

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach),
Steffen Kampeter, Dr. Renate Hellwig, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Hermann
Otto Solms und der Fraktion der F.D.P.**

— Drucksache 13/8235 —

Vollzug des neuen Abfallrechts in Deutschland

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und dem Abfallverbringungsgesetz wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Abfallwirtschaft in Anpassung an das Recht der EU neu definiert. Diese Änderungen, aber auch der Rückgang der Abfallmengen und der Ausbau der Kreislaufwirtschaft erfordern Umstellungen bei Unternehmen, Entsorgungswirtschaft, Kommunen und Landesbehörden. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, daß Kommunen und Landesbehörden den durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz gewollten Ausbau der Abfallverwertung, die Schaffung von mehr Freiraum für die private Entsorgungswirtschaft und Entlastungen bei der Überwachungsbürokratie unterlaufen. Klagen über nicht ausgelastete Hausmüllverbrennungsanlagen, Dumpingpreise für Deponien, Ausdehnung der kommunalen Abfallwirtschaft in den Verwertungsmarkt und in die Entsorgung betrieblicher Abfälle sind bekannt. Ebenso werden zu weit in den Produktionsprozeß hineinreichende Überwachungsmaßnahmen der Länder kritisiert, die sich auf einen von der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) vorgelegten Bericht zur Definition von Abfällen stützen. Die von einigen Landesumweltministerien genährten Spekulationen über eine Änderung der TA Siedlungsabfall oder über mögliche Ausnahmegenehmigungen für die Deponierung unbehandelter Siedlungsabfälle über das Jahr 2005 hinaus verzögern Investitionsentscheidungen der Kommunen und Entsorgungswirtschaft.

Vorbemerkung

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) wurde die Grundlage für ein nachhaltiges Wirtschaften zur Schonung natürlicher Ressourcen geschaffen.

Wirtschaft und private Verbraucher sind aufgefordert, bereits bei ihren Entscheidungen über Produktion und Konsum die Frage zu

klären, was mit den anfallenden Abfällen zu geschehen hat. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, werden die vorrangigen Pflichten zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen in konsequenter Umsetzung des Verursacherprinzips den Abfallerzeugern und -besitzern auferlegt. Diese Verantwortung wird „nach vorne“ verlagert, um den Anforderungen des Gesetzes im Sinne des Vorsorgeprinzips bereits beim „Entstehen der Abfälle“ Geltung zu verschaffen.

Demgegenüber werden die Aufgaben der öffentlichen Abfallentsorgung im wesentlichen auf die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen sowie auf die Beseitigung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen beschränkt.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß insbesondere mit der Beibehaltung der öffentlichen Abfallbeseitigung nach dem Prinzip der Daseinsvorsorge einerseits und der Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft in Eigenverantwortung der Wirtschaft andererseits auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor neue Herausforderungen gestellt werden. Dies gilt insbesondere für eine Übergangszeit durch die sich verändernden Abfallströme. Die anstehenden Probleme können nach Auffassung der Bundesregierung jedoch durch eine stärkere, überregionale Planung der Länder und Kommunen bewältigt werden. Zudem schließt das KrW-/AbfG eine Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern mit der Privatwirtschaft – z. B. zur Nutzung freier Anlagenkapazitäten – nicht aus. Auch können sich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger an Entsorgungsverbänden der Privatwirtschaft beteiligen (§ 17 KrW-/AbfG). Nach Auffassung der Bundesregierung wird es daher auf der Grundlage des KrW-/AbfG letztlich zu einer „fairen Arbeitsteilung“ zwischen öffentlicher und privater Entsorgung kommen.

Die Bundesregierung beobachtet allerdings mit Sorge sich teilweise abzeichnende Tendenzen, die Weichenstellung des Gesetzes für einen nachhaltigen Strukturwandel durch eine nicht dem Wortlaut und dem Zweck entsprechende Auslegung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durch die Länder nachträglich wieder in Frage zu stellen und zu unterlaufen.

Eine bedenkliche Entwicklung ist darüber hinaus in der Mißachtung geltender Umweltschutzanforderungen im Vollzug durch Länderbehörden zu beobachten.

Mit der TA Siedlungsabfall wurden bereits 1993 die Maßstäbe für eine umweltverträgliche Siedlungsabfallentsorgung vorgegeben. Die Bundesregierung entsprach damit der Forderung des Deutschen Bundestages, im Abfallgesetz von 1986 nach einheitlichen Anforderungen an die Entsorgung von Abfällen nach dem Stand der Technik, um eine umweltverträgliche Abfallentsorgung zu gewährleisten. Dementsprechend wurden in enger Zusammenarbeit mit den Ländern und den Kommunen einheitliche Vorgaben zur Verwertung der kommunal zu entsorgenden Siedlungsabfälle, zur Ausstattung von Deponien und zur Beschaffenheit der ablagerungsfähigen Restabfälle festgelegt. Diese Bestimmungen stellen sicher, daß Deponien von heute nicht zu Altlasten von

morgen werden. Um so bedauerlicher ist es, daß, statt die TA Siedlungsabfall zügig umzusetzen, in einigen Bundesländern versucht wird, die Anforderungen dieser Verwaltungsvorschrift mit fragwürdigen Argumenten zu unterlaufen. Die Bundesregierung begrüßt nochmals, daß sie an dem mit den geltenden Anforderungen zur Siedlungsabfallentsorgung aufgestellten hohen Umweltschutzniveau festhält.

1. Wie hat sich das Aufkommen von Siedlungsabfällen mengenmäßig entwickelt, und welche Prognosen existieren für die Zukunft?
In welchem Umfang werden Siedlungsabfälle derzeit verwertet, thermisch behandelt oder in Deponien abgelagert?
In welchem Umfang werden die Anforderungen der TA Siedlungsabfall an die Vorbehandlung und Ablagerung von Siedlungsabfällen erfüllt bzw. nicht erfüllt?
Welche regionalen Besonderheiten bestehen?

Nach der letzten bundesweiten Abfallstatistik des Statistischen Bundesamtes ist das Aufkommen an Hausmüll, hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen und Sperrmüll von 50,2 Mio. t im Jahr 1990 auf 43,5 Mio. t im Jahr 1993 zurückgegangen. Davon sind im Jahr 1990 rund 14 % und im Jahr 1993 rund 30 % der Verwertung zugeführt worden.

Im Bereich der privaten Haushalte (einschließlich Kleingewerbe und Dienstleistungen) ist die Menge des von den Kommunen eingesammelten Restmülls von 26,5 Mio. t im Jahr 1990 auf 23 Mio. t im Jahr 1993 zurückgegangen. Zusätzlich wurden im Jahr 1993 rund 11,8 Mio. t verwertbare Abfälle im Auftrag des Dualen System Deutschland DSD (Verpackungen) bzw. im Verantwortungsbereich der Kommunen (Altpapier, Bioabfälle u. a.) eingesammelt und an Betriebe zur Weiterverarbeitung abgegeben. Die Menge der vom DSD im Jahr 1996 erfaßten Verpackungen betrug 5,5 Mio. t. Für 1990 liegen keine Vergleichszahlen für die Menge an getrennt eingesammelten verwertbaren Abfällen vor.

Ergebnisse aus der derzeit laufenden Erhebung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1996 liegen noch nicht vor. Aus aktuellen Abfallbilanzen einiger Bundesländer sowie den Mengenstromnachweisen des DSD der letzten Jahre kann jedoch abgeleitet werden, daß die Restmüllmengen auch nach 1993 bundesweit weiter zurückgegangen und die Mengen der getrennt eingesammelten verwertbaren Abfälle weiter angestiegen sind. Neben den der Verpackungsverordnung unterliegenden Materialien waren in den letzten Jahren insbesondere die Erfassung und Verwertung von Altpapier sowie von Bioabfällen von einer hohen Dynamik geprägt. Nach Angaben der Bundesgütegemeinschaft Kompost entwickelte sich die Kapazität der Anlagen zur Bioabfallbehandlung von rd. 1 Mio. t im Jahr 1990 auf über 6 Mio. t im Jahr 1996.

Von den an öffentlich betriebenen Abfallentsorgungsanlagen (Deponien, Verbrennungsanlagen, andere Anlagen) 1993 angelieferten rd. 37 Mio. t Abfälle sind ca. 23 % verbrannt und 73 % deponiert worden.

Auf Grund dieser großen Erfolge der Abfallverwertung hat sich das Restabfallaufkommen entsprechend verringert.

Diese Restabfälle dürfen seit dem Inkrafttreten der TA Siedlungsabfall nur deponiert werden, wenn sie die Ablagerungskriterien erfüllen; in der Regel erfordert dies eine Vorbehandlung der Restabfälle. Hierfür kommen nach dem Stand der Technik nur leistungsfähige thermische Verfahren oder solche unter Einschluß thermischer Prozesse in Frage. Derartige Anlagen stehen in Deutschland nur in einem Teil der Gebietskörperschaften und konzentriert auf einige wenige Länder (insbesondere Bayern, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen) zur Verfügung. In den neuen Bundesländern fehlen derartige Voraussetzungen bislang nahezu vollständig. Es laufen jedoch eine Reihe von Planungen, Genehmigungsverfahren und Neubauvorhaben. Allerdings existieren auch einige Länder, Bezirke, Kreise und Kommunen, die entgegen den Vorgaben der TA Siedlungsabfall bewußt die Schaffung der erforderlichen Behandlungsverfahren verhindern und auf Verfahren zur mechanisch-biologischen Restabfallbehandlung setzen.

Im Bereich der Deponien sind neue Anlagen entstanden und bestehende nach den Anforderungen der TA Siedlungsabfall nachgerüstet worden. In der Mehrzahl der Fälle werden jedoch die Anforderungen an die dort abzulagernden Abfälle noch nicht erreicht.

Der überwiegende Teil der Abfälle wird somit nach wie vor unbehandelt oder in unzureichender Weise behandelt abgelagert und hält die Ablagerungskriterien der TA Siedlungsabfall nicht ein.

2. Trifft es zu, daß die Auslastung von Anlagen zur thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen generell gesunken ist?

Liegen die Ursachen dafür in der Preisgestaltung von Deponiebetrieben?

Wie haben sich die Entsorgungskosten in Anlagen zur thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen und Deponien seit 1991 entwickelt?

Die Kapazität der bestehenden Hausmüllverbrennungsanlagen beträgt zur Zeit insgesamt rd. 11 Mio. t/Jahr. Nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen sind diese Anlagen derzeit nur zu durchschnittlich ca. 60 bis 70 % ausgelastet. Eine detaillierte Übersicht über die Auslastung und die Entwicklung der Auslastungsquote der einzelnen Anlagen in den letzten Jahren liegt nicht vor.

Neben einem generellen Rückgang der Abfallmengen zur Beseitigung ist derzeit zu verzeichnen, daß verstärkt Abfälle an Verbrennungsanlagen vorbei in Altdeponien verbracht werden mit dem Ziel, diese noch vor Ablauf der Übergangsfristen der TA Siedlungsabfall weitgehend zu verfüllen und so möglichst hohe Abschreibungen zu erzielen, teilweise auch um Rücklagen zur Finanzierung der Stillegungs- und Nachsorgemaßnahmen zu bilden. Dem Vernehmen nach werden dafür Deponien mit relativ

niedrigen ökologischen Standards genutzt und zum Teil nur relativ niedrige Deponiegebühren erhoben, die in jedem Fall unter den Kosten für die Abfallverbrennung einschließlich Rückstandsentsorgung liegen. Eine genaue Übersicht liegt der Bundesregierung nicht vor.

Eine derartige Vorgehensweise erfolgt entgegen den Vorgaben der TA Siedlungsabfall, die die Ablagerung von mehr oder weniger unbehandelten Siedlungsabfällen lediglich als Ausnahme vorsieht, „wenn absehbar ist, daß der Abfall aus Gründen mangelnder Behandlungskapazität die Zuordnungskriterien nicht erfüllen kann“ und dies bis längstens zum Jahr 2005 befristet. Hier sieht die Bundesregierung die Vollzugsbehörden in den Ländern in der Pflicht, dieser bedenklichen Entwicklung entgegenzuwirken.

Die letzte umfassende Erhebung der Ablagerungskosten im Jahr 1992 zeigte für die alten Bundesländer durchschnittliche Kosten von 143 DM/t bei einer Bandbreite von 10 bis 485 DM/t und für die neuen Länder von durchschnittlich 38 DM/t. Auf der Grundlage von Erkenntnissen aus einzelnen Bundesländern geht die Bundesregierung davon aus, daß es in den letzten Jahren bundesweit zu einer deutlichen Erhöhung der Deponiegebühren gekommen ist. Die Ursachen hierfür liegen u. a. in der Errichtung von neuen Deponien mit hohem Deponiestandard, der Nachrüstung von Altedponien sowie der nachträglichen Rücklagenbildung für Nachsorgemaßnahmen.

Bedingt durch Investitionen zur Nachrüstung und Modernisierung der Abfallverbrennungsanlagen gemäß den Vorgaben der 17. BImSchV sind die Behandlungskosten in den Verbrennungsanlagen seit 1991 zum Teil erheblich gestiegen. Dies trifft auch für die meisten der seit diesem Zeitpunkt neu errichteten Anlagen zu, die mehr im oberen Bereich der Bandbreite der derzeitigen Behandlungskosten von 180 bis 600 DM/t liegen. Seit kurzem ist bei geplanten Neuanlagen ein Trend zu erheblicher Kostendegression festzustellen. Es werden Behandlungskosten in der Größenordnung von 150 bis 250 DM/t kalkuliert und angeboten. Dies ist offenbar auch das positive Ergebnis eines zunehmenden Wettbewerbs und eines teilweisen Aufbrechens der althergebrachten Gebietsmonopole bei der Abfallbeseitigung.

3. Welche zusätzlichen Kapazitäten zur thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen werden nötig sein, wenn entsprechend der TA Siedlungsabfall ab 2005 nur noch inertisierte Siedlungsabfälle deponiert werden dürfen?

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, daß gemäß TA Siedlungsabfall bereits seit dem 1. Juni 1993 nur noch Abfälle abgelagert werden dürfen, die den Zuordnungskriterien des Anhangs B entsprechen. Soweit dies wegen fehlender Behandlungsanlagen noch nicht überall möglich ist, gilt eine Übergangsfrist von maximal zwölf Jahren bis zum Jahr 2005. Somit stand und steht ausreichend Zeit zur Planung und Errichtung von ther-

schen Restabfallbehandlungskapazitäten zur Verfügung, die bisher allerdings nur unzureichend genutzt wurde.

Auf der Grundlage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes wird es nach Überzeugung der Bundesregierung auch in den nächsten Jahren zu einem weiteren deutlichen Rückgang der zu beseitigenden Abfallmengen kommen. Dabei rechnet die Bundesregierung für das Jahr 2005 mit rd. 20 bis 22 Mio. t thermisch zu behandelnden Restabfällen. Dies würde maximal eine Verdopplung der derzeit vorhandenen thermischen Restabfallbehandlungskapazität erforderlich machen. Unter Berücksichtigung von beabsichtigten Anlagenstilllegungen sowie der derzeit in Planung und Bau befindlichen Anlagen ergibt sich somit noch ein Fehlbedarf von rd. 8 Mio. t.

Diese Abschätzung deckt sich mit einer gemeinsamen Prognose des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft und des Fachverbandes Dampfkessel-, Behälter- und Rohrleitungsbau e. V. Auf der Basis eigener Abfallmengenprognosen und Prognosen einzelner Bundesländer wurde durch diese Verbände für das Jahr 2005 eine erforderliche thermische Restabfallbehandlungskapazität von rd. 22 Mio. t ermittelt.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung Aussagen von Bundesländern, die beim Einsatz von biologisch-mechanischen Verfahren Ausnahmegenehmigungen für das Deponieren von Siedlungsabfällen, die nicht den Anforderungen der TA Siedlungsabfall entsprechen, über das Jahr 2005 hinaus in Aussicht stellen?

Mit der TA Siedlungsabfall liegen seit 1993 die nach dem Stand der Technik erreichbaren Maßstäbe für eine auch langfristig ökologisch vertretbare Abfallablagerung vor.

Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit stets deutlich gemacht, daß die Durchführung der Ankündigungen einiger Länder (wie z. B. Niedersachsen und Brandenburg), im Zuge einer Ausnahmegenehmigung auch über das Jahr 2005 hinaus die Ablagerung mechanisch-biologisch behandelter Restabfälle zulassen, die die Deponiezuordnungskriterien des Anhangs B der TA Siedlungsabfall nicht einhalten, gegen die TA Siedlungsabfall verstößt. Sowohl in diese Richtung zielende generelle landeseinheitliche Ausnahmegenehmigungen als auch Einzelfallgenehmigungen sind nach Auffassung der Bundesregierung unzulässig. Dies wurde gegenüber den Ländern mehrfach deutlich gemacht. An dieser Position hat sich nichts geändert.

Gemäß der Regelung Nr. 2.4 TA Siedlungsabfall können lediglich im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, daß durch andere geeignete Maßnahmen das Wohl der Allgemeinheit – gemessen an den Anforderungen dieser Technischen Anleitung – nicht beeinträchtigt wird.

Bei Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung für die Ablagerung von Abfällen, welche die Grenzwerte von (einzelnen oder mehreren) Parametern des Anhangs B nicht einhalten, muß somit die Gleichwertigkeit des erzielten Behandlungsergebnisses

hinsichtlich der Beschaffenheit der behandelten, abzulagernden Abfälle nachgewiesen werden. Soweit alternative Probenahme, Meß- und Analyseverfahren, Parameter und Grenzwerte für die Beschreibung der Abfallbeschaffenheit verwendet werden sollen, ist auch hierfür die Gleichwertigkeit nachzuweisen. Selbstverständlich müssen die Behandlungsverfahren selbst dem Stand der Technik entsprechen, um u. a. die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten.

Diese Gleichwertigkeit ist jedoch, wie aus dem Bericht der Bundesregierung an den Bundesrat vom Januar 1996 (Bundesrats-Drucksache 38/96) über die Bewertung der Ablagerung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen hervorgeht, sowohl im Hinblick auf diese Verfahren wie auch hinsichtlich der Ablagerung derart vorbehandelter Abfälle nach dem Stand der Technik nicht gegeben. Die Bundesregierung sieht nach wie vor in der Einhaltung der Anforderungen der TA Siedlungsabfall, insbesondere der Ablagerungskriterien, den nach dem Stand der Technik allein vertretbaren Weg, um zu einer ökologisch verträglichen und langfristig nachsorgearmen Ablagerung von Abfällen zu kommen.

In seinem Umweltgutachten 1996 begrüßt der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ausdrücklich, daß die Bundesregierung beabsichtigt, an den Zielen der TA Siedlungsabfall festzuhalten. Darüber hinaus empfiehlt der Sachverständigenrat, zur Sicherung des hohen Umweltschutzniveaus die Anforderungen der TA Siedlungsabfall auch für den Vorschlag einer europäischen Richtlinie über Abfalldeponien beizubehalten.

Vor diesem Hintergrund wird eine Verlängerung der Übergangsfristen der TA Siedlungsabfall, die der Bundesrat seinerzeit bereits sehr großzügig auf zwölf Jahre bemessen hatte, von der Bundesregierung abgelehnt.

Die Bundesregierung macht nochmals darauf aufmerksam, daß Länder und Entsorgungsträger, die die Ablagerung lediglich mechanisch-biologisch vorbehandelter Restabfälle trotzdem durchführen wollen, ein hohes rechtliches und finanzielles Risiko eingehen. Dabei ist zu bedenken, daß hohe Folgekosten von Fehlinvestitionen, die bei Mißachtung eines bundeseinheitlichen Standards für die Siedlungsabfallbeseitigung zu befürchten sind, letztlich von den jeweils betroffenen Bürgern mit noch höheren Abfallgebühren bezahlt werden müssen.

5. Hält die Bundesregierung Bestrebungen von Kommunen, den Andienungszwang auf betriebliche Abfälle auszudehnen, die bisher privatwirtschaftlich entsorgt werden, für vereinbar mit dem Wortlaut und der Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes?

Die Bundesregierung hält die genannten Bestrebungen von Kommunen, Überlassungs- und Andienungspflichten auch auf bislang privatwirtschaftlich entsorgte, betriebliche Abfälle auszudehnen, weder mit dem Wortlaut noch mit der Zielsetzung des KrW-/AbfG für vereinbar.

Über die Verpflichtung der Abfallerzeuger und -besitzer zur umweltverträglichen Verwertung in konsequenter Umsetzung des Verursacherprinzips wird die Wirtschaft sehr viel stärker als bisher in die Verantwortung für die Fortentwicklung der umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft genommen.

Gleichzeitig wird verhindert, daß insbesondere Gemeinden und Kreise auf Kosten der Allgemeinheit entstehende Abfälle zu entsorgen haben. Deren Entsorgungsaufgaben bleiben nach §§ 13 und 15 KrW-/AbfG vielmehr beschränkt – im wesentlichen wie nach dem bisherigen Recht – auf das unumgängliche Maß der Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen und der Beseitigung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen.

Die Bundesregierung nimmt daher mit Sorge Bestrebungen einiger Länder und Kommunen zur Kenntnis, über eine nicht dem Gesetz entsprechende Verschiebung der Grenze zwischen Abfallverwertung und Abfallbeseitigung den Bereich der zu beseitigenden Abfälle auszudehnen und diese somit nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG Überlassungs- und Andienungspflichten zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu unterwerfen. Die Bundesregierung hält solche Bestrebungen im Hinblick auf die Fortentwicklung einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft im übrigen für kontraproduktiv. Die Möglichkeiten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zu einer den Zielen des KrW-/AbfG entsprechenden Verwertung von Abfällen sind häufig begrenzt. Auf der anderen Seite werden die Entsorgungsmärkte eingeengt und damit Entwicklungen, Innovationen und Investitionen durch die Entsorgungswirtschaft – insbesondere spezifische Entsorgungslösungen für einzelne Branchen, Betriebe oder bestimmte Abfallgruppen oder Abfälle – stark behindert.

6. Hält die Bundesregierung den Einstieg von kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben in die Verwertung von Abfällen durch Ausgründung eigener Verwertungsunternehmen, wie z. B. bei der Stadt Leverkusen, mit der Zielsetzung des schlanken Staats, der Privatisierung staatlicher Aufgaben und der Schaffung von Freiräumen für die mittelständische Entsorgungswirtschaft für vereinbar?

Hält sie dabei gemeindeverfassungsrechtliche Grenzen für überschritten, wenn die Verwertung von Abfällen durch die private Entsorgungswirtschaft sichergestellt ist?

Die vorrangige Pflicht zur Verwertung von Abfällen nach den Bestimmungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wird den Abfallerzeugern und Besitzern auferlegt (§ 5 Abs. 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – insbesondere die nach Landesrecht zuständigen Kommunen – haben demgegenüber die Entsorgung der nicht durch die Abfallerzeuger und Besitzer selbst zu entsorgenden Abfälle sicherzustellen. Hierfür sind Abfallentsorgungskapazitäten durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorzuhalten.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben von der Möglichkeit, Aufgaben der Leistungsverwaltung in Handlungs-

formen des Privatrechts zu überführen, auch schon vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Gebrauch gemacht. Ob und inwieweit dabei die von den Gemeindeordnungen der Länder gezogenen Grenzen für eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen überschritten werden, ist eine Frage der entsprechenden Bestimmungen der Länder sowie der Besonderheiten des Einzelfalls, so daß eine generelle Antwort nicht gegeben werden kann. Sofern die Aufgabenwahrnehmung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Handlungsformen des Privatrechts erfolgt, haben sich die Unternehmen dabei dem Wettbewerb mit den übrigen privatrechtlich tätigen Unternehmen zu stellen. Es dürfen ihnen keine Sonderkonditionen oder Vorteile anderer Art eingeräumt werden.

7. Wie bewertet die Bundesregierung Versuche von Landesbehörden, den Anteil der den Kommunen anzudienenden Abfälle zur Beseitigung dadurch zu erhöhen, daß sie Mischabfälle grundsätzlich als Abfälle zur Beseitigung einstufen und dabei die Gewinnung von verwertbaren Abfällen durch Sortierung außer Acht lassen?

Wird die Bundesregierung im Hinblick auf erste Gerichtsentscheidungen bei den Ländern darauf hinwirken, daß Mischabfälle bei vorhandenen Sortieranlagen und nachgewiesenen Verwertungsmöglichkeiten nicht der Andienungspflicht unterworfen werden?

Die Bundesregierung beobachtet mit Sorge, daß teilweise von Landesbehörden sowie von Kommunen der Versuch unternommen wird, auch mit nur geringfügig zu beseitigenden Anteilen durchmischte Abfälle insgesamt als Abfälle zur Beseitigung einzustufen, um sie den Überlassungspflichten nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG zugunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu unterwerfen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle.

Diese Praxis ist weder mit dem Wortlaut noch der Zielsetzung des KrW-/AbfG vereinbar. Insoweit wird zunächst wiederum auf die Ausführungen zu Frage 5 verwiesen.

Auch „Mischabfälle“ sind nach § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG grundsätzlich durch den Abfallerzeuger oder -besitzer nach dem Verursacherprinzip und in den Grenzen der Verwertungspflicht vorrangig und unter möglichst weitgehender Nutzung des verwertbaren stofflichen als auch energetischen Potentials zu nutzen. Eine Trennung oder Getrennthaltung solcher Abfälle bereits an der Anfallstelle ist nach § 5 Abs. 2 Satz 3 KrW-/AbfG nur insoweit erforderlich, als andernfalls eine Verwertung nach den Anforderungen des KrW-/AbfG – unter Gewährleistung der Schadlosigkeit im Sinne des § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG – nicht sichergestellt werden kann. Ist nach der Bestimmung des § 5 Abs. 2 Satz 3 KrW-/AbfG eine Trennung oder Getrennthaltung in einzelne stofflich oder energetisch zu verwertende Anteile nicht schon an der Anfallstelle erforderlich, kann diese auch durch die Sortierung in einer nachgeschalteten Sortieranlage erfolgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund der umweltschützenden Vorkehrungen auf der Sortieranlage die nachträgliche Trennung umweltverträglicher ist als bereits an der Anfallstelle.

Aufgrund eines Beschlusses der 48. Umweltministerkonferenz (UMK) wird das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zunächst versuchen, mit den Ländern auch in diesem Bereich zu einer gesetzeskonformen Auslegung des KrW-/AbfG zu gelangen. Sollte dies nicht gelingen, behält sich die Bundesregierung vor, die angesprochenen Auslegungsfragen durch eine Verwaltungsvorschrift zum KrW-/AbfG auf der Grundlage des Artikels 84 Abs. 2 des Grundgesetzes zu regeln.

8. Teilt die Bundesregierung die Kritik am Definitionenbericht der LAGA dahin gehend, daß Sekundärrohstoffe auch dann noch als Abfälle zur Verwertung eingestuft werden, wenn sie als Produkte allgemeinen Produktionsnormen und Sortenlisten entsprechen, wie z. B. bei Altpapier, Alttextilien und Metallschrott?

Wird die Bundesregierung auf eine Änderung der Vollzugspraxis hinwirken, um die Ausdehnung der abfallrechtlichen Überwachung auf den Einsatz von Produkten aus Sekundärrohstoffen zu verhindern?

Das Problem, die Dauer der Abfalleigenschaft zu bestimmen, stellt sich insbesondere in den Fällen, wo Abfälle durch die Verwertung in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt, d. h. zu sekundären Rohstoffen aufgearbeitet werden. Nach Auffassung der Bundesregierung dauert die Abfalleigenschaft so lange fort, bis die sich aus den §§ 5 bis 9 KrW-/AbfG ergebenden Grundpflichten bzw. die auf § 5 Abs. 1 Nr. 3 des BImSchG beruhenden Pflichten zur Verwertung von Abfällen erfüllt sind.

Dies ist der Fall, wenn die sich aus der spezifischen Abfalleigenschaft, z. B. Verunreinigungen, ergebenden Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, denen gerade mit den vorsorgenden Vorschriften des Abfallrechtes begegnet werden soll, ausgeschlossen sind.

Die Frage nach der Dauer bzw. der Beendigung der Abfalleigenschaft ist insoweit abhängig von Art und Beschaffenheit des zur Verwertung anstehenden Abfalls sowie von der Qualität und Steuerung des jeweilig eingesetzten Verwertungsverfahrens.

Danach können z. B. die Aussortierung noch verwendungsfähiger Alttextilien oder die Aufbereitung von Bauschutt nach bislang entwickelten Qualitätsnormen mit dem Ziel, die gewonnenen Stoffe weiter in Tiefbaumaßnahmen einzusetzen, bereits die Abfalleigenschaft entfallen lassen.

9. Hält die Bundesregierung die in einigen Ländern bestehenden Andienungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung gegenüber zentralen Landesgesellschaften für vereinbar mit Wortlaut und Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und den entsprechenden Regelungen des EU-Rechtes?

Das KrW-/AbfG ermöglicht nach § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG, daß die Länder auch für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung Andienungs- und Überlassungspflichten einführen können, wenn nach § 13 Abs. 4 Satz 3 KrW-/AbfG diese Abfälle

zuvor durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt worden sind. Nach § 13 Abs. 4 Satz 4 bleiben zudem Andienungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung, die die Länder bis zum Inkrafttreten des KrW-/AbfG bestimmt haben, unberührt.

Die Einführung von Andienungs- und Überlassungspflichten für diese Abfälle nach § 13 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG bedarf darüber hinaus noch der besonderen Rechtfertigung, daß anders als durch Andienungs- und Überlassungspflichten eine ordnungsgemäße Verwertung nicht gewährleistet werden kann.

Die Bestimmung von Andienungspflichten für einzelne besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung setzt daher voraus, daß auf Grund der Art und Beschaffenheit sowie der in Betracht kommenden Verwertungsmaßnahmen ein besonderer Bedarf für die staatliche Lenkung und Steuerung der betroffenen Abfallströme im Interesse des Gemeinwohls besteht.

Aus Sicht der Bundesregierung kann der Überwachungsaspekt für sich allein die Erforderlichkeit von Andienungs- und Überwachungspflichten nach § 13 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG noch nicht begründen. Zwar kann mit der Bestimmung von Andienungs- und Überlassungspflichten eine Vereinfachung der Überwachung von Abfallströmen verbunden sein; für die Überwachung und Kontrolle besonders überwachungsbedürftiger Abfälle sind jedoch im untergesetzlichen Regelwerk spezielle und ausreichende Vorschriften erlassen.

Nach dem Recht der EU unterliegen Abfälle zur Verwertung grundsätzlich den Bestimmungen über den freien Warenverkehr, unbeschadet der Regelungen der EG-Abfallverbringungsverordnung über die Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen. Andienungspflichten sind – hier die des Landes Sachsen-Anhalt – im übrigen Gegenstand einer Beschwerde der EG-Kommission. Die EG hält Andienungspflichten für einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht. Das betroffene Land Sachsen-Anhalt hat sich gegenüber der Kommission bereit erklärt, seine Andienungsverordnung nunmehr EG-rechtskonform auszustalten.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333