

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Meiwald, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/4377 –**

Stand der Umsetzung der getrennten Bioabfallsammlung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die flächendeckende Sammlung von Bioabfällen ist ab dem 1. Januar 2015 gemäß § 11 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Pflicht. Das heißt, seit Anfang des Jahres 2015 muss die getrennte Sammlung von Bioabfällen aus privaten Haushalten umgesetzt sein. Der Termin ist seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Jahr 2012 bekannt. Trotz dieser langen Vorlaufzeit sind Situation und Fortschritt bei der Getrenntsammlung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich.

Die im Januar 2015 vom Umweltbundesamt veröffentlichte Studie „Verpflichtende Umsetzung der Getrenntsammlung von Bioabfällen“ zeigt auf, dass diese Umsetzung sehr unterschiedlich in den Bundesländern erfolgt. Daneben wird deutlich, dass zahlreiche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die Adressaten der Getrenntsammlungspflicht sind, ihrer Aufgabe bisher nicht nachgekommen sind und dieses auch weiter nicht beabsichtigen. Laut der Studie bieten zum gesetzlich festgelegten Stichtag zwischen 57 und 69 entsorgungspflichtige Körperschaften Deutschlands keine getrennte Erfassung aller Bioabfälle an.

Insbesondere in Brandenburg wollen viele öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine Getrenntsammlung von Bioabfällen nicht einführen und verweisen auf höhere Kosten sowie auf eine bessere Klimabilanz bei der Mitverbrennung mit dem Restmüll (siehe: MAZLokal, Dahme Kurier vom 13. Januar 2015; „Absage an die braune Tonne“). Auch die Region Trier möchte alle Klagemöglichkeiten gegen die Getrennterfassung von Bioabfällen nutzen und stützt sich darauf, dass die Trocknung der gemischten Abfälle und anschließende energetische Verwertung mit der Getrennterfassung von Bioabfällen gleichwertig sei (Trierischer Volksfreund vom 14. Februar 2015: „Mehrheit stemmt sich weiter gegen die Biotonne“).

Laut Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/2214) werden heute rund 9 Millionen Tonnen Bioabfälle aus den Privathaushalten einer hochwertigen Verwertung zugeführt. So können sowohl das in ihnen enthaltene energetische Potenzial als auch die stofflichen Bestandteile bzw. Eigenschaften genutzt werden, beispielsweise durch die Gewinnung von Biogas, die Herstellung

von Biokraftstoffen, die thermische Nutzung holziger Bioabfälle sowie durch die bodenbezogene Anwendung zu Düngezwecken und zur Bodenverbesserung sowie zur Humusversorgung. Damit können Ressourcen geschont und entsprechende Primärrohstoffmaterialien substituiert werden (z. B. Phosphate, Torf, Energieträger); zudem wird die zu beseitigende Restabfallmenge reduziert.

1. Sieht die Bundesregierung in der Bereitstellung einer freiwilligen, kostenpflichtigen, getrennten Bioabfallsammlung über geeignete Behälter, die in § 11 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes festgelegte Getrenntsammlung von Bioabfällen als erfüllt an, oder ist aus Sicht der Bundesregierung weiterhin in der Regel ein Anschluss- und Benutzungszwang notwendig (siehe Bundestagsdrucksache 18/2214, Antwort zu Frage 4)?

Die Getrenntsammlungspflicht gilt für alle im jeweiligen Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anfallenden überlassungspflichtigen Bioabfälle. Freiwillige Anschlusslösungen oder ein Anschluss lediglich von Teilgebieten im Bereich des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers an die getrennte Bioabfallsammlung sind nach der gesetzlichen Bestimmung nicht hinreichend. Ebenso wenig entspricht eine von vornherein bedingte Anlehnung an eine bestimmte Mindest-Einwohnerdichte den gesetzlichen Anforderungen. Vorgaben zur Art der Getrenntsammlung (z. B. Hol- oder Bringsystem) oder hinsichtlich der zu nutzenden Sammelbehälter enthält das KrWG hingegen nicht. Zur Umsetzung der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht wird daher regelmäßig ein Anschluss- und Benutzungszwang an die Getrenntsammlungssysteme erforderlich sein. Die Umlage der Kosten, z. B. für die Biotonne, obliegt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in den Grenzen der landesrechtlichen Kommunal-Abgabengesetze in eigener Verantwortung.

2. Hat die Bundesregierung mit den zuständigen Aufsichtsbehörden oder Entsorgungsträgern Kontakt aufgenommen, um die Durchsetzung des geltenden Rechts anzumahnen, oder plant die Bundesregierung eine solche Maßnahme?

Wenn ja, in welcher Weise, und mit wem?

3. Wie will die Bundesregierung einen einheitlichen Verwaltungsvollzug in allen Bundesländern sicherstellen, und welche verwaltungsrechtlichen Instrumente liegen den Vollzugsbehörden vor, um die Getrennterfassung von Bioabfällen durchzusetzen?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Vollzug der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern obliegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern als eigene Angelegenheit. Der Bund hat in diesem Bereich weder Vollzugs- noch Aufsichtskompetenzen. Da es sich bei der konkreten Ausgestaltung der Bioabfallsammlung um eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit handelt, obliegt die Aufsicht den Kommunalaufsichtsbehörden der Länder. Die Pflicht zur Getrenntsammlung kann daher erforderlichenfalls nach den Vorschriften des jeweiligen Landeskommunalrechts kontrolliert und durchgesetzt werden.

Das Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat seit dem Inkrafttreten des KrWG Länder und kommunale Spitzenverbände mehrfach über die sich aus § 11 Absatz 1 KrWG ergebenden Pflichten hingewiesen. Dies erfolgte u. a. in den zuständigen Bund-Länder-

Gremien, sowie durch schriftliche Positionspapiere (u. a. die in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juli 2014 (Bundestagsdrucksache 18/2214) genannten „Fachlichen Schlussfolgerungen aus dem FuE-Vorhaben zur Getrenntsammlung von Bioabfällen“ sowie zuletzt mit der Ausarbeitung des BMUB „Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen und ihre Grenzen - Rechtliches Argumentationspapier zu § 11 Absatz 1 KrWG“ vom 19. Januar 2015).

4. Hält die Bundesregierung an einer Getrenntsammlung der biologischen Abfälle fest, oder plant sie, diese, aufgrund der Nichtumsetzung in einigen Entsorgungsgebieten, wieder aufzuheben?

Die Bundesregierung plant keine Änderungen hinsichtlich der Pflicht zur Getrenntsammlung überlassungspflichtiger Bioabfälle gemäß § 11 Absatz 1 KrWG. Sowohl die rechtliche Notwendigkeit zur Umsetzungspflicht des Artikel 22 Buchstabe a der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AnfRRL) als auch die sachliche Notwendigkeit zur Getrenntsammlung bestehen fort. Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juli 2014 (Bundestagsdrucksache 18/2214, Antwort zu Frage 1) dargelegt, ist die getrennte Sammlung der Bioabfälle eine unumgängliche Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Verwertung im Sinne der Vorgaben der Abfallhierarchie. Eine bislang nicht hinreichend erfolgte Umsetzung der gesetzlichen Pflicht zur Getrenntsammlung der Bioabfälle kann dabei weder ein rechtlicher noch sachlicher Grund für die Erwägung sein, hiervon wieder abzusehen.

5. Hält die Bundesregierung Aussagen über eine bessere Klimabilanz der Bioabfallentsorgung über Restmüll bei der Mitverbrennung für ausreichend, um eine in der europäischen Abfallrechtssetzung festgehaltene Abweichung von der Abfallhierarchie, die in § 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes umgesetzt wurde, in Anspruch zu nehmen?

Nein, die Bezugnahme auf die Klimarelevanz bei der Abfallverwertung stellt lediglich einen Teilaspekt einer solchen Betrachtung dar. Vielmehr sind zunächst die gesetzgeberischen Festlegungen der Abfallhierarchie (§ 6 Absatz 1 KrWG) zu berücksichtigen, wonach die energetische Verwertung gegenüber dem Recycling grundsätzlich nachrangig ist. Des Weiteren sind nach § 6 Absatz 2 KrWG alle zu erwartenden Auswirkungen auf Mensch und Umwelt anhand des gesamten Lebenszyklus des Abfalls zu betrachten. Hierzu gehören u. a. die Nutzung der stofflichen Eigenschaften des Bioabfalls und die damit einhergehende Schonung von natürlichen Ressourcen, Schadstoffeinträge und das Verhältnis von energetischem Aufwand und Ertrag bei der Abfallbehandlung. Diese Aspekte müssen umfassend in eine Bewertung einbezogen werden, die den gesamten Lebenszyklus des Abfalls betrachtet.

6. Ist der Bundesregierung ein Fall bekannt, bei dem die Gleichwertigkeit der Bioabfallentsorgung über Restmüll mit der Getrenntfassung gegeben und rechtskonform ist?

Wenn ja, welcher?

Verschiedene Studien (u. a. „Optimierung der Verwertung organischer Abfälle“, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 370933340, Januar 2012, veröffentlicht in der Reihe Texte des Umweltbundesamtes Nr. 31/2012, Juli 2012) wie auch Bewertungen des Umweltbundesamtes belegen, dass eine energetisch-stoffliche

Kaskadennutzung getrennt gesammelter Bioabfälle durch Vergärung in einer Biogasanlage (Erzeugung von Biogas) und Verwendung der – in der Regel nachkompostierten – Gärrückstände als Düngemittel oder Bodenverbesserungsmittel zur Humusversorgung die hochwertigste Verwertung der Bioabfälle darstellt.

Im Rahmen einer Studie wurde eine im Bereich des Zweckverbandes Kahlenberg durchgeführte Restabfallbehandlung ohne getrennte Erfassung der häuslichen Küchen- und Nahrungsmittelabfälle („MYT-Verfahren“) insbesondere aufgrund der überdurchschnittlich hohen Biogasausbeute und der aufwändigen Ersatzbrennstoffaufbereitung unter den dortigen spezifischen Rahmenbedingungen als gleichwertig angesehen. Auch hierbei wurden jedoch die Gartenabfälle getrennt gesammelt und der Bioabfallverwertung zugeführt. Die Bewertung und Entscheidung, ob im konkreten Einzelfall eine solche von den Vorgaben des § 11 Absatz 1 KrWG abweichende gemeinsame Nutzung bestimmter Bioabfälle mit dem Restabfall als gleichwertig zu Getrenntsammlung und stoffspezifischer Verwertung der Bioabfälle angesehen werden kann, obliegt den für den Vollzug des KrWG zuständigen Behörden.

7. Hält die Bundesregierung Aussagen über eine vermutete Gebührenerhöhung bedingt durch die Einführung einer getrennten Bioabfallentsorgung gegenüber der Mitverbrennung für ausreichend, um eine in der europäischen Abfallrechtssetzung festgehaltene Abweichung von der Abfallhierarchie, die in § 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes umgesetzt wurde, in Anspruch zu nehmen?

Die Abfallhierarchie wird europarechtskonform durch die §§ 6 bis 8 KrWG umgesetzt. § 11 Absatz 1 nimmt Bezug auf § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 KrWG. Damit steht die Pflichterfüllung unter dem Vorbehalt der technischen Machbarkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der getrennten Sammlung sind die Kosten für die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen im Verhältnis zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung und Verwertung von Bioabfällen mit dem übrigen Haushaltsabfall zu bewerten. Dabei sind auch die Auswirkungen auf den kommunalen Gebührenhaushalt und damit die Belastung des Gebührenschuldners in die Betrachtung einzubeziehen. Zu beachten ist jedoch, dass es auf die Gebührenbelastung durch die gesamte Entsorgungsleistung ankommt und nicht auf eine Verteuerung des Leistungssegments Sammlung und Verwertung von Bioabfällen. Insoweit ist im Einzelfall zu untersuchen, ob die Gebührenhöhe unangemessen wäre, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung auf die Gebührenschuldner umgelegt würden. Maßstab ist aber dabei nicht die bloße Gebührenerhöhung, sondern die Frage, ob die neue Gebühr, das heißt das neue Gebührenniveau, insgesamt unverhältnismäßig wäre.

8. Hat die Bundesregierung Kenntnisse von Gebührensenkungen durch die Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung in den Entsorgungsgebieten, und wenn ja, wo wurden diese realisiert?

Der Bundesregierung liegen keine Daten zur Entwicklung kommunaler Abfallgebühren nach Einführung der Getrenntsammlung von Bioabfällen vor.

Modellrechnungen, die bei der Erarbeitung des FuE-Vorhabens „Verpflichtende Umsetzung der Getrenntsammlung von Bioabfällen“ durchgeführt wurden, lassen erwarten, dass es in Abhängigkeit von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen durch die Einführung der Biotonne sowohl zu Gebührensenkungen als auch zu Gebührensteigerungen kommen kann.

9. Sieht die Bundesregierung in der Nichtumsetzung einen Verstoß gegen das Europarecht, der von der Europäischen Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren geahndet werden kann?

Bei gesetzztreuer Anwendung des § 11 Absatz 1 KrWG durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sieht die Bundesregierung keine Gefahr für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, denn mit der Einführung der Getrenntsammlungspflicht wird Artikel 22 Buchstabe a der AbfRRL ordnungsgemäß umgesetzt. Hiernach müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu fördern. Die Vorgabe der AbfRRL gibt den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum („geeignete Maßnahmen“), den der deutsche Gesetzgeber durch die Regelung in § 11 Absatz 1 KrWG in zulässiger Weise konkretisiert hat. Die Einleitung eines Pilot- oder Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission käme dann in Betracht, wenn durch vielfachen Verstoß gegen § 11 Absatz 1 KrWG die Getrenntsammlungspflicht unterlaufen würde.

10. Plant die Bundesregierung, die in § 11 Absatz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes festgehaltene Ermächtigung zu nutzen, um die Anforderungen an die Getrenntsammlung und Behandlung von Bioabfällen weiter auszugestalten?
11. Plant die Bundesregierung, die geplante Neufassung der Bioabfallverordnung zu nutzen, um klare verbindliche Vorgaben in Hinblick auf die Anforderungen an die Getrenntsammlung und Behandlung von Bioabfällen zu treffen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juli 2014 (Bundestagsdrucksache 18/2214, Antwort zu Frage 19) dargelegt, ist die in § 11 Absatz 1 KrWG festgelegte Pflicht zur Getrenntsammlung überlassungspflichtiger Bioabfälle aus Sicht der Bundesregierung hinreichend bestimmt. Eine Konkretisierung durch Anforderungen an die Getrenntsammlung von Bioabfällen auf der Grundlage des § 11 Absatz 2 Nummer 2 KrWG, beispielsweise im Rahmen der geplanten Ablöseverordnung der Bioabfallverordnung (BioAbfV), ist nicht erforderlich und daher auch nicht beabsichtigt.

Mit der geplanten Ablöseverordnung der BioAbfV sollen allerdings die Anforderungen an die Behandlung von Bioabfällen im Hinblick auf die im KrWG erweiterte Rechtsgrundlage und unter Einbeziehung der verschiedenen – regelungsbedürftigen – Verwertungsmöglichkeiten von Bioabfällen angepasst werden. Hierzu wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juli 2014 (Bundestagsdrucksache 18/2214, Antwort zu Frage 18) verwiesen.

12. Plant die Bundesregierung, obwohl die aus § 11 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hervorgehende Pflicht zur Getrenntsammlung ab dem 1. Januar 2015 unzweifelhaft ist und der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger allen Privathaushalten für überlassungspflichtige Küchen- und Gartenabfälle ein Getrenntsammlensystem zur Verfügung zu stellen hat, die bestehende Unklarheit bei einigen öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträgern in Hinblick auf ein flächendeckendes Angebot zur Getrenntsammlung durch eine klarstellende Definition auszuräumen?

Wie in der Frage bereits formuliert, ist die aus § 11 Absatz 1 KrWG hervorgehende Pflicht zur Getrenntsammlung ab dem 1. Januar 2015 unzweifelhaft. Insofern kann auch die Bundesregierung eine bestehende Unklarheit in den gesetzlichen Regelungen nicht erkennen. Vielmehr wird in § 11 Absatz 1 KrWG der Anwendungsbereich auf die überlassungspflichtigen, also häuslichen Bioabfälle festgelegt und der Adressat der Getrenntsammlungspflicht eindeutig bestimmt. Die infrage kommenden Bioabfallarten sind in § 3 Absatz 7 KrWG definiert. Soweit die in § 11 Absatz 1 KrWG genannten Voraussetzungen erfüllt sind, greift die Getrenntsammlungspflicht der Bioabfälle. Die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Pflicht obliegt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

13. Plant die Bundesregierung, der oft noch erlaubten Gartenabfallverbrennung durch eine Verbotsregelung zu begegnen, wie es auch in der in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Studie empfohlen wird, um neben dieser nicht dem Gebot der stofflichen Verwertung gerecht werdenden Abfallbeseitigung auch der dadurch bedingten Belastung durch Feinstaubemissionen zu begegnen?

Bei der Verbrennung von pflanzlichen Gartenabfällen auf dem eigenen Grundstück handelt es sich nach dem geltenden Abfallrecht um eine Beseitigungsmaßnahme. Hierbei findet keine Verwertung in stofflicher oder energetischer Hinsicht statt, so dass eine Eigenverwertung bereits von vorneherein ausscheidet. Durch diese einfache Art der Abfallbeseitigung wird wertvolle Biomasse vernichtet. Zudem erfolgt die Beseitigung auch nicht umweltverträglich, da weder klima- noch immissionsschutzbezogenen Aspekten Rechnung getragen wird. Schließlich besteht auch kein abfallwirtschaftliches Bedürfnis für eine derartige Verbrennung, da diese Bioabfälle regelmäßig einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden können. Wie in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juli 2014 (Bundestagsdrucksache 18/2214, Antwort zu Frage 31) dargelegt, erwägt die Bundesregierung daher, im Zuge der geplanten Ablöseverordnung der BioAbfV Regelungen aufzunehmen, mit denen der Vorrang der Abfallverwertung von Baum- und Strauchschnitt vor dieser Art der Abfallbeseitigung besser zum Ausdruck kommt.

14. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zur ökologischen Vorteilhaftigkeit der Getrenntsammlung angesichts des von Bürgerinnen und Bürgern empfundenen doppelten Sammelaufwandes?

Durch eine stoffspezifische Verwertung von Bioabfällen werden bei der Vergärung in einer Biogasanlage fossile Energieträger sowie bei der Kompostierung Primärrohstoffmaterialien, beispielsweise Torf und Düngemittel, substituiert. Da die festen Rückstände der biologischen Behandlung zu großen Teilen zur Düngung oder Bodenverbesserung im landwirtschaftlichen oder gärtnerischen Bereich und damit im Zusammenhang mit der Erzeugung von Nahrungsmitteln eingesetzt werden, müssen die Schadstoffbelastungen der Bioabfälle so weit wie möglich minimiert werden. Um die für eine stoffspezifische Verwertung erforderliche Qualität und „Reinheit“ der Bioabfälle zu erreichen, ist deren getrennte Sammlung, z. B. über die Biotonne, unumgänglich. Nachträglich aus dem Restabfall herausortierte biogene Anteile sind für eine solche stoffspezifische Verwertung nicht geeignet und können nur noch für eine energetische Verwertung (Verbrennung) aufbereitet werden.

