

Dr. Olaf Kropp\*

# Andienungspflichten für gefährliche Abfälle als Lenkungsinstrumente des Kreislaufwirtschaftsrechts

## I. Ausgangslage

Während frühere Abfallgesetze von einem Verständnis der Entsorgung als Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge geprägt waren, setzte das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) verstärkt auf die private Abfallwirtschaft. Es legte ab 1996 eine duale Entsorgungsordnung fest,<sup>1</sup> die im heutigen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) beibehalten wurde: Grundsätzlich müssen Erzeuger und Besitzer ihre Abfälle selbst verwerten (§ 7 Abs. 2 S. 1) bzw. durch Dritte verwerten lassen (§ 22). Erfolgt keine Verwertung, sind die Abfälle gemeinwohlverträglich zu beseitigen, soweit in § 17 nichts anderes bestimmt ist (§ 15 Abs. 1 S. 1). Etwas anderes ist einerseits bestimmt für die Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen, die ihre Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) überlassen müssen (§ 17 Abs. 1 S. 1), und andererseits für die Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen (§ 17 Abs. 1 S. 2); um die Verwertung ihrer Abfälle dürfen – und müssen – sich diese Erzeuger und Besitzer selbst kümmern. Soweit die Überlassungspflicht gilt, liegt die Entsorgungszuständigkeit und -pflicht beim öRE (§ 20 Abs. 1); soweit keine Überlassungspflicht besteht,<sup>2</sup> bleibt es bei der Entsorgungsverantwortung der Erzeuger und Besitzer.

Nach diesem Konzept einer gemeinsamen Verantwortung von Staat und Wirtschaft i.S.d. Kooperationsprinzips<sup>3</sup> regelt es – im gesetzlichen Rahmen – der Markt, welchen Weg die nicht überlassungspflichtigen Abfallströme aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen gehen.

Hierbei ist zu beachten, dass die marktwirtschaftlichen Regeln bei der Abfallentsorgung nicht in gleicher Weise wirken wie anderswo: Zielt normalerweise das Interesse darauf ab, optimale Dienstleistungen oder Produkte zu erhalten, geht es bei Abfällen in der Regel darum, sich ihrer möglichst kostengünstig zu entledigen.<sup>4</sup> Preiswerte, jedoch minderwertige Entsorgungsverfahren werden zum Teil hochwertigeren und deshalb in der Regel teureren Verfahren vorgezogen. In solchen Fällen werden verwertbare Abfallbestandteile oftmals nicht in dem möglichen Umfang in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt. Zudem besteht in einem preisgesteuerten Marktprozess die Gefahr, dass es zu einem unerwünschten „Abfalltourismus“ über weite Entfernungen hinweg, zu Schadstoffverdünnungen und zu Wettbewerbsverzerrungen durch „Scheinverwertungen“ kommt. Zum Teil entstehen auch vermeidbare neue Abfall-, Abluft- oder Abwasserströme. Vor allem durch Entsorgungen, die sich über mehrere Lagerungs- und Behandlungsschritte erstre-

cken und deshalb vor allem für kleine und mittelständische Erzeuger-Unternehmen (KMU) kaum transparent sind, wird einer minderwertigen Abfallbewirtschaftung oder gar der Abfallkriminalität, die an der Spitze aller Umweltdelikte steht,<sup>5</sup> Vorschub geleistet. Die Beauftragung zertifizierter Entsorgungsfachbetriebe bietet zwar in vielen Fällen, aber nicht immer die Gewähr für eine rechtskonforme Entsorgung, weil das Zertifikat bisweilen nur als Instrument gesehen wird, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen oder Erleichterungen bei der Überwachung in Anspruch zu nehmen.<sup>6</sup>

Will die zuständige Behörde in dem Spannungsfeld zwischen einem marktwirtschaftlichen Ansatz, der u.a. durch kurzfristige Gewinnerwartungen und Kostenreduzierungen bestimmt ist, und einer staatlichen Umweltpolitik, die auf eine nachhaltige und ökologische Marktwirtschaft abzielt, im Einzelfall eine hochwertige, umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung durchsetzen oder Einfluss auf bestimmte Abfallströme nehmen, bleibt ihr grundsätzlich nur das Instrument der Anordnung (§ 62 KrWG), bei dem sie die Darlegungs- und Beweislast trägt. Unabhängig davon braucht eine behördliche Verfügung wegen der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs oder einer Anfechtungsklage bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens nicht beachtet zu werden. Etwas anderes gilt nur bei einer Anordnung der sofortigen Vollziehung, die ebenfalls gerichtlich überprüft werden kann. Bis die Rechtmäßigkeit der Verfügung oder auch nur die Rechtmäßigkeit des Sofortvollzuges geklärt ist, ist der Abfall möglicherweise schon längst entsorgt.

\* Der Autor ist Geschäftsführer der SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH und Sprecher der AGS Arbeitsgemeinschaft der Sonderabfall-Entsorgungs-Gesellschaften der Länder. Der Beitrag ist der Festschrift für Frank Petersen „Kreislauf – Wirtschaft – Recht“, herausgegeben von Doumet/Friedrich/Lemperle, 2023, entnommen.

1 Vgl. Dolde/Vetter, NVwZ 1997, 937. Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre war infolge steigender Abfallmengen ein Entsorgungsnotstand zu befürchten, der eine Entlastung der öffentlichen Entsorgung notwendig erscheinen ließ; vgl. BT-Drucks. 12/5672 vom 15.9.1993, S. 1 ff., 34 f.

2 Siehe auch § 17 Abs. 1 S. 1 und 2 („soweit“), § 17 Abs. 2 und 3, § 20 Abs. 3 KrWG.

3 Vgl. BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 – 2 BvR 1876/91 u.a., Rn. 143, NJW 1998, 2346 (2347 f.); Urteil vom 7.5.1998 – 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, Rn. 68 ff., NJW 1998, 2341 (2342 f.).

4 Hofmann, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 7 KrWG, Rn. 13: „Der Abfall sucht sich immer das billigste Loch.“

5 Vgl. Umweltbundesamt, Umweltdelikte 2019, Texte 180/2021, S. 16.

6 Z.B. § 54 Abs. 3 Nr. 2 KrWG, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Nachweisverordnung (NachwV).

Problematisch ist dies insbesondere bei gefährlichen Abfällen<sup>7</sup> bzw. sog. Sonderabfällen,<sup>8</sup> an deren Entsorgung und Überwachung gemäß § 48 S. 1 KrWG besondere Anforderungen gestellt werden, weil sie aufgrund ihrer gefahrenrelevanten Eigenschaften ein erhöhtes Gefahrenpotenzial für die Gesundheit und Umwelt haben. Dies erfordert nach der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (AbfRRL) und dem KrWG in besonderem Maße eine behördliche Überwachung sowie eine umwelt- und gesundheitsgerechte Abfallbewirtschaftung, insbesondere eine Behandlung in leistungsfähigen und dafür zugelassenen Anlagen.<sup>9</sup>

Um eine entsprechende Lenkung solcher Abfallströme zu ermöglichen, haben einige Bundesländer bereits vor Inkrafttreten des KrW-/AbfG Andienungs- und Überlassungspflichten normiert, welche die Organisation, also das „Wo“ und „Wie“ der Sonderabfallentsorgung, betreffen.<sup>10</sup> Sie bezogen sich auf bestimmte, im Bundesrecht seinerzeit als besonders überwachungsbedürftig eingestufte Abfälle.<sup>11</sup> Ab 1996 wurden solche Landesregelungen durch § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG abgesichert.<sup>12</sup> Inzwischen basieren sie auf § 17 Abs. 4 KrWG.<sup>13</sup>

## II. Inhalt und Umfang von Andienungspflichten

Das Verb „andienen“ bedeutet im Allgemeinen „anbieten, antragen, offerieren“.<sup>14</sup> Im Kreislaufwirtschaftsrecht wird darunter zum Teil eine Verpflichtung der Abfallerzeuger und -besitzer verstanden, ihren Abfall einer bestimmten Stelle anzubieten, die dann – regelmäßig im Rahmen einer sog. Zuweisung – eigenständig darüber entscheidet, durch wen, wo und in welchem Verfahren der Abfall zu entsorgen ist. Der Andienungspflichtige habe mit seinem Abfall so zu verfahren, wie es die Stelle verfüge und dürfe seinen Vertragspartner nicht frei auswählen.<sup>15</sup>

Jedoch entspricht ein derartiges Verständnis der Andienungspflicht als „planwirtschaftliches Instrument“<sup>16</sup>, das in die Kreislaufwirtschaft eingreift und die Eigenverantwortung der Abfallerzeuger und -besitzer ausschließt bzw. erheblich einschränkt, nicht den aktuellen Länderregelungen und Vollzugspraktiken. Es geht zurück auf die Zeit fehlender Entsorgungskapazitäten Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre und die damals zur Gewährleistung einer dauerhaften Entsorgungssicherheit unter dem Begriff „Andienungspflicht“ geschaffenen landesrechtlichen Modelle zur Steuerung von Sonderabfallströmen.

Erstmals wurde eine „Andienungspflicht“ – sowie der landesrechtliche Begriff „Sonderabfall“ – mit Wirkung vom 1.5.1989 in Niedersachsen eingeführt.<sup>17</sup> Um Einfluss auf die Sonderabfallströme nehmen zu können und eine umweltgerechte Entsorgungsstruktur zu schaffen, wurde dort eine Pflicht der Abfallbesitzer begründet, ihre Sonderabfälle der neu geschaffenen Zentrale Stelle anzudienen und die von ihnen selbst ausgewählten Sonderabfallentsorgungsanlagen nur mit einer Zuweisung dieser Stelle in Anspruch zu nehmen. Der Abfallbesitzer blieb zwar selbst entsorgungsverantwortlich. Weil sich aber die Zentrale Stelle die für eine dauerhafte Entsorgungssicherheit erforderlichen Anlagenkapazitäten auf dem Markt durch privatwirtschaftliche Verträge sichern musste, brauchte der Besitzer keine eigenen Verträge mit den Anlagenbetreibern zu schließen.<sup>18</sup> Nach dem niedersächsischen Vorbild wurde zum 1.1.1994 auch in Rheinland-Pfalz eine Andienungspflicht eingeführt,<sup>19</sup> wobei hier ebenfalls eine neu geschaffene Zentrale Stelle zunächst<sup>20</sup> die Aufgabe hatte, Entsorgungskapazitäten durch Verträge zu sichern und die Sonderabfallströme durch Zuweisung in bestimmte Anlagen zu steuern. Während die niedersächsische und rheinland-pfälzische Regelung sowie die zum 1.7.1995 in Berlin und Brandenburg eingeführten Andienungspflichten<sup>21</sup> auf eine behördliche Verhaltenssteuerung

7 Vgl. § 3 Abs. 5 S. 1 KrWG i.V.m. § 48 S. 2 KrWG und § 3 Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV).

8 Umgangssprachlich: „Sonderabfallverbrennungsanlage“, „Sonderabfalldeponie“. Landesrechtliche Definitionen z.B. in Bayern: Art. 10 Abs. 1 S. 2 Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG); Niedersachsen: § 13 Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG); Rheinland-Pfalz: § 8 Abs. 2 Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG). Die Definitionen umfassen meist nicht alle gefährlichen Abfälle.

9 Art. 17 bis 21 AbfRRL; §§ 9a, 15 Abs. 3 S. 2, 17 Abs. 2 S. 2, 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 8, 49 bis 52 sowie § 54 KrWG.

10 *Schwind*, in: von Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger, Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft (RdA), § 17 Rn. 206 f.

11 Vgl. § 2 Abs. 2 AbfG 1986.

12 Die Sicherung der Systeme war ein zentrales Anliegen des Bundesrates; vgl. BT-Drucks. 12/5672, S. 68.

13 Bzgl. der Unterschiede zum früheren Recht siehe *Schwind*, Fn. 10, Rn. 209 ff.

14 <https://www.duden.de/rechtschreibung/andienen>, abgerufen am 1.4.2023.

15 Vgl. etwa *Dingemann*, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 17 Rn. 222 ff.; *Frenz*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschafts-, Abfall-, Bodenschutzrecht, § 17 KrWG, Rn. 359 f.; *Schomerus*, in: Vesteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 17 Rn. 72. Noch restriktiver *Klement*, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 17 Rn. 217.

16 *Bartram/Schade*, UPR 1995, 253 (256); siehe auch *Beckmann*, NWVBl. 1995, 81 (83).

17 Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Abfallgesetz vom 21.12.1988, Nds. GVBl. S. 239.

18 Gesetzentwurf, LT-Drucks. 11/2918, S. 5 ff.

19 Landesgesetz vom 14.7.1993, GVBl. S. 396.

20 Vgl. LT-Drucks. 12/2404, S. 8 ff. Zum 1.6.1998 durch Gesetz vom 2.4.1998, GVBl. S. 97, geändert.

21 Berlin: § 13 Abs. 1 und Abs. 4 Landesabfallgesetz vom 21.12.1993, GVBl. S. 651, Sonderabfallentsorgungsverordnung (SoAbfEV) vom 12.6.1995, GVBl. S. 370; Brandenburg: § 9 Abs. 2 und 5 Landesabfallvorschriftgesetz vom 20.1.1992, GVBl. I S. 16, Sonderabfallentsorgungsverordnung (SAbfEV) vom 3.5.1995, GVBl. II/95.

zung abzielten, war die bereits 1990 in Baden-Württemberg begründete „Andienungspflicht“ zunächst von einer staatlichen Eigenvornahme geprägt. Hier durften sich die Besitzer von bestimmten besonders überwachungsbedürftigen Abfällen nur des sog. Trägers der zentralen Einrichtungen zur Entsorgung bedienen und dieser musste die ihm angedienten Abfälle in eigenen Anlagen oder durch Dritte entsorgen lassen.<sup>22</sup> Der Begriff „Andienung“ wurde damit in Baden-Württemberg für eine Kombination aus Andienungs- und Überlassungspflicht verwendet. Zum 1.11.1996 änderte sich dies im Rahmen einer Novellierung des Landesrechts.<sup>23</sup>

Generell veränderte sich in den Folgejahren aufgrund zurückgegangener Abfallmengen sowie in Betrieb genommener neuer Entsorgungsanlagen und damit verbundener Überkapazitäten die Zielsetzung der Modelle, weshalb die Vorschriften in allen Bundesländern angepasst wurden. Dies geschah zum Teil auch aus rechtlichen Gründen, weil einige Andienungsregelungen nicht dem Bundesrecht entsprachen (unten II.3.). Manche Bundesländer, die in den 1990er-Jahren zunächst ebenfalls Andienungspflichten eingeführt hatten, haben diese später wieder aufgegeben (Sachsen-Anhalt,<sup>24</sup> Saarland<sup>25</sup>, Hessen<sup>26</sup>). Soweit andere Länder auf Andienungspflichten verzichtet haben, hat dies politische Gründe (z.B. Nordrhein-Westfalen<sup>27</sup>).

Bei den heute existierenden Regelungen ist zwischen „echten“ und „unechten“ Andienungsmodellen zu unterscheiden. Denn der Begriff „Andienung“ eröffnet den Landesgesetzgebern einen weiten Gestaltungsspielraum, der in dem bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen durch Landesgesetze und Rechtsverordnungen<sup>28</sup> konkretisiert und ausgefüllt werden kann.<sup>29</sup>

## 1. „Echte“ Andienungsmodelle

„Echte“ Andienungsmodelle gibt es heute in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.<sup>30</sup> Für sie gelten die folgenden gemeinsamen Eckpunkte.

Mit der Durchführung der Andienungspflichten wurden private Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH beauftragt.<sup>31</sup> Das jeweilige Land ist entweder alleiniger Gesellschafter dieser sog. „Sonderabfallgesellschaften“ oder (Mehrheits-)Gesellschafter neben der erzeugenden und/oder entsorgenden Wirtschaft. Den Gesellschaften wurden im Rahmen einer Beleihung<sup>32</sup> hoheitliche Befugnisse beim Vollzug von Europa-, Bundes- und Landesrecht übertragen, sodass sie als Behörden i.S.d. Verwaltungsrechts einzustufen sind und sich durch die Erhebung von Gebühren finanzieren.<sup>33</sup> Als Zentrale Stellen sind die Sonderabfallgesellschaften jeweils für das gesamte Bundesland zuständig. Dies betrifft etwa ihre Aufgaben im elektronischen Abfallnachweisverfahren (eANV) gemäß der Nachweisverordnung (NachwV) und der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung (POP-Abfall-ÜberwV), in Bezug auf grenzüberschreitende Abfallverbringungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und dem Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG) sowie teilweise nach der Anzeige- und Erlaubnisverordnung (AbfAEV). Dadurch wurden Arbeitsabläufe gestrafft und Sachverstand gebündelt, was dem Gebot ökonomischer Vernunft entspricht und für die Wirtschaft den Vorteil eines „One-Stop-Shop“ mit sich bringt.<sup>34</sup> Die Konstruktion der Sonderabfallgesellschaften als Gesellschaften des privaten

22 § 9 Abs. 2 Landesabfallgesetz vom 8.1.1990, GBl. S. 1, § 3 Abs. 1 Abfall-Andienungsverordnung (AbfAndienVO) vom 5.2.1990, GBl. S. 62.

23 § 9 Landesabfallgesetz vom 15.10.1996, GBl. S. 617, Sonderabfallverordnung (SAbfVO) vom 12.9.1996, GBl. S. 586.

24 Die 1996 eingeführte Andienungspflicht wurde 1999 aufgehoben, weil eine Evaluierung eine geringe Lenkungsfunktion ergeben hatte; vgl. die Verordnung vom 18.10.1999, GVBl. S. 332. Die fehlende Effektivität hing wohl u.a. damit zusammen, dass die Andienungspflicht nicht gegenüber einer zentralen Stelle bestand, sondern gegenüber den Regierungspräsidien.

25 Die von 1998 bis 2006 bestehende Andienungspflicht wurde u.a. aus Gründen aufgehoben, die mit der damaligen Zentralen Stelle zusammenhängen; vgl. das Gesetz zur Neuordnung der Sonderabfallüberwachung vom 15.3.2006, ABl. S. 602.

26 Die von 1998 bis 2014 gültige „Andienungspflicht“ war eigentlich eine Überlassungspflicht, weil die HIM GmbH die Abfälle u.a. den von ihr selbst betriebenen Anlagen zuweisen konnte. Dies erschien nach der Privatisierung der HIM im Jahr 2006 problematisch. Vgl. § 27 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (HAKrWG) vom 6.3.2013, GVBl. S. 80.

27 In einer Kooperationsvereinbarung vom 14.11.2002, MBl. NRW. S. 1163 ff., haben sich Wirtschaftsunternehmen verpflichtet, jährlich über 4 Mio. € zur Finanzierung der Altlastensanierung beizutragen. Im Gegenzug hat sich das Land verpflichtet, keine Andienungs-/Überlassungspflichten einzuführen.

28 *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 232.

29 Vgl. *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 223; *Schwind*, Fn. 10, Rn. 216, 222.

30 Baden-Württemberg: §§ 12 ff. Landes-Kreislaufwirtschaftsgesetz (LKreWiG), Sonderabfallverordnung (SAbfVO); Berlin: § 13 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin (KrW-/AbfG Bln), Sonderabfallentsorgungsverordnung (SoAbfEV); Brandenburg: § 14 Brandenburgischen Abfallgesetz (BbgAbfG), Sonderabfallentsorgungsverordnung (SAbfEV); Niedersachsen: §§ 13 ff. Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG), Verordnung über die Andienung von Sonderabfällen (AndV); Rheinland-Pfalz: §§ 8 ff. Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG), Landesverordnung über die Zentrale Stelle für Sonderabfälle (ZStV).

31 Baden-Württemberg: SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH; Berlin/Brandenburg: SBB Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH; Niedersachsen: NGS Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH; Rheinland-Pfalz: SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH.

32 *Schwind*, Fn. 10, Rn. 219. Zur Rechtmäßigkeit der Beleihung BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1178); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22.5.2001 – 10 S 1405/99, DVBl. 2001, 1873 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 21.7.1997 – 7 K 7532/95, BeckRS 1997, 22535; OVG Brandenburg, Urteil vom 21.11.1996 – 2 D 19/95, NVwZ 1997, 604 (605).

33 Gebührenerhebung und Gebührenhöhe sind landesrechtlich unterschiedlich geregelt.

34 *Jung*, in: 25 Jahre SAM 1993–2018, S. 11, 13.

Rechts beruht darauf, dass der jeweilige Landesgesetzgeber für die Organisation der Entsorgung von gefährlichen Abfällen eine unternehmerische Komponente sowie eine gegenüber klassischen Behörden erhöhte Flexibilität für erforderlich gehalten hat. Soweit hierzu öffentlich-private Partnerschaften eingegangen wurden, sollen die Verwaltungsexpertise des Landes sowie die praktisch-wirtschaftliche Expertise der beteiligten Unternehmen nutzbar gemacht werden. Damit wird nach der Rechtsprechung des BVerwG entsprechend der Konzeption des KrWG, die private Entsorgungsverantwortung zu stärken, der Sachverstand der Privatwirtschaft genutzt und versucht, auf diese Weise eine Akzeptanz der Andienungspflichten zu fördern. Dies rechtfertigt eine Ausnahme von dem Grundsatz des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG), wonach hoheitliche Befugnisse in der Regel durch Angehörige des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden sollen.<sup>35</sup> Eine Konstruktion als „Public-Private-Partnership“ (PPP) trägt somit dem Kooperationsprinzip Rechnung.

Die Andienungspflichten gelten für gefährliche Abfälle zur Beseitigung, in Rheinland-Pfalz auch für gefährliche Abfälle zur Verwertung (unten II.3.). Maßgeblich ist, ob die Abfälle im jeweiligen Bundesland angefallen sind oder in einer dort gelegenen Anlage entsorgt werden sollen. Andienungspflichtig sind im Regelfall die Erzeuger und Besitzer der Abfälle, im Falle der Sammelentsorgung die Einsammler (§ 9 NachwV). Sie unterbreiten der Sonderabfallgesellschaft einen Entsorgungsvorschlag und stellen einen entsprechenden Zuweisungsantrag, d.h. einen Antrag auf Entscheidung, ob der gefährliche Abfall auf die beantragte Weise entsorgt werden darf. Die Antragstellung erfolgt grundsätzlich im eANV auf der Grundlage der elektronischen Formulare gemäß der NachwV,<sup>36</sup> sodass kein zusätzlicher Aufwand entsteht.

Die Frage, nach welchen Kriterien die Zuweisung erteilt wird, hängt ebenfalls von der landesrechtlichen Ausgestaltung ab.<sup>37</sup> Erforderlich ist, dass die Anlage, der die Abfälle zugewiesen werden sollen, für die konkrete Abfallart zugelassen und aufnahmebereit ist. Sie muss dem Stand der Technik entsprechen und eine dauerhafte Entsorgungs-

sicherheit gewährleisten. Außerdem müssen die Anforderungen des KrWG eingehalten und das Wohl der Allgemeinheit darf nicht beeinträchtigt werden. Soweit begründete Zweifel daran bestehen, dass ein genehmigtes Verfahren tatsächlich eine rechtskonforme Entsorgung ermöglicht, kann eine Zuweisung abgelehnt bzw. eine bereits erteilte Zuweisung widerrufen werden, und zwar unabhängig von der bundesrechtlichen Gültigkeit eines entsprechenden (Sammel-)Entsorgungsnachweises. Insoweit hat die für den Erzeuger zuständige Andienstelle eine eigenständige landesrechtliche Untersagungsbefugnis, die nicht davon abhängt, dass auch die für die Entsorgungsanlage zuständige Behörde Maßnahmen ergreift (z.B. Ablehnung oder Widerruf einer Behördlichen Bestätigung gemäß § 5 NachwV). Zu den Anforderungen des KrWG und dem Wohl der Allgemeinheit gehört auch, dass bei mehrstufigen Entsorgungen (z.B. mehrere Behandlungs- oder Zwischenlagerungsschritte) auf allen Stufen eine umwelt- und gesundheitsgerechte Abfallbewirtschaftung gewährleistet sein muss. Dies entspricht § 22 S. 2 KrWG, wonach die Verantwortung des (andienungspflichtigen) Abfallerzeugers/-besitzers so lange bestehen bleibt, bis die Entsorgung endgültig und ordnungsgemäß abgeschlossen ist. Während sich die Nachweisführung grundsätzlich nur auf den einzelnen Teilschritt beschränkt (unten II.4.), kann im Vorfeld einer Zuweisung der gesamte Weg der Abfälle hinterfragt und geprüft werden. Ebenfalls zur Vereinbarkeit mit dem Allgemeinwohl gehört im Regelfall die Beachtung der Ziele und Erfordernisse der jeweiligen Abfallwirtschaftsplanung. Andienungspflichten können insoweit zulässige und sachgerechte Instrumente sein, um z.B. einen Benutzungszwang sicherzustellen (unten II.5.) oder andere landesrechtliche Vorrangregelungen umzusetzen. Sind mehrere Abfallentsorgungsanlagen zur Aufnahme bereit, hängt die Zuweisung in die vom Andienungspflichtigen gewünschte Anlage davon ab, ob die dortige Entsorgung mit den auch im EU-Recht<sup>38</sup> verankerten Grundsätzen des Vorrangs für die Verwertung, der Nähe und der Beseitigungsautarkie im Einklang steht. Dadurch können Entscheidungen auf regionale Bedürfnisse abgestimmt und auf bestehende Abfallwirtschaftspläne ausgerichtet werden. Bei gleichermaßen geeigneten Anlagen innerhalb und außerhalb des Bundeslandes haben diejenigen im eigenen Land Vorrang, soweit dies für den Andienungspflichtigen nicht zu unverhältnismäßigen Kosten führt. Um auch sonst dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen, bedürfen die Grundsätze der Nähe und der Autarkie der Abwägung untereinander und mit anderen Vorgaben. Dem Autarkieprinzip darf kein genereller Vorrang eingeräumt werden, weil ansonsten kleinräumige Transporte, etwa im Bereich der Grenze zu einem anderen Bundesland, unterbunden würden, wohingegen Abfalltransporte in wesentlich entferntere Gebiete des eigenen Bundeslandes zulässig wären.

Einem Antrag, der den Zuweisungskriterien genügt, muss regelmäßig gefolgt, der Abfall also der entsprechen-

35 So für Rheinland-Pfalz BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1178); für Niedersachsen OVG Lüneburg, Beschluss vom 21.7.1997 – 7 K 7532/95, S. 13 ff.; für Brandenburg OVG Frankfurt/O., Urteil vom 21.11.1996 – 2 D 19/95, NVwZ 1997, 604 (605).

36 Baden-Württemberg: § 4 Abs. 2 SAbfVO; Berlin: § 4 Abs. 6 SoAbfEV; Brandenburg: § 4 Abs. 5 SAbfEV; Niedersachsen: § 4 Abs. 1 der AndVO; Rheinland-Pfalz: § 3 ZStV.

37 Baden-Württemberg: § 5 SAbfVO; Berlin: § 5 SoAbfEV; Brandenburg: § 5 SAbfEV; Niedersachsen: § 16a NAbfG; Rheinland-Pfalz: § 8 Abs. 5 LKrWG und Ziff. 3.6 des Abfallwirtschaftsplans Rheinland-Pfalz, Teilplan: Sonderabfallwirtschaft.

38 Vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Art. 4 und 16 AbfRRL.

den Anlage zugewiesen werden. Wird der Antrag abgelehnt, erfolgt nach den aktuellen Vorgaben und Vollzugspraktiken keine „zwangsweise“ Zuweisung in eine andere, für den Andienungspflichtigen möglicherweise nicht akzeptable Anlage. Vielmehr muss er – idealerweise in Abstimmung mit der Sonderabfallgesellschaft – eine alternative Entsorgung wählen und hierfür erneut einen Antrag stellen. Andienungspflichtige können auch mehrere Zuweisungen für die Entsorgung ein- und desselben Abfallstroms in unterschiedlichen Anlagen erhalten. Dadurch verbleiben ihnen wirtschaftliche Spielräume.

Ungeachtet der Frage, ob die Zuweisung als Begriffselement der Andienungspflicht oder als Annex zu werten ist (was von der rechtlichen Ausgestaltung abhängt),<sup>39</sup> ist die Zuweisungsentscheidung – ebenso wie die Andienung – mit dem eANV verknüpft: Eine von der zuständigen Sonderabfallgesellschaft erteilte Behördliche Bestätigung (§ 5 NachwV) gilt für anzudienende Sonderabfälle als Zuweisung;<sup>40</sup> in anderen Fällen ergeht die Zuweisung separat, aber ebenfalls grundsätzlich im eANV.<sup>41</sup> Dabei bringt sie vor allem für KMU mehr Rechtssicherheit, weil der Entsorgungsweg vorab von der zuständigen Stelle geprüft wird und die Erzeuger damit in gewissem Umfang hinsichtlich der Verantwortung für die Erfüllung ihrer Grundpflichten (§ 22 KrWG) – welche im Nachweisverfahren nicht überprüft werden dürfen (unten II.4.) – entlastet werden.

Im Ergebnis durchbrechen „echte“ Andienungspflichten nicht die privaten Entsorgungspflichten; die Erzeuger, Besitzer und Sammler sind weiterhin selbst entsorgungspflichtig. Aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes besteht allerdings ein landesrechtliches (Entsorgungs-)Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das es der zuständigen Stelle gestattet, den vorgesehenen Entsorgungsweg präventiv im Hinblick auf die Einhaltung rechtlicher Vorgaben zu überprüfen. Die Behörde ist also nicht auf eine Überwachung im Nachhinein und die Durchsetzung von Rechtspflichten mit Einzelanordnungen angewiesen. Dabei beinhalten die Andienungs- und Zuweisungsverfahren zahlreiche kooperative Elemente.<sup>42</sup>

## 2. „Unechte“ Andienungsmodelle

Als „Andienungspflichten“ bezeichnete Landesregelungen können auch so ausgestaltet sein, dass die andienungsberechtigte Stelle den Abfall selbst zur Entsorgung in eigenen oder vertraglich verbundenen Anlagen übernehmen kann. Der Sache nach handelt es sich hierbei eher um Überlassungspflichten i.S.v. § 17 Abs. 4 S. 1 KrWG. Entsprechende Modelle bestanden früher in Baden-Württemberg und Hessen (oben II.). Eine als „Andienungspflicht“ bezeichnete Überlassungspflicht galt zudem in Schleswig-Holstein für zu verbrennende besonders überwachungsbedürftige bzw. gefährliche Abfälle zur Beseitigung sowie für zu verbren-

nende Krankenhausabfälle.<sup>43</sup> In Hamburg gilt noch heute eine solche Regelung.<sup>44</sup> Demgegenüber gibt es in Bayern eine – auch so genannte – „Überlassungspflicht“ für gefährliche Abfälle zur Beseitigung.<sup>45</sup> Eine „Überlassungspflicht“ für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Beseitigung galt bis 2000 auch in Thüringen.<sup>46</sup>

Der wesentliche Unterschied zwischen einer „echten“ Andienungspflicht und einer „unechten“ Andienungspflicht bzw. einer Überlassungspflicht besteht in der – wenn auch eingeschränkten – Dispositionsbefugnis der Abfallerzeuger und -besitzer. Bei einer Überlassungspflicht ist der Entsorgungsweg generell vorgegeben: Während die Abfälle im Falle von § 17 Abs. 1 KrWG von den örE oder den von ihnen Beauftragten übernommen werden, erfolgt die Übernahme bei landesrechtlichen Überlassungsmodellen durch die im Landesrecht bestimmten Anlagenbetreiber. Bei „echten“ Andienungsregelungen wird der Entsorgungsweg hingegen im Einzelfall in Abstimmung zwischen den Erzeugern/Besitzern und der zuständigen Stelle festgelegt. Da dieser Stelle nicht die Entsorgung, sondern nur die Organisation der Entsorgung übertragen ist, bleiben die Andienungspflichtigen im Rahmen der Zuweisung selbst entsorgungspflichtig. Ordnungsrechtlich bedeutet dies, dass die Andienungspflicht ein Instrument der Verhaltenssteuerung ist, bei der der Staat – als Mittelweg zwischen der öffentlichen Entsorgung nach § 17 Abs. 1 KrWG und einer rein privaten Entsorgung – auf das Handeln der Erzeuger und Besitzer Einfluss nimmt, während die Überlassungspflicht ein Instrument der Eigenvornahme darstellt, bei der der Staat oder eine von ihm bestimmte Einrichtung das Handeln selbst übernimmt.<sup>47</sup>

39 Vgl. *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 223; *Frenz*, Fn. 15, Rn. 362 m.w.N.

40 Niedersachsen: § 5 Abs. 1 der AndVO; Rheinland-Pfalz: § 5 Abs. 1 S. 1 ZStV.

41 Dazu dient der sog. AGS-Bescheid, siehe 5.11 der Dokumentation der BMU-Schnittstelle V1.04, Stand: 10.12.2021.

42 *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 224; *Frenz*, Fn. 15, Rn. 361.

43 § 3 Sonderabfallverbrennungsverordnung (SAbfVO) vom 13.10.1993, GVOBl. S. 511. Die Andienungspflicht galt teilweise bis 2006, teilweise bis 2013.

44 Die „Andienungspflicht“ betrifft gefährliche Abfälle zur Beseitigung sowie bestimmte nicht gefährliche Krankenhausabfälle. Sie sind zugelassenen Deponien und Anlagen in Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein „anzudienen“, d.h. zu überlassen; vgl. die Verordnung zur Andienung von gefährlichen Abfällen zur Beseitigung (GefAbfAndV).

45 Die Abfälle müssen der GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH überlassen werden; Art. 10 Abs. 2 BayAbfG i.V.m. § 1 und Anlage, Abschn. IV Nr. 3 bis 5, der Verordnung über den Abfallwirtschaftsplan Bayern (AbfPV).

46 Vgl. die Sonderabfall-Verordnung vom 31.1.1992, GVBl. S. 65. Sie wurde zum 1.1.2001 durch Verordnung vom 16.11.2000, GVBl. S. 372, aufgehoben.

47 Vgl. *Jarass*, Rechtsfragen der Andienungspflichten in Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen, 1998, S. 29.

### 3. Gesetzliche Voraussetzungen für Andienungspflichten

Landesrechtliche Andienungs- und Überlassungspflichten sind unter dem Gesichtspunkt der für die Abfallwirtschaft bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) nur in dem in § 17 Abs. 4 KrWG genannten Umfang zulässig.<sup>48</sup>

Nach § 17 Abs. 4 S. 1 können die Länder für gefährliche Abfälle zur Beseitigung Andienungspflichten „zur Sicherstellung der umweltverträglichen Beseitigung“ bestimmen. Dabei verlangt dieses Kriterium keine besondere Rechtfertigung.<sup>49</sup> Es fordert vielmehr, dass die jeweilige Regelung nach Ansicht des Landesgesetzgebers, dem ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht, generell zur Zielerreichung erforderlich ist, ohne dass dargelegt werden müsste, dass eine umweltverträgliche Beseitigung sonst nicht gewährleistet wäre.<sup>50</sup> Es handelt sich um eine abstrakte, auf die Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 KrWG hinweisende Leitlinie für das landesgesetzgeberische Ermessen, der keine weitere Steuerungskraft beizumessen ist.<sup>51</sup> Dabei können auch Gesichtspunkte der Entsorgungsaufklärung und eines territorialen Beseitigungsvorrangs berücksichtigt werden, um eine möglichst gleichmäßige Auslastung der im Bundesland vorhandenen Beseitigungseinrichtungen zu erleichtern und eine ausreichende Entsorgungsstruktur in der Fläche zu sichern.<sup>52</sup> Rein wirtschaftliche Erwägungen reichen hingegen nicht aus.<sup>53</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerwG genügen die Regelungen in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz diesen Anforderungen.<sup>54</sup>

Da das KrWG – ebenso wie zuvor das KrW-/AbfG – die Verwertungspflicht der Erzeuger und Besitzer vor allem durch materiell-rechtliche Anforderungen steuert (§§ 7 ff.

KrWG), hat der Bundesgesetzgeber in § 17 Abs. 4 S. 1 KrWG keine zusätzliche Lenkung der Verwertung gefährlicher Abfälle im Rahmen von Andienungspflichten vorgesehen. Die Einführung entsprechender neuer Länderregelungen wäre deshalb unzulässig.<sup>55</sup>

Jedoch bleiben nach § 17 Abs. 4 S. 2 KrWG Andienungspflichten für gefährliche Abfälle zur Verwertung, welche die Länder bis zum 7.10.1996 bestimmt haben, unberührt. Diese Bestandsschutzklausel war früher in § 13 Abs. 4 S. 4 KrW-/AbfG enthalten und sorgte, weil ihr Rechtsgehalt im Wortlaut nur unvollkommen zum Ausdruck kam,<sup>56</sup> für zahlreiche Diskussionen.<sup>57</sup> Die Regelung ist heute wie damals darauf gerichtet, gefährliche Abfälle zur Verwertung, die bereits nach dem Abfallgesetz von 1986 in eine durch Andienungssysteme abgesicherte Entsorgungsinfrastruktur einbezogen waren, weiterhin diesen Systemen zu unterwerfen. Für die Fortgeltung musste der Landesgesetzgeber die Andienungspflicht vor der Verkündung des KrW-/AbfG am 7.10.1994 bestimmt und bis zum Inkrafttreten des Gesetzes am 7.10.1996 eine eventuell erforderliche Anpassung an das KrW-/AbfG vorgenommen haben.<sup>58</sup> Anders als Satz 1 verlangt Satz 2 nicht, dass die Andienungspflicht zur Sicherstellung einer umweltverträglichen Entsorgung geeignet und erforderlich sein muss.<sup>59</sup> Entsprechende Anforderungen ergeben sich aber aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (unten II.6.). Da die bis 7.10.1996 erforderliche Anpassung in Niedersachsen nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch den Ordnungsgeber erfolgt ist, hat das BVerwG die dortige Andienungsregelung für nichtig erklärt, soweit sie sich auf besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung bezog.<sup>60</sup> Auch Berlin und Brandenburg, die ihre Andienungspflicht für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung erst innerhalb des Zeitfensters eingeführt hatten, mussten ihre diesbezüg-

48 *Schwind*, Fn. 10, Rn. 216, 215; vgl. auch *Frenz*, Fn. 15, Rn. 363; *Klement*, Fn. 15, Rn. 211.

49 So aber *Giesberts*, in: ders./Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 17 KrWG, Rn. 56 f.; im Hinblick auf EU-Recht auch *Frenz*, Fn. 15, Rn. 365 ff.; *ders.*, AbfallR 2017, 163 ff.

50 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 13.5.2016 – 10 S 1307/15, Rn. 27 ff., AbfallR 2016, 197 (Ls.); zum KrW-/AbfG BVerwG, Urteil vom 19.2.2004 – 7 C 10.03, NVwZ 2004, 739 (740); Beschluss vom 31.1.2002 – 7 B 1.02, DVBl 2002, 569 (570); Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1176).

51 *Schomerus*, Fn. 15, Rn. 73; i.d.S. auch *Klement*, Fn. 15, Rn. 220; *Schwind*, Fn. 10, Rn. 218.

52 Zum KrW-/AbfG BVerwG, Urteil vom 19.2.2004 – 7 C 10/03, NVwZ 2004, 739 (741), siehe auch *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 230; *Frenz*, AbfallR 2017, 163 f.; *Klement*, Fn. 15, Rn. 232 f.

53 VGH Mannheim, Urteil vom 13.5.2016 – 10 S 1307/15, Rn. 31, AbfallR 2016, 197 (Ls.); *Dingemann*, Fn. 15, Rn. 228; vgl. auch *Frenz*, AbfallR 2017, 163.

54 Baden-Württemberg: BVerwG, Urteil vom 11.4.2002 – 7 CN 1.02; Beschluss vom 29.7.1999 – 7 CN 2.98, UPR 1999, 456 ff.; Beschluss vom

31.1.2002 – 7 B 1.02, BeckRS 2002, 20814; Brandenburg: BVerwG, Urteil vom 19.2.2004 – 7 C 10/03, NVwZ 2004, 739 (740); Niedersachsen: BVerwG, Urteil vom 29.7.1999 – 7 CN 1.98, UPR 1999, 453 ff.; Rheinland-Pfalz: BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1176).

55 *Frenz*, Fn. 15, Rn. 370; *Schomerus*, Fn. 15, Rn. 71; *Schwind*, Fn. 10, Rn. 223, 231.

56 BVerwG, Urteil vom 29.7.1999 – 7 CN 1.98, UPR 1999, 453 (455).

57 Vgl. etwa *Bartram/Schade*, Fn. 16, S. 253 ff.; *Breuer*, Die Zulässigkeit landesrechtlicher Andienungs- und Überlassungspflichten gemäß § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG, 1999; *Jarass*, Fn. 47; *ders.*, Die Vereinbarkeit der Andienungspflicht für Sonderabfälle in Niedersachsen mit dem EG-Recht, 1997; *ders.*, Vereinbarkeit landesrechtlicher Andienungspflichten mit Bundesrecht, 1996; *Konzak/Figgen*, BB 1996, 753 ff.; *Ossenbühl*, DVBl. 1996, 19 ff.; *Unruh*, ZUR Sonderheft 2000, 83 ff.

58 BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1176 f.); Urteil vom 29.7.1999 – 7 CN 1.98, UPR 1999, 453 (455 f.); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13.12.2000 – 2 BvR 999/00, NVwZ 2001, 551 (552).

59 So aber *Klement*, Fn. 15, Rn. 223, der Satz 1 analog anwenden will.

60 BVerwG, Urteil vom 29.7.1999 – 7 CN 1.98, UPR 1999, 453 (454).

liche Regelung aufgeben.<sup>61</sup> Die 1994 in Rheinland-Pfalz eingeführte Andienungspflicht hielt das BVerwG hingegen für vereinbar mit höherrangigem Recht.<sup>62</sup>

Eine auf gefährliche Abfälle zur Beseitigung beschränkte Andienungspflicht fördert im Zweifel das Bestreben nach einer Verwertung, führt aber ggf. auch zu einem Umgehungstrend in Richtung „Scheinverwertung“. Zwar steht § 17 Abs. 4 KrWG der Einführung neuer Andienungspflichten, die auch gefährliche Abfälle zur Verwertung umfassen, entgegen. Allerdings kann das Landesrecht bei einer beseitigungsbezogenen Andienungspflicht vorsehen, dass die Sonderabfallgesellschaft das Bestehen der Pflicht feststellen und auf diesem Wege „Scheinverwertungen“ dem Andienungsregime unterwerfen kann.<sup>63</sup>

#### 4. Verhältnis zur Nachweispflicht

Landesrechtliche Andienungspflichten bezwecken nicht eine Überwachung der Entsorgung, sondern eine Lenkung der Abfallströme in Entsorgungsanlagen mit hohem Umweltstandard. Insoweit hat das BVerwG mit Blick auf Rheinland-Pfalz ausgeführt: „Die Andienungsregelung verfolgt in erster Linie das Ziel, die Sonderabfälle in Richtung einer möglichst umweltverträglichen Entsorgung zu lenken. Mit dem Ziel einer Optimierung der Sonderabfallentsorgung nach Maßgabe des jeweils aktuellen Standes der Technik (z.B. hochwertige Verwertung [...], Vorrang der besser umweltverträglichen Verwertungsart [...] oder Beseitigung in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen [...]) geht die Andienungsregelung über die Vorschriften [...] der Nachweisverordnung [...] hinaus, die sich (lediglich) mit der Zulässigkeit der vorgesehenen Entsorgung befassen. Diese Vorschriften stellen deshalb kein gleichwirksames Mittel dar.“<sup>64</sup>

Dies gilt vor allem deshalb, weil die NachwV keine behördliche Überprüfung der Einhaltung der Erzeugerpflichten wie die Pflicht zur Beachtung der Abfallhierarchie (§§ 6 und 8 KrWG) sowie des Vermischungsverbot (§ 9a Abs. 1 und § 15 Abs. 3 S. 2 KrWG) erlaubt (§ 5 Abs. 3 NachwV). Ob diesen Pflichten tatsächlich nachgekommen wird, ist – wie die Bundesregierung bereits zur früheren NachwV ausgeführt hat<sup>65</sup> – nicht im Rahmen des Nachweisverfahrens zu überwachen, sondern eigenständig durch die für den Erzeuger zuständige Behörde sicherzustellen. Insoweit ermöglichen landesrechtliche Andienungsregelungen eine ergänzende Prüfung und Genehmigung im Vorfeld der Entsorgung, ohne dass die für den Erzeuger zuständige Behörde auf die Durchsetzung von Erzeugerpflichten durch Einzelanordnungen angewiesen ist.

Hinzu kommt, dass das Nachweisverfahren nicht hinreichend geeignet ist, die Abfallströme ganzheitlich bis zur finalen Entsorgung zu überwachen und zu steuern und damit gemäß Art. 17 AbfRRL die Rückverfolgbarkeit gefährlicher Abfälle von der Erzeugung bis zu ihrem endgültigen

Bestimmungsort sicherzustellen. Dies liegt daran, dass Abfälle häufig über mehrere Zwischenlagerungs- und Behandlungsschritte entsorgt werden, die in verschiedenen Anlagen und zum Teil in unterschiedlichen Bundesländern zur Anwendung kommen. Da die gemäß NachwV zu führende Dokumentation nur den einzelnen Entsorgungsschritt betrifft und die für die jeweilige Anlage zuständige Behörde im Nachweisverfahren regelmäßig auch nur diesen überprüft, lässt sich der finale Verbleib der Abfälle im Zweifel nur durch Amtshilfeersuchen bei den für die anderen Teilschritte zuständigen Nachweisbehörden nachvollziehen. Auch dieses Defizit kann durch die Prüfungen im Rahmen landesrechtlicher Andienungspflichten ausgeglichen werden.

Aus diesen und anderen Gründen genügt die Überwachung gemäß der NachwV für sich allein nicht dem sich aus Art. 33 Abs. 1 VVA ergebenden Kohärenzprinzip. Denn das Überwachungssystem der NachwV weicht deutlich vom Notifizierungsverfahren ab:<sup>66</sup> (1.) Im Gegensatz zur VVA<sup>67</sup> kann im Nachweisverfahren die Abfallhierarchie nicht durchgesetzt werden. (2.) Anders als bei der VVA<sup>68</sup> erfolgt keine Überwachung der Abfallströme bis zur finalen Entsorgung. (3.) Die zuständige Nachweisbehörde kann nicht die nach der VVA<sup>69</sup> möglichen Maßnahmen ergreifen, um Abfallwirtschaftspläne umzusetzen oder Abfälle nach den Grundsätzen der Nähe und der Beseitigungsautarkie, die nach Maßgabe des Kohärenzprinzips eine richtunggebende Bedeutung für innerstaatliche Regelungen haben,<sup>70</sup> zu lenken. (4.) Im Gegensatz zur VVA<sup>71</sup> hat nur die für die Entsorgungsanlage zuständige Behörde, nicht auch die zuständige Erzeugerbehörde, die Möglichkeit, eine beantragte Entsorgung zu untersagen. (5.) Dabei gelten für die Verbringung von zur Verwertung und zur Beseitigung bestimmten Abfällen – abweichend von der VVA<sup>72</sup> – keine unterschied-

61 Berlin: Verordnung vom 29.9.2000, GVBl. S. 482; Brandenburg: Verordnung vom 10.8.2000, GVBl. S. 322.

62 BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 ff.; dazu auch BVerfG, Beschluss vom 13.12.2000 – 2 BvR 999/00, NVwZ 2001, 551 f.

63 Berlin: § 2 Abs. 3 S. 1 SoAbfEV; Brandenburg: § 3 Abs. 1 S. 2 SAbfEV; Niedersachsen: § 3 Abs. 2 der Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten der Kreislaufwirtschaft, des Abfallrechts und des Bodenschutzes (ZustVO-Abfall).

64 BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1177); im Ergebnis ebenso die Vorinstanz OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18.11.1998 – 8 A 11595/96, NuR 1999, 463 (468 f.).

65 BR-Drucks. 356/96, S. 70 ff.

66 Im Einzelnen *Kropp*, AbfallR 2005, 25 (27 ff.).

67 Art. 11 Abs. 1 lit. a und Art. 12 Abs. 1 lit. a, g und h VVA.

68 Art. 2 Nrn. 5 und 7, Art. 4 Nr. 6, Art. 15 VVA.

69 Art. 11 Abs. 1 lit. a und g sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a und k VVA, Art. 16 Abs. 2 AbfRRL.

70 BVerwG, Beschluss vom 31.1.2002 – 7 B 1/02, AbfallR 2002, 38 (Ls).

71 Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 VVA.

72 Art. 11 und Art. 12 VVA.

lichen Versagungsregelungen. (6.) Selbst die für die Entsorgungsanlage zuständige Behörde hat im Falle des privilegierten Verfahrens gemäß § 7 NachwV, das es nach der VVA nicht gibt, keine Möglichkeit, die Entsorgung durch Ablehnung einer Genehmigung zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund ergänzen landesrechtliche Andienungspflichten das Überwachungssystem der NachwV. Dies wird in § 1 Abs. 2 NachwV ausdrücklich anerkannt. Das in § 71 KrWG statuierte Abweichungsverbot findet keine Anwendung, weil es nicht diejenigen Bestimmungen des KrWG betrifft, die – wie § 17 Abs. 4 KrWG und § 1 Abs. 2 NachwV – die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens ausdrücklich den Ländern überlassen.<sup>73</sup>

## 5. Verhältnis zur Abfallwirtschaftsplanung

Abfallwirtschaftspläne (§ 30 KrWG) ermöglichen eine vom Einzelfall unabhängige und vorausschauende Steuerung der Abfallströme.<sup>74</sup> Dabei können die Abfälle einzelnen Regionen oder bestimmten Abfallentsorgungsanlagen zugeteilt und damit für bestimmte Anlagen Einzugsgebiete festgelegt werden (§ 30 Abs. 1 S. 4). Allerdings wird selbst durch einen nach § 30 Abs. 4 für verbindlich erklärten Abfallwirtschaftsplan nur eine pauschale und prognostische Zuordnung ermöglicht, die besondere Umstände nicht berücksich-

tigen kann (z.B. Art und Beschaffenheit des konkreten Abfalls, Auslastung der Entsorgungsanlage). Hier bedarf es immer einer Umsetzung im Einzelfall, etwa im Rahmen der in einigen Landesgesetzen enthaltenen Genehmigungsvorbehalte, wonach die Verbringung von Abfällen in den Geltungsbereich des Abfallwirtschaftsplans der behördlichen Genehmigung bedarf.<sup>75</sup>

Andienungspflichten sind insoweit zulässige und sachgerechte Instrumente, um Festlegungen in Abfallwirtschaftsplänen umzusetzen. Sie sind zum Teil mit den bestehenden Genehmigungsvorbehalten verknüpft<sup>76</sup> und entsprechen insoweit – i.S.d. Kohärenzprinzips (Art. 33 Abs. 1 VVA) – den Vorschriften zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung, nach denen die Festlegungen in Abfallwirtschaftsplänen ebenfalls im Einzelfall umzusetzen sind.<sup>77</sup> Enthält der Plan für bestimmte Abfälle keine Ausweisungen, so ist die Lenkung dieser Abfallströme ohnehin nur im Rahmen eines auf den Einzelfall bezogenen Verfahrens wie dem Andienungs- und Zuweisungsverfahren möglich. Damit ergänzen landesrechtliche Andienungspflichten auch die Abfallwirtschaftsplanung.

## 6. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und mit EU-Recht

Andienungspflichten beeinträchtigen zwar die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der Abfallerzeuger und -besitzer, da diese nicht mehr frei über den Entsorgungsweg bestimmen können, als auch die der Entsorger, die ohne Zuweisung keine Abfälle annehmen dürfen.<sup>78</sup> Die insoweit durch Landesgesetz oder durch Rechtsverordnung auf landesgesetzlicher Grundlage erfolgten Eingriffe sind aber durch sachliche Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt und auch verhältnismäßig, da die Andienungspflichten auf gefährlich Abfälle, also Abfälle mit einem hohen Gefahrenpotenzial, beschränkt sind und insoweit das auch vom KrWG verfolgte Ziel haben, eine umwelt- oder gesundheitsgefährdende Abfallbewirtschaftung zu verhindern.<sup>79</sup> Wie das BVerfG bereits zum KrW-/AbfG festgestellt hat, steht deshalb die Entscheidungsfreiheit der Entsorgungspflichtigen ausdrücklich unter dem Vorbehalt landesrechtlicher Andienungspflichten.<sup>80</sup> Diese gehören in dem nunmehr nach § 17 Abs. 4 KrWG zulässigen Umfang zum Gesamtkonzept des Kreislaufwirtschaftsrechts.

Sofern sich die jeweilige Andienungsregelung nur auf innerstaatliche Entsorgungen bezieht, besteht auch kein Konflikt mit dem Europarecht, insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit zwischen den EU-Mitgliedstaaten.<sup>81</sup> Dies gilt z.B. für landesrechtliche Regelungen, die Abfallverbringungen nach der VVA ausdrücklich von der Andienung bzw. Zuweisung ausnehmen.<sup>82</sup> Aber auch wenn das Andienungsverfahren in das Verfahren der VVA integriert ist, besteht kein Konflikt mit dem EU-Recht. Beispiele hierfür sind Bestimmungen, nach denen eine gemäß VVA erteilte Zustim-

73 Beschlussempfehlung des BT-Umweltausschusses vom 8.11.2006, BT-Drucks. 16/3311, 18.

74 Vgl. Schomerus, Fn. 15, § 30 Rn. 50; Kleve, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 30 Rn. 22, 49.

75 Vgl. Schomerus, Fn. 15, § 30 Rn. 51; Schubert, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 30 Rn. 85.

76 Berlin/Brandenburg: § 15 Abs. 3 KrW-/AbfG Bln., § 18 Abs. 4 BbgAbfBodG; Rheinland-Pfalz: § 12 Abs. 5 S. 5 LKrWG.

77 Vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. g sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a und k VVA, Art. 16 Abs. 2 AbfRRL.

78 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.11.1997 – 10 S 3287/96, NVwZ-RR 1998, 744 (745); OVG Brandenburg, Urteil vom 21.11.1996 – 2 D 19/95, NVwZ 1997, 604 (607). Im Hinblick auf die Grundrechte des Erzeugers/Besitzers aus Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 ist Art. 12 Abs. 1 GG das sachnähere Grundrecht; BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1177). Für Entsorger, die durch Andienungspflichten nicht in ihrem wirtschaftlichen Bestand betroffen sind, ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 nicht eröffnet. Denn dieser schützt nicht bloße Gewinnchancen und die gegenwärtige Marktstellung; vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.10.1987 – 1 BvR 1468/82, BVerfGE 77, 84 (118).

79 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.4.2000 – 7 C 47.98, NVwZ 2000, 1175 (1177); Beschluss vom 29.7.1999 – 7 CN 2.98, UPR 1999, 456 (457); Frenz, Fn. 15, Rn. 395; Schwind, Fn. 10, Rn. 233 ff.

80 BVerfG, Beschluss vom 12.12.2000 – 2 BvR 999/00, NVwZ 2001, 551 (552); Urteil vom 7.5.1998 – 2 BvR 1876/91 u.a., Rn. 159, NJW 1998, 2346 (2349); siehe auch VGH Mannheim, Urteil vom 13.5.2016 – 10 S 1307/15, Rn. 30; Urteil vom 22.5.2001 – 10 S 1405/99, ZUR 2002, 51 (53).

81 Art. 28 ff. AEUV.

82 Baden-Württemberg: § 5 Abs. 5 SAbfVO; Berlin: § 3 Abs. 4 Nr. 2 SoAbfEV; Brandenburg: § 3 Abs. 2 Nr. 2 SAbfEV.

mung zugleich als Zuweisung i.S.d. Landesrechts gilt.<sup>83</sup> Wäre hingegen eine Andienungsregelung dem europarechtlichen Verfahren vorgeschaltet bzw. würde sie Vorgaben enthalten, die eine Verbringung über die VVA hinaus erschweren oder gar unmöglich machen könnten, wäre dies nicht mit dem EU-Recht zu vereinbaren.<sup>84</sup> Andienungspflichten sind daher nur Instrumente zur Steuerung von nationalen Abfallströmen. Grenzüberschreitende Verbringungen können damit nicht verhindert werden. Hierfür sind allein die Einwandsgründe in Art. 11 und 12 VVA maßgeblich.<sup>85</sup>

### III. Fazit

Nach der Konzeption des KrWG besteht für gewerbliche Erzeuger und Besitzer von gefährlichen Abfällen grundsätzlich eine eigene Entsorgungszuständigkeit und -verantwortung. Sie kann im Falle der Verwertung nur dann mit einer landesrechtlichen Andienungspflicht verbunden sein, wenn diese rechtswirksam bereits vor 1996 geregelt worden ist. Im Falle der Beseitigung steht die Eigenentsorgung unter dem Vorbehalt der Überlassungspflicht an den öRE. Dabei stellen aber landesrechtliche Andienungspflichten – quasi als Ausnahme von der Ausnahme – eine Spezialregelung zu der vom Grundsatz der Eigenbeseitigung abweichenden Überlassungspflicht dar.<sup>86</sup>

Landesrechtliche Andienungspflichten gehören somit zum Gesamtkonzept der Kreislaufwirtschaft. Quasi als Mittelweg zwischen der öffentlichen Entsorgung von überlassungspflichtigen, nicht gefährlichen Haushaltsabfällen und einer rein privaten Entsorgung verpflichten „echte“ Andienungspflichten dazu, gefährliche Abfälle einer bestimmten Stelle anzudienen, einen Entsorgungsvorschlag zu unterbreiten und auf dem zugewiesenen Weg zu entsorgen. Aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes besteht insoweit ein landesrechtliches (Entsorgungs-)Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das es der zuständigen Stelle ermög-

licht, einer nicht rechtskonformen Betätigung von Unternehmen im Bereich der mit zahlreichen Risiken behafteten Sonderabfallwirtschaft präventiv entgegenzuwirken. Das hierzu vorgesehene Instrumentarium beinhaltet viele Elemente, die als Ausprägungen des Kooperationsprinzips zu werten sind.

Zielsetzung ist es, eine Entsorgung gefährlicher Abfälle in leistungsfähigen und dafür zugelassenen Anlagen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, einem Ökodumping und der „Scheinverwertung“ zulasten hochwertiger Anlagen entgegenzuwirken, dadurch zu fairen Wettbewerbsbedingungen beizutragen, für Transparenz zu sorgen, eine dauerhafte Entsorgungssicherheit zu schaffen, Abfallwirtschaftspläne umzusetzen und durch eine entstehungsnahe Entsorgung dem Mülltourismus Grenzen zu setzen.

Vollzogen werden die Andienungspflichten durch Sonderabfallgesellschaften, die als gelebte Kooperationsmodelle mit anerkanntem Sachverstand eine praxisnahe und kundenorientierte Umsetzung rechtlicher Vorgaben sicherstellen und als „One-Stop-Shop“ für Sonderabfälle vor allem für KMU Hilfestellungen sowie eine kostenlose Beratung anbieten. Sie entlasten nachhaltig die öffentlichen Haushalte und sind Musterbeispiele für die erfolgreiche Privatisierung öffentlicher Aufgaben.

83 Niedersachsen: § 4 Abs. 2 AndV; Rheinland-Pfalz: § 5 Abs. 1 S. 2 ZStV.

84 Vgl. EuGH, Urteil vom 13.12.2001 – C-324/99 (DaimlerChrysler), EuZW 2002, 89 ff., Rn. 72 ff.; näher *Frenz*, Fn. 15, Rn. 400; *ders.*, AbfallR 2017, 163 ff.; *Klement*, Fn. 15, Rn. 235, 239; *Schomerus*, Fn. 15, Rn. 74; *Schwind*, Fn. 10, Rn. 236 ff.

85 Z.B. lassen sich Importe zur Beseitigung auf Deponien nur unter den Voraussetzungen von Art. 11 VVA unterbinden; vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27.10.2020 – 2 L 8/20, NVwZ-RR 2021, 243.

86 So bereits zum KrW-/AbfG *Weidemann*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, § 13 Rn. 36 ff.; *ders.*, Neuordnung der Sonderabfallentsorgung in Baden-Württemberg, 1995, S. 47, 51 f.