht nur der Vertreiber und Konsumenten, sondern auch der **Hersteller von Verpackungen** aus. Sie zielt auf ein Netz von Rücknahmeverpflichtungen, ist Ergebnis der kooperativen Beteiligung der betroffenen Kreise.

S. 130: b) Die **steuerliche Lenkung** durch die Verpackungssteuer **läuft dem gesetzlichen Kooperationskonzept zuwider**.

aa) Die Lenkung ist mit der Offenheit der Handlungsmittel, die das Kooperationskonzept des Abfallgesetzes prägt, grundsätzlich unvereinbar. ...

Mit dieser **sanktionsbewehrten Verhaltenslenkung** widerspricht sie der Entscheidung des Gesetzgebers, die Konkretisierung des Ziels, Verpackungsabfälle zu vermeiden, und die Auswahl der dafür geeigneten Mittel den „beteiligten Kreisen“ mit ihrer besonderen Sachkenntnis (ab hier S. 131) und -nähe zu überlassen.

S. 132: bb) In ähnlicher Weise **widerspricht** die steuerliche Lenkung auch der **abfallrechtlichen Konzeption der Erfolgsverantwortung der beteiligten Kreise als Kooperationspartner**. ... Der Steuertatbestand steht dem abfallrechtlichen Prinzip kooperativer Verantwortung entgegen, weil dieses lediglich den Vermeidungserfolg als Ziel vorgibt, den Weg zu diesem Ziel aber dem sachkundigen Einvernehmen überlässt. Auch wirkt die **steuerliche Lenkung** nur auf ein **individuelles Verhalten** ein, **kann die Erreichung des abfallwirtschaftlichen Gesamtziels aber nicht sicherstellen**, weil der einzelne Steuerschuldner sich durch Abgabenzahlung von der abgabenrechtlichen Zweckbindung lösen darf. Außerdem erfasst die Lenkungssteuer nur einen kleinen Teil der nach dem Bundesabfallgesetz für das Ziel der Vermeidung

von Verpackungsabfällen Verantwortlichen. Die Steuer **trifft allein die Letztvertreiber und Konsumenten**. Die abfallgesetzlich vorgesehene Kooperation hingegen ist darauf gerichtet, möglichst alle Verantwortlichen zu einer gemeinsamen und koordinierten Vermeidung von Verpackungsabfällen in Pflicht zu nehmen. ...

S. 132: dd) Diese **Gegenläufigkeit zur bundesrechtlichen Konzeption** ist auch nach Erlass der **Verpackungsverordnung** bestehen geblieben.

Die Verwirklichung des in dieser Verordnung vorgegebenen Modells wird **von einer Verpackungssteuer durchkreuzt**, ... Sowohl die damit verbundene Entlastung der Hersteller und Zwischenvertreiber als auch die individuelle Ausrichtung sind geeignet, das von der Verpackungsverordnung gewollte Zusammenwirken aller Verantwortlichen zu beeinträchtigen.

Die Lenkung durch die Verpackungssteuer ist auf die Steuerung des individuellen Verhaltens des Steuerpflichtigen gerichtet. Sie (ab hier S. 133) gibt Anlass, die Erfüllung der kollektiven Verpflichtungen aus der Verpackungsverordnung zugunsten steuerbefreiender Individuallösungen zu vernachlässigen.

Ergebnis (**Entscheidungsformel** (BVerfG aaO., S. 106, 107):

1. „Die **Satzung der Stadt Kassel** über die Erhebung einer Verpackungssteuer in Kassel vom 16. Dezember 1991 ... ist mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24, Artikel 105 Absatz 2a und dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes unvereinbar und **nichtig**.
2. Das **Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs** vom 29. Juni 1995 - 5 N 1202/92 - verletzt das Grundrecht der Beschwerdeführerinnen aus Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24, Artikel 105 Absatz 2a und dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. Diese Entscheidung wird **aufgehoben** und das Verfahren an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.
3. ..., 4. ...“

## 6. Europarecht

### (Primäres) Vertragsrecht

Insb. Art. 174-176 (ex 130r-130t) EGV („Umwelt“)

#### Richtlinien

- Rahmenrichtlinien
- Allgemeine Richtlinien „über Abfälle“, zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten usw.  
RL 75/442/EWG, RL 91/156/EWG („Abfall-Änderungs-Richtlinie“)
- Spezielle Richtlinien
  - Klärschlamm
  - Altöl
  - Abfälle aus Titanoxidproduktion
  - Beseitigung von PCB und PCT
  - usw.

Vgl. Weiß, Zur Wirkung von Richtlinien vor Ablauf der Umsetzungsfrist, DVBl. 1998, S. 568 (betr. Abfallrichtlinie und Umweltverträglichkeitsprüfung).

### **Verordnung(en)**

- VO (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1.2.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der EG („Abfallverbringungs-Verordnung“)

### **Entscheidung(en)**

- Entscheidung 94/3/EG der Kommission v. 20.12.1993 über ein Abfallverzeichnis
- Entscheidung 94/904/EG des Rates v. 22.12.1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle i.S.v. Art.1 Abs.4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle

### **Problem**

Kompetenz zum Erlass von Umweltschutzvorschriften

- Art. 175 (ex Art. 130s) EGV – unstr. bei „reinen“ Umweltschutzregelungen
- Art. 95 (ex Art. 100a) EVG – bei Bezug zum „Binnenmarktkomplex“

vgl. *Schmidt*, § 8 Rdnr. 14 ff.

*Peters*, Rdnr. 23 ff., Rdnr. 847 (!)

### III. Das KrW-/AbfG

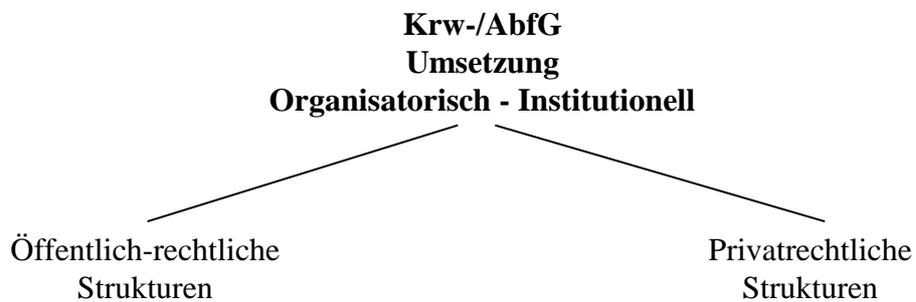
#### 1. Erster Teil. Allgemeine Vorschriften

##### a) Der Zweck des Gesetzes

§ 1 - Wortlaut

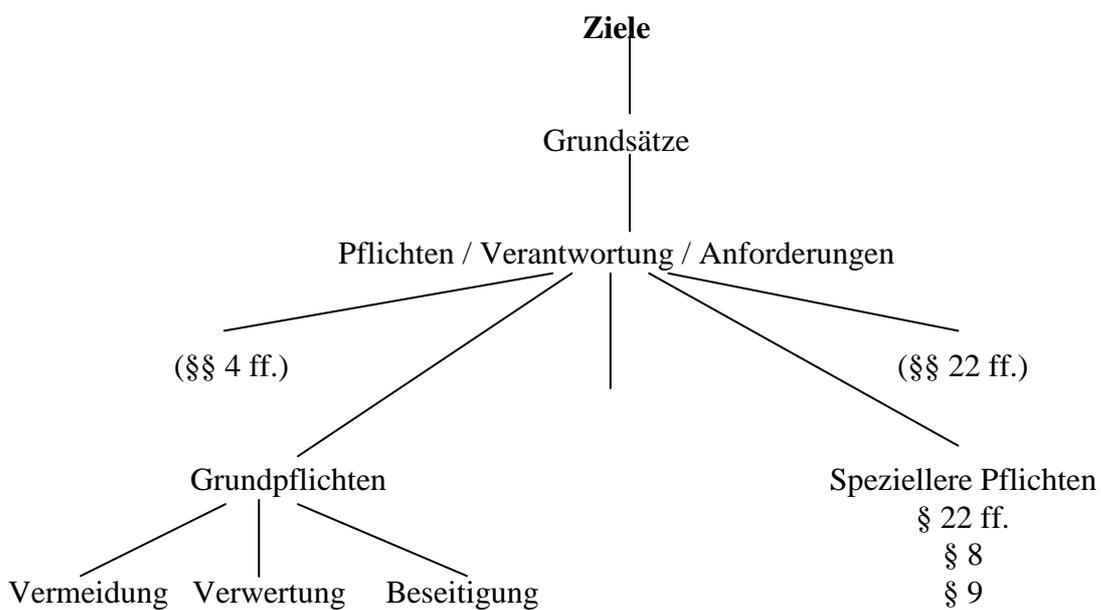
##### b) Das Regelungssystem

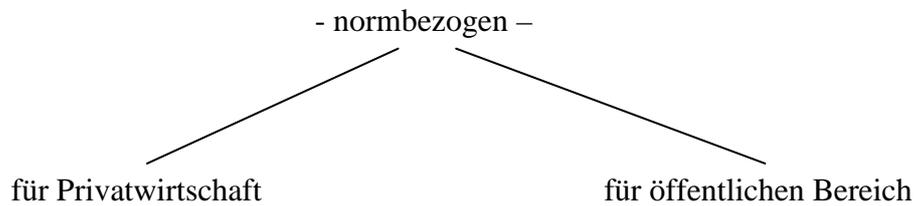
Vgl. Übersichten „Regelungsbereiche (1)“ und „Regelungsbereiche (2)“



### Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

#### Grob - Struktur



**KrW-/AbfG****Umsetzung / Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben**

Landesrecht

B-Rechtsverordnungen

Zielfestlegungen

§ 25 Abs. 1

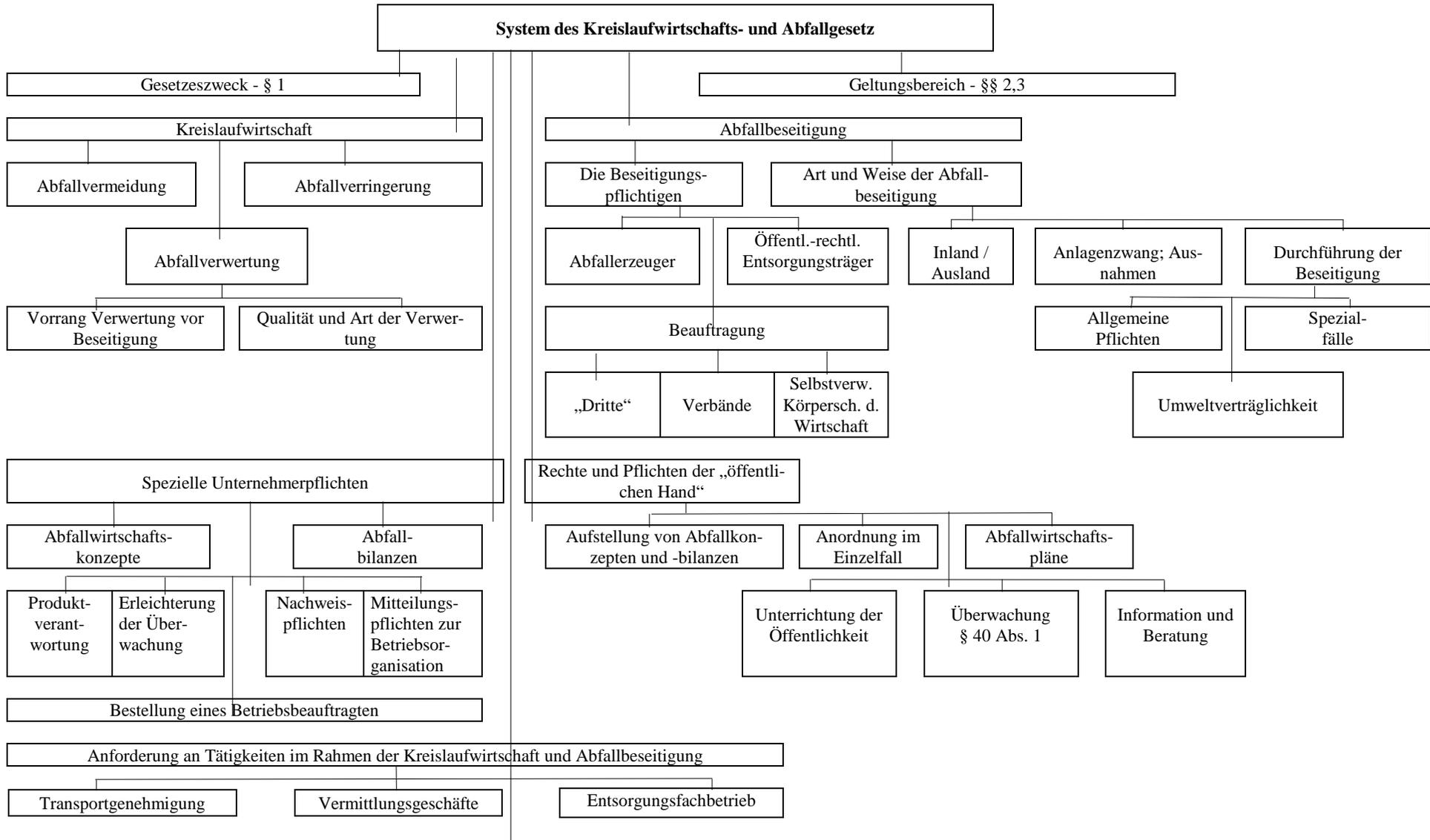
(Kooperations-)

Verträge

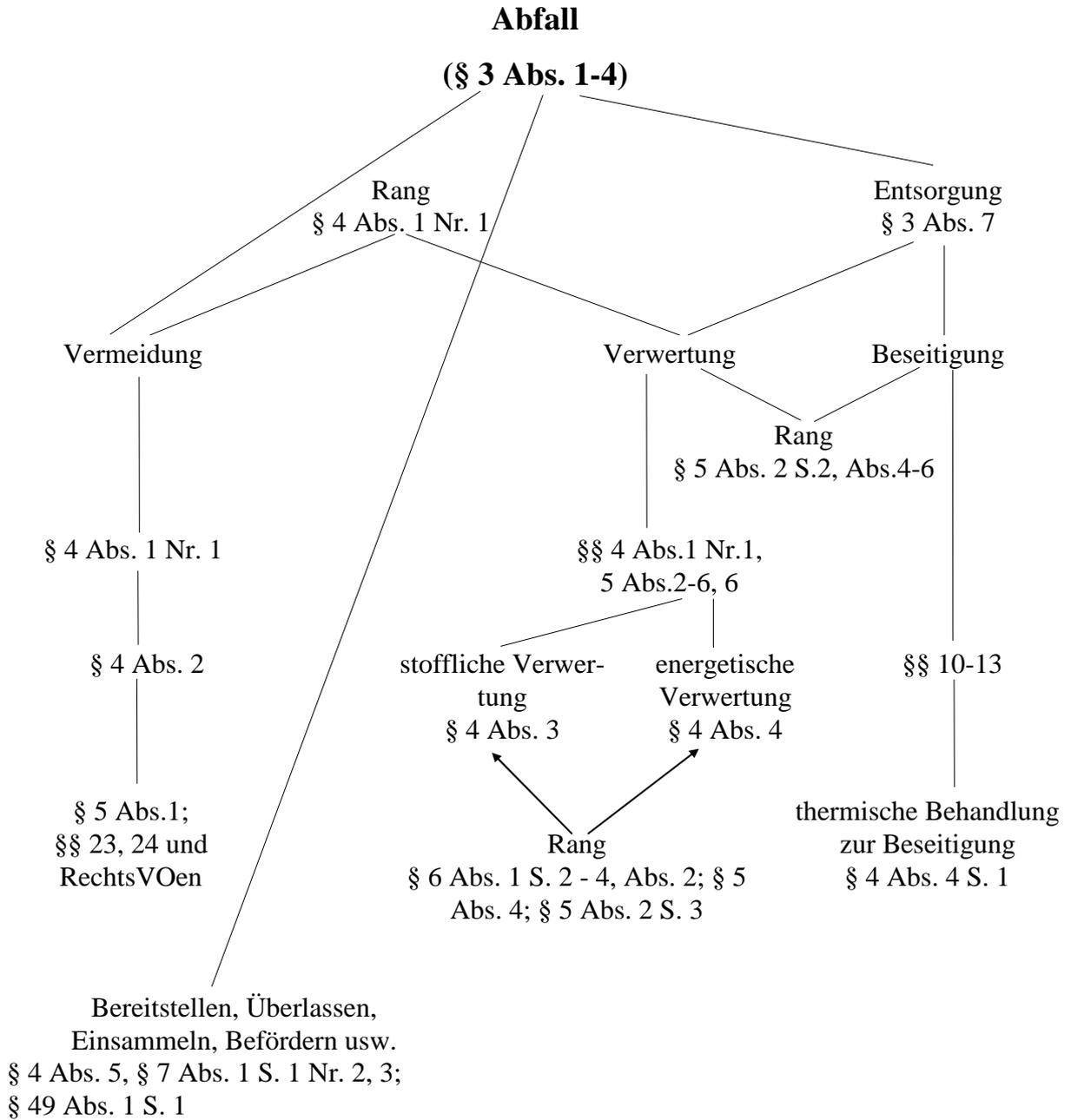
**Vollzug / staatliche Verwaltung im Krw-/AbfG  
(einschl. VerpackV)****Regelungsstruktur**

- Öffentlich-rechtliche Pflichten, die zwischen Privaten gelten  
Gestaltung durch Verträge  
Kooperationsprinzip
- „Subsidiärer Vollzug“ der Gesetze durch behördliche Anordnungen
- Problem: Rechtsnatur und Einklagbarkeit der im KrW-/AbfG und in der VerpackV festgelegten Pflichten

„Regelungsbereiche (1)“



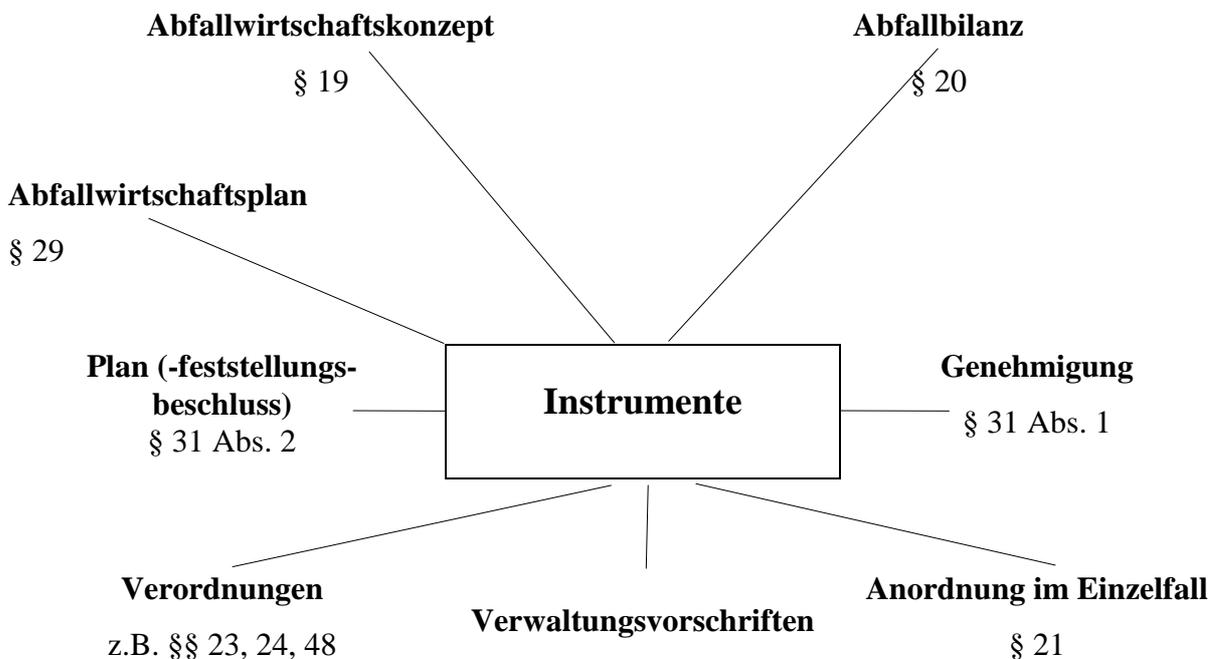
**„Regelungsbereiche (2)“**



c) **Die „Instrumente“ des KrW-/AbfG**

Vgl. Übersicht:

**Instrumente des KrW-/AbfG**



d) **Der Anwendungsbereich des KrW-/AbfG**

*Wolfers*, Produkt oder Abfall? Die Grenzen des neuen Abfallrechts, NVwZ 1998, S. 225 ff.

aa) **Europarechtlicher Abfallbegriff**

Verbindlichkeit / Vorrang des Gemeinschaftsrechts, vgl. Art. 249 (ex 189) EGV  
zum europarechtlichen Abfallbegriff s. oben I. 1. c) cc)

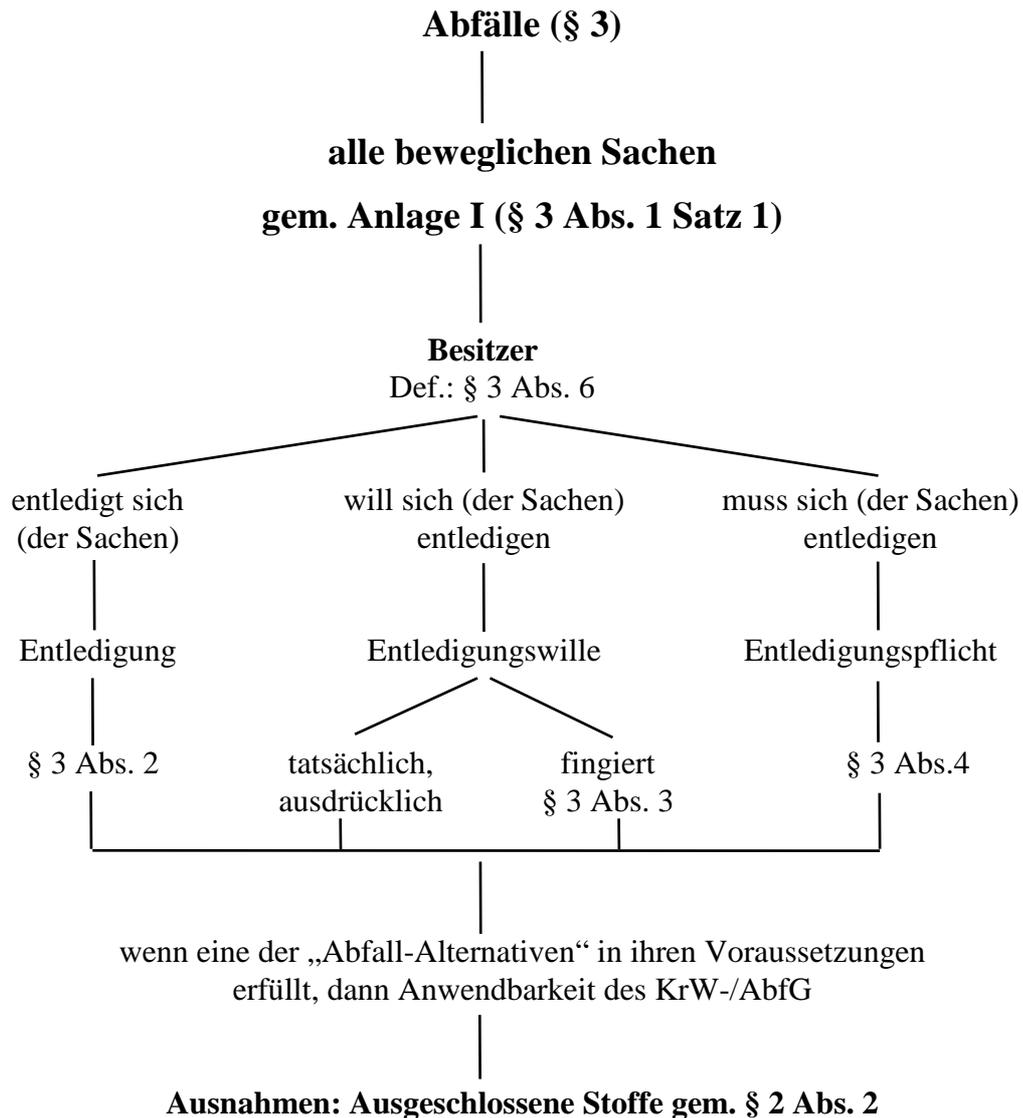
bb) **Abfallbegriffe des KrW-/AbfG**

Subjektiver und objektiver Begriff

Abfall und „Wirtschaftsgut“

Ausgenommene Stoffe, § 2 Abs. 2

Gesetzliche Fiktion, § 15 Abs. 4

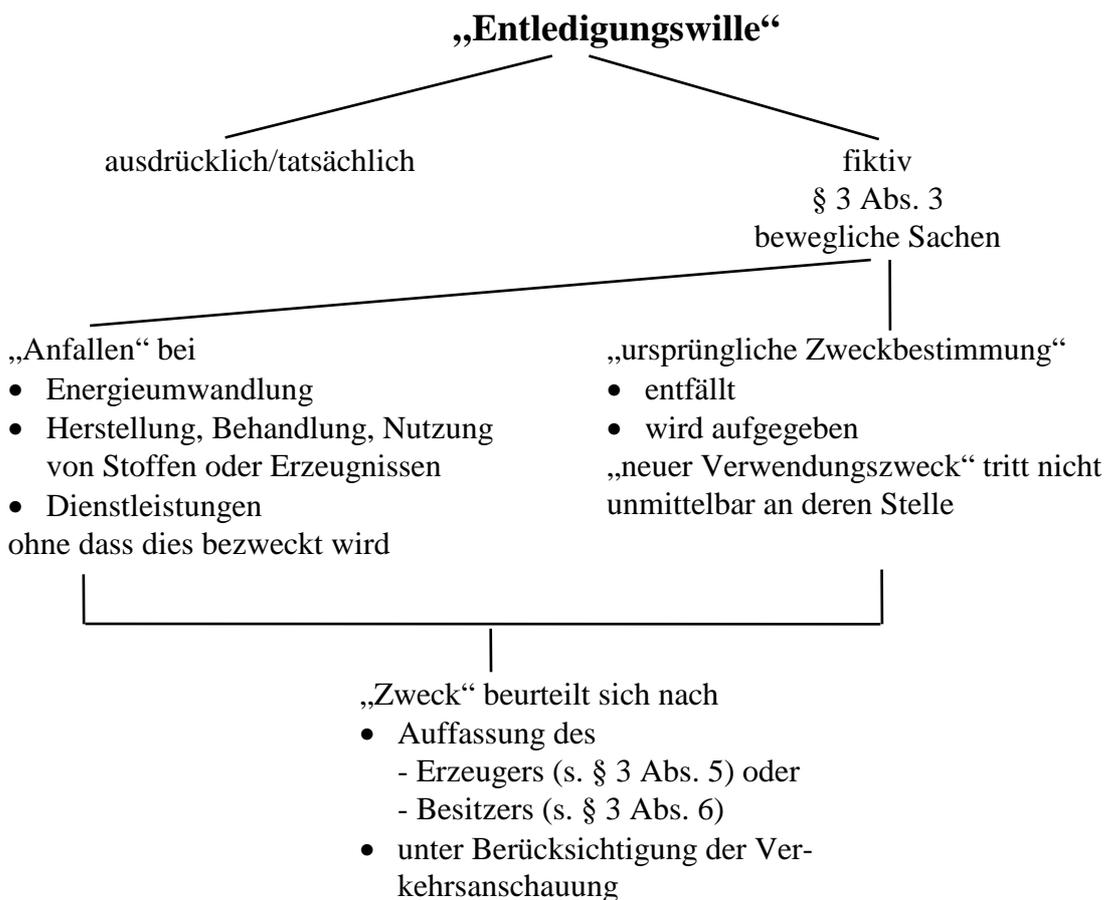
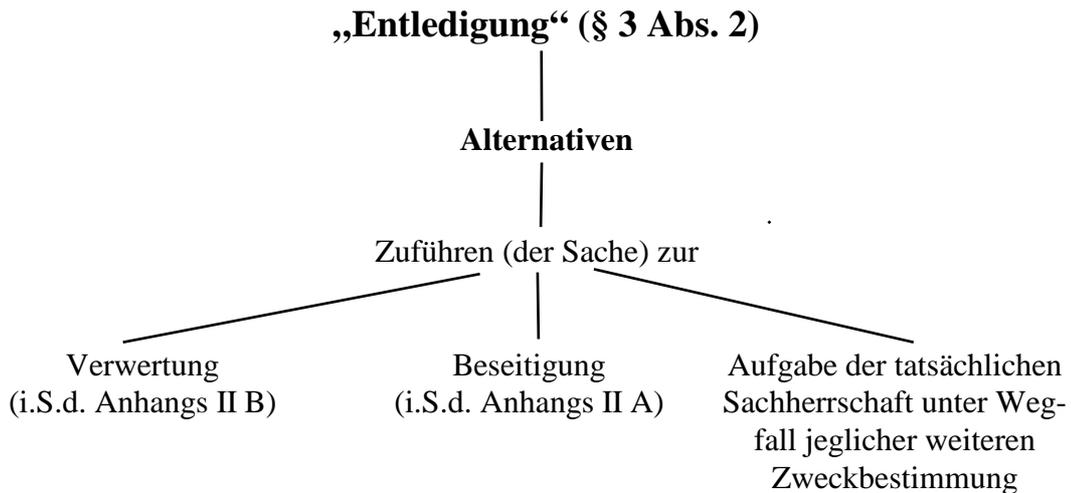



---

**Abfall gem. § 15 Abs. 4**

(gesetzliche Fiktion)

- Kraftfahrzeuge und Anhänger ohne gültige Kennzeichen
- auf öffentlichen Flächen oder außerhalb bebauter Ortsteile abgestellt
- keine Anhaltspunkte für ihre
  - Entwendung
  - bestimmungsgemäße Nutzung
- nicht innerhalb eines Monats nach einer am Fahrzeug angebrachten, deutlich sichtbaren Aufforderung entfernt
- daneben gilt § 3 Abs. 1

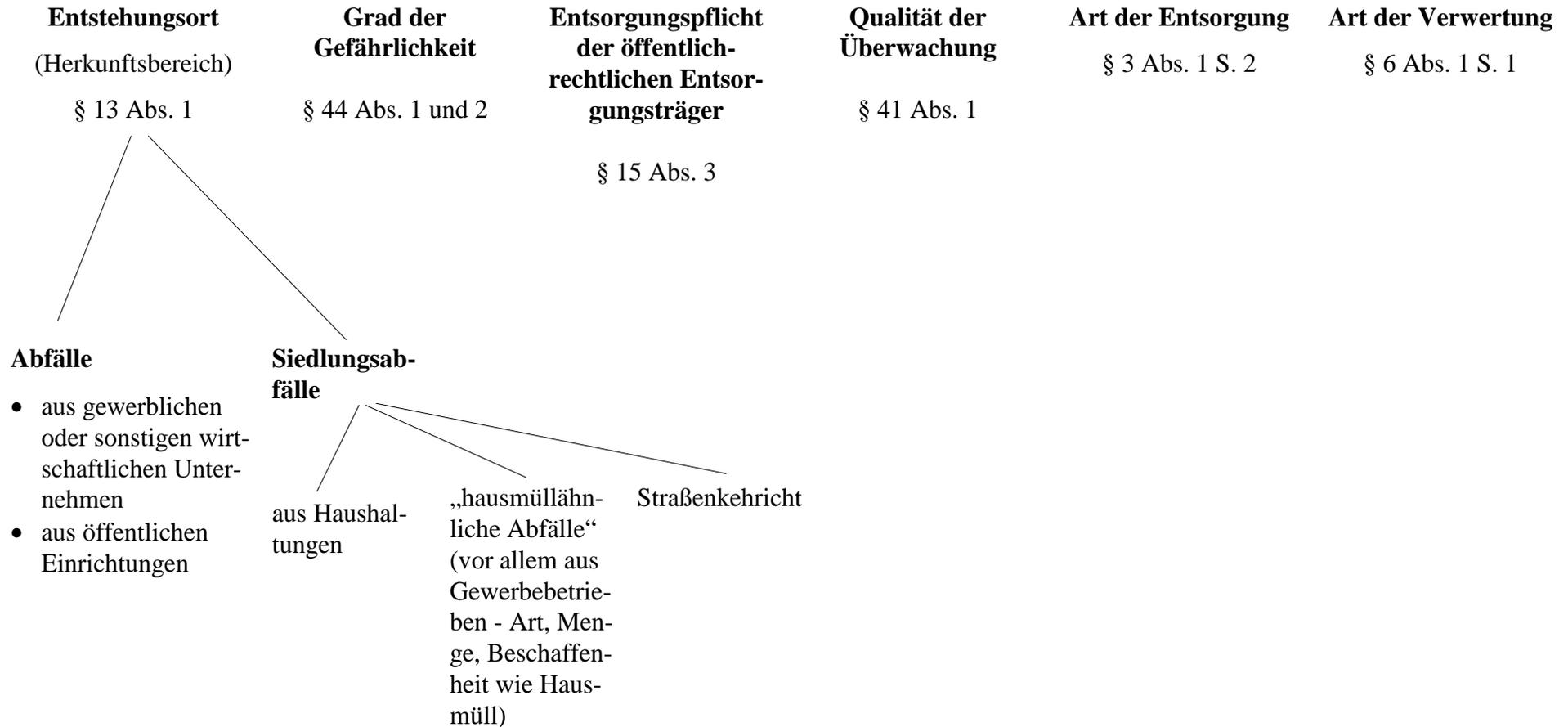


### „Entledigungspflicht“ (§ 3 Abs. 4)

bewegliche Sachen

- werden nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung verwendet und
- aufgrund des konkreten Zustandes geeignet, Gefährdung hervorzurufen
  - für die Allgemeinheit, insbesondere die Umwelt
  - gegenwärtig oder zukünftig
- Gefährdungspotential kann nur ausgeschlossen werden durch
  - Verwertung oder
    - ordnungsgemäß und
    - schadlos
  - Beseitigung
    - gemeinwohlverträglich
- gemäß Gesetz (KrW-/AbfG)
- und darauf beruhenden Rechtsverordnungen

## Abfallarten nach dem KrW-/AbfG



**cc) Rechtsprechung****VG Bremen NVwZ 1997, S. 1029 - Abfalleigenschaft von Autowracks**

Probleme

Zuständigkeit, Aufgabenzuweisung - § 40

Befugnisnorm - § 21; § 11 i.V.m. § 27 Abs.1

**OVG Greifswald NVwZ 1997, S. 1027 - Untersagung der Vermischung oder Vermengung von Klärschlamm****2. Verhältnis des KrW-/AbfG zu anderen Rechtsgebieten****a) Kommunalrecht**

Vgl. oben II. 4.

**b) Allgemeines Polizeirecht**

Vgl. BVerwG E 89, S. 138 - Ordnungsverfügung zur Abwehr von Gefahren durch Abfall; Verhältnis von spezialrechtlicher Regelung (hier: § 3 AbfG) zur allgemein ordnungsrechtlichen Befugnis zur Beseitigung von Gefahren (hier: § 82 Abs.3 LWassG BW = Art. 75 BayWG).

**c) (Weiteres) Umweltschutzrecht****aa) BImSchG**

- Verknüpfung des KrW-/AbfG mit dem BImSchG
  - § 9 KrW-/AbfG
  - § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG
  - sowie § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG i.V.m. §§ 72 ff VwVfG, insb. § 75 VwVfG
- Verknüpfung des BImSchG mit dem KrW-/AbfG

**bb) BodenschutzG**

### cc) Tierkörperbeseitigungsg

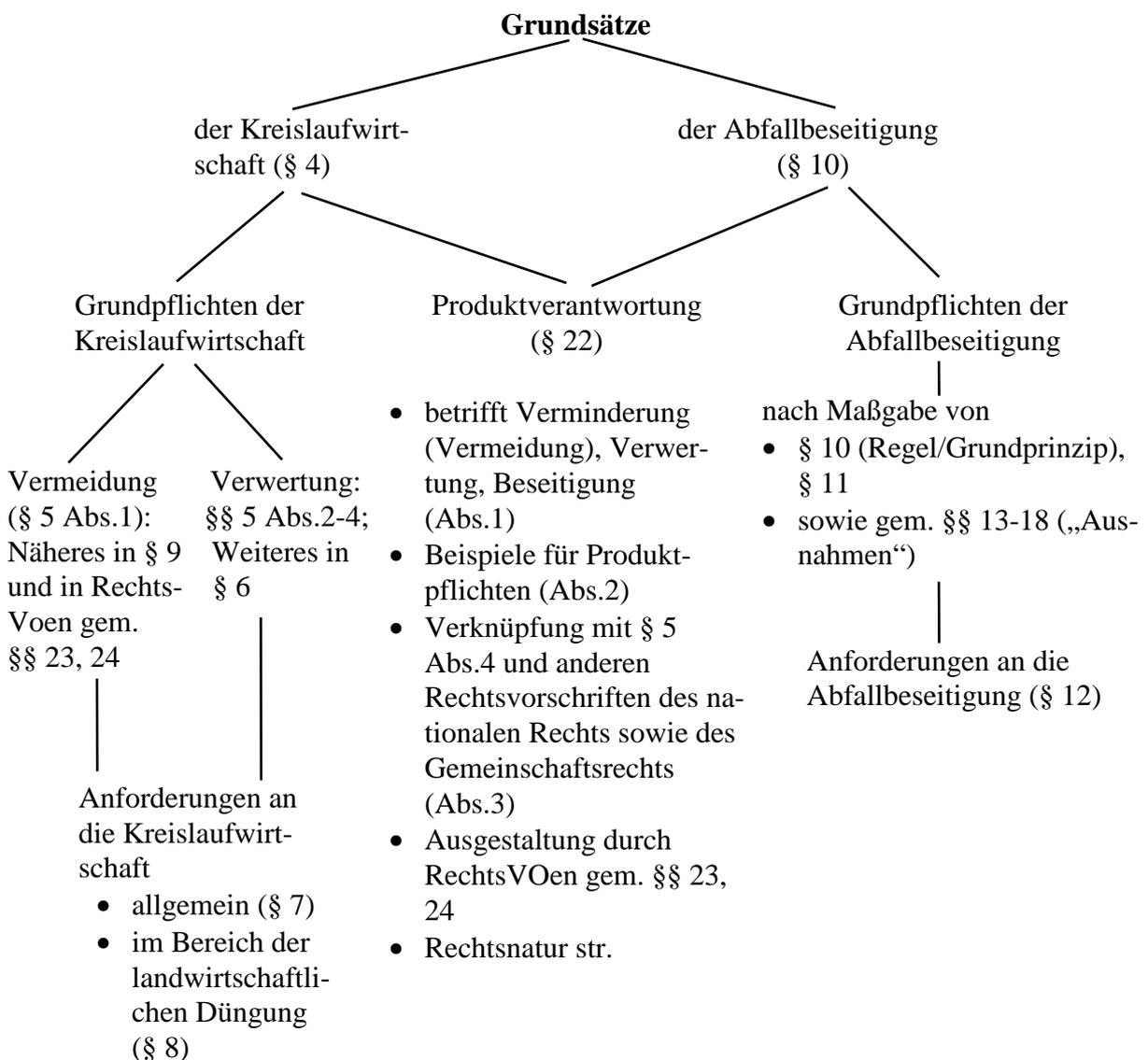
Gesetz über die Beseitigung von Tierkörpern, Tierkörperteilen und tierischen Erzeugnissen - TierKBG v. 2.9.1975; abfallrechtliche Spezialregelung

Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 KrW-/AbfG (sowie weitere dort genannte Gesetze)

## 3. Zweiter Teil. Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen sowie der Entsorgungsträger

### a) Überblick über §§ 4 - 22

Vgl. oben Übersicht „Regelungsbereiche (2)“



**b) Die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft**

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 84 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1379f.

Rechtsnatur und Bedeutung von „Grundsätzen“

Konkretisierung der Grundsätze durch § 4 Abs. 2 - 4

Rangverhältnis zwischen „Vermeidung“ und „Verwertung“

Regelungsumfang der Kreislaufwirtschaft (§ 4 Abs. 5)

**c) Die Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft**

*Bender u.a.*, Kapitel 12, Rdnr. 128 - 133

*Fritsch*, Rdnr. 788, 797

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 88 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1391

§ 5 KrW-/AbfG

**d) Die Grundsätze der Abfallbeseitigung**

*Bender u.a.*, Kapitel 12, Rdnr. 186 ff.

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 161 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1413

**e) Die Grundpflichten der Abfallbeseitigung**

vgl. *Kloepfer*, § 20 Rdnr. 161 ff.

§ 11 KrW-/AbfG

**4. Kreislaufwirtschaft**

Gegenstand der Kreislaufwirtschaft

vgl. oben Übersicht „Regelungsbereiche (1)“

- Vermeidung
- Verringerung
- Verwertung

**a) Abfallvermeidung**

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 91 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1382 - 1384

Begriff: § 4 Abs. 2, „insbesondere“

**aa) Bundesrecht****(1) Immissionsschutzrechtliche Abfallvermeidungspflicht**

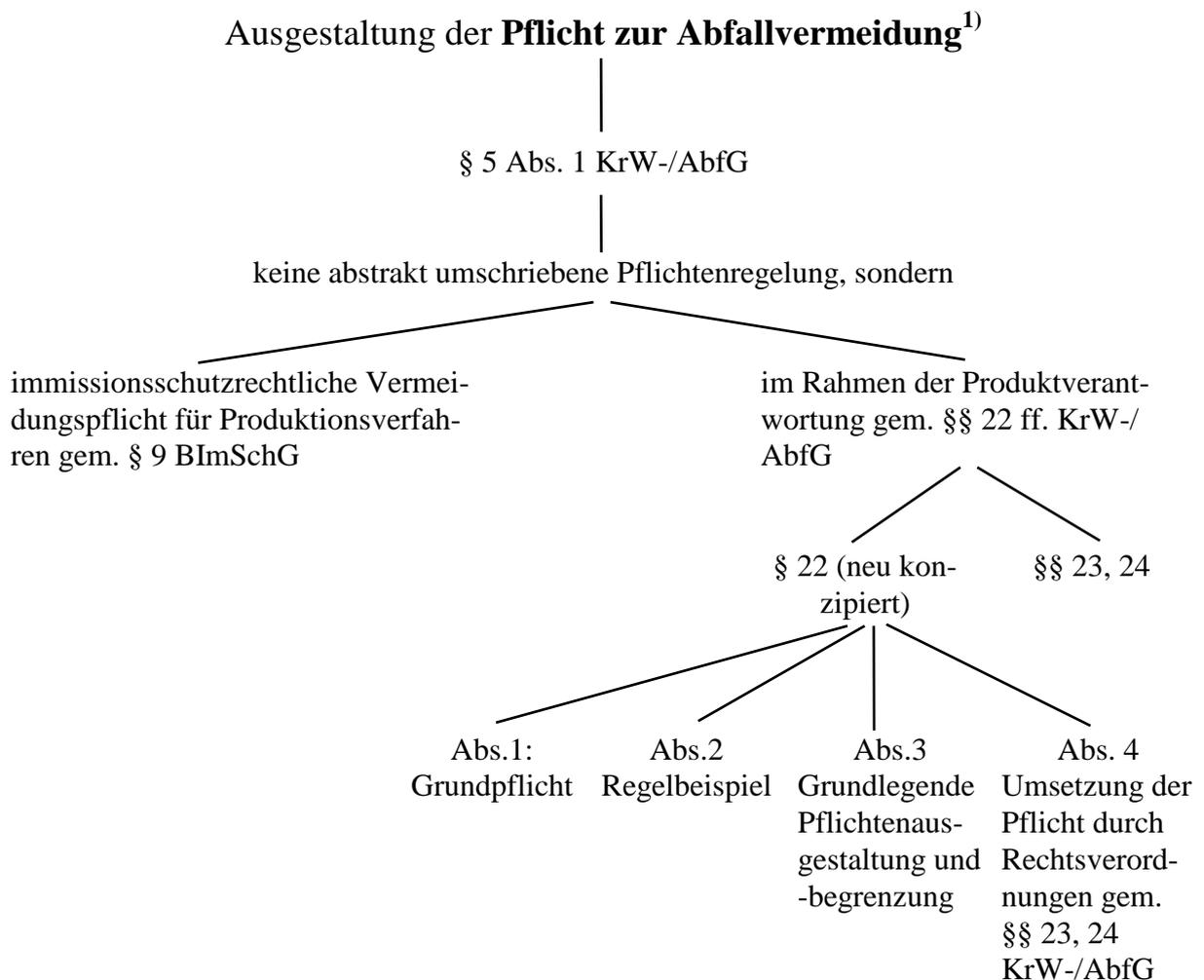
§ 5 Abs. 1 → § 9 → §§ 5 Abs. 1, 22 BImSchG

**(2) Abfallvermeidung nach Maßgabe von Rechtsverordnungen**

§ 23 - Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen

§ 24 - Rücknahme- und Rückgabepflichten

Problem: Keine Verpflichtung zum Erlass von RechtsVOen



<sup>1)</sup> Weiterentwicklung der „Regelungsphilosophie“ des § 14 AbfG

Problem: Rechtsnatur / rechtliche Verbindlichkeit (und damit in Frage kommende Maßstäbe für Einzelanordnungen gem. § 21 Abs. 1) der im Gesetz aufgeführten Pflichten der „Produktverantwortung“

vgl. *Kloepfer*, § 20 Rdnr. 97

Konkretisierung (auch) der Produktverantwortung sowie der Vermeidungspflicht insb. durch die „Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) v. 12.6.1991, novelliert zuletzt im Mai 2005

Zur Umsetzung der in § 6 Abs. 3 VerpackV vorgesehenen Freistellungsmöglichkeit durch die „Duale System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH (DSD)“ vgl. *Kloepfer*, § 20 Rdnr. 105 ff. und unten 5. b) bb) (3).

### **bb) Landesrecht**

Abfallvermeidung durch Hinwirkungspflichten

Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 BayAbfAlG

Abfallvermeidung durch Subvention

Abfallvermeidung durch Abgaben

### **cc) Kommunalrecht**

Vgl. oben, insb. zur „Kasseler Verpackungssteuer“

Gebührenrechtliche Ansätze

Sonstige Instrumente

z.B. Kompostierung als Instrument der Abfallvermeidung

### **b) Abfallverringerung**

Bundesrecht

Landesrecht

Art. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BayAbfAlG

auch: Schadstoffminimierung

**c) Abfallverwertung**

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 142 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1385 ff.

**Bundesrecht**

§§ 5, 6

**Landesrecht**

Art. 1 Abs. 1 Nr. 3, 4 BayAbfAlG

## 5. Abfallbeseitigung

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 161 ff.

- Die Rechtslage nach dem **AbfG** (§ 3 Abs. 1, 2 S. 1 und Abs. 3):  
 Regel - öffentlich-rechtliche Entsorgungspflicht  
 Ausnahme - private Entsorgungspflicht
- nunmehr: §§ 10 – 12 Krw-/AbfG

### a) Begriff der Abfallbeseitigung

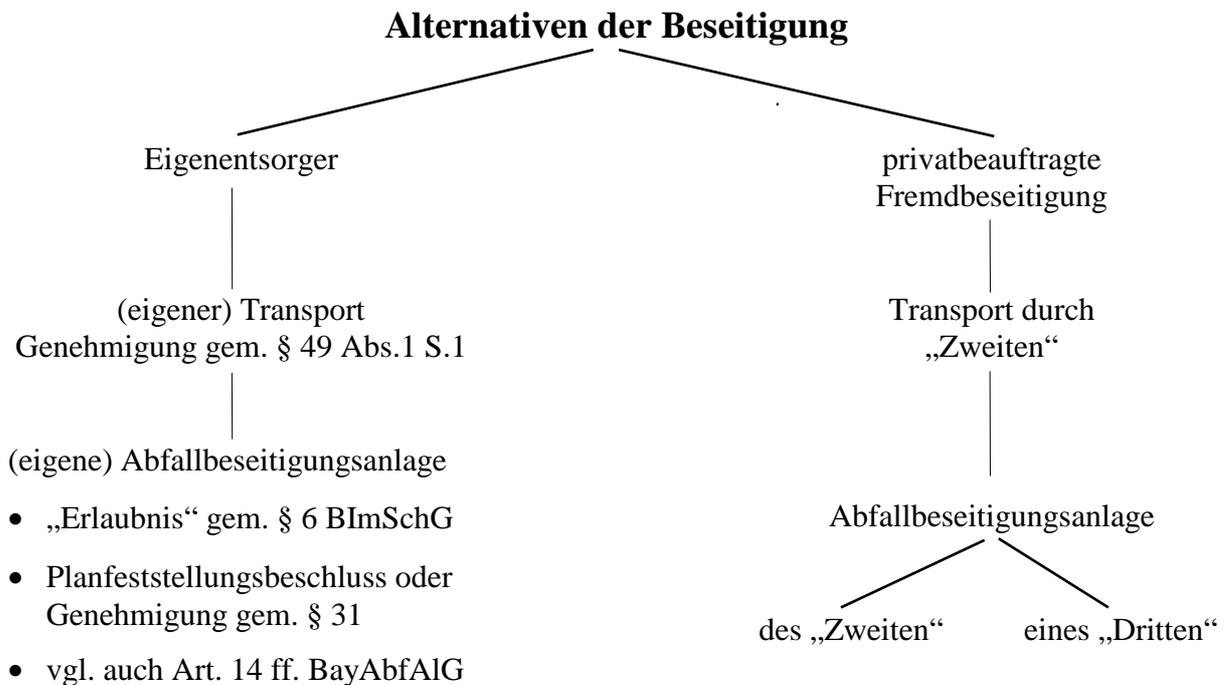
vgl. § 10 Abs. 2 KrW-/AbfG

### b) Die Beseitigungspflicht

#### aa) Abfallerzeuger und Abfallbeseitiger

Entscheidung des KrW-/AbfG für die Privatisierung

Die verschiedenen „Beseitigungsfälle“



**bb) Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Beseitigungspflichtige**

§ 13 Abs. 1 S. 1 KrW-/AbfG

Art. 3 BayAbfAlG

**(1) Überlassungspflicht an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**

§ 13 Abs. 1 S. 1

§ 13 Abs. 1 S. 2

Korrespondierend: § 15

Das öffentlich-rechtliche Abfallbeseitigungsverhältnis

**(2) Das Entfallen der Überlassungspflicht (an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger)**

§ 13 Abs. 2 i.V.m. §§ 16 - 18

**(3) Das „Duale System Deutschland“**

vgl. § 6 Abs. 1, 1a und 2 VerpackV (a.F.)

**(4) Landesrechtliche Sonderregelungen für die Sonderabfallentsorgung**

Art. 10 BayAbfAlG

**cc) Die Beauftragung „Dritter“**

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 211 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1433 ff.

**(1) Dritte als „Erfüllungsgehilfe“**

§ 16 Abs. 1

**(2) Dritte als „Beliehene“**

§ 16 Abs. 2

vgl. *Weidemann*, Die materielle Privatisierung der Hausmüllentsorgung nach § 16 Abs.2 des KrW-/AbfG, DVBl. 1998, S. 661 ff.; *Wild*, Pflichtübertragung im Verwaltungsrecht: unter besonderer Berücksichtigung des § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG, 2003

**dd) Die Beauftragung von Verbänden**

*Kloepfer, § 20 Rdnr. 211, 213 ff.*

§ 17

- (1) **Verbände als Erfüllungsgehilfe**
- (2) **Verbände als Inhaber der Entsorgungspflicht**

**ee) Die Beauftragung von Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft**

*Kloepfer, § 20 Rdnr. 214*

§ 18

- (1) **als Erfüllungsgehilfe**
- (2) **als Inhaber der Entsorgungspflicht**

**c) Modalitäten der Beseitigung**

*Fritsch, Rdnr. 665 ff.*

*Kloepfer, § 20 Rdnr. 162 ff.*

**aa) Beseitigung im Inland oder Ausland****bb) Anlagenzwang****(1) Grundsatz**

§ 27 Abs. 1

**(2) „Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen“**

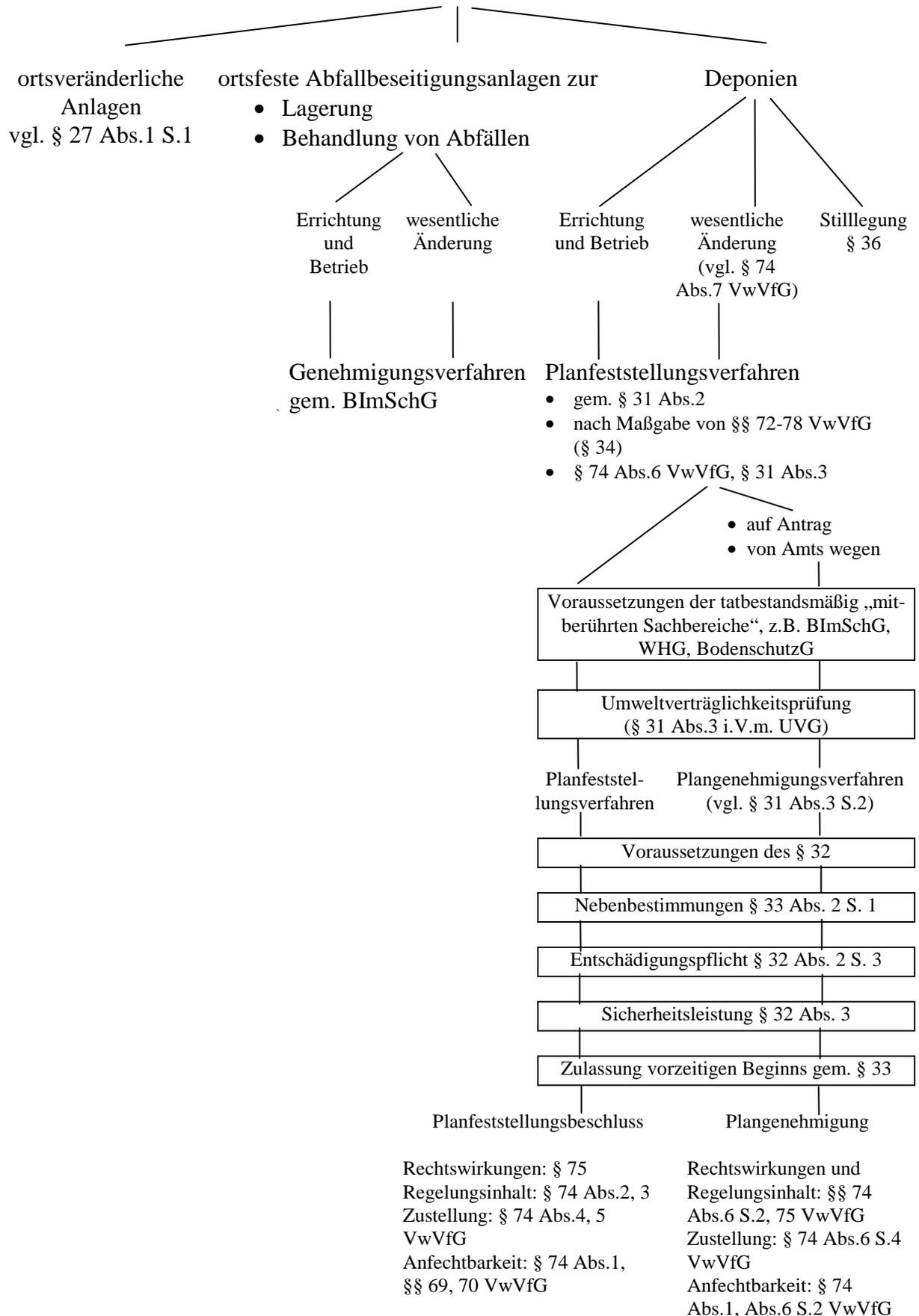
*Fritsch, 6. Teil, Rdnr. 507 ff.*

*Kloepfer, § 20 Rdnr. 256 ff.*

*Peters, Kap. II, Rdnr. 31 ff.*

§§ 30 - 36

## Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen § 31 KrW-/AbfG



**(3) Ausnahmen vom „Anlagenzwang“ gem. KrW-/AbfG**

§ 27 Abs. 1 S. 2, 3

§ 27 Abs. 2

§ 27 Abs. 3

**cc) Abfallbeseitigung auf Hoher See**

§ 28 Abs. 4 S. 1

Art. 3 G v. 11.2.1977 zu den Übereinkommen v. 15.2.1972 und 29.12.1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge

Helsinki-Abkommen v. 22.3.1974 - für die Einbringung von Abfällen in die Ostsee

„Hohe-See-Einbringungsgesetz“ v. 11.5.1990

**d) Spezialfälle der Durchführung der Beseitigung**

§ 28 Abs. 1

§ 28 Abs. 2

§ 28 Abs. 3

## 6. Spezielle Unternehmerpflichten

### a) Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen (§ 19)

- Zusätzliche Pflichten bei bestimmten Abfallerzeugern – Abs. 1
- Beachtung der Vorgaben gem. § 29 (Abfallwirtschaftsplanung der Länder) – Abs. 2
- Beachtung der Abfallwirtschaftskonzept- und -bilanzVO (gem. § 19 Abs. 4) – Abs. 4
- Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 19 Abs. 5) – Abs. 5
- **Problem:** keine Durchsetzbarkeit dieser Pflichten

### b) Produktverantwortung (§§ 22 – 26)

*Fritsch*, Rdnr. 391 ff.

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 93 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1402 - 1412

#### aa) Allgemeines

- Generelle Pflichten im Rahmen der Produktverantwortung - § 22 Abs. 1
- Beispielhafte Konkretisierung der Produktverantwortung - § 22 Abs. 1
- Grenzen der Produktverantwortung - § 22 Abs. 3 i.V.m. § 5 Abs. 4
- Ermächtigungen zur Konkretisierung der Produktverantwortung durch (Bundes-) Rechtsverordnungen - § 22 Abs. 4, § 23

#### bb) Insbesondere: Regelungen der Rücknahme- und Rückgabepflichten (§§ 24-26)

- Gesetzestechnik: weitere (spezielle) Anforderungen/Konkretisierung der Pflichten aus der Produktverantwortung – vgl. § 24 Abs. 1
- zusätzlich ergänzende (konkretisierende) Festlegung von Pflichten gem. §§ 15, 17 und 18 - § 24 Abs. 2

#### cc) Die „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ (Verpackungsverordnung – VerpackV)

v. 21.8.1998, zuletzt geändert d. Art. 1 Dritte ÄndVO v. 24.5.2005, BGBl. I, S. 1407 – BGBl. III 2129-27-2-10

#### (1) Ermächtigungsgrundlagen

- § 6 Abs. 1 S. 4 Krw-/AbfG
- § 23 Nr. 1, 2 und 6 Krw-/AbfG
- § 24 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 sowie Abs. 2 Nr. 1 Krw-/AbfG

- § 57 Krw-/AbfG

jeweils i.V.m. § 58 sowie

- § 7 Abs. 1 Nr. 3 Krw-/AbfG und
- § 12 Abs. 1 Krw-/AbfG

## (2) Regelungsstruktur

### Verpackungsverordnung

#### Ziele

§ 1

- Vermeidung / Verringerung
- Verwertung, insb. Wiederverwendung
- Beseitigung

#### Anwendungsbereich

räumlich  
§ 2 Abs. 1

sachlich  
§ 2 Abs. 1  
§ 3 Abs. 1 Nr. 1

#### Pflichten-Katalog

Rücknahme  
§§ 4-8

Pfanderhebung  
§§ 8 - 10

Verwertung  
§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 3  
§ 6 Abs. 2

#### Anforderungen an das Herstellen, Inverkehrbringen und Kennzeichnen

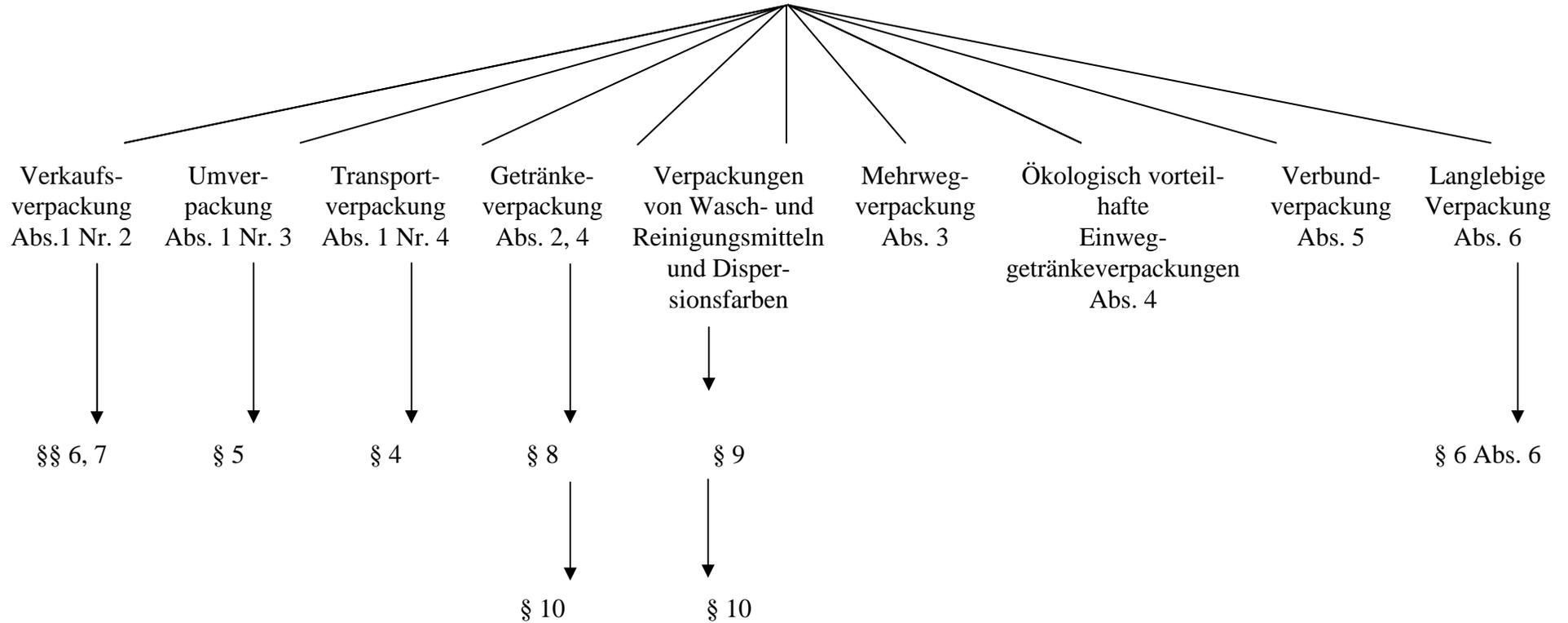
§§ 12 - 14

#### Ordnungswidrigkeiten

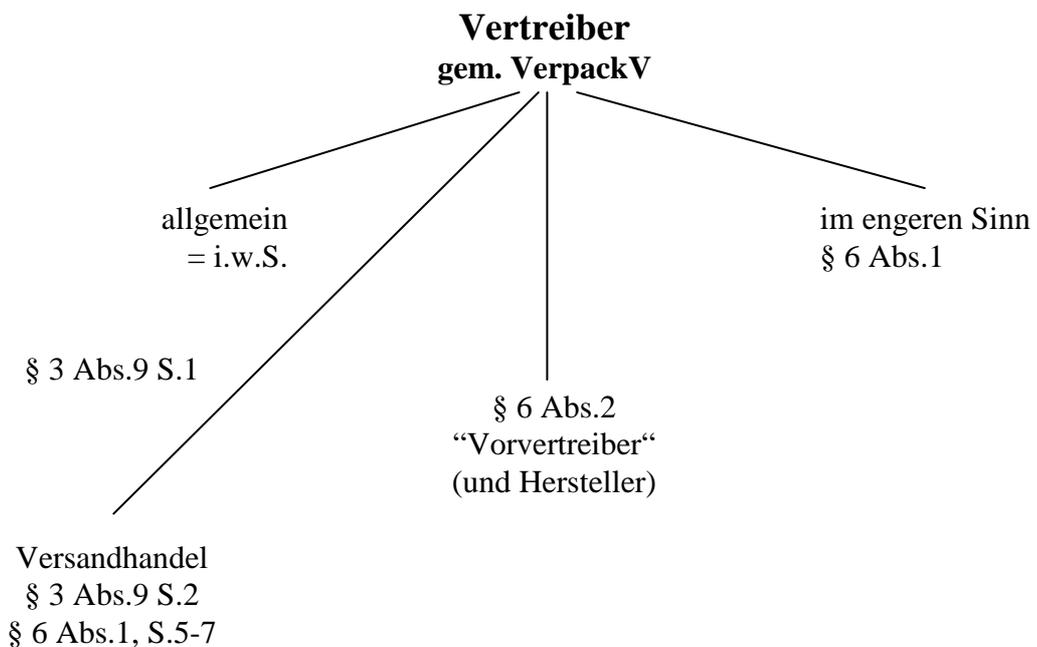
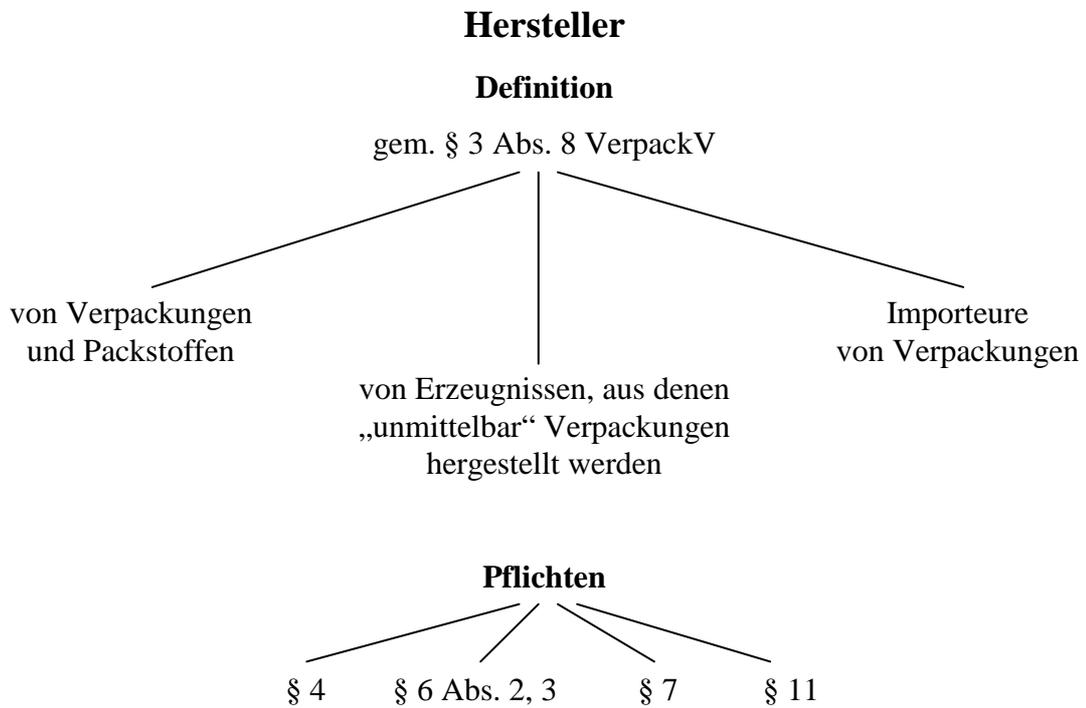
§ 15

**Allgemeine Anforderungen**  
§ 12

**Arten der Verpackung**  
§ 3 Abs. 1 – 5



**(3) Adressaten der VerpackV**



#### (4) Rücknahmepflichten

für Verkaufsverpackungen (§ 6)

**Grundsätzliche Rücknahmepflicht** „vor Ort“ § 6 Abs 1 und Abs. 2

**Entfallen der „eigenhändigen Rücknahmepflicht“** (§ 6 Abs. 1,2) unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 3

- Beteiligung am Abholungs-System
  - § 6 Abs. 3 S. 1
- Nachweis hinsichtlich einer solchen Beteiligung
  - § 6 Abs. 3 S. 3
- Anforderungen an dieses System / den Systembetreiber
  - § 6 Abs. 3 S. 2 – Verwertungspflicht
  - § 6 Abs. 3 S. 4 – 10 – Abstimmung (i.w.S.) mit öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger
  - § 6 Abs. 3 S. 11 – 13 – verbindliche Feststellung der Funktionsfähigkeit des Systems durch die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde (Ministerium)

#### (5) Vollzug der VerpackV

**unmittelbar** durch Verwaltungsbehörden und deren Entscheidungen

- § 6 Abs.3 S.11
- § 6 Abs.4  
Widerruf (Ermessen)
- Überwachung der Pfanderhebungs- und Erstattungspflicht aus § 8  
Erteilung entsprechender Anordnungen zur Durchsetzung dieser Pflichten

**mittelbar** durch Feststellung von Ordnungswidrigkeiten

- § 17

**c) Pflichten zur Ermöglichung der Überwachung**

§ 40 KrW-/AbfG – „Allgemeine Überwachung“

**d) insb.: Nachweispflichten**

§§ 42 – 48 KrW-/AbfG

- Fakultatives/obligatorisches **Nachweisverfahren**
- über **Beseitigung** bzw. **Verwertung** von Abfällen
- Ausnahmen (§ 47)
- Ermächtigung zu **Rechtsverordnungen** (§ 48)

**e) Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation**

§ 53 KrW-/AbfG, vgl. auch § 52a BImSchG

**f) Bestellung eines Betriebsbeauftragten für Abfall**

§§ 54, 55 KrW-/AbfG

vgl. auch §§ 55 - 58 BImSchG

## 7. „Überwachung“

*Kloepfer*, § 20 Rdnr. 297 ff.

*Fritsch*, Rdnr. 725 ff.

*Schmidt*, § 5 Rdnr. 48 ff.

*Wolf*, Rdnr. 1466 ff.

### a) Regelungsstruktur

- § 40 Abs. 1 – Aufgabenzuweisungsnorm
- § 40 Abs. 2-4 – Auskunftspflichten und –rechte; Betretungsrechte
- § 42 – Befugnisnorm

### b) Pflichten zur Ermöglichung der Überwachung

s.o. III.6.c),d).

## 8. Anordnungen im Einzelfall (§ 21)

**§ 21 Abs. 1:** Generalklauselartige Ermächtigungsgrundlage für Einzelmaßnahmen zur Durchführung des Gesetzes

vgl. auch Art. 30 BayAbfG – subsidiäre Generalklausel für „Anordnungen im Einzelfall“

**VG Regensburg NVwZ 1998, S. 431 ff.** - Verbringungsverbot von Abfällen zur Beseitigung außerhalb des Gebiets eines Abfallwirtschaftsverbandes, angeordnet durch das Landratsamt gegenüber einer Entsorgungsfirma

Rechtsgrundlage: § 21 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG

... Nach § 21 I KrW-/AbfG kann die zuständige Behörde (Landratsamt bzw. Regierung gem. Art.29 I, II BayAbfAG, VO zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Abfallentsorgung v. 22.8.1996; Art.3 BayVwVfG) die zur Durchführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erforderlichen Anordnungen erlassen. **Gem. § 13 I 1, 2 KrW-/AbfG hat die Kl.** als private Entsorgungsunternehmerin (Abfallbesitzer) **Abfälle zur Beseitigung** an den Beigel. als entsorgungspflichtige Körperschaft zu überlassen, und zwar auch solche Abfälle, die aus Gewerbebetrieben stammen. Dies ergibt sich auch aus § 8 (Anschlusszwang) und § 15 (Verwertung und Beseitigung der Abfälle aus Gewerbebetrieben) der Abfallwirtschaftssatzung des Beigel. (RABl., Nr. 16/1966, S. 104 [105]). Für Abfälle zur Beseitigung **aus Gewerbebetrieben** gilt dies jedoch **nur**, „soweit sie (die Abfallbesitzer) diese **nicht in eigenen Anlagen beseitigen** oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern“ (§ 13 I 2 Halbs.2 KrW-/AbfG) und keine Ausnahme von der Überlassungspflicht besteht (§§ 13 II, III KrW-/AbfG).

Die Kl. hat sowohl in der Klage als auch in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass bestimmte **Anteile des Abfalls**, den sie außerhalb des Verbandgebietes des Beigel. verbracht hat und künftig zu verbringen gedenkt, als „**Abfall zur Beseitigung**“ zu qualifizieren ist. Damit steht bereits aufgrund ihrer eigenen Einlassung fest, dass sie jedenfalls hinsichtlich dieser Abfälle zur Beseitigung **gegen ihre gesetzlich normierte Überlassungspflicht verstoßen** hat und wegen ihrer weiter bestehenden Absicht, die Abfälle nach Nordrhein-Westfalen verbringen zu wollen, dieser Verpflichtung auch künftig nicht nachkommen möchte. Der Erlass des ... verfügten Verbringungsverbotes war daher, um künftige abfallrechtliche Verstöße (vgl. die Bußgeldvorschriften des § 61 KrW-/AbfG) zu unterbinden, i.S. des § 21 I KrW-/AbfG zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlich, geeignet und angemessen (Art. 40 ByVwVfG). ...

## § 20 Abs. 2, Abs. 3: Spezielle Ermächtigungen (Befugnisnormen)

- Pflicht zur Beauftragung bestimmter Sachverständiger mit der Prüfung von Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen
- Beanstandungsrecht betr. Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen

## 9. (Weitere) Rechte und Pflichten der öffentlichen Hand

Ergänzung im Überblick

### a) als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

§ 19 Abs. 5, § 20 Abs. 3, § 29 - Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallwirtschaftspläne

### b) als „zuständige Behörde“

- |                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| § 21                   | – | Anordnungen im Einzelfall (s.o.)  |
| § 27 Abs. 2            | – | Zulassung von Ausnahmen von § 27 Abs. 1 S. 1  |
| § 28 Abs. 1            | – | Verpflichtung eines Betreibers einer Abfallbeseitigungsanlage zur Gestaltung der Mitbenutzung |
| § 28 Abs. 2            | – | Übertragung der Abfallbeseitigung   |
| § 31 Abs. 2            | – | Planfeststellung für Deponien   |
| § 33                   | – | Zulassung vorzeitigen Baubeginns  |
| § 35                   | – | Anordnung von Nebenbestimmungen für bestehende Abfallbeseitigungsanlagen                      |
| § 36 Abs. 2            | – | Verpflichtung zur Rekultivierung von Deponien   |
| § 40 Abs. 2, 3         | – | Überwachungsmaßnahmen   |
| § 42, § 44 Abs. 1 S. 3 | – | Anordnung von (fakultativen) Nachweisen   |
| § 43 Abs. 3            | – | Freistellung von (obligatorischen) Nachweisen   |
| § 49                   | – | Genehmigung für Transportgeschäfte  |
| § 50                   | – | Genehmigung für Vermittlungsgeschäfte   |
| § 52                   | – | Anerkennung als Entsorgungsfachbetrieb  |

### c) Pflichten der Länder

§ 29 - Abfallwirtschaftsplanung

§ 39 - Unterrichtung der Öffentlichkeit

## **IV. Landesrecht – insb. BayAbfAlG**

*(Ziegler/Tremel 1)*

### **1. Ziele der Abfallwirtschaft**

Art. 1

### **2. Träger der Abfallentsorgung**

Art. 3 – Entsorgungspflichtige Körperschaften,  
vgl. §§ 13 Abs. 1, 15 KrW-/AbfG

Art. 4 – Pflichten (insb. Mindestausstattung mit Einrichtungen und Anlagen)  
der entsorgungspflichtigen Körperschaften

Art. 7 – Satzungsbefugnis (vgl. Art. 18 LKrO, Art. 24 GO)

Art. 8 – Zusammenschlüsse, insb. zu Zweckverbänden

Art. 10 – Zuständigkeit für Sonderabfälle

### **3. Instrumente der Abfallwirtschaft**

Art. 11 – Abfallwirtschaftsplan

Art. 11 – Abfallbilanz

Art. 13 – Abfallwirtschaftskonzept

### **4. Regelungen zu Abfallbeseitigungsanlagen, insb. Deponien**

Art. 14, 20 – 22

vgl. dazu §§ 30-36 KrW-/AbfG

### **5. Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen**

Art. 23 – 25

vgl. dazu § 37 KrW-/AbfG

## 6. Staatliche Aufsicht

- Aufsicht und Überwachung – Art. 32
- Sachliche Zuständigkeit, vgl. oben II.3. (zu Art. 29 Abs. 2) – Art. 29
- Befugnisnormen / Ermächtigungsgrundlagen
  - Anordnungen für den Einzelfall – Art. 30  
(siehe auch oben III.8.)
  - Beseitigung verbotener Anlagen – Art. 31