

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen

— Drucksachen 12/5672, 12/7240, 12/7284 —

hier: Zustimmungsversagung gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 669. Sitzung am 20. Mai 1994 beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 15. April 1994 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht zuzustimmen.

Begründung

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. Mai 1993 zum Entwurf der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen darauf hingewiesen, daß dieser Entwurf erheblicher Änderungen bedürfe und nur nach Berücksichtigung einer Reihe von Punkten zustimmungsfähig werde. Der Bundesrat hatte den vorgelegten Gesetzentwurf vor allem kritisiert, weil er in zentralen Punkten den heutigen Anforderungen moderner Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung nicht gerecht wurde und seine Position mit über 80 konkreten Änderungsvorschlägen verdeutlicht.

Der Deutsche Bundestag hat eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs vorgenommen und damit deutlich gemacht, daß auch aus seiner Sicht der Regierungsentwurf unzureichend war.

Die Kritikpunkte des Bundesrates sind in wesentlichen Teilen aber nicht ausgeräumt worden.

1. Der Abfallbegriff (§ 2 Abs. 1) entspricht formell nicht dem Recht der Europäischen Union. Mit den vorgesehenen Begrifflichkeiten „Rückstand, Se-

kundärrohstoff und Abfall“ und den nahezu wörtlich übernommenen Anhängen der EG-Abfallrichtlinie wird zwar materiell dem EU-Recht Genüge getan, die Regelung würde jedoch zu einer weiteren Begriffsverwirrung führen. Auslegungsschwierigkeiten dürften die mit dem Gesetzesvollzug befaßten Behörden noch weiter belasten. Das Problem der Umdeklarierung von Abfall zu Wirtschaftsgut nach geltendem Recht würde unter den Begriffen Abfall/Sekundärrohstoff fortgeschrieben.

Bei Abfall- (bzw. „Rückstands-“)exporten müßte neben dem Text der (unmittelbar geltenden) EG-Abfallverbringungsverordnung jeweils das Bundesgesetz mit seinen Entsprechungsregeln herangezogen werden. Hinzu kommt, daß im EU-Recht die gewählten Begrifflichkeiten — mit anderem Sinngehalt — zum Teil bereits vorkommen. Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe b Unterbuchstabe i der EG-Richtlinie Abfälle spricht von „Verwertungsvorgängen im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen“ und Anhang II B der Richtlinie ordnet den Verwertungsverfahren die „Verwendung von Rückständen, die bei einem ... (anderen Verwertungs-)Verfahren gewonnen werden“, zu.

Dieser Mangel in den Begrifflichkeiten zieht sich durch das gesamte Gesetz.

2. Es fehlt an einer klaren Zielhierarchie im Gesetz. Beispielsweise legen die vorgesehenen Regelungen zur Abstufung bzw. Gleichwertigkeit der

stofflichen und energetischen Verwertung in § 6 fest, unter welchen Voraussetzungen von einer „gleichwertigen Umweltverträglichkeit“ der Verwertungsarten auszugehen ist. Hierbei wird u. a. auf einen „Heizwert der Sekundärrohstoffe ohne Vermischung mit anderen Rückständen von 11 000 kJ/kg“ sowie auf einen „Feuerungswirkungsgrad von mindestens 75 %“ abgestellt.

- Die Gründe, die zu der vorgesehenen Festlegung des Mindestheizwerts geführt haben, sind nicht nachvollziehbar. Die gegenwärtig in Sonderabfallverbrennungsanlagen zum Einsatz gelangenden nicht verwertbaren Abfälle, die mit organischen Schadstoffen hoch belastet sind, weisen deutlich höhere Heizwerte als 11 000 kJ/kg auf.
- Der „Feuerungswirkungsgrad“ ist kein technisch exakt definierter Begriff. Soweit der „feuerungstechnische“ bzw. „Kesselwirkungsgrad“ gemeint sein sollte, wird dieser Wert bereits jetzt von allen Müllverbrennungsanlagen erreicht.

Eine Überwachung und Überprüfung des Vorliegens entsprechender Voraussetzungen dürfte zumindest einen erheblichen Aufwand für den Vollzug bedeuten, soweit eine Kontrolle überhaupt möglich ist. Es ist außerdem abzusehen, daß künftig versucht wird, Abfallverbrennungsanlagen in „Anlagen zur thermischen Verwertung“ umzudeklariert; ein solcher Verschleierungsversuch dürfte die bereits heute bestehenden Akzeptanzprobleme gegenüber Abfallentsorgungsanlagen allerdings eher verschärfen.

Folge einer solchen Regelung könnte letztlich auch der Bau zusätzlicher Verbrennungsanlagen „zur thermischen Verwertung von Sekundärrohstoffen aus Kunststoffen“ sein, was indirekt die Verbraucherpreise in die Höhe treiben dürfte. Überdies besteht Anlaß zu der Annahme, daß bei Einführung einer solchen Regelung eine stoffliche Verwertung von Altöl oder Lösemittelrückständen praktisch nicht mehr in Betracht kommt, so daß einem ganzen Wirtschaftszweig die Existenzgrundlage entzogen würde.

3. Die in den §§ 17, 18 vorgeschlagene Übertragung von Entsorgungspflichten auf Kammern, Verbände und private Entsorger (Verbandslösung) lehnt der Bundesrat weiterhin ab.

Warum eine solche Regelung eingeführt werden soll, obwohl nach § 16 Abs. 2 die Einschaltung von privaten Beliehenden in Aufgaben der Abfallentsorgung vorgesehen ist, ist kaum nachvollziehbar. Darüber hinaus bestehen grundsätzliche Zweifel, ob die Verbandslösung wirklich geeignet ist, eine ordnungsgemäße Verwertung und Entsorgung von Abfällen zu gewährleisten. Es ist zu befürchten, daß private Entsorgungsträger z. B. nur Teilgebiete eines Entsorgungsgebietes einer entsorgungspflichtigen Körperschaft abdecken oder sich lediglich der Entsorgung von profitablen Reststoffen widmen (Rosinenlösung). Daraus ergäbe sich für die entsorgungspflichtigen Körper-

schaften, die die Entsorgung insgesamt sicherstellen müssen, eine erhebliche Planungsunsicherheit, die beinahe zwangsläufig zu Doppelplanungen und Doppelkapazitäten führen dürfte. Die in § 17 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 vorgesehene Übereinstimmung mit den Abfallwirtschaftsplänen dürfte im praktischen Vollzug angesichts der bekannten Probleme bei einer Aufstellung solcher Pläne kaum Abhilfe schaffen können.

Es ist zu befürchten, daß die Planungsunsicherheit für die entsorgungspflichtigen Körperschaften dort zu einem weiteren Kostenanstieg führt und die durch eine Pflichtenübertragung erheblich erschwerte Überwachung der Abfallströme gesteigerten Verwaltungsaufwand erforderlich macht.

Im übrigen ist völlig ungeklärt, welche kartellrechtlichen Auswirkungen sich durch die Verbandslösung angesichts der bekannten Monopolisierungstendenzen in der Entsorgungswirtschaft ergeben.

4. Die Regelungen zu den Abfallwirtschaftskonzepten und -bilanzen (§§ 19 und 20) sind so unsystematisch, unübersichtlich und kompliziert, daß sie in der Praxis kaum vollziehbar sein dürften.

a) Nahezu alle Landesabfallgesetze enthalten schon seit längerem eigene Regelungen zu kommunalen Abfallwirtschaftskonzepten, die auf die landesspezifischen Bedürfnisse des jeweiligen abfallrechtlichen Vollzugs abgestimmt sind. Bundesrechtlicher Regelungen hierzu bedarf es nicht.

b) Die Pflicht zur Erstellung von Konzepten und Bilanzen für die Betriebe wird an deren Genehmigungsbedürftigkeit nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz geknüpft. Dies ist schon vom Ansatz her verfehlt, da diese Genehmigungsbedürftigkeit dadurch ausgelöst wird, daß die Anlage geeignet ist, in besonderem Maße schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, und nicht weil in diesen Anlagen in erheblichem Umfang Abfälle anfallen.

Es ist die Möglichkeit vorgesehen, die Konzept- und Bilanzpflicht auch auf bestimmte nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auszudehnen. Diese Anlagen müßten

— durch noch zu schaffende Rechtsverordnung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (vgl. Artikel 2 Nr. 3: Ergänzung des § 22 Abs. 1 BImSchG) den Reststoffpflichten des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG unterworfen werden und

— in einer weiteren Rechtsverordnung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (vgl. § 19 Abs. 4) näher bezeichnet werden.

Ein solcher Regelungswirrwarr dürfte die Normadressaten weitgehend überfordern.

5. Das Gesetz läßt jeglichen Deregulierungsansatz vermissen. Insbesondere die Forderung des Bun-

desrates nach der Einführung von Gütesiegeln für Entsorgungsfachbetriebe, die u. a. einen Verzicht auf die abfallrechtliche Transportgenehmigung erlauben und darüber hinaus auch sicherstellen würde, daß mittelfristig nur noch zuverlässige Fachbetriebe im Entsorgungsbereich tätig werden könnten, findet keinen Niederschlag. Die Begründung in der Gegenäußerung der Bundesregierung, gegen eine solche Regelung spreche die grundgesetzlich garantierte Freiheit der Berufsausübung (Artikel 12 GG) und das Prinzip des freien Austauschs von Dienstleistungen im Binnenmarkt der Europäischen Union, überzeugt angesichts höchststrichterlich abgesicherter Berufszugangsbeschränkungen in anderen Berufszweigen nicht.

6. Das Gesetz enthält keine klaren Regelungen zur Produktverantwortung, sondern beschränkt sich in den §§ 22 und 23 wie schon das geltende Recht auf die Möglichkeit der Festlegung von Verboten, Beschränkungen und Kennzeichnungen im Verordnungsweg. Die Regelungen enthalten keinerlei Anreize zur Stärkung der Eigenverantwortung der Produkthersteller und rechtfertigen mangels eines neuen Ansatzes keine Gesetzesnovelle.

7. Im Verhältnis zwischen Bundes-Immissionschutzgesetz und Abfallgesetz ist vor allen Dingen das drängende Problem der Anwendbarkeit der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall bei Entsorgungsanlagen, die nach dem BImSchG zu genehmigen sind, nicht geklärt. Hinsichtlich der Fragen der Berücksichtigung dieser Regelwerke im Genehmigungsverfahren und bei nachträglichen Anordnungen werden die Vollzugsbehörden auch weiterhin mit der zeitaufwendigen Klärung schwieriger Rechtsfragen allein gelassen.

Die vom Bundesrat geforderte Pflicht zur Sicherheitsleistung für nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz zu genehmigende Abfallentsorgungsanlagen ist nicht aufgenommen worden. Nach Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ist die Forderung einer solchen Sicherheitsleistung, die in das behördliche Ermessen gestellt ist, nur noch für Deponien möglich. Dies ist aufgrund des hohen Risikopotentials bestimmter Behandlungsanlagen und Abfallzwischenlager nicht sachgerecht. Überdies stehen die vollziehenden Behörden aufgrund der jetzt geltenden neuen Rechtslage vor der Frage, ob und inwieweit bei noch nach altem Recht zugelassenen Anlagen zum Behandeln und Lagern von Abfällen die Sicherheit zurückzuerstatten ist.

8. Eine Vorschrift, nach der der Deutsche Bundestag bei Erlass von bestimmten Rechtsverordnungen zu beteiligen ist (§ 57), erscheint verfassungsrechtlich bedenklich und ist kaum zielführend. Es fehlt zum einen eine Regelung für die Fälle, in denen sich Bundesrat und Deutscher Bundestag nicht einigen können, vor allem aber ein Initiativrecht für Deutscher Bundestag und Bundesrat, wenn die Bundesregierung, wie in der Vergangenheit häufig, untätig bleibt.

9. Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz sind die Anlagen zum Lagern und Behandeln von Abfällen in die 4. BImSchV aufgenommen worden. Die Anwendung und Auslegung der entsprechenden Regelungen, die seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend beraten werden konnten, bereiten zur Zeit dem Vollzug erhebliche Schwierigkeiten. Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, der lediglich auf eine redaktionelle Anpassung hinausläuft, wird den Bedürfnissen der Praxis in keiner Weise gerecht.

10. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung gefordert, die Sonderregelungen für den Bergbau auf solche Abfälle einzuschränken, die unmittelbar und üblicherweise bei bergbaulichen Tätigkeiten anfallen. Eine darüber hinausgehende Ausnahmeregelung ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

11. Die vorgesehenen Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft in der Landwirtschaft (§ 8) greifen aus folgenden Gründen in wesentlichen Punkten zu kurz:

- es werden lediglich die Landwirtschaft, nicht aber wichtige weitere Anwendungsbereiche wie z. B. der Landschaftsbau angesprochen;
- es können lediglich Anforderungen an die Verwendung von „Sekundärrohstoffdünger“ nicht jedoch an andere Stoffe z. B. Bodenhilfsstoffe und Kultursubstrate gestellt werden;
- es fehlen Vorgaben und Möglichkeiten zum Ausschluß bestimmter Ausgangsstoffe wie z. B. Industrieklärschlamm;
- im Düngemittelrecht (Artikel 7) fehlen die Komposte in der Aufzählung der Sekundärrohstoffdünger; Vermischungsverbote sind dort nur unzureichend geregelt.

12. Die vom Deutschen Bundestag neu in Artikel 7 aufgenommenen Regelungen im Düngemittelgesetz zur Einrichtung eines Entschädigungsfonds, der die durch landbauliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie Folgeschäden ersetzen soll, erscheinen wenig ausgereift. Die Beiträge zu diesem Fonds sollen von allen „Herstellern von Klärschlämmen“ geleistet werden, soweit sie den Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung abgeben. Die finanzielle Ausstattung des Fonds soll bis zu 250 Mio. DM betragen mit der Möglichkeit, durch Verordnung weitergehende Nachschulpflichten vorzusehen. Es ist abzusehen, daß sich dadurch die kommunalen Abwasserbeseitigungsgebühren weiter erhöhen werden. Darüber hinaus erscheint eine Thesaurierung von Geldmitteln in der vorgesehenen Größenordnung wenig sinnvoll, da an einem Schadenregulierungsbedarf in der genannten Höhe ganz erhebliche Zweifel bestehen dürften. Eine Einschulpflicht der Betroffenen wäre insoweit auf jeden Fall vorzugswürdig.

13. Die mit dem Vollzug des Gesetzes verbundenen zusätzlichen Kosten sind weder geprüft noch dargestellt worden und deshalb für die Länder unkalkulierbar.

Nach wie vor ist auch das jetzt vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz fachlich so unzu-

länglich, daß es notwendig ist, es einer weiteren gründlichen Überarbeitung zu unterziehen und es sich verbietet, ihm zuzustimmen. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses kommt in diesem Fall nicht in Betracht, da es in einem solchen Verfahren ausgeschlossen ist, die zahlreichen fachlichen Mängel des Gesetzes auch nur annähernd zu bereinigen.