

Prof. Dr. Martin Dippel*

Entmisches zum Vermischungsverbot des § 9 Abs. 2 KrWG

I. Einleitung

Die Anwendung des Verbots der Vermischung, einschließlich der Verdünnung, gefährlicher Abfälle mit anderen Kategorien von gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien macht in der Praxis gerade in jüngster Zeit erhebliche Probleme. Grundsätzlich ist die Vermischung dieser Abfälle untereinander oder mit anderen Stoffen gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 KrWG unzulässig. Ausnahmsweise ist jedoch nach § 9 Abs. 2 S. 2 KrWG eine Vermischung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.¹ Davon wird häufig in den Fällen Gebrauch gemacht, in denen gefährliche Abfälle zunächst behandelt werden (müssen), um durch den Behandlungsvorgang die Voraussetzungen zu schaffen, diese Abfälle in bestimmte Entsorgungsanlagen zur endgültigen Entsorgung (vorrangig zur Verwertung, nachrangig zur Beseitigung) verbringen zu können. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren:

– In Verbrennungsanlagen fallen sehr große Mengen an Stäuben an, die einen hohen wasserlöslichen Anteil von 50 % und mehr haben, die aber auch hohe Bleikonzentrationen von über 3.000 mg/kg aufweisen können. Eine Deponierung (Deponieklasse III, vgl. § 2 Nr. 9 DepV) wäre nach Maßgabe des § 6 Abs. 3 i.V.m. den Zuordnungswerten in Tabelle 2 des Anhangs 3 DepV nicht zulässig. Eine gezielte Aufbereitung der Stäube für den Bergversatz durch die Behandlung mit anderen Abfallstoffen, wie sie in der Praxis bundesweit geläufig ist, wäre zwar

möglich. Würde man hier jedoch die Annahme für den Bergversatz davon abhängig machen, dass schon die einzelnen, unvermischten Ausgangsstoffe, die in die Aufbereitung eingehen, die Schadstoffgrenzwerte der End-Entsorgungsanlage einhalten, würde das dazu führen, dass die in Betracht kommenden Versatzbergwerke die gezielt nach ihren Vorgaben behandelte Abfallmischung nicht annehmen dürften, wenn die Werte erst nach der Behandlung mit anderen Abfallstoffen (z.B. zur Einstellung der Rieselfähigkeit, der Korngröße oder des Eluatverhaltens nach Vorgaben der End-Entsorgungsanlage) von dem dann im Zuge der Behandlung entstehenden „neuen“ Abfall (vgl. § 3 Abs. 8 Nr. 2 KrWG, Abschnitt 19 – Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen – der Anlage zur Abfallverzeichnisverordnung – AVV) eingehalten werden.

– Als weiteres Beispiel seien saure Galvanikabfälle, wie z.B. Phosphatierschlämme genannt. Auch hier stößt die Ablagerung auf einer Deponie der Klasse III wegen bestimmter Metalle im Eluat und wegen des pH-Werts ge-

* Der Verfasser ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht im Paderborner Büro der BRANDI Rechtsanwälte Partnerschaft mbB.

¹ Siehe ausführlich dazu *Kropp*, Getrennthaltungsgebote und Vermischungsverbote nach dem neuen KrWG, ZUR 2012, 474 ff. (Teil 1) und ZUR 2012, 543 ff. (Teil 2); zur früheren Rechtslage nach dem seit 1996 bis 2012 geltenden KrW-/AbfG siehe *Giesberts*, Vermischung von Abfällen: Gebote und Verbote im deutschen und europäischen Abfallrecht, NVwZ 1999, 600 ff.

mäß Abschnitt 3 der Tabelle 2, Anhang 3 DepV an Grenzen. Eine Behandlung der Phosphatierschlämme mit anderen Abfällen zur gezielten Herstellung der bergtechnischen Vorgaben für den Versatz ist zwar möglich (und wird auch vielerorts in gewährter Weise praktiziert), ist aber ebenfalls sinnlos, wenn man dem Verbandsverbot einen Inhalt beimisst, wonach auf die Einhaltung der Parameter, wie sie für die End-Entsorgungsanlage (z.B. das Bergwerk) gelten, im einzelnen, noch unvermischten Abfall abstellen wollte.

Die Liste der Beispiele lässt sich mühelos verlängern. Die somit für die Entsorgungspraxis höchst relevante Frage, wie das Verbandsverbot aufzufassen ist, wird gerade in jüngster Zeit verstärkt diskutiert. So stellt sich das NRW-Umweltministerium in einem Erlass vom 1.7.2016² auf den Standpunkt, gefährliche Abfälle müssten schon vor dem Vermischen die jeweiligen Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage im einzelnen Abfall einhalten, weil nur so das Verbandsverbot des § 9 Abs. 2 KrWG hinsichtlich gefährlicher Abfälle durchgesetzt und effektiv kontrolliert werden könne. Dabei stützt sich das Ministerium auf zwei Kommentarstellen, die aber ihren Standpunkt ausschließlich mit Vollzugsüberlegungen (bessere Überwachbarkeit) begründen.³ Rechtsprechung zu dieser Frage gibt es, soweit ersichtlich, in veröffentlichter Form hinsichtlich der Vermischung gefährlicher Abfälle bislang nicht. Deshalb scheint eine nähere Befassung mit der Problematik angezeigt.

II. Was sagt das Gesetz – und was sagt es nicht?

Im Folgenden wird zunächst die europarechtliche Ausgangslage dargestellt. Daran anknüpfend wird geprüft, ob sich § 9 Abs. 2 KrWG wirklich eine Aussage des Inhalts entnehmen lässt, im Fall der Vermischung gefährlicher Abfälle zur Aufbereitung für den weiteren Entsorgungsweg in

der End-Entsorgungsanlage müssten die jeweiligen Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage bereits im einzelnen Abfall eingehalten werden.

1. Art. 18 RL 2008/98/EG

Europarechtlich ist das Verbot der Vermischung gefährlicher Abfälle in Art. 18 RL 2008/98/EG geregelt. Die Vermischung ist hier ein Oberbegriff für die Zusammenführung gefährlicher Abfälle. Sie schließt die Verdünnung gefährlicher Stoffe ein (Art. 18 Abs. 1 RL 2008/98/EG). Bereits das Europarecht gestattet den Mitgliedstaaten, unter gewissen Bedingungen eine Vermischung (keine Verdünnung) zuzulassen. Die Mitgliedstaaten dürfen die Vermischung zulassen, wenn „Einrichtungen oder Unternehmen“ dafür eine Genehmigung gemäß Art. 23 RL 2008/98/EG haben, wenn weiter die Bestimmungen des Art. 13 im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erfüllt sind, und wenn schließlich das Mischverfahren im Einklang mit der besten verfügbaren Technik steht.

Schon dem Wortlaut des Art. 18 RL 2008/98/EG ist nicht zu entnehmen, dass gefährliche Abfälle im Fall ihrer Vermischung zwingend die jeweiligen Annahmegrenzwerte der nachfolgenden End-Entsorgungsanlage vor der Vermischung einhalten müssen. Unter „Vermischung“ i.S.d. Richtlinie ist jede Veränderung der Natur oder Zusammensetzung der Abfälle zu verstehen, d.h. jede Änderung der chemischen und/oder physikalischen Eigenschaften und jede Veränderung der Stoffanteile des Abfalls.⁴ Die Verdünnung ist nach dem Regelungssystem des Art. 18 Abs. 1 S. 2 RL 2008/98/EG ein Unterfall der Vermischung. Der Begriff „Verdünnung“ enthält ein subjektives Element, weil darunter nämlich die Veränderung der Stoffanteile bei Abfallgemischen verstanden wird, „um dadurch die Konzentration gefährlicher Stoffe in den gefährlichen Abfällen zu verändern bzw. herabzusetzen“.⁵ Während Verdünnungen nach Maßgabe des Art. 18 RL 2008/98/EG generell unzulässig sind, enthält Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie die Voraussetzungen für eine von Abs. 1 abweichende Zulässigkeit der Vermischung, die die Mitgliedstaaten gestatten dürfen. Wenngleich diese Regelungen deutlich restriktiver und auch präziser ausgestaltet sind als die zuvor geltenden Vorgaben aus Art. 2 Abs. 3 RL 91/689/EWG (der früheren Richtlinie über gefährliche Abfälle), wird in der Kommentarliteratur mit Recht festgehalten, es sei nicht zu verkennen, dass auch die in Art. 18 RL 2008/98/EG formulierten Voraussetzungen den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum eröffnen, wann sie Vermischungen gestatten. Dies gilt insbesondere in Ansehung des Art. 18 Abs. 2 lit. b) RL 2008/98/EG.⁶ Insgesamt lässt sich deshalb aus dem Europarecht keine strikte Aussage mit dem Inhalt ableiten, aus Art. 18 Abs. 2 RL 2008/98/EG folge bereits, dass die Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage bei der zielgerichteten Vermischung (nicht: Verdünnung) von Abfällen nach den Vorga-

2 Vgl. Erlass des MKULNV NRW zur Auslegung des Verbandsverbotes nach § 9 Abs. 2 KrWG – IV-2-422.10.01 – vom 1.7.2016.

3 Vgl. Rüdiger, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, EL 1/2010, Art. 18 RL 2008/98/EG, Rn. 36 mit einer ausschließlich an Vollzugsüberlegungen orientierten Begründung; ferner – auf die Kommentierung von Rüdiger lediglich verweisend – Kropp, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 9 Rn. 54.

4 S. Epiney/Heuck, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Band 10, 124. EL Juni 2015, Art. 15–22 RL 2008/98/EG, Rn. 35 ff. (37); vgl. auch Giesberts, Vermischung von Abfällen: Verbote und Gebote im deutschen und gemeinschaftsrechtlichen Abfallrecht, NVwZ 1999, 600 ff. (601).

5 Epiney/Heuck, a.a.O., Rn. 39; Rüdiger, in: Von Lersner/Wendenburg/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der EU, Band V, Art. 18 RL 2008/98/EG, Rn. 12, 28; Giesberts, NVwZ 1999, 600 (603); Kropp, Getrennhaltungsgebote und Verbandsverbote nach dem neuen KrWG, Teil 2, ZUR 2012, 543 ff. (546 f.).

6 S. nochmals Epiney/Heuck, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Fn. 4, Rn. 41.

ben der End-Entsorgungsanlage stets schon im einzelnen Abfall vor der Vermischung eingehalten werden müssen.

2. § 9 Abs. 2 KrWG

Artikel 18 RL 2008/98/EG ist in Deutschland durch § 9 KrWG für Abfälle zur Verwertung bzw. durch § 15 Abs. 3 KrWG für Abfälle zur Beseitigung (der auf § 9 Abs. 2 KrWG verweist) umgesetzt. Auch daraus ergibt sich jedoch nichts für die Schlussfolgerung, es müssten im Fall einer Vermischung von Abfällen die Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage bereits im einzelnen, unvermischten Abfall eingehalten werden. Das genaue Gegenteil ist der Fall, was sich gerade anhand der Entstehungsgeschichte des KrWG nachweisen lässt. Im Einzelnen:

a. Wortlaut

Schon aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 KrWG (entsprechend dann auch nach § 15 Abs. 3 KrWG für Abfälle zur Beseitigung) ergibt sich nichts dafür, dass im Fall einer ansonsten zulässigen Vermischung gefährlicher Abfälle die Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage schon im einzelnen, unvermischten Abfall eingehalten werden müssten.

§ 9 Abs. 2 S. 2 KrWG gebietet vielmehr eine einzelfallbezogene Betrachtung nach den Kriterien des § 7 Abs. 3 KrWG. Nach dieser Bestimmung hat die Verwertung von Abfällen ordnungsgemäß (d.h. in Übereinstimmung mit dem KrWG und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften) und schadlos zu erfolgen. Schadlos erfolgt sie,

„wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt“.

Dieser Gesetzeswortlaut lässt bereits nicht den zwingenden Schluss zu, die Schadlosigkeit eines Verwertungs Vorgangs im Fall der Vermischung sei nur dann gewährleistet, wenn bei der Vermischung von Abfällen zur Einstellung bestimmter Parameter auf Vorgabe der End-Entsorgungsanlage die Annahmegrenzwerte der End-Entsorgungsanlage im einzelnen Abfall erfüllt seien. Auch lässt sich bei der Vermischung nicht davon reden, es erfolge dadurch (!) eine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf, wenn doch durch den Vorgang der Vermischung erst dafür Sorge getragen wird, dass die von Gesetzes wegen vorrangige Verwertung bestimmter Abfälle möglich wird, nicht nur die Beseitigung,⁷ und wenn die Verwertung unter Einhaltung verwertungsspezifischer Vorgaben z.B. des Bergrechts (VersatzV) oder der Abfallverbrennung (17. BImSchV) so stattfindet, dass die Stoffe dem Wirtschaftskreislauf anschließend nicht mehr zur Verfügung stehen. Im Gegenteil: Der im Wortlaut des § 9 Abs. 2 KrWG enthaltene Verweis auf die Schadlosigkeit i.S.d. § 7

Abs. 3 KrWG impliziert, dass hier eine Betrachtung des Gesamtvorganges unter Einschluss des Vermischungsvorganges und dessen Ergebnisses stattzufinden hat.

b. Regelungssystematik

Was der Wortlaut des § 9 Abs. 2 S. 2 KrWG bereits nahelegt, wird deutlich bestätigt durch die Regelungssystematik, in die diese Regelung gestellt ist.

Im Rahmen von § 7 Abs. 3 KrWG ist eine Verwertung stets einzelfallbezogen zu beurteilen. Das Merkmal der Schadlosigkeit gebietet eine Betrachtung des Einzelfalls nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung (vgl. § 7 Abs. 3 S. KrWG). Das löst sich von einer formalisierten Betrachtungsweise, die möglicherweise – um der erleichterten Nachvollziehbarkeit anhand von Abfallschlüsselnummern im Nachweisverfahren Willen – gerade keine einzelfallbezogene, sondern eine stark typisierende Betrachtung bevorzugt.⁸ Deshalb wird in der überwiegenden Kommentarliteratur zum Teil sehr deutlich darauf hingewiesen, maßgebend für die Beurteilung der Schadlosigkeit sei nicht die Zuordnung der Ausgangsstoffe zu bestimmten Abfallschlüsselnummern, sondern die stoffliche Zusammensetzung bzw. die chemisch-physikalischen Eigenschaften des Abfalls.⁹ Dafür spricht auch, dass bei der Vermischung von Abfällen aus den Ausgangsstoffen der Vermischung ein „neuer“ Abfall entsteht, wie sich vor allem aus § 3 Abs. 8 Nr. 2 KrWG – der Definition des „Zweiterzeugers“ von Abfällen – ergibt.¹⁰ Die Vermischung bringt eine Veränderung der Natur oder Zusammensetzung der Abfälle mit sich, d.h. eine Änderung der chemischen und/oder physikalischen Eigenschaften oder eine Veränderung der Stoffanteile des Abfalls.¹¹ Sofern also Abfälle gemischt werden, zählt dieses Gemisch als ein (neuer) Abfall.¹² Die Richtigkeit dieser Sichtweise wird durch das System der Abfallverzeichnisverordnung¹³ –

7 Vgl. zur eingeschränkten Bedeutung der „Anreicherung im Wertstoffkreislauf“, wenn andere Regelungen (vgl. VersatzV oder 17. BImSchV) dazu detaillierte Vorgaben enthalten: Frenz, Fn. 4, § 7 KrWG, Rn. 116 ff.; Reese, in: Jarass/Petersen, Fn. 1, § 7, Rn. 56 f. („Reservefunktion des Schadlosigkeitsgebots“); s. auch Kopp-Assenmacher, in: ders., KrWG, 2015, § 7 Rn. 34, der in erster Linie auf die Notwendigkeit der Verhinderung einer Schadstoffanreicherung in der Nahrungskette verweist.

8 Vgl. zu dieser Betrachtungsweise bspw. Reese, Fn. 7, Rn. 51 ff.

9 S. etwa Kopp-Assenmacher, in: ders., KrWG, 1. Auflage 2015, § 7, Rn. 28 ff. (30).

10 Vgl. z.B. Petersen, in: Jarass/Petersen, Fn. 1, § 3, Rn. 165 ff. (171) für den Betreiber einer Abfallbehandlungsanlage.

11 Vgl. nur Petersen, Fn. 10, Rn. 169 f. mit zahlreichen Nachweisen.

12 Kopp-Assenmacher, a.a.O., § 7, Rn. 30; Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, a.a.O., § 7 KrWG, Rn. 87, 89; ebenso Schink, in: Schink/Versteil, KrWG, 1. Aufl. 2012, § 7, Rn. 38, 39; s. ferner Mann, in: Versteil/Mann/Schomerus, KrWG, 3. Aufl. 2012, § 7, Rn. 19.

13 Abfallverzeichnisverordnung – AVV – vom 10.12.2001, BGBl. I S. 3379, zuletzt geändert durch Verordnung vom 4.3.2016, BGBl. I S. 382.

AVV – bestätigt. Die Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV enthält mit Abschnitt 19 einen eigens auf (u. a.) Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen zugeschnittenen Abschnitt, der zeigt, dass im Fall der Behandlung von Abfällen, bei der sich eine Änderung der Natur oder Zusammensetzung der Abfälle ergibt, ein (rechtlich) neuer Abfall entsteht. Dieser Abfall ist dann der Stoff, der an den Annahmegrenzwerten der End-Entsorgungsanlage zu messen ist. Nach der gesetzlichen Systematik spricht nichts dafür, dass die Ausgangsstoffe der Abfallmischung dafür noch eine Rolle spielen. Die Mischung selbst ist vielmehr im Hinblick auf die Schadlosigkeit der weiteren Entsorgung (§ 9 Abs. 2 KrWG für Abfälle zur Beseitigung, § 15 Abs. 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 KrWG für Abfälle zur Beseitigung) in der End-Entsorgungsanlage zu beurteilen.

Würde man hier, wie es etwa der schon angesprochene Erlass des NRW-Umweltministeriums vom 1.7.2016 unternimmt, dem gefundenen Ergebnis das grundsätzliche Verdünnungsverbot entgegenhalten, so wäre das rechtlich zirkulär. Zwar ist es richtig, dass das Verdünnungsverbot als solches absolut gilt. Jedoch ist das Verdünnungsverbot lediglich ein Unterfall der Vermischung, das – wie oben schon aufgezeigt – stets ein subjektives Element enthält, weil darunter die Veränderung der Stoffanteile bei Abfallgemischen verstanden wird, um dadurch die Konzentration gefährlicher Stoffe in den gefährlichen Abfällen zu verändern bzw. herabzusetzen. Die Zulässigkeit der Vermischung, wie sie in § 9 Abs. 2 KrWG unter bestimmten Regularien geregelt wird, wird dadurch nicht beeinträchtigt, denn hierbei steht ja gerade nicht die Herabsetzung der Konzentration gefährlicher Stoffe in gefährlichen Abfällen im Vordergrund, sondern die Herstellung eines Stoffgemisches nach den Anforderungen bzw. „Rezepturen“ der nachgelagerten End-Entsorgungsanlage. Diese Unterscheidung zwischen Vermischung und Verdünnung ist durchaus auch in anderen Umweltrechtsbereichen bekannt. So trennt etwa das Abwasserrecht (vgl. § 3 Abs. 3 AbwV) ebenfalls zwischen Vermischung und Verdünnung. Auch das Immissionsschutzrecht (vgl. z.B. Nr. 5.1.2 TA Luft für die Verdünnung von Abgas und die Außerachtlassung bei der Bestimmung von Massenkonzentrationen) macht insoweit Unterschiede.

Letztlich lässt sich auch dem BVT-Merkblatt über die besten verfügbaren Techniken für Abfallbehandlungsanlagen nichts Gegenteiliges entnehmen, welches dann bei der Prü-

fung der Frage von Bedeutung ist, ob das Vermischungsverfahren dem Stand der Technik entspricht (§ 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 KrWG). In dem dortigen Text heißt es unter Nr. 2.1.5 (englische Originalfassung: blending and mixing), wo die primäre Funktion der Abfallvermischung in der Verdünnung liege, um weniger strengen Regelungen zu unterliegen, sei die Vermischung verboten. Dies deckt sich mit der oben schon herausgestellten, allgemeinen Unterscheidung zwischen der Vermischung und dem Unterfall der Verdünnung, bei der es begrifflich immer darum geht, Schadstoffwerte herabzusetzen, um dadurch weniger strenge Regelungen zu erreichen. Bei der Vermischung steht das jedoch gerade nicht im Vordergrund.

Aus der Regelungssystematik, also aus der Zusammenschau der anderen kreislaufwirtschaftsrechtlichen Regelungen, ergibt sich folglich nichts dafür, dass bei gezielt vermischten Abfällen, deren Vermischung zur Herstellung einer „Rezeptur“ nach den Anforderungen der End-Entsorgungsanlage erfolgt, für die Zulässigkeit der Entsorgung in der End-Entsorgungsanlage auf die Schadstoffgrenzwerte im einzelnen, noch unvermischten Abfall abzustellen sei. Das Gegenteil ist danach richtig.

c. Wille des Gesetzgebers

Letztlich spricht auch der erkennbare Wille des Gesetzgebers des KrWG, wie er aus den Gesetzesmaterialien ablesbar ist, sehr deutlich dafür, dass die Schadstoffwerte im einzelnen, unvermischten Abfall bei zulässigerweise vermischten Abfällen keine Rolle mehr spielen, wenn es um den Abgleich mit Schadstoffgrenzwerten der End-Entsorgungsanlage geht:

Im Gesetzgebungsverfahren, welches zum KrWG führte, hat der Bundesrat zum Gesetzentwurf u.a. im Hinblick auf § 9 Abs. 2 S. 2 des KrWG-Entwurfs Stellung bezogen. Unter anderem sollte dort in den damaligen Gesetzentwurf der Zusatz eingefügt werden, dass die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung „für jeden einzelnen unvermischten Abfall“ zu prüfen seien. Das hatte zuvor der Umweltausschuss des Bundesrats so empfohlen.¹⁴ Genau diese Betrachtung hat sich, wie man dem Gesetzeswortlaut zwanglos entnehmen kann, jedoch nicht durchgesetzt. Die herrschende Auffassung in der Kommentarliteratur leitet daraus zutreffend ab, dass sich deshalb gerade nicht fordern lässt, dass die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nach § 7 Abs. 3 KrWG bezogen auf den einzelnen, unvermischten Abfall geprüft werden müssen.¹⁵ Daraus lässt sich entnehmen, dass auch die Betrachtung der Entstehungsgeschichte des KrWG gerade mit Blick auf den absichtlich „unerfüllten Wunsch“ des Bundesrats die Auffassung stützt, dass die Anforderung an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung (§ 9 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 3 KrWG) bzw. an die schadlose Beseitigung (§ 15 Abs. 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 KrWG) „für jeden einzelnen unvermischten Abfall“ zu prüfen sind. Der somit deutlich do-

14 Vgl. BR-Drucks. 2016/1/11 vom 17.5.2011, S. 11, 12 zu der Empfehlung des federführenden Bundesratsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; vgl. BR-Drucks. 2016/11 vom 27.5.2011, S. 9, zur Stellungnahme des Bundesrats.

15 S. Kopp-Assenmacher, a.a.O., § 9, Rn. 52 ff. (53); Muggenborg, in: Schink/Versteyl, a.a.O., § 9, Rn. 27 f. (28); ähnlich Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblatt, Band II, Stand 79. EL Februar 2016, § 9 KrWG, Anmerkung II.2, 4; Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, a.a.O., § 9 KrWG, Rn. 33 ff. (35), der ebenfalls nicht auf die Einhaltung von Schadstoffgrenzwerten der End-Entsorgungsanlagen im unvermischten Abfall abstellt.

kumentierte gesetzgeberische Wille kann nicht im Verwaltungsvollzug „korrigiert“ werden.

3. Keine „vollzugsorientierte Gesetzesauslegung“

Die vorstehende Betrachtung zeigt auf, dass weder der Wortlaut noch die Systematik noch die Entstehungsgeschichte des KrWG Anhaltspunkte dafür geben, dass bei der ansonsten zulässigen Vermischung von Abfällen zur Herstellung der „Rezepturen“ nach Vorgabe der End-Entsorgungsanlagen (z.B. was die Rieselfähigkeit, das Eluat-Verhalten oder die Korngröße betrifft) auf den einzelnen, noch unvermischten Abfall als Ausgangsstoff eines solchen Gemischs abzustellen und dessen Schadstoffgehalte beim Abgleich mit den Annahmegrenzwerten der End-Entsorgungsanlage zugrunde gelegt werden müssen. Die Kommentirstellen, auf die sich beispielsweise der Erlass des NRW-Umweltministeriums vom 1.7.2016 stützt,¹⁶ argumentieren ausschließlich vollzugsorientiert und ohne nähere Begründung aus der Richtlinie 2008/98/EG bzw. dem KrWG heraus. Abgesehen davon, dass eine „vollzugsorientierte“ Auslegung nicht dem anerkannten juristischen Methodenkanon zur Ermittlung eines Normzwecks entspräche,¹⁷ wäre der Gedanke der Aufsichtserleichterung dem Ordnungsrecht auch als Motivierung von Einzelfallmaßnahmen fremd. Die Aufsichtserleichterung darf auch für die Tätigkeit von Sonderordnungsbehörden – worum es sich bei den Kreislaufwirtschafts- und Abfallbehörden handelt – nicht im Vordergrund von Maß-

nahmen stehen.¹⁸ Deshalb taugt dieser Ansatz auch nicht zur erlassweisen Anleitung nachgeordneter Behörden, die ihre Tätigkeit nicht danach ausrichten dürfen, welches Gesetzesverständnis ihnen ihre Aufgabenerfüllung am leichtesten macht.

III. Ergebnis

Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass sich die Überprüfung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung (§ 9 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 3 KrWG) bzw. der am Wohl der Allgemeinheit orientierten Beseitigung von Abfällen (§ 15 Abs. 2, 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 KrWG) bei Abfällen, die in dafür zugelassenen Abfallbehandlungsanlagen nach dem Stand der Technik vermischt worden sind, nicht an den Eigenschaften des einzelnen, unvermischten Abfalls auszurichten hat, sondern an der im Einzelfall bezogenen chemisch-physikalischen Eigenschaft des Gemischs. Dieses Gemisch muss in die End-Entsorgungsanlage „passen“.

16 S. insoweit *Rüdiger*, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, a.a.O., Art. 18 RL 2008/98/EG, Rn. 34 ff. (36); unter Verweis darauf *Kropp*, in: Jarass/Petersen, a.a.O., § 9 Rn. 54.

17 Zu diesen „Grundregeln der methodischen Navigation“ vgl. etwa *Rütters*, Wozu auch noch Methodenlehre?, JuS 2006, 865 ff. (867) m.w.N.

18 Vgl. etwa für das Ordnungsrecht NRW: *Nayebagha*, in: Möstl/Kugelman, Beck-OK Polizei- und Ordnungsrecht, Stand 1.4.2015, § 20 OWG NRW Rn. 38 m.w.N.