

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Ehmke (Ettlingen) und der Fraktion
DIE GRÜNEN**

— Drucksache 10/2345 —

Probleme der Sonderabfallbeseitigung

Der Bundesminister des Innern – U II 6 – 98/2 – hat mit Schreiben vom 20. Dezember 1984 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundesministern der Finanzen, für Wirtschaft und für innerdeutsche Beziehungen namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Mit der Vorlage des vom Deutschen Bundestag bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN am 25. Oktober 1984 verabschiedeten Dritten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsge setzes zog die Bundesregierung frühzeitig die notwendigen Konsequenzen aus der SEVESO-Affäre. Eine weitere Initiative der Bundesregierung führte am 7. Dezember 1984 zur Verabschiedung der EG-Richtlinie über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle.

Damit wird erstmals in der Europäischen Gemeinschaft ein einheitliches Überwachungssystem geschaffen, das auch für den mit der vorliegenden Kleinen Anfrage angesprochenen Bereich der grenzüberschreitenden Abfallbeseitigung erhebliche Bedeutung erlangen wird.

Darüber hinaus enthält der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsge setzes (BR-Drucksache 465/84) Vorschläge, um die Überwachung der Sonderabfallbeseitigung zu verbessern, insbesondere aber schon an der Quelle – bei Produktions- und Bearbeitungsvorgängen – den Anfall schadstoffhaltiger Abfälle zu vermeiden oder durch Verwertung von Reststoffen und Abfällen zu verringern.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß bestehende Probleme bei der Sonderabfallbeseitigung nicht allein durch den Gesetzgeber gelöst werden können. Geboten ist vielmehr eine Reihe verschiedener Maßnahmen, zu denen auch eine konsequente Umsetzung des schon bestehenden Abfallbeseitigungsrechts zählt. Dies gilt insbesondere für die Verpflichtung der Länder zur Planung und Errichtung leistungsfähiger Anlagen zur Beseitigung von Sonderabfällen.

Die Bundesregierung beobachtet mit Sorge, daß unter Mißbrauch von Gesichtspunkten des Umweltschutzes bereits planfestgestellte Anlagen nicht errichtet werden oder nicht in Betrieb gehen dürfen. Das Fehlen erforderlicher Anlagen verstärkt nicht nur den „Abfall-Tourismus“ und damit Abhängigkeiten gegenüber Beseitigungsanlagen anderer Staaten, sondern fördert auch Entwicklungen illegaler Beseitigungsverfahren, die letztlich zu tatsächlichen Gefahren für den Menschen und seine Umwelt führen können.

1. Welche weiteren Informationen über Vollzugsdefizite beim Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) und seinen Rechtsverordnungen liegen der Bundesregierung vor?

Der Vollzug des Abfallbeseitigungsgesetzes ist ausschließlich Aufgabe der Bundesländer. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die zuständigen Behörden der Länder Defiziten im Vollzug nachgehen.

2. In welcher Form will die Bundesregierung auf die Länder einwirken, um einen Abbau des Vollzugsdefizits zu bewirken?

Die Möglichkeiten der Bundesregierung, auf den Verwaltungsvollzug in den Ländern einzuwirken, sind durch die föderalistische Struktur begrenzt. Sie fördert den Vollzug indirekt durch Finanzierung praxisnaher Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, deren Ergebnisse bei der Erarbeitung einheitlicher Anforderungen an die Sonderabfallbeseitigung (TA Abfall) benötigt werden. Die kommunale Beratung des Umweltbundesamtes trägt dazu bei, neue nationale und internationale Erkenntnisse möglichst umgehend der Praxis zugänglich zu machen.

Die Bundesregierung begrüßt den Beschuß der Umweltminister der süddeutschen Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland) vom 8. Februar 1984, auf dem Gebiet der Sonderabfallbeseitigung eng zusammenzuarbeiten. Sie sieht hierin einen ersten wichtigen Schritt, die länderübergreifende Zusammenarbeit im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 3 AbfG zu verwirklichen.

3. Welche Möglichkeiten sieht sie, die Defizite des Vollzugs im Rahmen der Novellierung des AbfG aufzufüllen?

Die Bundesregierung hat in dem Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes folgende Maßnahmen vorgeschlagen, die Auswirkungen auf den Vollzug haben werden:

- den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften über Anforderungen an die Abfallbeseitigung (TA Abfall),
- die Überwachung von Abfallbeseitigungsanlagen auf Grundstücke zu erstrecken, auf denen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind,
- den Kreis der zur Auskunft über Betrieb, Anlagen, Einrichtungen und sonstige Überwachung unterliegende Gegenstände verpflichteten Personen zu erweitern,
- den Betreiber von Zwischenlagern im Einzelfall zu verpflichten, unzulässige Vermischung von Abfällen zu unterlassen,
- die Ermächtigung, Rechtsverordnungen zu erlassen über die
 - getrennte Sammlung und Behandlung schadstoffhaltiger Abfälle sowie eine Rücknahmepflicht für bestimmte schadstoffhaltige Erzeugnisse,
 - Pflicht zur Kennzeichnung der Entsorgungsmöglichkeiten auf bestimmten Erzeugnissen,
 - Pfanderhebung bzw. Rücknahmeverpflichtung für bestimmte Verpackungen und Behältnisse.

4. Wie steht sie zu dem Vorschlag, Bundesmittel für einen Modellversuch in ausgewählten Regierungsbezirken zur Verfügung zu stellen, um den Vollzug auf den bestmöglichen Stand voranzutreiben?

Die Bundesregierung steht entsprechenden Modellversuchen grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Sie verweist darauf, daß sie bereits seit Jahren Vorhaben verschiedenster Art gefördert hat. Zur Zeit wird in ihrem Auftrag u. a. eine bundesweite Auswertung der Begleitscheine nach der Abfallnachweis-Verordnung vom 2. Juni 1978 (BGBl. I S. 668) durchgeführt, die u. a. dazu beitragen kann, den Vollzug zu verbessern.

5. Warum hat die geplante TA Abfall lediglich den Status einer Verwaltungsvorschrift und nicht den einer Durchführungsverordnung vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Grenzwerten der TA Luft?

Für die Beurteilung der Frage, ob Vorschriften zur Durchführung von Gesetzen als Rechtsverordnung oder als allgemeine Verwaltungsvorschriften ergehen sollen, ist für die Bundesregierung das

jeweils angestrebte Regelungsziel ausschlaggebend. Allgemeine Verwaltungsvorschriften haben vor allem den Vorzug, hohe Regelungsdichte und einen auch unterschiedlichen Einzelfallsituativen erfassenden Detaillierungsgrad mit der gerade im Bereich des technischen Rechts erforderlichen Flexibilität und Offenheit für neue technische Entwicklungen zu verbinden. Dies sprach und spricht dafür, auf dem Gebiet des Umweltschutzes wichtige Bereiche des Gesetzvollzuges durch allgemeine Verwaltungsvorschriften zu regeln. Die TA Luft, die sich als Instrument für den Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bewährt hat, entspricht diesem Regelungsziel; hieran wird sich auch die geplante TA Abfall orientieren.

6. Ist für die TA Abfall ein Vermischungsverbot vorgesehen?

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit in der TA Abfall ein solches Verbot möglich und sinnvoll ist.

7. Wenn nein, welche anderen Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um in Zukunft das Vermischen von Sonderabfällen, das eine spätere Verwertung unmöglich macht, zu verhindern?

Die Bundesregierung hält bei dem derzeitigen Erkenntnisstand ein generelles Vermischungsverbot nicht für erforderlich. Die Vermischung von Abfällen ist vielfach nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig. Jede chemisch-physikalische Behandlung von Abfällen (z. B. Neutralisieren, Entgiften, Verfestigen usw.) setzt ein Vermischen verschiedener Abfälle miteinander oder mit sonstigen Stoffen voraus. Auch zur Einstellung des Heizwertes kann die Vermischung von Abfällen eine sinnvolle Methode sein.

Ein Vermischungsverbot ist dort angezeigt, wo durch Vermischung die Abfallbeseitigung oder die Verwertung von Abfällen erschwert wird oder die Gefahr von Schadstoffeinträgen in die Umwelt besteht. Für diese Fälle hat die Bundesregierung in ihrem Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes Vorschläge zur gezielten Überwachung von Zwischenlagern und zur getrennten Haltung schadstoffhaltiger Abfälle vorgelegt.

8. Wie bewertet sie die Aussage von Fachleuten, daß ein Abfallerzeuger heute immer noch wählen kann, ob er z. B. seinen Lackschlamm für rd. 450 DM/t verbrennen, für 200 DM/t unter Tage deponieren, für rd. 80 DM/t in die DDR exportieren oder für 5 DM/t mit Sand vermischt als Bauschutt auf einer Müllkippe vergraben will, und welche Konsequenzen zieht sie hieraus?

Die Wahl zwischen verschiedenen Beseitigungsmethoden wird künftig durch die TA Abfall erheblich eingeschränkt werden. Die

Bundesregierung weist im übrigen darauf hin, daß die Vermischung von Lackschlamm mit Sand mit dem Ziel der Beseitigung als Bauschutt rechtswidrig ist.

Die Verbringung von Abfällen in andere Staaten wird nach Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes und der entsprechenden EG-Vorschriften nur noch begrenzt möglich sein. Der Rückgang der grenzüberschreitenden Abfallbeseitigung hängt wesentlich davon ab, daß in der Bundesrepublik Deutschland Beseitigungsanlagen in ausreichernder Zahl und Qualität vorhanden sind. Die Bundesregierung verfolgt mit Besorgnis politische Bestrebungen, die die Abfallbeseitigung im Inland zunehmend erschweren, gleichzeitig eine Einschränkung der Beseitigung von Abfällen im Ausland fordern, ohne jedoch Alternativen für die Beseitigung dieser Abfälle aufzuzeigen. Dies hat zur Folge, daß die Beseitigung von Sonderabfällen zunehmend in Kanäle gedrängt wird, die der behördlichen Kontrolle weitgehend entzogen sind. Dem kann nur durch zügigen Ausbau der Sonderabfallbeseitigung in der Bundesrepublik Deutschland begegnet werden.

9. Hält sie deshalb einen Anschluß- und Benutzungzwang für die Sonderabfallbeseitigung bundesweit für sinnvoll und realisierbar?

Der Bundesgesetzgeber hat die Frage eines bundesweiten Anschluß- und Benutzungzwanges für die Sonderabfallbeseitigung bewußt offengelassen. Einzelne Länder haben für ihren Zuständigkeitsbereich einen Überlassungzwang eingeführt (Bayern, Hessen), andere Länder streben solche Regelungen an.

Die Bundesregierung hält in der augenblicklichen Situation einen bundesweiten Anschluß- und Benutzungzwang für die Sonderabfallbeseitigung nicht für sinnvoll. Mit der TA Abfall und dem „Grundsatz der Beseitigung im Inland“ werden Rahmenbedingungen für die Sonderabfallbeseitigung gesetzt, die eine einheitliche Praxis begünstigen. Der Anschluß- und Benutzungzwang ist nach Ansicht der Bundesregierung kein Allheilmittel. Er kann dazu führen, daß wünschenswerte abfallwirtschaftliche Entwicklungen unterbleiben und Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -verwertung, denen die Bundesregierung Vorrang einräumt, erschwert werden. Außerdem würde die Verantwortung für die Beseitigung dieser problematischen Abfälle von den Unternehmen auf öffentlich-rechtliche Körperschaften verlagert werden. Die Entwicklung einer auf dem Verursacherprinzip beruhenden Abfallwirtschaftspolitik gebietet jedoch, die produzierende Wirtschaft verstärkt in die Verantwortung für die Abfallbeseitigung einzubeziehen.

10. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorwurf, daß sie die devisenrechtliche Genehmigung erteilt hat für die Ablagerung

bundesdeutschen Sonderabfalls in der DDR, obwohl die dortigen Dumpingpreise mit mangelndem Standard erkauft sind (hier insbesondere die Ablagerung von Mischabfällen)?

Die Bundesregierung hat die nach den Devisenbewirtschaftungsgesetzen erforderlichen Genehmigungen zum Verbringen von Abfällen auf die Deponie Schönberg erteilt, weil keine devisenrechtlich relevanten Versagungsgründe vorlagen und der Antragsteller somit einen Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung hatte. Insbesondere lagen keine Hinweise auf marktschädigende Preise vor. Würde die Entsorgungswirtschaft einen Dumpingvorwurf erheben, könnte über die Treuhandstelle für Industrie und Handel versucht werden, wegen der Preisgestaltung auf die DDR einzuwirken.

Der „Grundsatz der Beseitigung im Inland“ erlaubt den Vollzugsbehörden der Länder, unerwünschte Verbringungen von Abfällen in die DDR zu unterbinden.

11. Welche Geldsummen gehen der bundesdeutschen Abfallwirtschaft durch die Beseitigung bundesdeutscher Abfälle in der DDR zu Billigstpreisen verloren?

Die Geldsumme läßt sich aus den der Bundesregierung vorliegenden Daten nicht errechnen. Die Frage setzt voraus, daß jeder der verbrachten Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland zu vertretbaren Bedingungen beseitigt werden kann. Grund der Verbringung ist aber gerade der Mangel an geeigneten Abfallbeseitigungsanlagen, insbesondere in Norddeutschland.

12. Wie wirkt sich dieser Export auf die Entwicklung von Recyclingverfahren in der Bundesrepublik Deutschland aus?

Der Bundesregierung liegen bisher keine Erkenntnisse vor, daß die Abfallbeseitigung in Anlagen der DDR im gegenwärtigen Umfang signifikante nachteilige Auswirkungen auf die Entwicklung von Recyclingverfahren hat. Sie weist darauf hin, daß der von ihr im Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes geforderte Vorrang der Verwertung in Verbindung mit der getrennten Sammlung schadstoffhaltiger Abfälle insgesamt zu einer Verminderung der außerhalb des Bundesgebietes zu deponierenden Abfälle führen dürfte.

13. Welche Möglichkeiten hat die Bundesrepublik Deutschland, im Falle von auftretenden Umwelt- oder Gesundheitsschäden im Lübecker Raum durch die Sondermülldeponie Schönberg die DDR regelhaftig zu machen?

Die Bundesregierung legt das Schwergewicht auf die Verhütung von Schäden. Sie hat deshalb alle ihr zur Verfügung stehenden

Möglichkeiten genutzt, um darauf hinzuwirken, daß die für die Transportgenehmigung nach dem Abfallbeseitigungsgesetz zuständigen schleswig-holsteinischen Behörden umfangreiche Informationen – auch durch Besichtigung an Ort und Stelle – von der DDR erhalten haben, um sich davon überzeugen zu können, daß den Sicherheitsanforderungen entsprochen wird. Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat wiederholt erklärt, daß nach dem Ergebnis der von ihr durchgeföhrten Besichtigungen und Untersuchungen keine Umwelt- oder Gesundheitsschäden im Lübecker Raum zu besorgen sind.

In der aus Vertretern der Bundesrepublik Deutschland und der DDR gebildeten Grenzkommission ist bereits im Jahre 1973 eine Regierungsvereinbarung über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ausgearbeitet worden, die am 20. September 1973 unterzeichnet wurde. Nach Vorabinwendung über mehrere Jahre hin trat sie mit der Unterzeichnung des Regierungsprotokolls vom 29. November 1978 in Kraft. Die Vereinbarung bezieht sich u. a. auf Ölschäden und andere Schäden, die im Grenzgebiet entstehen oder auftreten und zum Eindringen von Wasserschadstoffen in die Grenzgewässer und das Grundwasser sowie zur Verseuchung des Bodens führen, soweit sich Auswirkungen auf das Gebiet des anderen Staates ergeben können. Nach Artikel 4 Abs. 1 der Vereinbarung wird jede Seite alle möglichen Maßnahmen ergreifen, um den Eintritt von Schäden auf dem Gebiet des anderen Staates, die ihre Ursachen auf dem Gebiet des eigenen Staates haben, zu verhindern.

Die DDR übermittelt in der Grenzkommission jährlich die Ergebnisse der Untersuchung von Oberflächengewässern an der Deponie Schönberg auf Schadstoffe.

Eine vertragliche Vereinbarung über die Verpflichtung zur Leistung von Schadenersatz besteht nicht. Es können lediglich die innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie eventuell bestehende Grundsätze zwischenstaatlichen Rechts herangezogen werden. Inwieweit ein solcher Anspruch im Einzelfall durchsetzbar wäre, läßt sich nicht vorhersagen.

14. Trifft es zu, daß die Kommission der EG bei den Beratungen des EG-Richtlinienentwurfs über die grenzüberschreitende Abfallbeseitigung die Zulässigkeit der Regelungen über den Anschluß- und Benutzungzwang (§ 3 Abs. 1, 2 AbfG) und die verbindliche Abfallbeseitigung (§ 6 Abs. 1 AbfG) in Frage stellt?

Während der Verhandlungen gab es vorübergehend Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit eines Überlassungszwanges von Sonderabfällen an bestimmte Anlagen. Sie konnten jedoch ausgeräumt werden, wie Artikel 4 Abs. 6 der am 7. Dezember 1984 vom Rat verabschiedeten EG-Richtlinie über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle belegt.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung das Argument der Kommission, die Abfallbeseitigung unterliege den Regelungen über den freien Warenverkehr und der Dienstleistungsfreiheit nach Maßgabe des EWG-Vertrages?

Es kann dahingestellt bleiben, ob und gegebenenfalls inwieweit Abfallbeseitigung den Regeln des EWG-Vertrages über den freien Warenverkehr oder der Dienstleistungsfreiheit unterliegt. Nach der in Frage 14 genannten EG-Richtlinie ist eine grenzüberschreitende Verbringung von Sonderabfällen unzulässig, wenn ihr Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt oder der Gesundheit, zur Wahrung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung, andere gemeinschaftliche Rechtsakte oder internationale Übereinkommen entgegenstehen.

16. Wie wird die Bundesregierung zukünftig sicherstellen, daß über Rechtsetzungsakte der EG und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die in der Bundesrepublik Deutschland ohnehin noch unfertige Infrastruktur der Abfallwirtschaft hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht auch noch demontiert wird?

Das geltende EG-Recht beeinträchtigt die Politik der Bundesregierung im Bereich der Abfallwirtschaft nicht. Die Bundesregierung hält weitere Regelungen der Gemeinschaft für erforderlich, soweit sie geeignet sind, Fortschritte in einer gemeinsamen Abfallwirtschaftspolitik zu erzielen.

Die Bundesregierung erlaubt sich den Hinweis, daß der Europäische Gerichtshof ein unabhängiges Organ der Judikative ist, dessen Urteile (im Rahmen ihrer Bindungswirkung) für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich sind.