

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerhard Reddemann, Robert Antretter
und weiterer Abgeordneter
— Drucksache 12/6502 —**

Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat in ihrer Empfehlung 1225 (1993) zur Abfallbewirtschaftung u. a. die Prioritäten in der Reihenfolge Vermeidung – Verwertung – Entsorgung festgelegt und hierbei ausdrücklich der Abfallverringerung absoluten Vorrang eingeräumt. Diese Zielvorstellungen enthält auch die dem Deutschen Bundestag zugeleitete Abfallnovelle der Bundesregierung (Entwurf für ein Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz).

1. Inwieweit hält sie eine Beschleunigung der Umsetzung der ordnungspolitischen Zielvorstellungen der Abfallnovelle durch marktwirtschaftliche Anreize für möglich, ohne dadurch die vorgesehene Eigenverantwortung der Verursacher zu schmälern?

Die Bundesregierung hat mit dem vorgelegten Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz einen gesetzlichen Rahmen vorgelegt, von dessen Verabschiedung sie sich eine Trendwende bei der Lösung der Probleme erwartet. Dabei hat sie ordnungsrechtliche und marktwirtschaftliche Instrumente verknüpft. Während zur Sicherung der umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen entsprechend der gegenwärtigen Rechtslage das Ordnungsrecht auch weiterhin gelten soll, ist die Regulationsintensität im Bereich der Vermeidung von Rückständen sowie der Verwertung von Sekundärrohstoffen, also dem eigentlichen Bereich der Kreislaufwirtschaft, deutlich zurückgenommen und der Handlungsspielraum der Wirtschaft erweitert.

Gerade im Bereich der Abfallvermeidung wird der Kernbereich wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit berührt. Statt ordnungsrechtlicher Detailregelungen, die angesichts der Produktionsvielfalt

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 26. Januar 1994 übermittelt.

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

ohnehin zu kurz greifen würden, legen Zielvorgaben und indirekt wirkende Vermeidungspflichten, den gesetzlichen Rahmen für eine am Verursacherprinzip orientierte Abfallvermeidung fest. Hier sollen vor allem durch Rücknahmepflichten die erforderlichen Anreize geschaffen werden, um die Eigeninitiative der Wirtschaft für eine Innovation in Richtung Abfallvermeidung zu stärken.

Im übrigen ergeben sich marktwirtschaftliche Anreize auch aus dem Kostendruck, der den Erzeugern und Besitzern von Rückständen durch die Erfüllung der Verwertungs- und Entsorgungspflichten entsteht. Der Wettbewerb und seine innovative Dynamik werden dafür sorgen, daß die Marktbeteiligten selbst effiziente Wege zur Vermeidung und Verwertung sowie zur umweltgerechten Entsorgung von noch verbleibenden Abfällen finden.

Die Bundesregierung wird den Einsatz weiterer marktwirtschaftlicher Instrumente besonders mit Blick auf die Ausfüllung der vom Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu schaffenden Verordnungsermächtigungen prüfen. Zugleich wird sie entsprechend der im „Standortbericht“ formulierten Zielsetzung darauf hinwirken, daß in diesem Bereich auch das Ordnungsrecht im Sinne von mehr Effektivität und Effizienz weiterentwickelt wird.

2. Wie beurteilt sie die anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag zur o. g. Abfallnovelle geäußerten Bedenken der Bundesländer, wonach insbesondere die Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen, für die weder ausreichend geschultes Personal noch die Verwaltungsstruktur zur Verfügung stehe, zu umfangreich seien und mit erheblichen Mehrkosten gerechnet werden müsse?

Die in der Frage angesprochenen Bedenken der Bundesländer hinsichtlich einer Überforderung der Verwaltungsstruktur und einer Erhöhung der Verwaltungskosten haben vor allem in der Stellungnahme des Bundesrates – Drucksache 12/5672 – Anlage 2, A Nr. 6 und 7 ihren Niederschlag gefunden. Der Bundesrat befürchtet, daß die Regelungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes unausweichlich zu vorprogrammierten und unübersehbaren Vollzugsdefiziten führen würden. Er fordert, daß ein neues Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Verwaltung der Länder – bei im Prinzip gleicher Stellenzahl – in die Lage versetzen müsse, Fehlentwicklungen verhindern zu können.

In ihrer Gegenäußerung (Drucksache 12/5672 Anlage 3 zu Nr. 6 und 7) hat die Bundesregierung hervorgehoben, daß erweiterte Aufgaben der Behörden bereits aufgrund der geltenden EG-Abfallrahmenrichtlinie nicht zu vermeiden sind. Diese geht von einem erweiterten Abfallbegriff aus, der im Gegensatz zum bisherigen nationalen Recht auch alle Rückstände aus der Produktion und Konsum, insbesondere auch verwertbare Rückstände, in den Anwendungsbereich des Abfallrechts einbezieht. Der hierdurch erweiterte Kreis der Verpflichteten und die Reichweite der Pflichten insgesamt führen daher zwingend auch zu vermehrten Kontrollaufgaben der Verwaltung.

Um den Bedenken der Länder gleichwohl Rechnung zu tragen, war auf deren Wunsch eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe mit dem

Auftrag eingesetzt worden, streitige Punkte zu analysieren und ggf. Konsensmöglichkeiten aufzuzeigen. Zu den diskutierten Themen zählte auch die „Überwachung und Kontrolle“ von Produktions- und Entsorgungsstrukturen unter Einbeziehung der bestehenden internationalen Regelungen. Insbesondere Aspekte wie die Auswirkungen des europäischen Abfallbegriffes, der weiteren Entwicklung des europäischen Abfallverzeichnisses und des Verzeichnisses der gefährlichen Abfälle sowie die Vorgaben der Verbringungsverordnung mußten in ihrer Tragweite beurteilt werden.

Im Ergebnis haben die beteiligten Vertreter der Länder festgestellt:

- Gegenüber den vorhandenen und im Gesetzesentwurf nur modifizierten Instrumenten zur Überwachung und Kontrolle können keine grundlegend neu- oder andersartigen Möglichkeiten aufgezeigt werden, ohne daß dem Vollzug wesentliche Informationen verlorengehen.
- Bei einer Ausdehnung des Überwachungs- und Kontrollaufwandes auf Abfälle zur Verwertung i. S. d. EG-Abfallrahmenrichtlinie werde es zu einer erheblichen Mehrbelastung der Behörden kommen.
- Unter Berücksichtigung bestimmter Verwaltungsvereinfachungen, die in untergesetzlichen Normen festzulegen sind, sollte für „besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung“ grundsätzlich das gleiche Überwachungs- und Kontrollsystem wie für „besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Beseitigung“ gelten. Die bestehenden Kataloge der Abfall- und Reststoffbestimmungsverordnung sollten zu einem stoffspezifischen Katalog zusammengezogen werden, der jedoch auf die als besonders kritisch angesehenen Stoffe zu reduzieren ist. Für diesen reduzierten Katalog sollen dann die modifizierten Nachweis- und Überwachungsinstrumente (Entsorgungsnachweis, Begleitschein, Transportgenehmigung) unabhängig davon gelten, ob die Stoffe einer Verwertung oder einer Beseitigung zugeführt werden.
- Das bestehende System der behördlichen Überwachung und Kontrolle sollte beibehalten werden. Bei Nutzung aller Möglichkeiten des Datenträgersystems „ARSYS“ können die Überwachung „vor Ort“ sowie Maßnahmen der Vermeidung, Verwertung und Entsorgung zielgerichtet gesteuert und auf überwachungsbedürftige Tatbestände („schwarze Schafe“) konzentriert werden. Das System sei ausreichend effizient.
- Unter Berücksichtigung einer Reihe von Vereinfachungen, die in der Summe durch Entlastungen bei routinemäßigen Vorgängen erhebliche Vollzugserleichterungen brächten und die zuständigen Behörden in die Lage versetzten, ihre wesentlichen Aufgaben wahrzunehmen (Deregulierung), würde der aufgezeigte Mehraufwand kompensiert werden können. Die Vereinfachungen wären nicht in die Gesetzesnovelle zu inkorporieren.

Die Bundesregierung sieht sich daher in ihrer Auffassung bestätigt (Gesetzesentwurf, Drucksache 12/5672, D. Kosten), daß den

Ländern im Vergleich zu den nach dem bisherigen Abfallgesetz von 1986 erforderlichen Vollzug kein Mehraufwand entsteht, wenn sie von den durch den Entwurf des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gegebenen Möglichkeiten zur Vereinfachung im Bereich der Planung, Überwachung und Anlagenzulassung Gebrauch machen.

3. Wie ist der Stand der Arbeiten im Ministerkomitee des Europarates für ein Zusatzprotokoll zur Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, und welche Haltung nimmt die Bundesregierung hierzu ein?

In seiner Sitzung vom 18. bis 22. Oktober 1993 hat sich das Komitee der Ministerbeauftragten des Europarates mit dem Entwurf eines Zusatzprotokolls zum europäischen Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften befaßt und beschlossen, ihn zur abschließenden Behandlung an den Lenkungsausschuß für kommunale und regionale Gebietskörperschaften (CDLR) zurückzuverweisen. Der Lenkungsausschuß beabsichtigt den Entwurf im April 1994 den Ministerbeauftragten erneut zuzuleiten.

Die Bundesregierung prüft zur Zeit, ob durch das Zusatzprotokoll möglicherweise Kompetenzen kommunaler Gebietskörperschaften begründet werden, die mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen sind; dies ist auch die Sorge einzelner Länder. Einige Mitgliedstaaten des Europarates hatten für ihre Verfassungen gleichartige Befürchtungen geäußert.

4. Was sind die Gründe für die ablehnende Haltung der Bundesregierung im Hinblick auf das am 21. Juni 1993 zur Unterzeichnung ausgelegte Übereinkommen des Europarates über die Haftung für durch umweltgefährdende Aktivitäten entstandene Schäden?

Aus Sicht der Bundesregierung bestehen schwerwiegende Bedenken gegen das Übereinkommen vom 21. Juni 1993 über die zivilrechtliche Haftung von Schäden, die aus umweltgefährlicher Tätigkeit herrühren.

Ganz wesentlich ergeben sich diese Bedenken aus der weiten, generalklauselartigen Definition des Begriffs „gefährliche Tätigkeit“, die kaum kalkulierbare, letztlich nicht versicherbare Haftungsrisiken und erhebliche Rechtsunsicherheiten schafft. Auch die Schadensdefinition und das Fehlen von Haftungshöchstgrenzen werfen erhebliche Probleme auf. Zudem können durch die weitgehend anwenderbezogene Gefährdungshaftung Haftungsrisiken unangemessen verteilt werden. Letztlich ist auch nicht zu sehen, wie diese Generalklauseln einheitlich ausgelegt werden können, so daß sehr fraglich ist, ob mit dem Übereinkommen eine rechtliche Harmonisierung erreicht werden kann.

Die Bundesregierung hat sich daher nicht nur aus Gründen der fehlenden Kompatibilität der Konvention mit dem deutschen Recht, sondern auch aus den genannten inhaltlichen Gründen entschlossen, das Übereinkommen nicht zu zeichnen.