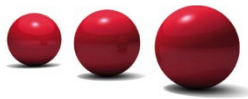


Rechtlicher Rahmen für das Abfallende

4. IKS-Fachpanel „Ende der Abfalleigenschaft“

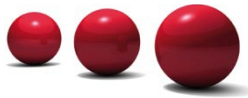
Dresden, 2. Juni 2025

Dr. Peter Kersandt



Inhalt

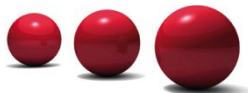
- 1. Folgen der Abfalleigenschaft**
- 2. Selbsteinstufung, Beweislast**
- 3. Voraussetzungen für das Abfallende**
- 4. Abgrenzung zum Nebenprodukt**
- 5. Fallbeispiel Bodenaushub**
- 6. Abfallende-Verordnungen**
- 7. Feststellungsbescheide**
- 8. Fazit**



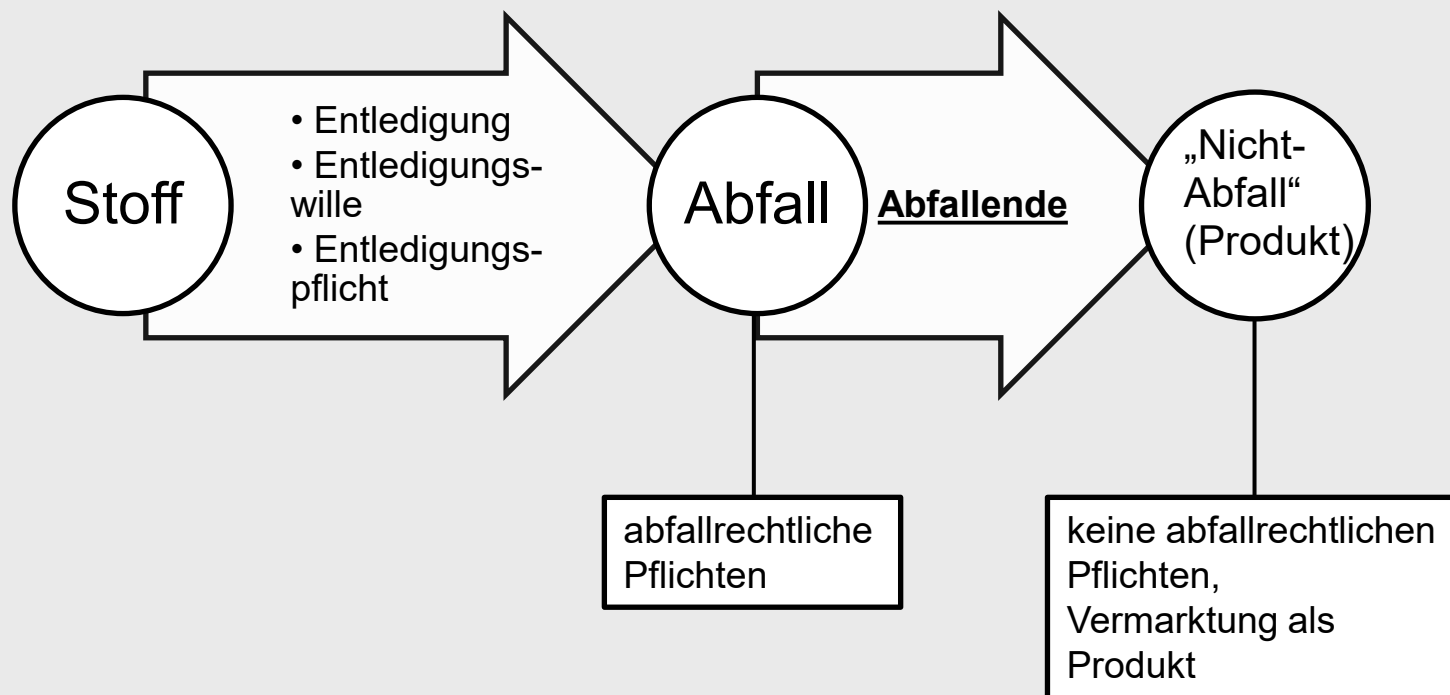
Folgen der Abfalleigenschaft

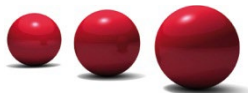
Folgen einer Einstufung als Abfall sind:

- Der Stoff unterfällt der abfallrechtlichen **Überwachung** nach §§ 47 ff. KrWG (u.a. Nachweisführung, Anzeigepflichten).
- Die **Abfallverbringung** unterliegt besonderen Regelungen (VVA, AbfVerbrG).
- Abfalllager und -behandlungsanlagen sind **immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig**.
- **Verwendung** und **Vermarktung** von Nicht-Abfall/Produkten ist einfacher als von Abfall.



Ende der Abfalleigenschaft

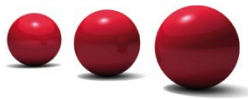




Selbsteinstufung, Beweislast

Wer muss den Eintritt des Abfallendes beweisen?

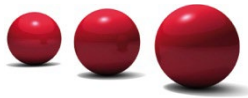
- Grundsatz: **Selbsteinstufung des Abfallbesitzers**
- Die **Beweislast** trifft
 - den Abfallbesitzer, wenn er einen (feststellenden) Bescheid („Produktanerkennungsbescheid“, „Negativattest“) beantragt
 - die Behörde, wenn sie gegen den Abfallbesitzer vorgeht, z.B. in Form einer Anordnung
- **Empfehlung:** frühzeitige Abstimmung mit der Behörde nach interner Klärung des Abfallendes/Produktstatus (ggfs. durch Fach-/ Rechtsgutachten)



Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft

Das Ende der Abfalleigenschaft tritt nach § 5 Abs. 1 KrWG ein, wenn:

- ✓ der Stoff ein Recycling oder ein anderes **Verwertungsverfahren durchlaufen** hat und so beschaffen ist, dass
- ✓ er **üblicherweise für bestimmte Zwecke** verwendet wird,
- ✓ ein **Markt** für ihn oder eine **Nachfrage** nach ihm besteht,
- ✓ er alle geltenden **technischen und rechtlichen Anforderungen** erfüllt sowie
- ✓ seine Verwendung **insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen** auf Mensch oder Umwelt führt.



Durchlaufen eines Recycling- oder Verwertungsverfahrens

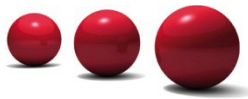
Das **Verwertungsverfahren** ...

... **umfasst** Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und sonstige Verwertung

... muss **nicht abgeschlossen** sein, es genügt z.B. Sieben, Sortierung, Reinigung, Reparatur, ggfs. sogar die bloße Prüfung (Sichtung)

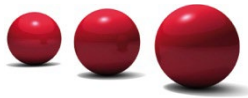
... hat die **Substitution** anderer Materialien zum Ziel

aber: Möglichkeit der Nutzung irgendeiner Beschaffenheit des Stoffes/ Erzielung irgendeines Erfolges, der über die bloße Beseitigung hinausgeht, genügt (VGH München, Beschl. v. 17.2.2020 – 12 CS 19.2505)



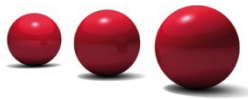
Verwendung üblicherweise für bestimmte Zwecke, Bestehen eines Marktes

- soll ungewisser Nutzung mit letztendlicher Entledigung vorbeugen
- bestimmt sich nach **objektiven Kriterien**
- **Neuartige** Verwendungsfelder sind möglich, aber ggfs. **umfangreichere technische Nachweise** erforderlich.
- Die „**Nachfrage**“ kann bereits von einer **einzelnen Person/einem einzelnen Unternehmen** geäußert werden.
- Das Bestehen eines Marktes setzt **Preisbildung** (positiver Marktpreis), **nicht Wirtschaftlichkeit** voraus.



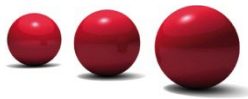
Erfüllen der einschlägigen technischen Anforderungen und Rechtsvorschriften

- Das Produkt muss alle für seine jeweilige **Zweckbestimmung** geltenden **technischen Anforderungen** sowie alle **Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen** für Erzeugnisse erfüllen.
- Der Stoff muss dem einschlägigen „**Produktrecht**“ genügen, also die Anforderungen an die Materialien erfüllen, die er ersetzen soll.
 - Vergleichbarkeit der Sekundärstoffe/-produkte mit entsprechenden Primärstoffen/-produkten



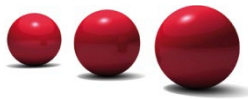
Erfüllen der einschlägigen technischen Anforderungen und Rechtsvorschriften

- **technische Anforderungen** = alle aus technischer Sicht formulierten Bedingungen, Fähigkeiten oder Eigenschaften für ordnungsgemäße Funktion im Rahmen der jeweiligen Zweckbestimmung
- **anwendbare Normen** = technische Spezifikationen anerkannter Normungsgremien (z.B. ISO, IEC, CEN, DIN, DKE)
- z.B. technische Lieferbedingungen, Vertragsbedingungen, Richtlinien, Leitfäden
- Existieren einschlägige technische Anforderungen, Normen oder öffentlich-rechtliche Anforderungen nicht, steht dies dem Abfallende nicht entgegen (VGH München, Beschl. vom 17.2.2020 – 12 CS 19.2505).



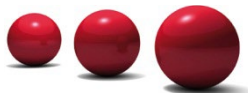
Keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt

- Maßgeblich sind die **Auswirkungen des Endprodukts** in der konkreten Verwendung.
 - Die Behörde darf nur aufgrund einer **tragfähigen Prognose bei konkreter Gefahr** von schädlichen Auswirkungen ausgehen.
- keine Risikovorsorge ins Blaue oder unterhalb definierter Gefahrenschwelle
- **aber:** Nachweis konkreter Gefahren dann nicht erforderlich, wenn aufgrund leicht aufklärbarer Umstände (z.B. äußere Zusammensetzung des Abfalls) evident ist, dass es an einer hinreichenden Vorsortierung und Aufbereitung fehlt (OVG Koblenz, Urteil vom 3.9.1991 – 7 A 10042/91).



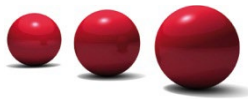
Keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt

- **Empfehlung:** ausreichende Dokumentation der Unschädlichkeit durch **Analytik/Gutachten**
- Bei der Bewertung der Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen ist – soweit vorhanden – auf **gesetzliche** (BImSchG, WHG, Düngemittel-/Düngerecht...) und auf **untergesetzliche Regelungen** (Ersatzbaustoff-VO, BBodSchV...) zurückzugreifen.
- **Fehlen** Grenz- oder Vorsorgewerte, kann ein typisches abfallrechtliches Gefährdungspotenzial gleichwohl durch Analytik/Sachverständigengutachten ausgeschlossen werden (VGH München, Beschl. vom 17.2.2020 – 12 CS 19.2505).



Abgrenzung zum Nebenprodukt (§ 4 KrWG)

- Während sich § 4 auf die Einstufung erstmals erzeugter Stoffe als Abfall oder Nebenprodukt bezieht, setzt die Bestimmung des Abfallendes nach § 5 die Existenz des Abfalls voraus.
- kumulative **Voraussetzungen** des Nebenprodukts nach § 4 KrWG:
 - **Herstellungsverfahren**, dessen Hauptzweck nicht auf die Herstellung dieses Stoffes/Gegenstands gerichtet ist
 - Sicherstellung der **Weiterverwendung**
 - **keine** über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende **Vorbehandlung** erforderlich
 - Erzeugung **integraler** Bestandteil des Herstellungsprozesses
 - **rechtmäßige** Weiterverwendung

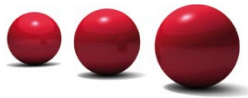


Fallbeispiel Bodenaushub

*Bei einer Tunnelbaumaßnahme fällt Bodenaushub (u.a. Kies, gebrochener Stein) an. Der Bodenaushub soll **ohne Aufbereitung bei anderen Baumaßnahmen** verwendet werden.*

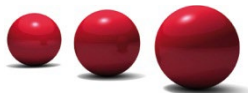
- kein Abfall, wenn der Aushub **unmittelbar** einem neuem **Verwendungszweck** zugeführt wird (dann kein Entledigungswille)
 - Maßgeblich für Zweckbestimmung ist die **Auffassung des Erzeugers** unter Berücksichtigung der **Verkehrsanschauung**
- kein Abfall, wenn der Ausbau auch zur Gewinnung von Boden **als Baumaterial** dient





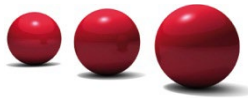
Fallbeispiel Bodenaushub

- **aber:** Abfall, wenn das Material aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen **nicht zweckentsprechend verwendet** werden kann. Deshalb:
 - Die einschlägige **Anforderungen des Produkt- und Umweltrechts** müssen erfüllt sein.
 - Die **zulässigen Schadstoffwerte** für den jeweiligen Standort und Verwendungszweck sind einzuhalten.
 - Bei der Verwendung in **technischen Bauwerken** (Dämme, Wälle) sind die Vorschriften der Ersatzbaustoff-VO einzuhalten.
- Neuer Verwendungszweck muss sich **unmittelbar** anschließen, d.h. einheitlicher, **ununterbrochener Wille**, wie mit dem Material zu verfahren ist.



Fallbeispiel Bodenaushub

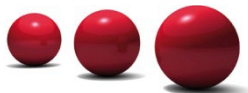
- **Vorübergehende Lagerung** ist regelmäßig unschädlich, wenn neuer Verwendungszweck bereits zu Beginn der (Zwischen-)Lagerung **nach außen erkennbar feststeht**.
 - zulässige Dauer nicht allgemeingültig bestimmbar
 - kein Liegenlassen auf unbestimmte Zeit, wenige Tage und Wochen in der Regel unschädlich
- **Ergebnis:** Bei Bodenaushub handelt es sich **nicht** um Abfall, wenn er **unmittelbar** einem neuen **Verwendungszweck** zugeführt wird.



Fallbeispiel Bodenaushub

*Was ist, wenn der Bodenaushub **erst aufbereitet** werden soll, bevor er bei anderen Baumaßnahmen verwendet wird?*

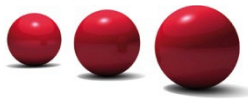
- Bodenmaterial, das zur Verwendung erst **aufbereitet** werden muss, ist zunächst **Abfall**.
- Dennoch: **Ende der Abfalleigenschaft**, wenn die **Voraussetzungen** des **§ 5 Abs. 1 KrWG** vorliegen. Im Einzelfall ist nachzuweisen,
 - ✓ für welche konkreten Baumaßnahmen der Aushub vorgesehen ist,
 - ✓ dass er die bautechnische/produktspezifische Eignung hierfür aufweist und
 - ✓ die umweltfachlichen Anforderungen für die Verwendung in technischen Bauwerken erfüllt.



Abfallende-Verordnungen

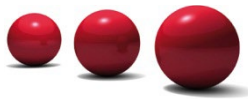
- **EU-Verordnungen** für das Abfallende einzelner Stoffe: Eisen-, Stahl-, und Aluminiumschrotte, Kupferschrotte, Bruchglas, EU-Düngeprodukte
- Von der **Verordnungsermächtigung** des § 5 Abs. 2 KrWG ist bislang kein Gebrauch gemacht worden.
- Beispiel **mineralische Ersatzbaustoffe (MEB)**:
 - Eine einfache Regelung zum **Abfallende für alle MEB** aller Materialklassen, die (spätestens) an den Abschluss der gütegesicherten Herstellung anknüpft, wäre in oder auf Grundlage der Ersatzbaustoff-VO möglich.
 - Eckpunktepapier des BMUV 2023 zu eng und kompliziert, gescheitert
 - Koalitionsvertrag 2025:

„Wir führen eine Abfallende-Regelung in der Ersatzbaustoffverordnung ein...“.



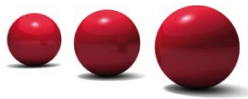
Feststellungsbescheide

- Die Abfalleigenschaft endet bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 KrWG unmittelbar **qua Gesetz** ohne konstitutive Feststellung durch Bescheid.
- Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 KrWG unterliegt uneingeschränkter **verwaltungsgerichtlicher Kontrolle**, ein Prognose- oder Beurteilungsspielraum der Behörden existiert nicht.
- auf Antrag Möglichkeit eines **Feststellungsbescheids** (Feststellung des Abfallendes, „Produktanerkennungsbescheid“, „Negativattest“)
- **Anspruch** auf Erlass eines Feststellungsbescheids?



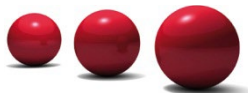
Fazit

1. Mit § 5 KrWG trägt – für sich genommen – **wenig** zur **rechtssicheren Bestimmung** des Abfallendes bei.
2. Diese Rechtsunsicherheit führt zu **unterschiedlichen Auslegungen** des Abfallbegriffs und des -endes durch Behörden und Unternehmen. Sie steht dem gewünschten verstärkten Einsatz von Sekundärrohstoffen entgegen.
3. In der **jüngeren Rechtsprechung** sind behördliche Entscheidungen zum Abfallende wiederholt korrigiert und die Voraussetzungen des § 5 KrWG dabei **großzügiger** ausgelegt und im Einzelfall angewendet worden.



Fazit

4. Der **Verordnungsgeber** sollte das Abfallende für die wichtigsten Abfallströme **einfach, vollzugstauglich und praxisnah** regeln. Die geplante Abfallende-Regelung für MEB kann hierfür Vorbild sein.
5. Vorerst müssen die Abfall-/Produkteigenschaft und das Abfallende weiterhin **in jedem Einzelfall** bestimmt werden.
6. § 5 KrWG ist von den Behörden unmittelbar umzusetzen. Zur Ausräumung von Zweifeln **kann auf Antrag ein Feststellungsbescheid erlassen** und bei Streit über das Abfallende Feststellungsklage zum Verwaltungsgericht erhoben werden.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Dr. Peter Kersandt
Rechtsanwalt, Partner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Andrea Versteyl Rechtsanwälte PartG mbB
Hohenzollerndamm 122
14199 Berlin

Fon 030 3180 417-0

kersandt@avr-rechtsanwaelte.de
www.andreaversteyl.de