

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Zielsetzung

Die besorgniserregende Situation der Abfallentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland macht es erforderlich, alle Anstrengungen zur Vermeidung und zur Zurückführung von Abfällen in den Stoffkreislauf (Verwertung) zu unternehmen. Abfallvermeidung und Abfallverwertung müssen daher in den Mittelpunkt der Bemühungen, die Probleme der Abfallentsorgung zu bewältigen, gerückt werden. Nur so kann das Problem des Mengenanfalls von Abfällen auf Dauer gelöst und bei der Bevölkerung die erforderliche Akzeptanz für Abfallentsorgungsanlagen hergestellt werden.

B. Lösung

Änderung des Abfallgesetzes, durch die die Bedeutung von Vermeidung und Verwertung stärker als bisher betont wird. Die öffentliche Hand wird zu vorbildlichem Verhalten in bezug auf Abfallvermeidung und -verwertung verpflichtet. Auf das Instrument von Zielfestlegungen für den Abfallbereich durch die Bundesregierung wird verzichtet, dafür aber die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen verbessert.

Eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes soll ermöglichen, durch Rechtsverordnung bestimmte Vorschriften, die für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen gelten, auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen für anwendbar zu erklären.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (321) — 235 05 — Ab 53/91

Bonn, den 29. Mai 1991

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 626. Sitzung am 1. März 1991 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Abfallgesetzes**

Das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz — AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl. I S. 1410, 1501), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XII Sachgebiet D Abschnitt II des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 916), wird wie folgt geändert:

1. a) In § 1 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte „oder erzeugte Energie“ gestrichen.
- b) In § 1 Abs. 2 werden die Worte „oder Energie“ gestrichen.
- c) § 1 a wird wie folgt gefaßt:

„§ 1 a**Abfallvermeidung und Abfallverwertung**

Die Abfallvermeidung hat Vorrang vor der Abfallverwertung, die Abfallverwertung hat Vorrang vor der sonstigen Abfallentsorgung, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Der Vorrang entfällt, wenn die ökologischen Nachteile die Vorteile nachweislich überwiegen. Die Pflichten der Betreiber von Anlagen, Abfälle nach den Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch den Einsatz reststoffarmer Verfahren oder durch Verwertung von Reststoffen zu vermeiden, bleiben unberührt.“

- d) In § 3 Abs. 2 Satz 3 werden die Worte „oder Energie“ gestrichen.
2. Nach § 1 a wird folgender § 1 b eingefügt:

„§ 1 b**Pflichten der öffentlichen Hand**

(1) Die Behörden des Bundes und die seiner Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen tragen vorbildhaft zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen bei.

(2) Die in Absatz 1 genannten Stellen sind insbesondere verpflichtet,

1. bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen und bei ihrem sonstigen Handeln, vor allem im Beschaffungs- und Auftragswesen und bei Bauvorhaben, möglichst Erzeugnisse zu berücksichtigen, die sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreund-

lichkeit und Wiederverwendbarkeit oder Verwertbarkeit auszeichnen, im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder zu entsorgungsfreundlicheren Abfällen führen und aus Reststoffen oder Abfällen hergestellt worden sind,

2. Dritte zu einer Handhabung entsprechend Nummer 1 vertraglich zu verpflichten, wenn sie diesen ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen.

(3) Die in Absatz 1 genannten Stellen wirken im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, daß Gesellschaften des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen des Absatzes 2 beachten.

(4) Die Länder stellen für die Landesverwaltung und die ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Beachtung der sich aus den Absätzen 1 bis 3 ergebenden Pflichten in entsprechender Weise sicher.“

3. § 6 erhält folgende Fassung:

„§ 6**Abfallwirtschaftspläne**

(1) Die Länder stellen für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten auf. Die Abfallwirtschaftspläne stellen das Abfallaufkommen dar und legen Ziele und Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Abfallverwertung und sonstigen Abfallentsorgung fest. Die Abfallwirtschaftspläne der Länder sollen aufeinander abgestimmt werden. Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 sind in den Abfallwirtschaftsplänen besonders zu berücksichtigen. In den Abfallwirtschaftsplänen können Standorte für Abfallentsorgungsanlagen festgelegt werden. Ferner kann in den Plänen bestimmt werden, welcher Träger jeweils vorgesehen ist und welcher Abfallentsorgungsanlage sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben. Die Festlegungen in den Abfallwirtschaftsplänen können bezüglich der Entsorgungsanlagen für die Entsorgungspflichtigen für verbindlich erklärt werden. Die Abfallwirtschaftspläne sind fortzuschreiben.

(2) Die Länder regeln das Verfahren zur Aufstellung der Pläne. Sie können die Pflicht, Pläne zur Abfallvermeidung und -verwertung aufzustellen, ganz oder teilweise auf andere Behörden übertragen.

(3) Solange ein Abfallwirtschaftsplan noch nicht aufgestellt ist, sind bestehende Abfallentsorgungsanlagen, die zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen im Sinne des § 2 Abs. 2 geeignet sind,

- in einen vorläufigen Plan aufzunehmen. Die Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung."
4. In § 8 Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Allgemeinheit“ die Worte „und zur Sicherstellung des Vorrangs der Abfallverwertung“ eingefügt.
5. a) In § 13 Abs. 1
- wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:
„Die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ist dabei vorrangig auf das Gebiet der Europäischen Gemeinschaften zu beschränken.“,
 - wird in Satz 3 (neu) das Wort „erteilt“ durch das Wort „genehmigt“ ersetzt.
- b) In § 13 c Abs. 1 wird in den Nummern 1 und 2 jeweils die Angabe „§ 13 Abs. 1 Satz 2“ durch die Angabe „§ 13 Abs. 1 Satz 3“ ersetzt.
6. In § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 werden vor dem Wort „Vertreiber“ die Worte „Hersteller und“ eingefügt.
7. a) § 14 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Vermeidung oder Verringerung von Abfallmengen oder zur umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß Erzeugnisse, insbesondere Verpackungen, Behältnisse und Gebinde,

1. in bestimmter Weise zu kennzeichnen sind,
2. nur in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise, insbesondere in einer die mehrfache Verwendung oder die Verwertung erleichternden oder in einheitlicher oder normierter Form, in Verkehr gebracht werden dürfen,
3. nur in bestimmter Beschaffenheit oder überhaupt nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen,
4. nach Rückgabe an den Vertreiber oder Hersteller der Wiederverwendung oder Verwertung zugeführt werden müssen,
5. nach Gebrauch zu umweltschonender Wiederverwendung, Verwertung oder sonstiger Entsorgung durch Hersteller, Vertreiber oder von diesen bestimmte Dritte zurückgenommen werden müssen und daß die Rückgabe durch geeignete Rücknahme- und Pfandsysteme sichergestellt werden muß,

6. nach Gebrauch vom Besitzer in einer bestimmten Weise, insbesondere getrennt von sonstigen Abfällen überlassen werden müssen, um ihre Verwertung oder sonstige umweltverträgliche Entsorgung als Abfall zu ermöglichen oder zu erleichtern,

7. nur für bestimmte Zwecke in Verkehr gebracht werden dürfen.

Ferner kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, daß Erzeugnisse in Ladengeschäften des Einzelhandels auch in Verpackungen und Behältnissen angeboten und abgegeben werden müssen, die zurückgenommen und wieder befüllt werden können; hierbei kann vorgeschrieben werden, in welcher Menge diese Erzeugnisse mindestens zu bevorraten und anzubieten sind."

- b) In § 18 Abs. 1 Nr. 11 werden die Worte „§ 14 Abs. 1 oder Abs. 2 Satz 3“ durch die Worte „§ 14 Abs. 1 oder 2“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz — BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XII Sachgebiet A Abschnitt II des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 916), wird wie folgt geändert:

In § 22 Abs. 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen zu bestimmen, für die die Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 3 entsprechend gelten.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Entschließung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

1. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates die Frage der Definition des Abfallbegriffes aufzugreifen. Dabei sollten die Überlegungen der EG-Kommission einbezogen werden, die durch die Orientierung an Handlungen, die typischerweise Abfälle erzeugen, eine sinnvolle Eingrenzung der subjektiven Komponente ermöglichen.

Begründung

Nach der allgemein herrschenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung bedeutet „entledigen“ die Gewahrsamsaufgabe an einer Sache mit dem alleinigen Ziel, sich von der Sache zu befreien, ohne sich oder einem anderen einen sonstigen Vorteil zukommen lassen zu wollen. Danach zielt der Entledigungswille auf die Beseitigung der Sache im Sinne ihrer Vernichtung, ohne daß andere Zwecke auch nur mitverfolgt werden.

Dem folgend unterfallen dem subjektiven Abfallbegriff alle die Vorgänge nicht, in denen sich der Besitzer zwar einer Sache entäußern will, diese nach seinem Willen aber einer als wirtschaftlich sinnvoll anzuerkennenden neuen Verwendung oder der Verwertung zugeführt werden soll.

Damit wird der subjektive Abfallbegriff den Zielen und Erfordernissen eines ökologischen Umgangs mit Abfällen nicht gerecht. Deshalb muß der Abfallbegriff so erweitert werden, daß auch rechtlich die Verwertung von beweglichen Sachen, deren sich der Besitzer vorrangig entledigen will, vom Abfallbegriff erfaßt wird.

Für eine Objektivierung des Abfallbegriffs bietet sich an, den Anhang 1 der geänderten Richtlinie 75/442/EWG um die Abfallkategorien zu vermindern, die sinnvollerweise vom Entledigungsbegriff des subjektiven Abfallbegriffs erfaßt werden.

2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf über die Erhebung einer Sonderabgabe auf Einwegverpackungen für Getränke vorzulegen. Dieser Gesetzentwurf sollte insbesondere folgende Eckpunkte enthalten:
 - Die Abgabe ist auf Einwegbehälter wie Dosen, Flaschen, Kartons usw. aus Materialien jeder Art für flüssige Lebensmittel zu erheben, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind.
 - Die Abgabe fällt beim Verkauf des Getränkebestandes an den Endverbraucher an.
 - Die Höhe der Abgabe ist nach der Umweltschädlichkeit der jeweiligen Verpackung zu staffeln und muß mindestens so hoch bemessen

sein, daß Abfallvermeidungseffekte zu erwarten sind.

- Die Höhe der Abgabe muß auf der Verpackung für den Verbraucher deutlich sichtbar angegeben werden.
- Die Abgabe wird durch die Länder erhoben.
- Das Abgabenaufkommen ist zur Förderung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung, zur stofflichen Wiederverwertung und zur Sanierung von Altlasten zweckgebunden einzusetzen. In Betracht kommen unter anderem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für neue Verfahren zur Verringerung des Müllaufkommens und für Recyclingprojekte sowie Investitionen für neue Entsorgungstechniken.

Begründung

Die immer kritischere Situation der Abfallentsorgung mit zum Teil dramatischen Engpässen zwingt dazu, endlich wirkungsvolle Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen zu ergreifen. Zur Verringerung des Abfallaufkommens sind nicht nur ordnungsrechtliche Mittel erforderlich, auch marktwirtschaftliche Anreize und flexible Instrumente, die den Umweltschutz attraktiv machen, gehören in ein erfolgversprechendes Umweltschutzkonzept. Ein Mittel für die Steuerung des Verhaltens von Herstellern und Verbrauchern ist in der Marktwirtschaft der Preis. Umweltabgaben können deutliche Preissignale im Sinne eines umweltschonenden Verhaltens setzen.

Auch im Abfallbereich können Sonderabgaben, die als Lenkungsmittel denjenigen finanziell belasten, der die natürlichen Lebensgrundlagen schädigt, und denjenigen belohnt, der die Umwelt schont, auf ein umweltfreundliches Verhalten und auf umweltverträgliche und ressourcensparende Produktionsstrukturen hinwirken.

3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 13 Abs. 2 des Abfallgesetzes und des Hohe-See-Einbringungsgesetzes vorzulegen, wonach das Einbringen und Einleiten von Stoffen sowie die Vernichtung oder Beseitigung von Abfällen in Verbrennungsanlagen auf Hoher See ausnahmslos verboten wird.

Begründung

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen der Beschlußlage im internationalen Gewässerschutz und der fortschrittlichen Position der Bundesrepublik

Deutschland auf internationaler Ebene und in der eigenen Praxis Rechnung.

Die 3. Internationale Nordseeschutzkonferenz hat beschlossen, die Abfallverbrennung auf See bis zum 31. Dezember 1991 und das Dumping von Industrieabfällen im Jahr 1993 zu beenden. Ähnliche

Entscheidungen hat auch die Oslo-Kommission getroffen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Einbringung von Dünnsäure aus der Titandioxid-Produktion sowie die Abfallverbrennung im Laufe des Jahres 1989 eingestellt.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

Die besorgniserregende Situation der Abfallentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland macht es erforderlich, alle Anstrengungen zur Vermeidung und zur Zurückführung von Abfällen in den Stoffkreislauf (Verwertung) zu unternehmen. Zu diesem Zweck sollen durch Änderung des Abfallgesetzes die Bedeutung von Vermeidung und Verwertung von Abfällen stärker hervorgehoben, Bund und Länder sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts zu vorbildlichem Verhalten verpflichtet und die Ermächtigung des Bundes zum Erlass von Verordnungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen verbessert werden. Durch eine Änderung des Bundes-Immissionschutzgesetzes soll die Bundesregierung künftig durch Verordnung bestimmte Vorschriften, die für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen gelten, auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen für anwendbar erklären können.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1***Zu Nummer 1*

Durch die Änderungen wird die Gewinnung von Energie aus Abfällen nicht mehr als Abfallverwertung eingeordnet. Die thermische Behandlung von Abfällen dient in erster Linie der Volumenreduzierung und der Mineralisierung mit dem Ziel, die verbleibenden Rückstände umweltverträglich ablagern oder, ggf. nach weiterer Behandlung, stofflich verwerten zu können.

Bislang hat der Gesetzgeber von einem uneingeschränkten allgemeinen Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungsgebot abgesehen. Der unmittelbare Regelungsgehalt des § 1 a in der alten Fassung erschöpft sich deshalb insoweit in einer Verweisung auf § 3 Abs. 2 Satz 3 und die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Die Neufassung der Vorschrift führt ein allgemeines programmatisches Abfallvermeidungs- und Verwertungsgebot ein. Außerdem legt die Neufassung in Abänderung der bisherigen Gesetzeslage eine Rangfolge fest, nach der die Vermeidung Vorrang vor der Verwertung sowie Vermeidung und Verwertung Vorrang vor der Entsorgung haben. Dies eröffnet sowohl für den Ordnungsgeber als auch für die Länder die Möglichkeit, entsprechende Prioritäten festzusetzen. Die Einschränkungen wegen möglicher ökologischer Nachteile sind sachlich notwendig, um besonders gelagerten Einzelfällen gerecht zu werden.

Zu Nummer 2

Die drängenden Probleme der Abfallwirtschaft machen es erforderlich, daß die öffentliche Hand im Bereich Vermeidung und Verwertung von Abfällen vorbildhaftes Verhalten zeigt und damit über die Verpflichtungen des § 1 a hinausgeht. Dazu müssen auch vertretbare finanzielle Mehrbelastungen des jeweiligen Haushaltes in Kauf genommen werden. Von einem solchen Verhalten ist eine erhebliche Anstoßwirkung für Wirtschaft und Gewerbe sowie jeden einzelnen Bürger zu erwarten.

Zu Nummer 3

§ 6 Abs. 1 schreibt eine umfassende abfallwirtschaftliche Planung auf der Ebene der Länder vor. Damit wird die bereits bestehende Entsorgungsplanung weiterentwickelt. Die Beschränkung auf den Entsorgungsaspekt entspricht nicht mehr den Zielen des Abfallrechts, Abfallvermeidung und Abfallverwertung neben der sonstigen Entsorgung zu regeln und zu fördern. Abfallvermeidung und Abfallverwertung werden damit obligatorisch in den Zusammenhang einer vom Einzelfall unabhängigen, vorausschauenden und gestaltenden Planung gestellt.

Absatz 2 Satz 1 regelt unverändert die Aufstellung der Pläne durch die Länder. Nach Satz 2 kann künftig die Planungsverpflichtung bei Abfallvermeidung und -verwertung auf andere Behörden (z. B. die Landkreise oder Städte) übertragen werden.

Absatz 3 ist lediglich redaktionell angepaßt worden.

Zu Nummer 4

Durch die Änderung soll dem Abfallverwertungsgebot Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 5

Der neu in § 13 Abs. 1 einzufügende Satz 2 trägt dem in der EG angestrebten Prinzip der Entsorgungsautarkie Rechnung. Dieses soll für die Gemeinschaft insgesamt erreicht und für jeden Mitgliedstaat einzeln angestrebt werden (Ratsentschließung über die Abfallpolitik vom 22. März 1990, Dok. ENV 75 vom 11. April 1990; Artikel 5 des Entwurfs einer Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle, Bundesrats-Drucksache 728/90 vom 18. Oktober 1990).

Durchbrechungen vom Grundsatz der Inlandsentsorgung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 sollten sich auf den Bereich der EG beschränken. Damit wird insbesondere

dem Schutzbedürfnis von unterentwickelten Ländern Rechnung getragen, denen häufig die technische und administrative Infrastruktur für eine sachgerechte Entsorgung von Abfällen fehlen. Ansonsten droht durch den Abfalltourismus in diese Staaten die Gefahr, daß langfristige Schäden und Beeinträchtigungen der dortigen Umwelt hervorgerufen werden.

Die Änderungen in § 13 c Abs. 1 Nr. 1 und 2 sind Folgeänderungen im Hinblick auf die Einfügung eines Satzes in § 13 Abs. 1.

Zu Nummer 6

Die in § 14 Abs. 1 Nr. 3 festgelegte Rücknahmepflicht für schadstoffhaltige Abfälle kann sich nicht nur auf die Vertreiber beschränken, vielmehr müssen auch Hersteller mit in Anspruch genommen werden.

Zu Nummer 7

Die Neufassung des § 14 Abs. 2 soll die Möglichkeiten des Bundes, die Vermeidung und Verwertung von Abfällen voranzubringen, effizienter machen. Die bisher vorgesehenen Zielfestlegungen haben zu keiner relevanten Verringerung des Abfallaufkommens geführt.

Sie haben sich daher als nicht zielführende Überbetonung des Kooperationsprinzips erwiesen und sind für die Zukunft entbehrlich. Die Bundesregierung kann nunmehr unmittelbar durch Verordnung die Vermeidung und Verwertung von Abfällen regeln. Freiwillige Branchenabkommen und Zielvorgaben sind in geeigneten Fällen auch ohne gesetzliche Regelung möglich und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegebenenfalls sogar geboten. Die berechtigten Belange der Wirtschaft können in den vorgeschriebenen Anhörungsverfahren umfassend ermittelt und durch entsprechende Gestaltung der Verordnungen, insbesondere durch Übergangsfristen, angemessen berücksichtigt werden.

Die Einschränkung auf „bestimmte“ Erzeugnisse soll entfallen. Damit wird klargestellt, daß entsprechende Verordnungen auch Gruppen von Erzeugnissen erfassen können, deren abfallwirtschaftliche Problematik vergleichbar ist (z. B. Verpackungen usw.).

Der neu angefügte Satz 2 greift ein Anliegen des Bundesrates anläßlich der Beratungen über das Vierte

Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes auf. Der Bundesregierung soll die Möglichkeit gegeben werden, ein sog. alternatives Angebot vorzuschreiben, d. h. das Vorhalten eines angemessenen Angebots an Mehrwegverpackungen in Ladengeschäften zu erreichen. Marktentwicklungen mit der Tendenz, Getränke nur noch oder ganz überwiegend in Einwegverpackungen anzubieten, kann damit entgegengewirkt werden.

Die Änderung in § 18 ist eine Folgeänderung zum Wegfall der bisherigen Sätze 1 und 2 in § 14 Abs. 2 AbfG in der geltenden Fassung.

Zu Artikel 2

Die Änderung des § 22 Abs. 1 BImSchG greift in der Substanz einen Beschluß des Bundesrates anläßlich der Beratung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf, Bundesrats-Drucksache 155/89 (Beschluß).

Die abfallwirtschaftlich bedeutsamen Pflichten des Betreibers einer Anlage i. S. des § 4 BImSchG dürfen nicht auf den Kreis der Betreiber derartiger Anlagen beschränkt bleiben, da die Zuordnung von Anlagen zu § 4 BImSchG allein unter Immissionsschutzgesichtspunkten erfolgt ist, nicht aus abfallwirtschaftlichen Gründen. Abfallwirtschaftlich ist es geboten, den Pflichtenkreis des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG von der Anbindung an die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu lösen und zumindest einem bestimmten Kreis von Betreibern nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen in entsprechender Anwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 aufzuerlegen.

Die Bundesregierung hatte dem Vorschlag des Bundesrates seinerzeit nicht zugestimmt (vgl. Bundestags-Drucksache 11/4909 S. 43). Ihre allein auf das geringere Besorgungspotential der Anlagen nach § 22 BImSchG abhebende Begründung mag immissionschutzrechtlich zutreffen; abfallwirtschaftlich überzeugt sie nicht, jedenfalls nicht für alle unter diese Regelung fallenden Anlagen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 626. Sitzung am 1. März 1991 beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Der Entwurf zielt darauf ab, die Anstrengungen zur Vermeidung und Rückführung von Abfällen in den Stoffkreislauf (Verwertung) zu verstärken, um so das Problem des Mengenanstalls von Abfällen auf Dauer zu lösen und hierdurch die erforderliche Akzeptanz für die notwendigen Abfallentsorgungsanlagen herzustellen.

Gleichzeitig faßte der Bundesrat drei Entschlüsse, mit denen die Bundesregierung gebeten wird,

- bei der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf die Definition des Abfallbegriffs aufzugreifen,
- einen Gesetzentwurf über die Erhebung einer Sonderabgabe auf Einwegverpackungen für Getränke sowie
- einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 13 Abs. 2 des Abfallgesetzes und des Hohe-See-Einbringungsgesetzes vorzulegen.

Zu dem vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und den Entschließungsanträgen nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkung

Mit dem Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen aus dem Jahre 1986 wurde die Entwicklung von der bloßen Abfallbeseitigung zu einer Abfallwirtschaft, die diesen Namen wirklich verdient, entscheidend beschleunigt. Das Gesetz erhebt nicht nur den Vorrang von Abfallvermeidung und Abfallverwertung vor der schlichten Abfallbeseitigung zu einem Grundsatz von Gesetzeskraft, es enthält darüber hinaus in § 14 eine Reihe von Verordnungsermächtigungen, die es der Bundesregierung ermöglichen, schon im Vorfeld von Produktion und Gebrauch von Produkten steuernd auf die Abfallentstehung Einfluß zu nehmen. Die Bundesregierung hat dieses Instrumentarium mehrfach in seiner ganzen Bandbreite eingesetzt und die Bilanz kann sich heute, vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, sehen lassen.

Eine Übersicht über die bereits ergangenen sowie in Erarbeitung befindlichen Regelungen nach § 14 AbfG sind dieser Stellungnahme als Anlage beigelegt.

Weitere Fortschritte in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung abfallwirtschaftlicher Aspekte schon bei Produktion und Verwendung gefährlicher Stoffe wird die Umsetzung der 7. Änderungsrichtlinie der

Richtlinie 67/548/EWG bewirken. Insbesondere die diesbezüglichen abfallbezogenen Vorbemerkungen der Richtlinie sind auf die maßgebliche Einflußnahme der Bundesregierung zurückzuführen.

Weiterhin ermächtigt § 4 Abs. 5 des Abfallgesetzes die Bundesregierung, Anforderungen an die Entsorgung nach dem Stand der Technik festzulegen. Auch insoweit erarbeitet die Bundesregierung die ebenfalls in der Anlage aufgeführten Verwaltungsvorschriften zur Vermeidung und Verwertung von Reststoffen und Abfällen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates einheitliche Anforderungen an die Entsorgung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen nach § 2 Abs. 2 AbfG („Sonderabfälle“) erlassen. Die Gesamtfassung dieser Technischen Anleitung ist am 1. April 1991 in Kraft getreten. Die konsequente Umsetzung dieser Technischen Anleitung, welche die Abfallentsorgung auf höchstem technischen Niveau regelt, wird die Beseitigung von Abfällen erheblich verteuern; die notwendige Vorbehandlung der Abfälle dürfte nach Schätzung der Bundesregierung durchschnittlich eine Verdopplung der Entsorgungspreise mit sich bringen. Hierdurch werden gleichzeitig erhebliche finanzielle Anreize zur verstärkten Vermeidung und Verwertung von Abfällen gesetzt.

In diesem Zusammenhang prüft die Bundesregierung, ob diese Wirkung durch Einführung einer gezielten Lenkungsabgabe auf die Erzeugung von Abfällen in Form eines eigenständigen Abfallabgabengesetzes noch gesteigert werden kann.

Für den Bereich der Siedlungsabfälle wird die in Erarbeitung befindliche Technische Anleitung Vorgaben zur Vermeidung und Verwertung setzen.

Im übrigen ist es Aufgabe der für den Vollzug zuständigen Länder, den Vorrang der Vermeidung und Verwertung sowohl von Reststoffen nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) als auch für Abfälle nach §§ 1a und 3 Abs. 2 AbfG in jedem Einzelfall konsequent umzusetzen.

Die Bundesregierung sieht in der konsequenten Anwendung des Vermeidungs- und Verwertungsgebots des Abfallgesetzes auch ein Element ihrer Politik zur Verminderung von CO₂-Emissionen. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird daher die begonnene Ausfüllung des § 14 AbfG zügig fortsetzen, ebenso wie die Erarbeitung von konkretisierenden Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des Reststoffvermeidungs- und -verwertungsgebotes des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Darüber hinaus kommt einem umwelt- und klimagerechten Abfall- und Energiesystem die Aufgabe zu, die Methan-Emissionen im Abfallbereich (insbesondere Deponiegas, Klärgas, Biogas) abzufangen und mit ho-

hem Wirkungsgrad — möglichst in Kraft-Wärme-Kopplung — energetisch zu nutzen.

Trotz aller Anstrengungen und unbestreitbarer Erfolge im Bereich der Abfallwirtschaft in den letzten Jahren, trotz der unbestrittenen Spitzenstellung der deutschen Abfallwirtschaft unter den führenden Industrienationen ist die Entsorgungssituation in der Bundesrepublik Deutschland angespannt; in verschiedenen Bereichen und Regionen muß sogar von einem Entsorgungsnotstand gesprochen werden, der auf Dauer nicht über den Weg verstärkter Abfallausfuhr gelöst werden kann und darf.

Vor diesem Hintergrund hält auch die Bundesregierung eine Fortentwicklung des bestehenden Abfallrechtes für erforderlich.

2. Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

Der Gesetzentwurf des Bundesrates wird in der Tendenz grundsätzlich begrüßt. Er unterstützt die Intentionen der Bundesregierung, bleibt aber letztlich hinter deren Vorstellungen hinsichtlich des Novellierungsbedarfes zurück.

Nach Auffassung der Bundesregierung wird der Gesetzentwurf jedenfalls seiner Zielsetzung, in Fortentwicklung des bestehenden Abfallrechtes die Vermeidung und Verwertung stärker in den Mittelpunkt der Bemühungen der Abfallwirtschaft zu rücken und so das Problem des Mengenanfalls von Abfällen auf Dauer zu lösen, nur unzureichend gerecht.

Zum einen enthält der Entwurf lediglich klarstellende Regelungen, die sich bereits bei verständiger Auslegung aus dem geltenden Abfallgesetz herleiten lassen, zum anderen erscheinen die Regelungen nicht ausreichend, entsprechend der Zielsetzung des Entwurfs die anstehenden Probleme im Bereich der Abfallwirtschaft konkret zu lösen.

Zu Artikel 1

Änderung des Abfallgesetzes

Zu Ziffer 1

Durch die in Ziffer 1 vorgeschlagenen Änderungen soll für die Abfallwirtschaft grundsätzlich der Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung von Abfällen gelten sowie die Verwertung Vorrang vor der sonstigen Abfallentsorgung haben, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Der Vorrang entfällt, wenn die ökologischen Nachteile die Vorteile nachweislich überwiegen.

Weiterhin wird die Gewinnung von Energie aus Abfällen nicht mehr als Verwertung im Sinne des Abfallgesetzes eingestuft.

Nach der gegenwärtigen Regelung des § 1 a AbfG hat die Abfallvermeidung in Form von Verordnungen nach § 14 AbfG sowie durch die Vermeidung und Ver-

wertung von Reststoffen nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Vorrang vor der bloßen Abfallentsorgung.

Damit wird bereits weitgehend der Vermeidung sowohl im Produktions- als auch im Produktbereich der Vorrang eingeräumt. Insbesondere durch den gezielten Erlass von Verordnungen nach § 14 AbfG als auch im Rahmen von Genehmigungen und Überwachungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wird dieser Vorrang vor allem auch konkretisiert.

Der Entwurf des Bundesrates erhebt demgegenüber zwar durchgehend den Vorrang der Abfallvermeidung zum Grundsatz, knüpft diese Verpflichtung aber an das Vorliegen mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe.

Nach den bisherigen Erfahrungen hinsichtlich der Umsetzung des Abfallgesetzes sind derart allgemein gehaltene Vorgaben für sich allein gesehen wenig geeignet, mittels des notwendigen Vollzugs durch die Länder die Abfallwirtschaft im Hinblick auf ihre Zielsetzungen entscheidend voranzubringen.

Weiterhin hat schon nach dem geltenden § 1 a AbfG in Verbindung mit § 3 Abs. 2 AbfG die Verwertung von Abfällen Vorrang vor der schlichten Beseitigung.

Dabei wird durch § 1 Abs. 2 AbfG klargestellt, daß bei der Abfallentsorgung anfallende Energie zu nutzen ist, insbesondere bei der thermischen Behandlung von Abfällen.

Welcher Entsorgungsweg im Einzelfall zu wählen ist, richtet sich nach den Belangen des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere des Umweltschutzes im Sinne des § 2 AbfG. Nach Auffassung der Bundesregierung kommt daher die sog. thermische Verwertung von Abfällen nur in Betracht, wenn eine thermische Behandlung dieser Abfälle zum Zwecke der Ablagerung erforderlich ist und diese Behandlung auch im übrigen den umweltfreundlichsten Entsorgungsweg darstellt. Die dabei anfallende Energie ist dann auch nach dem Verwertungsgebot des Abfallgesetzes sowie nach Maßgabe des Bundes-Immissionsschutzgesetzes i. V. m. der 17. BImSchV zu nutzen, gleichsam als „Nebenprodukt“ einer aus Gründen des Umweltschutzes erforderlichen Abfallbehandlung. Behandlung und thermische Nutzung lassen sich insoweit nicht trennen. Soweit diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, kommt vorrangig die stoffliche Verwertung in Betracht.

Diese Grundsätze sind bereits in der TA Abfall Teil 1 (besonders überwachungsbedürftige Abfälle) sowie im Konzept für die TA Siedlungsabfall festgelegt worden. Daraus erfolgt im Ergebnis ein Vorrang der stofflichen Verwertung vor der Gewinnung von Energie aus Abfällen.

Insoweit stellt der Entwurf des Bundesrates dieses Verhältnis zwischen stofflicher Verwertung und thermischer Nutzung lediglich klar. Denn auch der Bundesrat erkennt weiterhin die Notwendigkeit der thermischen Vorbehandlung von Abfällen an. Das Gebot zur Nutzung der anfallenden Energie ergibt sich bereits heute aus den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Zu Ziffer 2

Durch Einfügung eines neuen § 1 b soll sichergestellt werden, daß die öffentliche Hand vorbildhaft zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen beiträgt.

Die genannten Maßnahmen sind bereits gegenwärtig weitgehend kraft der Organisationsgewalt der betreffenden Hoheitsträger möglich, sowohl im Bereich des Bundes als auch der Länder.

In diesem Zusammenhang hat das Umweltbundesamt bereits 1987 das Handbuch „Umweltfreundliche Beschaffung“ herausgegeben, welches Empfehlungen zum umweltfreundlichen Einkauf durch Behörden und Betriebe in Bund, Ländern und Gemeinden gibt. Seit 1989 liegt eine erweiterte Auflage vor.

Die Bundesregierung stimmt der Auffassung zu, daß von einer Vorbildfunktion der „öffentlichen Hand“ entsprechende Anstöße für Wirtschaft, Gewerbe und jeden einzelnen Bürger ausgehen können. Sie hält dies allein jedoch nicht für ausreichend, den Absatz von Recycling-Produkten wie notwendig zu fördern. In diesem Rahmen sind weiterhin insbesondere folgende Maßnahmen zu prüfen:

- Ordnungsrechtliche Pflichten zum Wiedereinsatz von Produktions- und zurückgenommenen Produkterückständen im Betrieb des Erzeugers bzw. Herstellers,
- Konkretisierung des Begriffs Zumutbarkeit,
- gesetzliche Regelung der Voraussetzungen zum Zusammenschluß mehrerer Reststoff- bzw. Abfallerzeuger im Hinblick auf eine wirtschaftliche Verwertung bzw. auch die Schaffung von entsprechenden Märkten,
- Überprüfung der einschlägigen Vergabe- sowie DIN-Vorschriften, welche den Einsatz von Recycling-Produkten behindern sowie die Normung von Recycling-Produkten selbst.

Zu Ziffer 3

Die Änderung des § 6 Abs. 1 soll eine umfassende abfallwirtschaftliche Planung auf der Ebene der Länder vorschreiben. In der Begründung wird u. a. ausgeführt, die Beschränkung auf den Entsorgungsaspekt entspreche nicht mehr den Zielen des Abfallrechts, Abfallvermeidung und Abfallverwertung neben der sonstigen Entsorgung zu regeln und zu fördern. Abfallvermeidung und Abfallverwertung würden somit obligatorisch in den Zusammenhang einer vom Einzelfall unabhängigen, vorausschauenden und gestaltenden Planung gestellt.

Im Grundsatz begrüßt die Bundesregierung die Absicht der Länder, die vorsorgende Planung nach § 6 AbfG künftig zu intensivieren.

Sie weist jedoch darauf hin, daß bereits durch das Abfallgesetz aus dem Jahre 1986 die Abfallverwertung in die Pflicht der Länder zur vorsorgenden Planung einbezogen wurde.

Im übrigen dürfte die Erzielung höherer Vermeidungsquoten weniger ein Problem von Zielaussagen im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung sein, was auch derzeit möglich ist, sondern vielmehr durch einen erzeugerbezogenen Vollzug zu erreichen sein.

Anstrengungen im Hinblick auf eine stärkere Vermeidung von Abfällen muß vor allem bei den einzelnen Produktionsvorgängen sowie der Produktgestaltung selbst ansetzen.

Weiterhin sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, im Hinblick auf eine effektivere Planung weitere Maßnahmen zu prüfen, z. B.

- Einführung von Reststoff- und Abfallbilanzierungspflichten sowie
- Vermeidungs-, Verwertungs- und Entsorgungskonzepte der einzelnen Pflichtigen, verbunden mit Pflichten zur periodischen Fortschreibung,
- gesetzliche Sicherung des notwendigen Datenflusses.

Zu Ziffer 4

Diese Änderung soll gewährleisten, daß durch entsprechende Auflagen und Bedingungen bei der Einzelzulassung von Abfallentsorgungsanlagen dem Abfallverwertungsgebot Rechnung getragen wird.

Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich hier lediglich um eine klarstellende Ergänzung. Im Rahmen der Erteilung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 7 Abs. 1 AbfG als auch einer Plan genehmigung nach § 7 Abs. 2 AbfG ist dem in §§ 1 a und 3 Abs. 2 AbfG gesetzlich festgelegten Vorrang der Vermeidung und Verwertung von Abfällen bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage durch entsprechende Auflagen und Bedingungen nach § 8 Abs. 1 AbfG Geltung zu verschaffen.

Die Bundesregierung hat diesen Grundsatz in der TA Abfall Teil 1 (besonders überwachungsbedürftige Abfälle) bereits in der Ziffer 4 konkretisiert und klargestellt, daß nur solche Abfälle einer Behandlung bzw. Ablagerung zugeführt werden dürfen, die nicht verwertet werden können. Nach Ziffer 1 der TA Abfall ist dieser Grundsatz nicht nur bei der abfallrechtlichen Zulassung von Entsorgungsanlagen zu beachten, sondern bei allen Entscheidungen nach dem Abfallgesetz durch die zuständigen Behörden einschließlich der Abfallentsorgungsplanung.

Um die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen, verlangt Ziffer 7 des Entsorgungsnachweises auf der Grundlage der Abfall- und Reststoffüberwachungsverordnung vom 3. April 1990, daß der Abfallerzeuger Angaben zur Verwertbarkeit seiner Abfälle macht. Die Nichtverwertbarkeit ist besonders zu begründen. Die Angaben hierüber unterliegen der Bestätigung durch die zuständige Vollzugsbehörde.

Zu Ziffer 5

Die Beschränkung der Ausfuhr von Abfällen auf die Mitgliedstaaten der EG wird grundsätzlich begrüßt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß schon nach der bestehenden Fassung des § 13 AbfG den zuständigen Vollzugsbehörden im Rahmen der Erteilung von Genehmigungen zur grenzüberschreitenden Verbringung Ermessen eingeräumt wird, soweit eine Durchbrechung des Grundsatzes der Inlandsentsorgung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AbfG in Betracht gezogen wird. Das grundsätzlich geltende Territorialitätsprinzip hindert die zuständigen Behörden insoweit nicht, die Genehmigung zur Ausfuhr von Abfällen wegen Gefahren für das Gemeinwohl bzw. die Umwelt in anderen Staaten zu versagen. Auf entsprechende Beschlüsse der Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall – insbesondere zum Schutz der Entwicklungsländer – wird hingewiesen.

Über den Entwurf des Bundesrates hinaus sind im Rahmen der Novellierung der §§ 13 ff. AbfG weiterhin die Verpflichtungen aus der Konvention über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen („UNEP-Konvention“) in Übereinstimmung mit entsprechenden Regelungen der Europäischen Gemeinschaft umzusetzen.

Die Neuregelung dieser Fragen ist abhängig von der Fortentwicklung des Abfallwirtschaftsrechts der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere von dem zur Zeit beratenen Entwurf einer EG-Verbringungsverordnung. Entscheidungserheblich ist auch die Ausfüllung des Abfallbegriffs der Rahmenrichtlinie Abfall. Es ist sicherzustellen, daß erwünschte internationale Zusammenarbeit bei der Verwertung von Reststoffen nicht unzumutbar erschwert oder unmöglich gemacht wird. Hier bestehen enge wirtschaftliche Beziehungen zu OECD-Staaten, insbesondere der Schweiz, Österreich und den USA.

Zu Ziffern 6 und 7

Die Erweiterung der Rechtsgrundlage des § 14 AbfG entspricht grundsätzlich den Intentionen der Bundesregierung.

Sie ist jedoch der Auffassung, daß insbesondere die Frage genereller Rücknahmepflichten bei einer Novellierung des § 14 zu prüfen wäre.

Weiterhin müßte die Produktverantwortlichkeit von Herstellern stärkere Berücksichtigung finden.

Unter diesem Aspekt wird insoweit der in § 14 Abs. 2 AbfG neu angefügte Satz 2 abgelehnt.

Diese Regelung hatte in das Vierte Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes wegen mangelnder Praktikabilität und Effizienz keinen Eingang gefunden.

Die Bundesregierung hält nach wie vor Vorschriften über die Bevorratung eines alternativen Angebotes an Mehrwegverpackungen in Ladengeschäften nicht für zielführend.

Sie setzt vielmehr auf die Rückführung von Einwegverpackungen an den Handel bzw. an die Hersteller, um so die Hausmüllentsorgung zu entlasten und den Entsorgungsdruck an die Verursacher zurückzugeben.

Für diese zurückgenommenen Verpackungen gelten dann die weiteren Grundsätze des Abfallgesetzes, wie etwa der Vorrang der stofflichen Verwertung.

Darüber hinaus wird geprüft, ob solche Verpackungen, die einer Verwertung nicht zugeführt werden können, sondern als Abfälle zu entsorgen sind, künftig mit einer Abfallabgabe belegt werden können (vgl. oben Vorbemerkung).

Die Bundesregierung geht davon aus, daß auf diesem Wege sehr viel schneller und effektiver als durch die vom Bundesrat vorgeschlagenen ordnungsrechtlichen Maßnahmen die Quote an Mehrwegverpackungen gesteigert werden kann, indem das Eigeninteresse der Hersteller und des Handels an diesem Verpackungssystem gefördert wird.

Im übrigen sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit zu prüfen, inwieweit die Pflichtenkreise von Herstellern bzw. Vertreibern einerseits und der Konsumenten andererseits im Falle der Rücknahme von Produktrückständen gesetzlich näher zu konkretisieren sind.

Hinsichtlich der Schadstoffproblematik ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß neben § 14 AbfG über das Instrumentarium des Gefahrstoffrechts, d. h. des Chemikaliengesetzes, die Möglichkeit geschaffen wurde, für Stoffe wegen ihrer Umweltgefährlichkeit Regelungen bis hin zum Verbot zu treffen. In diese Beurteilung wird die Entsorgung eingeschlossen.

Zu Artikel 2

Die Bundesregierung hält die vorgeschlagenen Änderungen des § 22 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes grundsätzlich für einen bedenkenswerten Lösungsansatz, um die Vermeidungs- und Verwertungsquoten im Reststoffbereich zu steigern.

Da hier jedoch für einen ausgewählten Kreis von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen Pflichten zur Reststoffvermeidung und -verwertung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz begründet werden sollen, hält die Bundesregierung die Prüfung weiterer Gesichtspunkte im Hinblick auf die Effektivität und die Überwachung des Betriebs solcher Anlagen für erforderlich:

- Überwachung, z. B. in Form von Anzeigepflichten,
- Möglichkeiten zum Zusammenschluß mehrerer Reststoffherzeuger, um auch unter den Gesichtspunkten der technischen Möglichkeit sowie der Zumutbarkeit zu qualitativ und quantitativ verwertbaren Reststoffmengen zu gelangen,
- Sicherstellung einer entsprechenden und erforderlichen Beratung der Reststoffherzeuger,

- Schaffung ausreichender personeller Kapazitäten bei den Überwachungsbehörden.

Im übrigen sieht die Bundesregierung generell das Erfordernis, daß bestehende „Regelungsgefälle“ zwischen dem Abfall- und Reststoffbereich auszugleichen und beide Regelungsbereiche zu harmonisieren. Diese Notwendigkeit folgt auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Abfallbegriff.

3. Eckwerte der Bundesregierung zur Novellierung des AbfG

Nach Auffassung der Bundesregierung greift daher der vorgelegte Änderungsentwurf des Bundesrates zum Abfallgesetz lediglich Teilprobleme auf, die zudem nicht konsequent einer Lösung zugeführt werden.

Die Bundesregierung stellt daher diesem Entwurf ihre Vorstellungen bzw. Eckpunkte zu einer durchgreifenden Novellierung des Abfallgesetzes gegenüber:

- Ordnung der Abfallwirtschaft nach den Prioritäten Vermeidung, stoffliche Verwertung sowie sonstige Entsorgung von Abfällen,
- Harmonisierung von Abfall-, Immissionsschutz-/ Reststoff- und Wasserrecht im Sinne des Sondergutachtens „Abfallwirtschaft“ des Sachverständigenrates, Neuordnung der Überwachung von Reststoffströmen, insbesondere in Form von abgestuften Überwachungsregelungen, die sowohl den Notwendigkeiten der erforderlichen ordnungsrechtlichen Überwachung der Abfallentsorgung als auch der Förderung der umweltgerechten Verwertung von Reststoffen/ „Wirtschaftsgütern“ Rechnung tragen,
- darauf aufbauend, Regelung der Pflichtenkreise bzw. der Verantwortung von Produzenten und Konsumenten im Hinblick auf Vermeidung, Verwertung und Entsorgung,
- generelle Festlegungen zu
 - Rücknahmepflichten, auch bei schadstoffhaltigen Produkten,
 - Rückgabe- bzw. Pfandpflichten,
 - Stabilisierung und Entwicklung von Mehrwegsystemen,
- entsprechende Kennzeichnungspflichten für Produkte, insbesondere für schadstoffhaltige Produkte, hinsichtlich
 - umweltrelevanter Eigenschaften,
 - Wiederverwertbarkeit,
- Verbot von Stoffen und Produkten, deren Entsorgung aufgrund ihrer Schädlichkeit nicht sichergestellt werden kann,
- Aufstellung von Ökobilanzen für die Bewertung von Produkten und Stoffen,
- Absatzförderung für Recycling-Produkte,

- Pflichtenkreise im Hinblick auf die Sammlung und Offenlegung von Daten,

- Optimierung der erforderlichen Zulassungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen, insbesondere durch Vorgaben für den Inhalt der Antragsunterlagen und die Durchführung der Verfahren,

- in letzterem Zusammenhang ist u. a. auch die Entschließung des Bundesrates zur 3. Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu prüfen, ob das Planfeststellungsverfahren für genehmigungsbedürftige Abfallentsorgungsanlagen durch das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ersetzt werden sollte.

Durchgehend wird es erforderlich sein, die Pflichtenkreise der Abfall-/Reststoffherzeuger zu konkretisieren und so aufeinander abzustimmen, daß die angestrebten umweltpolitischen Ziele in diesem Bereich bestmöglichst erreicht werden können.

Zudem wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit Empfehlungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen aus dem Sondergutachten „Abfallwirtschaft“ in die Novelle einfließen sollten.

Umsetzungsbedarf ergibt sich weiterhin aus einer Reihe von Novellierungen der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere der

- Abfallrichtlinie,
- Richtlinie über giftige und gefährliche Abfälle,
- Informationsrichtlinie.

Letztlich ist jeweils das Zusammenspiel mit den Lenkungszielen des geplanten Abfallabgabengesetzes zu berücksichtigen.

Im übrigen wird auf die Anmerkungen zu den einzelnen Änderungsvorschlägen des Bundesrates verwiesen.

4. Kosten und Preiswirkungen

Der Gesetzentwurf des Bundesrates enthält die Aussage, daß keine Kosten entstehen, ohne dies näher zu begründen. Dieser Ansicht vermag sich die Bundesregierung nicht anzuschließen, denn eine — konsequente — Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wird im Bereich des Vollzuges und bei den Betroffenen zwangsläufig Mehrkosten verursachen.

Auch die in der Stellungnahme der Bundesregierung diesem Entwurf des Bundesrates gegenübergestellte Novellierung des Abfallgesetzes auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarungen kann Mehrkosten in zunächst nicht bezifferbarer Höhe für den Bund, die Länder sowie die Kommunen mit sich bringen, sofern sie selbst Entsorgungseinrichtungen betreiben bzw. zur Vermeidung und Entsorgung verpflichtet werden. Ebenso können den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften Mehrkosten durch den Vollzug entstehen, die allerdings durch Gebühren und Auslagen teilweise zu decken sind. Der umfassendere Novellierungsansatz im Sinne der Koalitionsvereinbarungen ist jedoch unverzichtbar, um eine Fortentwicklung der Abfallwirtschaft mit den Zielen Vermeidung

dung, Verwertung und umweltverträgliche Entsorgung zu erreichen.

Entsprechend sind tendenziell preiserhöhende Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, besonders auf das Verbraucherpreisniveau, nicht auszuschließen. Ihre Höhe dürfte jedoch im Verhältnis zu den Kosten der Produktion von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen, bei denen Abfälle anfallen, relativ gering sein. Der Umfang der möglichen Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau wird derzeit daher eher gering eingeschätzt.

Genauere Angaben zu den kostenmäßigen und preislichen Auswirkungen lassen sich derzeit nicht machen, da ein die Koalitionsvereinbarungen konkretisierender Gesetzentwurf zur Novellierung des Abfallgesetzes noch nicht vorliegt.

5. Votum

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Jahre 1992 einen Entwurf zur Novellierung des Abfallgesetzes, die auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz einschließen wird, vorzulegen.

Sie beabsichtigt insoweit, wie in der vorstehenden Stellungnahme dargelegt, von einem umfassenderen Ansatz als der Bundesrat auszugehen und eine Novellierung aus „einem Guß“ anzustreben.

Sie empfiehlt daher —, schon im Hinblick auf den Vollzug — vor dem o. g. Zeitpunkt von einer „vorgezogenen“ Novellierung des Abfallgesetzes abzugehen.

Die Bundesregierung sieht darin keine Verzögerung der notwendigen Novellierung des AbfG, da der Entwurf des Bundesrates gegenüber dem geltenden Abfallrecht keine durchgreifenden Änderungen vorsieht.

Daß der vorgelegte Gesetzentwurf letztlich hinter den gesetzten Zielen zurückbleibt — v. a. im Hinblick auf die allgemein gehaltenen Vorgaben zur Vermeidung —, läßt sich mittelbar auch dem Entschließungsantrag 529/90 des Bundesrates entnehmen, mit dem die Bundesregierung unter Ziffer 1 gebeten wird, das gesamte Wirtschaftsverwaltungsrecht auf Möglichkeiten zur Einführung vermeidungs- und verwertungsfördernder Regelungen hin zu überprüfen.

6. Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Zu Nummer 1

Mit dieser Entschließung bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bei der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates die Frage der Definition des Abfallbegriffes unter Einbeziehung der Überlegungen der EG-Kommission aufzugreifen.

Aus der Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Entwurf einer Änderung des Abfallgesetzes folgt bereits, daß im Rahmen der Harmonisierung — insbesondere des Abfall- und Immissionsschutzgesetzes — die Frage einer schärferen Definition des Abfallbegriffes anzugehen ist.

Die Bundesregierung vertritt hierzu weiter folgende Auffassung:

Die Anwendung des Abfallbegriffes im Sinn des § 1 Abs. 1 AbfG bringt in der Praxis nicht nur Probleme hinsichtlich der subjektiven, sondern auch der objektiven Komponente mit sich.

Dies ist letztlich darauf zurückzuführen, daß die Grenze zwischen Abfall einerseits und Reststoff/Wirtschaftsgut andererseits fließend ist. Dies kann bedingt sein durch unterschiedliche Zusammensetzung von Stoffen bzw. auch schwankende Schadstoffbelastungen, welche die technischen Möglichkeiten zur umweltverträglichen Verwertung oder Entsorgung beeinflussen, aber auch von sich ändernden Wirtschaftsbedingungen, beispielsweise steigender oder fallender Rohstoffpreise.

Daher kann nach Auffassung der Bundesregierung die Grenzziehung zwischen einer umweltgerechten und erforderlichen Verwertung einerseits und der notwendigen, umweltverträglichen Beseitigung andererseits nicht allein durch Definitionen gelöst werden. Vielmehr ist es zusätzlich erforderlich, den Vollzugsbehörden geeignete und abgestimmte Überwachungsinstrumente an die Hand zu geben, um die geordnete Beseitigung nicht mehr zu verwertender Rückstände als Abfall sicherzustellen, ohne die umweltverträgliche Vermeidung und Verwertung unnötig zu erschweren. In die Prüfung derartiger Regelungen ist evtl. auch eine Fiktion der rechtlichen Einordnung bestimmter Stoffe zu prüfen bzw. in Zweifelsfällen eine Umkehr der Beweislast zugunsten der Behörden.

Die Bundesregierung wird in diese Überlegungen die diesbezüglichen Änderungen des Abfallwirtschaftsrechts der EG und die Vorschläge der EG-Kommission einbeziehen. Im übrigen weist sie darauf hin, daß ihre Überlegungen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Abfallbegriff stehen.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung ist entgegen der Meinung des Bundesrates der Auffassung, daß die Erhebung einer Sonderabgabe auf Einwegverpackungen für Getränke nicht geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen.

Eine solche Produktabgabe auf Einweggetränkeverpackungen führt allenfalls zu einer Verteuerung der Produkte für den Bürger, ohne ausreichenden Anreiz für den eigentlichen Verursacher zum Umsteigen auf Mehrwegsysteme oder zur vermeidungs- und verwertungsfreundlicheren Produktgestaltung und ohne die anschließenden Entsorgungsprobleme zu lösen. Zudem birgt eine Produktabgabe die Gefahr, daß sich

der Preis für die hiermit belegten ökologisch bedenklichen Produkte gar nicht verändert, sondern durch sog. Schrägabwälzungen auf andere Produkte umgelegt wird und dadurch keinerlei Vermeidungseffekt bewirkt wird.

Die Bundesregierung setzt daher auf eine umfassende und generelle Produktverantwortung, z. B. in Form von Rücknahmeverpflichtungen, um den Entsorgungsdruck an die eigentlichen Verursacher zurückzugeben und sie so unmittelbar zur vermeidungs- bzw. verwertungsfreundlichen Ausgestaltung von Verpackungen bzw. zur Übernahme von Mehrwegsystemen anzuhalten. Insoweit sind als begleitende ökonomische Lenkungsinstrumente Pfandregelungen wesentlich besser geeignet, eine Änderung in dieser Richtung herbeizuführen, als bloß verteuernd wirkende Abgaben.

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung stimmt der Beurteilung des Bundesrates grundsätzlich zu, daß aufgrund der faktischen Beendigung der Entsorgung auf „Hoher See“

sowie internationaler Vereinbarungen der § 13 Abs. 2 AbfG sowie das Hohe-See-Einbringungsgesetz dieser Sach- und Rechtslage anzupassen sind. Die faktische Beendigung der Entsorgung auf „Hoher See“ in verschiedenen Bereichen ist in erster Linie auf die entsprechenden Initiativen der Bundesregierung zurückzuführen. Die Bundesregierung wird entsprechende Entwürfe im Zusammenhang mit dem o. g. Novellierungsentwurf zum Abfallgesetz vorlegen, der insbesondere auch umfassende Neuregelungen zu den §§ 13 ff. AbfG enthalten wird.

Einzubeziehen ist der auf die 3. Internationale Nordseeschutzkonferenz vom 7./8. März 1990 zurückzuführende Entwurf einer Richtlinie für das Einbringen von Baggergut.

Zur Zeit ist weder eine Erlaubnis zum Einbringen oder Einleiten von Abfällen oder anderen Stoffen erteilt.

Die Bundesregierung sieht es daher weder als notwendig noch zweckmäßig an, den § 13 Abs. 2 AbfG sowie das Hohe-See-Einbringungsgesetz gesondert zu novellieren.

Anlage**zur Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates****Abgeschlossene Maßnahmen nach § 14 AbfG****1. Zielfestlegungen (ZF)**

- 1.1 ZF zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke vom 26. April 1989, Bundesanzeiger 1989, S. 2237, S. 2733
- 1.2 ZF zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter vom 17. Januar 1990, Bundesanzeiger 1990, S. 513

2. Verordnungen (VO)

- 2.1 VO über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2455 f.)
- 2.2 Altölverordnung vom 27. Oktober 1987 (BGBl. I S. 2335)
- 2.3 Verordnung über die Entsorgung gebrauchter halogenierter Lösemittel vom 23. Oktober 1989 (BGBl. I S. 1918)

In Vorbereitung befindliche Maßnahmen nach § 14 AbfG**1. Zielfestlegungen (ZF)**

- 1.1 ZF zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verpackungen, Folien und Anzuchtgefäßen aus Kunststoff aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft
- 1.2 ZF zur Verwertung von Bauschutt, Baustellenabfällen, Bodenaushub und Straßenaufbruch
- 1.3 ZF zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Papier
- 1.4 ZF zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus der Kraftfahrzeugentsorgung

2. Verordnungen (VO)

- 2.1 VO über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung-VerpackVO) — BR-Drucksache 817/90 sowie 236/91
- 2.2 VO über die Vermeidung und Verwertung von Abfällen aus Druckerzeugnissen (Druckerzeugnisverordnung — DruckVO)
- 2.3 VO über die Vermeidung und Verwertung von Abfällen aus der Kraftfahrzeugentsorgung
- 2.4 VO zur Sicherung und zum Aufbau der Mehrwegsysteme im Getränkebereich
- 2.5 VO über die Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen gebrauchter elektrischer oder elektronischer Geräte
- 2.6 VO über die Entsorgung von Bauabfällen
- 2.7 VO über die Entsorgung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgutresten
- 2.8 VO über die Entsorgung gebrauchter Batterien

Technische Anleitungen für Sonderabfälle nach § 14 Abs. 5 AbfG

Ergänzend zur am 1. April 1991 insgesamt in Kraft getretenen Technischen Anleitung „Sonderabfall“ werden z. Z. in weiteren Verwaltungsvorschriften die Anforderungen an die Vermeidung/Verwertung folgender Sonderabfälle/Reststoffe festgelegt:

- Salzschlacken,
- Halogenierte Kohlenwasserstoffe,
- Galvanikschlämme,
- Farb- und Lackschlämme,
- Shredderrückstände.

