

# Teil 1 Allgemeine Vorschriften

## § 1 Zweck des Gesetzes

**Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.**

Inhaltsübersicht	Rn.
I. Allgemeines .....	1–3
II. Einzelkommentierung .....	4–7
1. Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen .....	4–5
2. Sicherstellung des Schutzes von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen .....	6–7

### I. Allgemeines

Auch den Vorschriften des KrWG ist die in der modernen Umweltgesetzgebung mittlerweile durchweg übliche Zweckbestimmung vorangestellt.<sup>1</sup> Der hiesige § 1 leitet den mit „Allgemeine Vorschriften“ überschriebenen „Teil 1“ ein. Er lehnt sich erkennbar an § 1 KrW-/AbfG a. F. an und trägt dem als verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung u. a. den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen postulierenden Art. 20a GG einfachgesetzlich Rechnung. Die Vorschrift informiert zunächst den Rechtsanwender über die mit dem KrWG vom Gesetzgeber verfolgten Intentionen.<sup>2</sup> Außerdem formuliert sie gleichsam „vor die Klammer gezogene“ Leitlinien.<sup>3</sup> Sie ist formal zwar objektiv geltendes Recht, doch fehlt ihr aufgrund ihres bloßen Leitliniencharakters jedweder eigenständige Regelungscharakter; dementsprechend besitzt sie auch keine unmittelbare Vollzugstauglichkeit. Insbesondere lässt sich aus ihr keine subjektiv-rechtliche Position ableiten. Somit scheint zumindest vordergründig mit dieser Vorschrift nicht viel gewonnen. Doch taugen derart programmartige Aussagen insoweit immerhin als Auslegungshilfen bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, sofern es methodologisch um den Sinn und Zweck der betreffenden Bestimmung geht, und als Argumentationsstützen im Rahmen zu treffender Abwägungsentscheidungen; wenngleich die Bestimmung alles in allem wenig konkret anmutet.

Gemäß § 1 verfolgt das KrWG zwei sich im Wesentlichen ergänzende Zwecke: 1

- Die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und
- den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.

Inhaltlich wird damit klargestellt, dass mit dem KrWG nicht intendiert wird, den Schutz Dritter oder der Umwelt als nachrangig gegenüber der Kreislaufwirtschaft einzustufen. Vielmehr sollen Gesundheits- und Umweltschutz bei der Durchführung der Kreislaufwirtschaft gleichzeitig und gleichrangig mitverfolgt werden.<sup>4</sup> Überhaupt ist aus der Reihung der Zwecke keine Rangfolge erkennbar.

§ 1 entspricht funktional dem bisherigen § 1 KrW-/AbfG a. F. Inhaltlich sind beide Vorschriften indes nur hinsichtlich des auf die Förderung der Kreislaufwirtschaft um der Schonung der natürlichen Ressourcen willen lautenden ersten

1 Vgl. etwa den jeweiligen § 1 des BImSchG, BBodSchG, BNatSchG oder WHG.

2 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 1 Rn. 2; Schink, in: Schink/Versteyl § 1 Rn. 7.

3 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 1 Rn. 1.

4 Schink, in: Schink/Versteyl § 1 Rn. 7.

Passus identisch. Soweit es jedoch den die Sicherstellung des Schutzes von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen formulierenden zweiten Teil der Regelung anbelangt, so geht dieser in Anpassung an Art. 1 AbfRRL<sup>5</sup> nunmehr deutlich über die insoweit nur die umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen erwähnende zweite Textpassage der Vorgängernorm hinaus. Die dem durch das KrWG abgelösten KrW-/AbfG a.F. vorangegangenen einschlägigen Gesetze (AbfG 1986<sup>6</sup>, AbfG 1972<sup>7</sup> einschließlich der jeweils dazu ergangenen Änderungsgesetze) enthielten demgegenüber noch überhaupt keine der hiesigen Zweckbestimmung vergleichbare Vorschrift.

## II. Einzelkommentierung

### 1. Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen

4 Der erste Teil des § 1 bestimmt als Zweck des KrWG die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen. Mit dem Terminus „Kreislaufwirtschaft“ hebt die Vorschrift hervor, dass dem KrWG ein stoffbezogener Ansatz zugrunde liegt. Kreislaufwirtschaft zielt nämlich auf die Vermeidung und Verwertung von Abfällen (§ 3 Abs. 19). **Vermeidung** meint nach § 3 Abs. 20 S. 1 allgemein jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern.<sup>8</sup> Demgegenüber bezieht sich **Verwertung** dem § 3 Abs. 23 gemäß auf Verfahren, als deren Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen.<sup>9</sup> Demgegenüber ist die **Beseitigung** kein Bestandteil der Kreislaufwirtschaft.

5 Dass die Kreislaufwirtschaft allein **um der Schonung der natürlichen Ressourcen willen** zu erfolgen hat, macht deutlich, dass sie kein Selbstzweck ist, sondern nur dort zur Anwendung kommen soll, wo sie tatsächlich diesem Anliegen dient. **Natürliche Ressourcen** beziehen sich auf der Natur, insbesondere dem Boden oder dem Wasser, entnommene Rohstoffe. Schonung meint die Bewahrung der Rohstoffvorkommen, um aus ihnen dauerhaft oder doch zumindest so lange wie möglich Nutzen ziehen zu können. Der Wortbedeutung nach geht es also nicht um „Erhaltung“ i. S. eines Schutzes für den vorhandenen Bestand vor Reduzierung oder Schädigung. Anders als letzteres ist Ressourcenschonung mithin keine absolute, sondern eine wichtige, gleichwohl lediglich – neben anderen Belangen zu Geltung kommende – relative Zielsetzung des KrWG.<sup>10</sup>

### 2. Sicherstellung des Schutzes von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen

6 Mit der zweiten Zielsetzung des § 1 wird hervorgehoben, dass in allen Phasen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen der Schutz von Mensch und Umwelt sichergestellt sein muss. Es geht also nicht mehr wie bisher in § 1 KrW-/AbfG

5 RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, in: AbL L 312/3 vom 22.11.2008.

6 Abfallgesetz vom 27.8.1986, BGBl. I 1986, 2771.

7 Abfallbeseitigungsgesetz vom 7.7.1972, BGBl. I 1972, 873.

8 Vgl. Kommentierung zu § 3 Abs. 20.

9 Vgl. Kommentierung zu § 3 Abs. 23.

10 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 1 Rn. 5.

a. F. lediglich um eine umweltverträgliche Beseitigung der Abfälle, sondern es muss ein umfassender Schutz vor den vom Umgang mit Abfällen ausgehenden Beeinträchtigungen für die von der Rechtsordnung geschützten Güter verfolgt werden. **Abfälle** sind solche i. S. des § 3 Abs. 1. Unter **Abfallbewirtschaftung** ist gemäß § 3 Abs. 14 die Bereitstellung, Überlassung, Sammlung, Beförderung, Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, einschließlich der Überwachung dieser Verfahren, der Nachsorge von Beseitigungsanlagen sowie der Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern vorgenommen werden. Die **Abfallerzeugung** ist indes die Phase, die der Abfallbewirtschaftung vorausgeht.<sup>11</sup> Sie bezeichnet das Stadium, in dem Stoffe und Gegenstände als Folge menschlicher Handlungen (positives Tun, Unterlassen) zu Abfall i. S. des § 3 Abs. 1 werden. Mit dem Zeitpunkt, in dem die Abfalleigenschaft eines Stoffes nach Maßgabe des § 5 endet, unterfällt der Stoff indes nicht mehr dem Regime des KrWG.

**Schutz** bedeutet, Mensch und Umwelt vor abfallbedingt störenden Einflussnahmen zu bewahren. Es müssen demgemäß ausgehend vom aktuellen Zustand zumindest Verschlechterungen vermieden werden. Dies ist nicht nur i. S. einer konkreten Gefahrenabwehr zu verstehen, sondern umfasst auch Vorsorgegesichtspunkte. Letzteres dient der längerfristig vorbeugenden Vermeidung und damit auch der Beherrschung von ansonsten künftig nicht auszuschließenden Risiken für das menschliche Wohlbefinden und den Zustand der Umwelt. Auf diese Weise lassen sich auch Bagatelleinwirkungen erfassen, denen die Umwelt zwar latent ausgesetzt ist, die jedoch erst über einen längeren Zeitraum summiert die Gefahr einer Zustandsverschlechterung zu bewirken vermögen.

## § 2 Geltungsbereich

### (1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für

1. die Vermeidung von Abfällen sowie
2. die Verwertung von Abfällen,
3. die Beseitigung von Abfällen und
4. die sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung.

### (2) Die Vorschriften des Gesetzes gelten nicht für

#### 1. Stoffe, die zu entsorgen sind

- a) nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2011 (BGBl. I 2011, 1770) in der jeweils geltenden Fassung, soweit es für Lebensmittel, Lebensmittel-Zusatzstoffe, kosmetische Mittel, Bedarfsgegenstände und mit Lebensmitteln verwechselbare Produkte gilt,
- b) nach dem vorläufigen Tabakgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1997 (BGBl. I 1997, 2296), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I, 1934) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
- c) nach dem Milch- und Margarinegesetz vom 25. Juli 1990 (BGBl. I 1990, 1471), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I 2010, 1934) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
- d) nach dem Tierseuchengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juni 2004 (BGBl. I 2004, 1260, 3588), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I 2010, 1934) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
- e) nach dem Pflanzenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1998 (BGBl. I 1998, 971, 1527, 3512), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I 2010, 1934) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung sowie

11 BT-Ds. 17/6052 S. 69.

f) nach den aufgrund der in den Buchstaben a bis e genannten Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen,

2. tierische Nebenprodukte, soweit diese nach der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) (ABl. L 300 vom 14.11.2009) in der jeweils geltenden Fassung, nach den zu ihrer Durchführung ergangenen Rechtsakten der Europäischen Union, nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vom 25. Januar 2004 (BGBl. I 2004, 82), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I 2010, 1934) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung oder nach den aufgrund des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen abzuholen, zu sammeln, zu befördern, zu lagern, zu behandeln, zu verarbeiten, zu verwenden, zu beseitigen oder in den Verkehr zu bringen sind, mit Ausnahme derjenigen tierischen Nebenprodukte, die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind.

3. Körper von Tieren, die nicht durch Schlachtung zu Tode gekommen sind, einschließlich von solchen Tieren, die zur Tilgung von Tierseuchen getötet wurden, soweit die Tierkörper nach den in Nummer 2 genannten Rechtsvorschriften zu beseitigen oder zu verarbeiten sind,

4. Fäkalien, soweit sie nicht durch Nummer 2 erfasst werden, Stroh und andere natürliche nicht gefährliche land- oder forstwirtschaftliche Materialien, die in der Land- oder Forstwirtschaft oder zur Energieerzeugung aus einer solchen Biomasse durch Verfahren oder Methoden verwendet werden, die die Umwelt nicht schädigen oder die menschliche Gesundheit nicht gefährden,

5. Kernbrennstoffe oder sonstige radioaktive Stoffe im Sinne des Atomgesetzes,

6. Stoffe, deren Beseitigung in einer aufgrund des Strahlenschutzvorsorgegesetzes vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I 1986, 2610), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2008 (BGBl. I 2008, 686) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung erlassenen Rechtsverordnung geregelt ist,

7. Abfälle, die unmittelbar beim Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten sowie bei der damit zusammenhängenden Lagerung von Bodenschätzen in Betrieben anfallen, die der Bergaufsicht unterstehen und die nach dem Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I 1980, 1310), das zuletzt durch Artikel 15a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I 2009, 2585) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung und den aufgrund des Bundesberggesetzes erlassenen Rechtsverordnungen unter Bergaufsicht entsorgt werden,

8. gasförmige Stoffe, die nicht in Behältern gefasst sind,

9. Stoffe, sobald sie in Gewässer oder Abwasseranlagen eingeleitet oder eingebracht werden,

10. Böden am Ursprungsort (Böden *in situ*), einschließlich nicht ausgehobener, kontaminiert Böden und Bauwerke, die dauerhaft mit dem Grund und Boden verbunden sind,

11. nicht kontaminiertes Bodenmaterial und andere natürlich vorkommende Materialien, die bei Bauarbeiten ausgehoben wurden, sofern sichergestellt ist, dass die Materialien in ihrem natürlichen Zustand an dem Ort, an dem sie ausgehoben wurden, für Bauzwecke verwendet werden,

12. Sedimente, die zum Zweck der Bewirtschaftung von Gewässern, der Unterhaltung oder des Ausbaus von Wasserstraßen sowie der Vorbeugung gegen Überschwemmungen oder der Abschwächung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren oder zur Landgewinnung innerhalb von Oberflächengewässern umgelagert werden, sofern die Sedimente nachweislich nicht gefährlich sind,

13. die Erfassung und Übergabe von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen, soweit dies aufgrund internationaler und supranationaler Übereinkommen durch Bundes- oder Landesrecht geregelt wird,

**14. das Aufsuchen, Bergen, Befördern, Lagern, Behandeln und Vernichten von Kampfmitteln sowie**  
**15. Kohlendioxid, das für den Zweck der dauerhaften Speicherung abgeschieden, transportiert und in Kohlendioxidspeichern gespeichert wird, oder das in Forschungsspeichern gespeichert wird.**

Inhaltsverzeichnis	Rn.
I. Allgemeines .....	1-5
1. Kurzzusammenfassung des Regelungsinhalts .....	1-3
2. Entwicklung der Vorschrift .....	4-5
II. Einzelkommentierung .....	6-42
1. Der Anwendungsbereich nach Abs. 1 .....	6-8
2. Die Bereichsausnahme nach Abs. 2 .....	9-17
a) Die Entsorgung von Stoffen nach Abs. 2 Nr. 1 .....	9-12
b) Tierische Nebenprodukte und tierische Körper nach Abs. 2 Nr. 2 und 3 .....	13-17
3. Land- und forstwirtschaftliche Materialien (Abs. 2 Nr. 4) .....	18
4. Radioaktive Stoffe und Stoffe nach dem Strahlenschutzgesetz (Abs. 2 Nr. 5 und 6) .....	19-22
5. Abfälle aus Betrieben, die der Bergaufsicht unterliegen (Abs. 2 Nr. 7) .....	23-25
6. Ausschluss gasförmiger Stoffe (Abs. 2 Nr. 8) .....	26-27
7. Stoffe in Gewässer und Abwasseranlagen (Abs. 2 Nr. 9) .....	28-30
8. Böden und andere natürlich vorkommende Materialien (Abs. 2 Nr. 10 und 11) .....	31-33
9. Sedimente (Abs. 2 Nr. 12) .....	34-37
10. Schiffsabfälle (Abs. 2 Nr. 13) .....	38-39
11. Kampfmittel (Abs. 2 Nr. 14) .....	40-41
12. Kohlendioxid (Abs. 2 Nr. 15) .....	42

**Schrifttum:** Knopp, Die „radioaktive“ Altlast, NVwZ 1991 42 ff.; Sauer/Zypries, Radioaktives Molkepulver – ein Anwendungsfall des § 3 StrlSchV, NJW 1988 953 ff.; Schreier, Die Nichtanwendung des KrWG im Verhältnis bzw. in Abgrenzung zu Wasser- und Bodenrecht, UPR 2011 300 ff.

## I. Allgemeines

### 1. Kurzzusammenfassung des Regelungsinhalts

§ 2 KrWG regelt den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. § 2 Abs. 1 KrWG bestimmt positiv, welche Tätigkeiten unter den sachlichen Anwendungsbereich fallen.<sup>1</sup> Dabei bedient er sich des in § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG definierten Abfallbegriffs.<sup>2</sup> § 2 Abs. 2 KrWG schließt von dem in § 2 Abs. 1 KrWG genannten Anwendungsbereich einzelne Stoffe bzw. Gegenstände aus.

In der Praxis wird die Bestimmung des Anwendungsbereiches insbesondere dann problematisch sein, wenn bereits die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstands fraglich ist. Aufgrund der subjektiven Prägung des Abfallbegriffs

1 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 2; Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 13; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 6.  
 2 Zu Recht auf den sich daraus ergebenden Zirkelschluss hinweisend Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 14. Nach Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 6 hat der Anwendungsbereich des § 2 KrWG sogar inhaltlichen Einfluss auf den Abfallbegriff.

kann derselbe Stoff bzw. Gegenstand in Abhängigkeit von den Umständen im Einzelfall Abfall oder (Neben-)Produkt sein. Allein auf der Grundlage von § 2 wird die Entscheidung, ob das Kreislaufwirtschaftsgesetz anwendbar ist, daher nur in den Fällen der Ausnahmetatbestände des § 2 Abs. 2 rechtssicher möglich sein. Dies aber auch nur dann, wenn ein bestimmter Stoff bzw. Gegenstand vorbehaltlos vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen wird.

3 Der **räumliche Anwendungsbereich** ist im Gesetz nicht geregelt. Das Gesetz ist daher nach dem Territorialprinzip auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland anwendbar.<sup>3</sup> Auf den grenzüberschreitenden Verkehr von Abfällen (Abfallverbringung) ist innerhalb der EU die **Abfallverbringungsverordnung**<sup>4</sup> anzuwenden.<sup>5</sup> Sollen Abfälle aus oder in Staaten verbracht werden, die nicht der EU angehören, ist ggf. das **Basler Übereinkommen**<sup>6</sup> anzuwenden.<sup>7</sup>

## 2. Entwicklung der Vorschrift

4 Der Anwendungsbereich des KrW-/AbfG a. F. war mit dem der AbfRRL<sup>8</sup> nicht deckungsgleich. Die Systematik des europäischen Abfallbegriffs in Art. 3 Nr. 1 AbfRRL in Verbindung mit dem Anwendungsbereich in Art. 2 AbfRRL ist dadurch geprägt, dass der AbfRRL eine Auffangfunktion hinsichtlich sämtlicher Stoffe bzw. Gegenstände zukommt, deren Entsorgung im weitesten Sinne nicht anderweitig oder spezieller geregelt ist. Dem gegenüber beschränkten §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 S. 1 KrW-/AbfG a. F. den Anwendungsbereich des Gesetzes von vornherein auf bewegliche Sachen. Eine Angleichung an das europäische Begriffsverständnis war daher notwendig.<sup>9</sup> Um gleichwohl den Anwendungsbereich im Wesentlichen auf bewegliche Sachen zu beschränken, hat der Gesetzgeber die Ausnahmetatbestände in § 2 Abs. 2 KrWG gegenüber der Vorgängerregelung angepasst.<sup>10</sup> Außerdem hat der Gesetzgeber weitere von der AbfRRL vorgegebene Ausnahmetatbestände übernommen und diejenigen, die bereits bestanden, an die Vorgaben der AbfRRL angepasst.<sup>11</sup>

5 Soweit § 2 Abs. 2 KrWG Ausnahmetatbestände enthält, die Art. 2 AbfRRL nicht vorsieht, können diese mit der AbfRRL nur dann vereinbar sein, wenn für die von den Ausnahmetatbeständen betroffenen Stoffe bzw. Gegenstände andere Regelungen gelten, welche die Mindestanforderungen der AbfRRL einhalten. Der Anwendungsbereich gehört zu dem Teil der Richtlinie, den die Mitgliedsstaaten zur Sicherung eines europaweit harmonisierten Abfallrechts verbindlich und ohne eigenen Gestaltungsräum umzusetzen haben. Lediglich im Rahmen von notifizierten Schutzverstärkungen nach Art. 193 AEUV<sup>12</sup> kann der Gesetzgeber von den Vorgaben der AbfRRL abweichen.<sup>13</sup>

3 Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 15; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 3.

4 VO (EG) 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen vom 14.6.2006, in: ABl. L 190/1 vom 17.6.2006, abrufbar unter [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (zuletzt abgerufen: 2.3.2013).

5 Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 15; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 3.

6 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.3.1989, abrufbar unter [www.umweltbundesamt.de/abfallwirtschaft/gav/index.htm](http://www.umweltbundesamt.de/abfallwirtschaft/gav/index.htm) (zuletzt abgerufen: 2.3.2013).

7 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 3.

8 RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, in: ABl. L 312/3 vom 22.11.2008.

9 Vgl. hierzu auch § 3 Rn. 12 ff.

10 Amtl. Begründung der BReg. BT-Ds. 17/6052 S. 58.

11 Amtl. Begründung der BReg. BT-Ds. 17/6052 S. 69 f.; Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 6.

12 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i. d. F. aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, konsolidierte Bekanntmachung, in: ABl. C 115/47 vom 9.5.2008.

13 Mit gleichen Argumenten zur Verbindlichkeit von Begriffsbestimmung vgl. § 3 Rn. 1 und 11.

## II. Einzelkommentierung

### 1. Der Anwendungsbereich nach Abs. 1

Nach § 2 Abs. 1 KrWG ist das Gesetz auf die Vermeidung, die Verwertung sowie die Beseitigung von Abfällen und sonstige Maßnahmen der **Abfallbewirtschaftung** anzuwenden. Diese Aufgliederung in Vermeidung, Verwertung und Beseitigung ist der Vorgängerregelung § 2 Abs. 1 KrW-/AbfG a.F. entnommen und folgt damit noch der alten **dreistufigen Abfallhierarchie**.<sup>14</sup> Fasst man den Anwendungsbereich unter Zuhilfenahme der Begriffsbestimmungen in § 3 KrWG zusammen, ist das Gesetz nach § 2 Abs. 1 KrWG auf die Abfallvermeidung nach § 3 Abs. 20 KrWG und Abfallbewirtschaftung nach § 3 Abs. 14 KrWG anzuwenden. Die Verwertung und Beseitigung von Abfällen werden von dem Begriff der Abfallbewirtschaftung erfasst.<sup>15</sup> Die Abfallvermeidung ist der Abfallentstehung vorgelagert und wird daher von der Abfallbewirtschaftung nicht erfasst.<sup>16</sup>

Da Abfälle nach § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG sämtliche Stoffe und Gegenstände sein können, erstreckt sich der Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 1 KrWG auf sämtliche Stoffe und Gegenstände, die Abfälle sein können und deren Abfalleigenschaft es zu vermeiden gilt (Abfallvermeidung) oder die Abfälle sind, sodass der Umgang mit ihnen zu regeln ist (Abfallbewirtschaftung). Dass die Abfalleigenschaft und damit der Anwendungsbereich durch eine dem Abfallbegriff immamechte Sachqualität eingeschränkt sein soll, lässt sich nach konsequenter systematischer Auslegung und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH nicht begründen.<sup>17</sup> Die Einschränkung des Anwendungsbereiches wird allein durch die Bereichsausnahmen nach § 2 Abs. 2 KrWG bestimmt.

Durch die unterschiedlichen zeitlichen Anknüpfungspunkte bei der Abfallvermeidung (vor der Abfallentstehung) und der Abfallbewirtschaftung (nach der Abfallentstehung) können sich bezogen auf denselben Stoff bzw. Gegenstand Unterschiede in der Anwendung des Gesetzes ergeben. Ist über einen Ausnahmetatbestand die Entsorgung eines Stoffes oder Gegenstandes von der Anwendung dieses Gesetzes ausgeschlossen, bleibt das Gesetz hinsichtlich der Abfallvermeidung gleichwohl anwendbar. Nur dann, wenn über die Bereichsausnahmen nach § 2 Abs. 2 KrWG ein bestimmter Stoff oder Gegenstand generell von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen ist, finden auf diesen weder die Regelungen zur Abfallvermeidung noch zur Abfallbewirtschaftung Anwendung.

### 2. Die Bereichsausnahmen nach Abs. 2

a) **Entsorgung von Stoffen nach Abs. 2 Nr. 1.** Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 KrWG sind diejenigen Stoffe von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen, die nach den in lit. a) bis f) genannten Rechtsvorschriften zu entsorgen sind. Diese Regelung findet keine Grundlage in der AbfRRL. Sofern daher Stoffe nach den unter den lit. a) bis f) genannten Rechtsvorschriften zu entsorgen sind, müssen diese Regelungen mindestens den Vorgaben der AbfRRL entsprechen.<sup>18</sup> Andernfalls verstößen nicht nur diese gegen europarechtliche Vorgaben, sondern auch die auf sie verweisende Bereichsausnahme in § 2 Abs. 2 Nr. 1 KrWG.

<sup>14</sup> Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 16.

<sup>15</sup> Vgl. § 3 Rn. 65.

<sup>16</sup> Vgl. § 3 Rn. 90 ff.

<sup>17</sup> Vgl. § 3 Rn. 12 ff.; a. A. Versteyl, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 3 Rn. 7 ff.; Schink/Krapf, in: Schink/Versteyl KrWG § 3 Rn. 21 ff.

<sup>18</sup> S. o. Rn. 5.

**10** § 2 Abs. 2 Nr. 1 KrWG bezieht sich auf Stoffe, welche nach den in lit. a) bis f) genannten Rechtsvorschriften „zu entsorgen sind“. Der **Entsorgungsbegriff** ist in § 3 Abs. 22 KrWG definiert und umfasst die Abfallverwertung und -beseitigung einschließlich sämtlicher vorbereitender Maßnahmen.<sup>19</sup> Enthalten die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis f) KrWG genannten Rechtsvorschriften keine Regelungen zur Entsorgung der Stoffe, bleibt das KrWG anwendbar.<sup>20</sup> Enthalten die Rechtsvorschriften Regelungen zur Entsorgung, findet das KrWG auch dann keine Anwendung, wenn diese Regelungen den Vorgaben des KrWG oder der AbfRRL nicht entsprechen. Dieses Verständnis folgt dem eindeutigen Wortlaut der Norm.<sup>21</sup> Lediglich bei Rückverweisungen ist das KrWG entsprechend des Umfangs der Rückweisungsnorm anzuwenden.<sup>22</sup> Im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen im Einzelfall können „Prinzipien“ des KrWG nur dann ergänzend herangezogen werden, wenn eine methodische Auslegung der betreffenden Rechtsvorschrift dies zulässt.<sup>23</sup> Keinesfalls können die „Prinzipien“ des KrWG generell dazu herhalten, bestehende Lücken in den Rechtsvorschriften zu schließen.

**11** Das Gesetz bleibt nach dem eindeutigen Wortlaut auch dann nicht anwendbar, wenn die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis f) KrWG genannten Rechtsvorschriften Vorgaben zur Entsorgung der Stoffe, aber keine mit § 33 KrWG vergleichbare Regelung zur **Abfallvermeidung** beinhalten. Tritt diese Konstellation auf, dürfte ein Verstoß gegen die europarechtliche Vorgabe aus Art. 29 AbfRRL vorliegen. Entsprechendes dürfte auch für die unter § 2 Abs. 2 Nr. 1 KrWG fallenden Stoffe hinsichtlich ihrer Berücksichtigung in Abfallwirtschaftsplänen nach § 30 KrWG gelten. Der Gesetzgeber hat durch geeignete Regelungen sicherzustellen, dass diejenigen Stoffe, die gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis f) KrWG nach anderen Rechtsvorschriften zu entsorgen und damit vom Anwendungsbereich des KrWG ausgeschlossenen sind, in den Abfallwirtschaftsplänen nach § 30 KrWG entsprechend den Vorgaben aus Art. 28 AbfRRL berücksichtigt werden. Allein eine tatsächliche Aufnahme der Stoffe nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis f) KrWG in die Abfallwirtschaftspläne reicht zur europarechtskonformen Umsetzung des Art. 28 AbfRRL nicht aus.<sup>24</sup>

**12** Nach dem zuvor Ausgeführten gilt hinsichtlich der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis f) KrWG aufgeführten Regelungen folgendes:

- Das **Lebens-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch** (LBFG)<sup>25</sup> einschließlich der darauf basierenden Rechtsverordnungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und f) KrWG) enthalten keine konkreten Regelungen zur Entsorgung. Das KrWG bleibt (derzeit) in Bezug auf die Entsorgung derjenigen Stoffe, die vom Lebens- und Futtermittelgesetzbuch erfasst werden, anwendbar.<sup>26</sup>
- Das in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) KrWG aufgeführte **Vorläufige Tabakgesetz**<sup>27</sup> enthält weder Regelungen zur Entsorgung noch Ermächtigungsgrundlagen

19 Vgl. zur Begriffsbestimmung die Ausführungen unter § 3 Rn. 94 ff.

20 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 21.

21 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 19; Frenz, in: Frenz KrW-/AbfG § 2 Rn. 9.

22 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 19; Frenz, in: Frenz KrW-/AbfG § 2 Rn. 9; Kropf, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 21.

23 So im Ergebnis auch Kropf, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 21; a. a. Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 19; Frenz, in: Frenz KrW-/AbfG § 2 Rn. 9.

24 Nettesheim, in: Grabitz/Hilf Das Recht der Europäischen Union Band 3 EGV Art. 249 Rn. 141 f.

25 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.8.2011, BGBl.I 2011, 1770, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.3.2012, BGBl. I 2012, 476.

26 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 22 ff.; Kropf, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 26; Schomerug, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 13.

27 Vorläufiges Tabakgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 9.11.1997, BGBl. I 1997, 2296, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2011, BGBl. I 2011, 3044.

zum Erlass von Rechtsvorschriften i.S. des § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. f) KrWG, welche die Entsorgung von Tabakerzeugnissen erfassen könnten. Das KrWG ist somit auf Tabakerzeugnisse anwendbar.<sup>28</sup>

- Das **Gesetz über Milch, Milcherzeugnisse, Margarineerzeugnisse und ähnliche Produkte**<sup>29</sup> enthält weder eine Regelung zur Entsorgung noch eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung über die Entsorgung der unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Stoffe. Das KrWG bleibt somit anwendbar.<sup>30</sup>
- Das in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) KrWG aufgeführte **Tierseuchengesetz** (TierSG)<sup>31</sup> regelt in den § 18 TierSG i. V. m. § 26 TierSG die Beseitigung von Tierkörpern, Tierkörperteile, Erzeugnissen tierischer Herkunft, Streu, Dung und flüssiger Abgänge sowie die Beseitigung anderer Abfälle von kranken oder verdächtigen Tieren. Nach § 18 TierSG i. V. m. § 27 Abs. 2 TierSG kann sich die Anordnung erstrecken auf Dünger, Streu, Futtervorräten, Schlamm aus Anlagen oder Einrichtungen zur Zucht oder Haltung von Fischen, Gerätschaften, Kleidungsstücken und sonstige Gegenstände, die mit kranken oder verdächtigen Tieren in Berührung gekommen sind oder von denen sonst anzunehmen ist, dass sie Ansteckungsstoffe enthalten. Darüber hinaus enthalten die auf dem TierSG basierenden Verordnung (z. B. Verordnung zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche,<sup>32</sup> die Schweinepestverordnung,<sup>33</sup> Geflügelpestverordnung<sup>34</sup> weitere (konkretisierende) Regelungen zur Entsorgung. Das KrWG findet somit nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) und f) KrWG keine Anwendung. Ob das Tierseuchenrecht einen in allen Teilen vergleichbaren oder sogar stärkeren Schutz bietet und damit mit der Vorgabe der AbfRRL vereinbar ist, muss indes bezweifelt werden. Daher wird teilweise vorgeschlagen, ergänzend auf die Regelungen des KrWG zurückzugreifen.<sup>35</sup>
- In Bezug auf die Rückgabe von Pflanzenschutzmittel, die nicht verwendet werden dürften, regelt § 15 **Pflanzenschutzgesetz** (PflSchG)<sup>36</sup> die Anwendung des KrWG und der darauf basierenden Rechtsverordnungen. In Bezug auf diese Stoffe greift zwar die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) KrWG. Aufgrund der Zurückverweisung auf die Regelungen des KrWG bleibt dieses im Ergebnis anwendbar.<sup>37</sup> Für alle anderen Pflanzenschutzmittel enthält das PflSchG keine Regelungen zur Entsorgung, sodass das KrWG auch auf diese Anwendung findet.<sup>38</sup> § 6 Abs. 1 Nr. 5 PflSchG enthält eine

28 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 25; Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 26; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 14.

29 Gesetz über Milch, Milcherzeugnisse, Margarineerzeugnisse und ähnliche Erzeugnisse vom 25.7.1990, BGBl. I 1990, 1471, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.12.2010, BGBl. I 2010, 1934.

30 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 26; Kropp, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl Recht der Abfallbeseitigung KrWG § 2 Rn. 26; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 14.

31 Tierseuchengesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.6.2004, BGBl. I 2004, 1260, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2011, BGBl. I 2011, 3044.

32 Verordnung zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche i. d. F. der Bekanntmachung vom 20.12.2005, BGBl. I 2005, 3573, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.9.2011, BGBl. I 2011, 1954.

33 Verordnung zum Schutz gegen die Schweinepest und die Afrikanische Schweinepest i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.9.2011, BGBl. I 2011, 1959.

34 Verordnung zum Schutz gegen die Geflügelpest vom 18.10.2007, BGBl. I 2007, 2348, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.10.2012, BGBl. I 2012, 2108.

35 Vgl. oben Rn. 10 f.

36 Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.2.2012, BGBl. I 2012, 148.

37 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 28.

38 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 28; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus KrWG § 2 Rn. 16.

Verordnungsermächtigung zur Vernichtung von Befallgegenständen i. S. des § 2 Nr. 7 PflSchG. Nur soweit von dieser Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht wurde (z. B. ReblausVO<sup>39</sup>), bzw. wird, greift die Bereichsausnahme in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) und f) KrWG.<sup>40</sup>

13 b) **Tierische Nebenprodukte und tierische Körper (Abs. 2 Nr. 2 und 3).** Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 KrWG findet das KrWG keine Anwendung auf das Abholen, Sammeln, Befördern, Lagern, Behandeln, die Verarbeitung, Verwendung, Beseitigung oder das Inverkehrbringen **tierischer Nebenprodukte**, soweit diese Tätigkeiten von der VO (EG) 1069/2009<sup>41</sup> oder den darauf basierenden nationalen und unionsrechtlichen Rechtsakten erfasst werden. Dieser Ausschluss gilt nur in dem Umfang, in dem die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 KrWG genannten Vorschriften die Abfallbewirtschaftung vollumfänglich und abschließend regeln. Ist dies nicht der Fall, bleibt das KrWG anwendbar. Danach gilt das KrWG für tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 i. S. des Art. 10 VO (EG) 1069/2009 sowie für Milch, Kolostrum, Gülle, Magen- und Darminhalt als tierische Nebenprodukte der Kategorie 2 der VO (EG) 1069/2009.<sup>42</sup> Für diese Stoffe enthält das **Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz**<sup>43</sup> entgegen der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 VO (EG) 1069/2009 keine Regelungen. Diese Lücke ist durch das KrWG zu schließen.

14 Nach dem Wortlaut der Regelung bleibt das KrWG auch dann anwendbar, wenn die tierischen Nebenprodukte „zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind“. Sofern die tierischen Nebenprodukte auf diese Weise entsorgt werden sollen, unterliegen sie dem Geltungsbereich des KrWG. Für die Genehmigung dieser Entsorgungsanlagen gilt § 35 KrWG, auch wenn ihnen ausschließlich tierische Nebenprodukte zugeführt werden sollen.<sup>44</sup>

15 Der Verweis auf die Vorschriften der VO (EG) 1069/2009 sowie der darauf basierenden Rechtsakten der EU entspricht der Vorgabe aus Art. 2 Abs. 2 lit. b) AbfRRL. Die VO (EG) 1774/2002<sup>45</sup> wurde durch die VO (EG) 1069/2009 abgelöst.<sup>46</sup> Der Gesetzgeber hat jedoch die Vorgaben aus Art. 2 Abs. 2 lit. b) AbfRRL nicht vollumfänglich umgesetzt. Der Ausschluss des § 2 Abs. 2 KrWG gilt für die darin aufgeführten Tätigkeiten der Abfallbewirtschaftung, nicht jedoch in Bezug auf eine **Abfallvermeidung**. Dem gegenüber wird nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) AbfRRL auch die Abfallvermeidung ausgeschlossen, sofern die VO (EG) 1069/2009 und die darauf basierenden nationalen und unionsrechtlichen Rechtsakte solche Maßnahmen enthalten. Da die VO (EG) 1069/2009 keine Regelungen zur „Abfallvermeidung“ enthält, bleibt dieses Umsetzungsdefizit praktisch ohne Bedeutung.

39 Reblausverordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 27.7.1988, BGBl. I 1988, 1203, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13.12.2007, BGBl. I 2007, 2930.

40 Zur bestehenden Verordnungen vgl. weitere beispielhafte Auflistungen bei Kropp, in: von Lersner/Wendeburg Recht der Abfallbeseitigung § 2 KrWG Rn. 28; Breuer, in: Jarass/Petersen/Weidemann KrW/AbfG § 2 Rn. 28.

41 VO (EG) 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte), in: ABl. L 300/1 vom 14.11.2009.

42 In Bezug auf Nebenprodukte der Kategorie 3 s. Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 31.

43 Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 25.1.2004, BGBl. I 2004, 82, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2011, BGBl. I 2011, 3044.

44 Dippel, in: Schink/Versteyl KrWG § 2 Rn. 33.

45 VO (EG) 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03.10.2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, in: ABl. L 273/3 vom 3.2.2007.

46 Amtl. Begründung der BReg BT-Ds. 17/6052 S. 69.