

## Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Lennartz, Harald B. Schäfer (Offenburg), Dr. Liesel Hartenstein, Hermann Bachmaier, Friedhelm Julius Beucher, Lieselott Blunck, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Ursula Burchardt, Marion Caspers-Merk, Peter Conradi, Klaus Daubertshäuser, Dr. Marliese Dobberthien, Ludwig Eich, Lothar Fischer (Homburg), Arne Fuhrmann, Monika Ganseforth, Renate Jäger, Volker Jung (Düsseldorf), Susanne Kastner, Siegrun Klemmer, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Ulrike Mehl, Jutta Müller (Völklingen), Michael Müller (Düsseldorf), Jan Oostergetelo, Manfred Reimann, Otto Schily, Dietmar Schütz, Ernst Schwanhold, Hans Georg Wagner, Wolfgang Weiermann, Reinhard Weis (Stendal), Dr. Axel Wernitz

— Drucksache 12/2134 —

### Mülltourismus in Deutschland

In der letzten Zeit haben die nicht mehr ausreichend vorhandenen Entsorgungskapazitäten in manchen Bereichen dazu geführt, daß Abfälle verstärkt über lange Strecken transportiert werden. Besonders bedenklich ist die wegen der durch unterschiedliche Entsorgungsniveaus bedingten niedrigeren Preise verursachte Verbringung von Abfällen aus den alten in die neuen Bundesländer. Obwohl eigentlich Abfälle soweit wie möglich in der Nähe ihres Entstehungsortes entsorgt werden sollten, werden Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbemüll, für deren Transport keine Beförderungsgenehmigung erforderlich ist, und Sonderabfälle – zum Teil unter dem Deckmantel des Wirtschaftsgutes – über längere Strecken transportiert. Berichte häufen sich, daß am Ende des Transports nicht selten eine wenig umweltgerechte und sogar umweltbedrohende Entsorgung steht. In den neuen Bundesländern sind neben den bereits vor der Vereinigung betriebenen „Deponien“ eine Reihe von weiteren Anlagen, insbesondere Verbrennungsanlagen geplant, die neben den dort selbst anfallenden Abfällen auch zusätzliche Abfälle aus den alten Bundesländern aufnehmen können bzw. sollen.

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 23. März 1992 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

### Vorbemerkung

Die im allgemeinen Sprachgebrauch als „Mülltourismus“ bezeichnete grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen ins Ausland widerspricht dem im Abfallgesetz verankerten Grundsatz der Inlandsentsorgung.

Für das Inland fordert das Bundesabfallgesetz eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern auf dem Gebiet der Abfallentsorgung. Die Bundesregierung hält eine solche Zusammenarbeit über die Ländergrenzen hinweg grundsätzlich für wünschenswert. Sie ist allerdings der Auffassung, daß dies jedoch keine „Einbahnstraße“ von West nach Ost sein darf.

Ziel der Abfallwirtschaftspolitik in den neuen, aber auch in den alten Ländern muß es daher sein, eine ausreichende Entsorgungsinfrastruktur auf hohem technischen Niveau für die dort anfallenden Abfälle zu schaffen. Bis die notwendigen Kapazitäten zur Verfügung stehen, werden allerdings noch einige Jahre vergehen. Der Bundesregierung sind weder in den alten noch in den neuen Ländern „Überkapazitäten“ bekannt. Daraus folgt, daß in den neuen Ländern keine Kapazitäten zur Aufnahme von Abfällen aus den westlichen Bundesländern verfügbar wären. Die wenigen höherwertigen Entsorgungsanlagen in den neuen Ländern sollten daher vorrangig zur Entsorgung der in den neuen Ländern anfallenden Abfälle genutzt werden.

1. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über das Ausmaß und insbesondere die Entwicklung des Mülltourismus in Deutschland seit der Vereinigung vor?

Der Bundesregierung liegen offizielle Mitteilungen aus den neuen und alten Ländern über Art und Umfang von Abfallverbringungen nicht vor. Sie konnten in der für die Beantwortung der Anfrage gesetzten kurzen Frist auch nicht beschafft werden.

Hinweisen über mutmaßliche illegale Abfalltransporte geht die Bundesregierung jedoch regelmäßig nach. Hierbei werden die zuständigen Behörden der betroffenen Länder sowie die Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet.

2. Gibt es, da manche Aspekte des Mülltourismus die Formen organisierter Kriminalität angenommen haben, Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes oder ähnlicher Bundeseinrichtungen zu diesen Fragen?

Das Bundeskriminalamt hat zu dieser Frage folgende Antwort übermittelt:

„Nach der Wiedervereinigung im Oktober 1990 sind dem Bundeskriminalamt insgesamt fünf Sachverhalte bekanntgeworden, wonach Sondermüll illegal in die neuen Bundesländer – Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen – geliefert wurde. Erzeuger und Beförderer dieser Sonderabfälle waren Firmen aus Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen.

Bei den Sonderabfällen, die als Wirtschaftsgut falsch deklariert waren, handelte es sich unter anderem um:

- zirka 1 900 Tonnen Erdaushub, verunreinigt mit Methan, Chloriden und Schwermetallen;
- zirka 1 500 bis 2 000 Tonnen Sägespäne-Öl-Gemisch für Heizkraftwerke;
- zirka 1 000 Tonnen Sägespäne, verunreinigt mit Lackrückständen, Lösemitteln und Altöl;
- zirka 270 Tonnen Klärschlamm, verunreinigt mit Mineralölen;
- unbekannte Mengen von Abfällen jeglicher Art, wie zum Beispiel Industrie- und Gewerbeabfälle, Elektrogeräte, Farb- und Lackgemische, Verdünnungen und Härter.

Verschiedene, dem Bundeskriminalamt bekanntgewordene Pressemeldungen über einen ‚Giftmülltourismus‘ in die neuen Bundesländer konnten bisher nicht verifiziert werden.“

3. Reichen die vorhandenen Rechtsgrundlagen sowie die verwaltungsmäßige und polizeiliche Ausstattung aus, um die sich ausbreitende Entsorgungskriminalität effektiv zu bekämpfen?

Die ordnungsrechtlichen Grundlagen des Abfallgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und der Landesabfallgesetze sowie die damit verbundenen Eingriffsmöglichkeiten der Vollzugsbehörden, welche ergänzend auf das Polizei- und Ordnungsrecht zurückgreifen können, reichen aus, um eine den abfallrechtlichen Bestimmungen entsprechende Entsorgung sicherzustellen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß durch die Reststoffbestimmungs-Verordnung vom 3. April 1990 die Länderbehörden auch die Möglichkeit erhalten haben, bei der Verwertung von Reststoffen abfallrechtliche Nachweisverfahren anzuordnen, um Umgehungen des Abfallgesetzes zu erschweren.

Weiterhin erfassen die §§ 326 und 327 des Strafgesetzbuches kriminelle Fälle illegaler Abfallentsorgung, die in den Zuständigkeitsbereich der Strafverfolgungsbehörden fallen. Im Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität ist zur besseren Bekämpfung des sogenannten Abfalltourismus von der Bundesregierung vorgeschlagen worden, illegale grenzüberschreitende Verbringungen von Sonderabfällen künftig mit Kriminalstrafen statt wie derzeit mit Geldbußen zu ahnden. Der Entwurf befindet sich in der parlamentarischen Beratung.

Die Organisation einer effektiven Zusammenarbeit von Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie deren ausreichende personelle und sachliche Ausstattung ist Aufgabe der Länder.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussagen des Greenpeace-Dossiers „Müllkolonie Ostdeutschland“?

Das der Bundesregierung bekannte Greenpeace-Dossier „Müllkolonie Deutschland“ enthält eine Reihe von Vorgängen mit gravierenden Verstößen gegen das deutsche Abfallrecht. Bei den im Greenpeace-Dossier geschilderten Vorgängen handelte es sich in der Regel um straf- bzw. ordnungsrechtlich relevante Tatbestände, in denen zuständige Strafermittlungsbehörden tätig werden.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nach ihrer Auffassung gerade in den neuen Ländern ein besonders dringlicher Bedarf an Neuanlagen, die dem Stand der Technik entsprechen, besteht. Nur so kann sichergestellt werden, daß die derzeit zwangsläufig weiterzunutzenden Altanlagen, die nicht auf den Stand der Technik umgerüstet werden können, baldmöglichst stillgelegt werden.

Die Bundesregierung ist besorgt, daß der erwartete und von den neuen Ländern angestrebte schnelle Aus- und Umbau der Entsorgungsinfrastruktur im Beitrittsgebiet durch Kampagnen, die sich auch gegen Projekte zur Verbesserung der Umweltsituation richten, weiter verzögert wird. Sie weist darauf hin, daß nicht zuletzt deshalb die dringend erforderliche Standortsuche für und die Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen, die dem Stand der Technik entsprechen, in den neuen Ländern nur schleppend vorankommt. Das gleiche gilt auch für Anlagen zur Verwertung von Reststoffen. Der Auf- und Ausbau der Entsorgungsinfrastruktur in den neuen Ländern muß nach Auffassung der Bundesregierung gleichgewichtig neben anderen Infrastrukturmaßnahmen stehen. Eine gesicherte Entsorgung ist eine wichtige Voraussetzung für die Ansiedlung neuer Betriebe und den Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern.

5. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, daß es sich bei der Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen, wie z. B. Filterstäuben aus Abfallverbrennungsanlagen, Batterien und asbesthaltigen Abfällen, auf Deponien ohne Basisabdichtung um keine ordnungsgemäße Entsorgung im Sinne des Abfallgesetzes handelt?

Die Bundesregierung stimmt dieser Auffassung zu. Sie hat deshalb mit der am 1. April 1991 in Kraft getretenen TA Sonderabfall den Stand der Technik bei der Entsorgung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen festgelegt.

Danach müssen Deponien über eine Basisabdichtung verfügen. Eine gegebenenfalls notwendige Nachrüstung bei bestehenden Deponien bedarf sorgfältiger Planung. Deshalb sind in der TA Sonderabfall für bestehende Deponien, die nicht dem dort festgelegten Stand der Technik für Neuanlagen entsprechen, Übergangsvorschriften enthalten. Nach diesen Übergangsvorschriften sollen die zuständigen Behörden nachträglich anordnen, daß ein Nachrüstprogramm aufzustellen ist und daß innerhalb eines Jahres nach Anordnung vollständige und prüffähige Pläne vorzulegen sind, die dann die Grundlage für die zu treffenden Entscheidungen bilden.

Um die geordnete Entsorgung der zur Zeit anfallenden besonders überwachungsbedürftigen Abfälle sicherzustellen, müssen – insbesondere auf dem Gebiet der neuen Länder – bestehende, zugelassene Abfalldeponien weiterbetrieben werden, bis neue nach dem Stand der Technik errichtete Anlagen zur Verfügung stehen bzw. erforderliche Nachrüstungen der Anlagen durchgeführt sind.

6. Mit welchen Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung gegen derartige unsachgemäße Entsorgungspraktiken vorzugehen?

Siehe Beantwortung zu Frage 5. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die für den Vollzug des Bundesrechts zuständigen Länder auf die Einhaltung der Pflichten für eine ordnungsgemäße Entsorgung im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes Sorge tragen.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Transport von Hausmüll und hausmüllähnlichem Gewerbemüll unter bestimmten Bedingungen genehmigungspflichtig zu machen?  
Wenn ja, unter welchen Bedingungen, und wann?

§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Abfallgesetzes stellt die kommunalen Gebietskörperschaften zunächst von der Einsammlungs- und Beförderungsgenehmigung frei. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die kommunalen Gebietskörperschaften die Entsorgung des sog. „Hausmülls“ in ihrem Hoheitsbereich sicherstellen, eine präventive Überwachung mittels der Einsammlungs- und Beförderungsgenehmigung aufgrund der öffentlich-rechtlichen Struktur der Gebietskörperschaften entbehrlich erscheint und im übrigen die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften – insbesondere die Erfüllung der Entsorgungspflichten – letztlich über die Kommunalaufsicht gewährleistet wird.

Nachdem nunmehr zunehmend die Gebietskörperschaften die „Eigenentsorgung“ ihrer Abfälle nicht mehr sicherstellen können und damit teilweise sogar auf Entsorgungsanlagen im Ausland angewiesen sind, gewinnt die Frage an Bedeutung, ob die o. g. Freistellung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Sinn und Zweck auch hinsichtlich überregionaler Transporte gilt, die Grenzen des jeweiligen Landkreises oder der kreisfreien Stadt also überschritten werden.

Führende Kommentatoren zum Abfallgesetz verneinen diese Frage, so z. B. Hösel/von Lersner: „Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind nur insofern von der Genehmigungspflicht freigestellt, als sie Abfälle im Rahmen ihrer Entsorgungspflicht nach § 3 Abs. 1 einsammeln oder befördern, also dann nicht, wenn sie außerhalb ihres Gebietes Abfälle einsammeln oder befördern, es sei denn sie tun dies im Auftrag der dort entsorgungspflichtigen Körperschaft“ (Hösel/von Lersner, Randnummer 13 zu § 12). So im Ergebnis auch Kunig/Schwermer/Versteyl: „Die Genehmigungsfreiheit der Körperschaft endet allerdings an der jeweiligen poli-

tisch-geographischen Grenze, z. B. des Landkreises oder der kreisfreien Stadt. Das städtische Müllfahrzeug, das für einen überregionalen Transport eingesetzt werden soll, braucht dafür ebenfalls eine Genehmigung“ (Kunig/Schwermer/Versteyl, Randnummer 9 zu § 12).

Die Bundesregierung schließt sich dieser Auffassung an und wird im Rahmen der Novelle zum Abfallgesetz die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Klarstellung prüfen.

Die Länder haben bereits gegenwärtig die Möglichkeit, mittels der Entsorgungsplanung nach § 6 AbfG – insbesondere durch die Festlegung von Standorten und Einzugsbereichen – die Abfallströme ihrer Gebietskörperschaften auch ohne Einsammlungs- und Beförderungsgenehmigung zu steuern. Auf die Kommunalaufsicht wurde bereits oben hingewiesen.

8. Welche anderen Möglichkeiten bestehen, Ferntransporte von Siedlungsabfällen zu kontrollieren bzw. zu unterbinden?

Siehe Antwort auf Frage 7.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die mit modernen, technisch anspruchsvollen Entsorgungsanlagen verbundenen Kosten großräumige Lösungen erfordern. Dies gilt auch für die Entsorgung von Siedlungsabfällen. Der prinzipiell richtige Grundsatz der Nähe, der auch zur Verbesserung der Akzeptanz für Anlagen beiträgt, ist insoweit zu relativieren. Dies gilt für eine gewisse Übergangszeit ganz besonders in den neuen Ländern, wo nur eine begrenzte Anzahl von Anlagen zur ordnungsgemäßen Entsorgung von Siedlungsabfällen zur Verfügung steht.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die unsachgemäße Entsorgung von Sonderabfällen unter dem Deckmantel des Wirtschaftsgutes?

Die „Beseitigung“ von als „Wirtschaftsgut“ deklarierten Abfällen stellt einen Verstoß gegen die Vorschriften des Abfallgesetzes dar und ist zumindest als Ordnungswidrigkeit, bei Sonderabfällen sogar als Straftat zu ahnden.

10. Denkt die Bundesregierung daran, die bisher in der Bundesrepublik Deutschland übliche Differenzierung zwischen Abfällen und Reststoffen entsprechend den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes und den Inhalten der Baseler Konvention aufzuheben?  
Wenn ja, wann?

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Zuge der bevorstehenden Novellierung des Abfallgesetzes auch die Frage der Abgrenzung von Reststoffen zu Abfällen im Hinblick auf die Überwachung grundsätzlich zu überprüfen.

Für den Anwendungsbereich des Baseler Übereinkommens (UNEP-Konvention zur Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle) und für den grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wird bereits der Entwurf eines Vertragsgesetzes, den die Bundesregierung bis April dieses Jahres vorlegen wird, eine Überwachung der Reststofftransporte beinhalten.

Der Bundesregierung ist eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die eine prinzipielle Aufhebung der Differenzierung zwischen Abfällen und Reststoffen fordert, nicht bekannt.

