

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Umwelt,  
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache

17(16)351-D

Öffentliche Anhörung 19.09.2011

16.09.2011



## Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der  
Bundesregierung

"Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts"

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktor-  
sicherheit des Deutschen Bundestages am 19.09.2011

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

---

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden sind die Eckpunkte der Position des BUND zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zusammenfassend dargestellt. Eine detaillierte Stellungnahme zu den jeweiligen Aspekten wird nachfolgend ausführlicher wiedergegeben.

Der Gesetzesentwurf als Umsetzung der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht stellt zwar im Vergleich zur aktuellen Rechtslage einen Fortschritt dar, bleibt jedoch aus Sicht des BUND hinter den abfallwirtschaftlichen und ressourcenpolitischen Anforderungen, die im 21. Jahrhundert auf uns zukommen, weit zurück.

**Grundlegende Anforderungen:** Eine zukunftsfähige gesetzliche Grundlage der Kreislauf- und Abfallwirtschaft sollte insbesondere in folgenden Aspekten den Anforderungen gerecht werden:

- Konkrete Vorgaben für Abfallvermeidungsstrategien,
- Vorkehrungen gegen die Probleme bei der Versorgung mit Rohstoffen,
- Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs,
- Maßnahmen zum Klimaschutz, wobei die Abfallwirtschaft einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz leisten kann,
- Klare Abgrenzung der Rechte und Pflichten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRET) und privaten Unternehmen der Abfallwirtschaft,
- Effiziente Überwachung der Abfallentsorgung.

Die Verantwortung für die Abfallsammlung und insbesondere für die getrennt zu erfassenden Wertstoffe ist Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und muss bei den Kommunen liegen. **Abfallwirtschaftliche, ressourcenpolitische und ökologische Entscheidungsspielräume dürfen nicht durch Festlegungen auf private Unternehmen und vorrangig betriebswirtschaftliche Ziele beschnitten werden.** Dritte können für die Durchführung der Aufgaben beauftragt werden.

**Bedeutung des Recyclings für eine effiziente Rohmaterialwirtschaft:** Die Möglichkeiten eines neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes zur Förderung eines wesentlich verbesserten Rohstoffrecyclings und damit verbundener volkswirtschaftlicher Nutzen werden nicht annähernd ausgenutzt.

Für Länder mit einem fortgeschrittenen Stand der Kreislaufwirtschaft, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, sind die genannten Recyclingquoten erheblich zu niedrig im Vergleich zu den Herausforderungen, mit denen die europäische Industrie hinsichtlich ihrer Rohstoffversorgung zu tun haben wird. Eine Recyclingquote eines so wertvollen Metalls wie Kupfer von gerade einmal 54 % (entsprechend einem Verlust von ca. 35.000 Mg/Jahr, oder rd. 200 Millionen €, je nach Marktwert des Kupfers) zeigt beispielsweise, wie groß der Handlungsbedarf ist. In der EU, die vor etwa 3 Jahren die Recyclingwirtschaft zu einem der Schwerpunkte ihrer Leitmarktinitiativen erklärt hat, wird sogar erst ein Drittel des Kupferbedarfs durch Recycling gedeckt! Bei kritischen Metallen wie etwa Indium oder Tantal sieht das wegen der sehr geringen Konzentration im Schrott noch weit schlechter aus.

**Wertstofftonne/Wertstoffeffassung:** Papier/Pappe/Karton, Altglas, Bioabfälle und Restmüll sind nach wie vor getrennt zu erfassen. Damit ergibt sich für private Haushalte in den meisten Gegenden des Bundesgebiets ein 4-Tonnensystem bzw. 4-Fraktionensystem (Restmüll, Papier/Pappe/Karton, Bioabfälle und Wertstofftonne) plus Altglas, das meist im Bringsystem erfasst wird. Um nicht eine weitere Tonne aufstellen zu müssen, schlägt der BUND vor, dass die

Wertstofftonnen einheitlich von den ÖRET erfasst und zur Sortierung transportiert werden sollen. § 20 ist entsprechend zu ändern. Bewährte Bringsysteme zur Wertstoffeffassung sollen aber nicht abgeschafft werden.

Für Elektro- und Elektronik-Altgeräte schreibt das ElektroG eine getrennte Erfassung vor, und zwar in einer Weise, die die Wiederverwendung und hochwertige stoffliche Verwertung nicht behindert. Dies kann über eine Wertstofftonne nicht gewährleistet werden, da die Geräte hier in der Regel bei Sammlung, Transport und Sortierung beschädigt oder zerstört werden. Die Erfassung über Bringsysteme hat diesen Nachteil nicht.

**Abfallhierarchie:** Die 5-stufige Hierarchie ist aus Sicht des BUND ein positiver Schritt. Allerdings unterlaufen die in § 8 vorgenommene Gleichrangigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung und die Berechnungs-Formel in Anhang 2 Nr. 1 („Hauptverwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung“) diese Hierarchie an einem wesentlichen Punkt. Der BUND lehnt dies strikt ab, da so der Verlust von Energie und Rohstoffen nicht eingedämmt wird.

Aus dem gleichen Grunde fordert der BUND, dass Bau und Betrieb von Abfallverbrennungsanlagen künftig ein Planfeststellungsverfahren durchlaufen müssen.

**Abfallbewirtschaftung als kommunale Daseinsvorsorge:** Der BUND betrachtet folgende Teile des § 3 Abs. 14 (Abfallbewirtschaftung) als Bestandteil einer öffentlichen Daseinsvorsorge:

Die Überlassung, die Sammlung und die Beseitigung von Abfällen sowie die Nachsorge von Beseitigungsanlagen, einschließlich der Überwachung der Bereitstellung, Überlassung, Sammlung, Beförderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie der Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern vorgenommen werden.

Getrennt gesammelte Abfälle werden erst nach erfolgter Sammlung Wirtschaftsgüter, auch wenn sie zu diesem Zeitpunkt noch Abfall sind.

Die effektive Erfassung von Wertstoffen erfordert eine getrennte Sammlung und die Bereitschaft der Bevölkerung, bei dieser mitzumachen. Ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlicher und privater Sammlung von Wertstoffen ist dabei kontraproduktiv. Die Sammlung der getrennt erfassten Wertstoffe (inkl. Biomüll) ist Aufgabe der Kommunen, die das notwendige System aufzubauen und zu betreiben haben. Dabei können sie gemäß § 22 Dritte mit der Durchführung der Sammlung beauftragen, tragen aber die Verantwortung für die Abfallsammlung als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Berlin, 15. September 2011



Olaf Barndt  
Direktor für Politik und Kommunikation  
Bund für Umwelt und Naturschutz BUND e.V.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

## Stellungnahme des Bundes für Umwelt und Naturschutz (BUND e.V.)

Zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
"Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts"  
Sitzung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 19.09.2011

### 1. Grundsätzliches

Der BUND sieht im vorliegenden Entwurf einen Schritt zur Umsetzung der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht, der im Vergleich zur aktuellen Rechtslage zwar einige Fortschritte enthält, aber hinter den Anforderungen, die im 21. Jahrhundert auf uns zukommen, weit zurückbleibt.

Hier sind vor allem zu nennen:

- Das Fehlen konkreter Vorgaben für Abfallvermeidungsstrategien,
- Nicht ausreichende Vorkehrungen gegen die Probleme der Versorgung mit Rohstoffen
- Nicht ausreichende Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs
- Nicht ausreichende Maßnahmen zum Klimaschutz, obwohl die Abfallwirtschaft einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz leisten kann
- Unklare Abgrenzung der Rechte und Pflichten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRET) und privaten Unternehmen der Abfallwirtschaft
- Fast völlige Abschaffung einer effizienten Überwachung der Abfallentsorgung unter dem Etikett einer (falsch verstandenen) Entbürokratisierung

Die Verantwortung für die Abfallsammlung und insbesondere für die getrennt zu erfassenden Wertstoffe ist Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und muss bei den Kommunen liegen. **Abfallwirtschaftliche, ressourcenpolitische und ökologische Entscheidungsspielräume dürfen nicht durch Festlegungen auf private Unternehmen und vorrangig betriebswirtschaftliche Ziele beschnitten werden.** Dritte können für die Durchführung der Aufgaben beauftragt werden.

Die in der AbfRRL verlangten Verwertungsquoten sind für die Mitgliedsländer, die beim Aufbau einer funktionierenden Recyclingwirtschaft noch nicht weit vorangekommen sind, sicher ambitionierte Ziele. Für Länder mit einem fortgeschrittenen Stand der Kreislaufwirtschaft, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, sind diese Quoten erheblich zu niedrig im Vergleich zu den Herausforderungen, mit denen die europäische Industrie hinsichtlich ihrer Rohstoffversorgung zu tun haben wird.

Positiv zu erwähnen sind die geplante Einführung einer Wertstofftonne, die Streichung der bisher möglichen Beleihungsregelungen in § 22 unter Beibehaltung der Drittbeauftragung und die Aufstellung der 5-stufigen Hierarchie. Bei dieser 5-stufigen Hierarchie enttäuscht aber wieder deren Relativierung in § 8, in dem unter bestimmten Umständen von einer Gleichrangigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung gesprochen wird.

Zusammenfassend ist zu fordern, dass ein Kreislaufwirtschaftsgesetz für das 21. Jahrhundert neben der Bedeutung der Abfallwirtschaft für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch ihre volkswirtschaftliche Bedeutung viel stärker betonen muss.

Durch den ganzen Gesetzentwurf zieht sich der Jahrzehnte alte Irrglaube, dass Umweltschutz, hier konkret im Bereich der Rohstoff- und Abfallwirtschaft, nur eine Belastung für die heimische Wirtschaft darstellt, die ihr nur zugefügt werden kann, soweit sie überhaupt zumutbar wäre.

In Wirklichkeit ist die Verschwendung von Rohstoffen durch unterlassene Abfallvermeidung und durch unterlassenes Recycling eine erhebliche Belastung für die Volkswirtschaft.

Eine Recyclingquote eines so wertvollen Metalls wie Kupfer von gerade einmal 54 % zeigt, wie groß der Handlungsbedarf ist. Eine Recyclingquote von Kupfer in Höhe von 54 % entspricht einem Verlust von ca. 35.000 Mg/Jahr, oder in volkswirtschaftlichen Zahlen von 160 – 200 Millionen €, je nach Marktwert des Kupfers.

Die durch Recycling geschaffenen Arbeitsplätze sind in dieser Berechnung noch gar nicht enthalten.

Anfang September wurde bekannt, dass China den Export von Seltenen Erden stark drosseln will. Hierdurch kann es in Europa zu Versorgungsengpässen kommen, wenn das Recycling von Abfällen, die diese Metalle enthalten, nicht verstärkt wird.

## 2. Konkreter Änderungsbedarf

### 2.1 Abfallvermeidung

Deutschland kann bisher keine nennenswerten Fortschritte bei der Abfallvermeidung vorweisen, vor allem bei den Siedlungsabfällen.

Das liegt nicht zuletzt daran, dass in der Bundesrepublik Deutschland in den Gesetzes- und Verordnungstexten, den Programmen und Abfallwirtschaftsplänen so gut wie immer lediglich eine Reihe von an sich vernünftigen Maßnahmen vorgeschlagen wird, deren Umsetzung aber letztlich freiwillig bleibt, wie im vorliegenden Gesetzentwurf in Anlage 4.

Ohne verbindlich vorgeschriebene Ziele und konkret formulierte Maßnahmen wird sich das nicht ändern. Der BUND fordert dazu eine Neuformulierung des § 33 zur Vermeidung von Abfällen im geplanten Kreislaufwirtschaftsgesetz. Die Formulierungen in den §§ 6, 33 und 45 sowie im Anhang 4 des Entwurfs reichen dazu nicht aus.

In diesem neu gefassten Paragraphen, z.B. im Allgemeinen Teil, müssen konkrete, mit Indikatoren nachprüfbare Abfallreduktionsziele genannt und die Schnittstellen zum Produktrecht benannt werden. Dazu schon existente, passende Formulierungen (z.B. im § 46) sollten sich in diesem ebenfalls wiederfinden. Die alleinige Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Abfallaufkommen genügt nicht.

Der BUND fordert in diesem Zusammenhang, die Beispiele aus Anhang 4 als konkrete Vorgaben in einen neu gefassten § 33 zu überführen.

Darüber hinaus müssen konkrete Forderungen z.B. zur Steigerung der Mehrwegquoten bei Getränkeverpackungen und zur Verminderung der Menge an Lebensmittelabfällen, um nur zwei Beispiele anzuführen, explizit enthalten sein.

Sensibilisierungskampagnen gemäß § 30 Abs. 7 Nr. 3 und Informationen für die Öffentlichkeit oder eine bestimmte Verbrauchergruppe müssen verbindlich sein.

Außerdem bedarf eine Verwertungsquote von 70 % für Bau- und Abbruchabfälle bis 2020 verbesserter Methoden des Einsatzes von Bau- und Abbruchabfällen. Es ist unabdingbar, Verfahren zum schonenden Rückbau bestehender Gebäude weiterzuentwickeln.

Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Wiederverwendung – für Erzeugnisse, die noch nicht zu Abfall im Sinne des Gesetzes geworden sind – weisen bedeutende Potenziale im Arbeitsmarkt wie auch im Ressourcenschutz auf. Sie gehen in der Regel mit weniger Energieverbrauch als Verwertungsverfahren einher und bedürfen vor allem vor dem Hintergrund der Abfallvermeidungsziele des Gesetzes einer wirtschaftlichen Stärkung sowie einer eindeutigen Hochwertigkeitsdefinition in Form eines eigenen Paragraphen.

## 2.2 Abfallhierarchie

Im Sinne des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen darf ein Abweichen von der Rangfolge in § 6 Abs. 1 nach Maßgabe der §§ 7 und 8 nur erfolgen, wenn dadurch der Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen Auswirkungen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet ist.

Der BUND sieht es als höchst problematisch an, dass die Hierarchie in § 6 Abs. 1 durch die Relativierung in § 8 unterlaufen wird, in dem unter bestimmten Umständen von einer Gleichrangigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung gesprochen wird.

Der Begriff thermische Verwertung führt in die Irre. Es wird dabei völlig übersehen, dass die Abfallvermeidung und das Recycling, also die stoffliche Verwertung von Abfällen, im Hinblick auf den Umgang mit den begrenzten Ressourcen erheblich effizienter sind als die sogenannte thermische Verwertung, gerade auch im Hinblick auf Energierohstoffe. Denn um Produkte aus Rohstoffen herzustellen, sind erhebliche Mengen an Energie nötig.

Bei der Verbrennung wird nur ein Teil des Heizwerts zurückgewonnen, während durch die stoffliche Verwertung von Abfällen erhebliche höhere Mengen an Energie einzusparen sind, nämlich die Energie zur Neuproduktion der Waren aus den Primärrohstoffen, die z.T. erheblich größer ist als die Energie, die für das Recycling erforderlich ist. Analog gilt das für die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die auf die Neuproduktion der verbrannten Gegenstände zurückzuführen sind, sowie für die Emissionen von anderen Schadstoffen.

Auch bei Abfällen mit höheren Heizwerten als 11 MJ/kg wie Papier und Kunststoff schlägt der Verlust der Energie zur Neuproduktion der entsprechenden Waren aus den Primärrohstoffen massiv zu Buch.

Aus den angeführten Gründen ist das überholte Kriterium von 11 MJ/kg für den Heizwert des betreffenden Abfalls zu streichen.

Hinzu kommt, dass wertvolle Rohstoffe verloren gehen, da sie aus den Verbrennungsrückständen praktisch nicht mehr rückgewinnbar sind. Auch das bedeutet, dass die stoffliche Verwertung, also das Recycling, grundsätzlich als die höherwertige Verwertung anzusehen ist.

Dem Begriff thermische Verwertung liegt noch die überkommene Vorstellung zu Grunde, dass es besser ist, Abfall zu verbrennen als zu deponieren. Nach dem Verbot der Deponierung unbehandelter Abfälle in Deutschland ist dies inzwischen gegenstandslos.

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass auf Grund der vorgeschlagenen Regelungen die Mitverbrennung von Abfällen in Kraftwerken weiter zunehmen kann.

Da das überholte Kriterium von 11 MJ/kg für den Heizwert des zu verbrennenden Abfalls nach EU-Recht nicht relevant ist, sollte es nicht nur aus naturwissenschaftlichen, sondern auch aus juristischen Gründen gestrichen werden.

### 2.3 Ende der Abfalleigenschaft, Hochwertigkeit

In § 5 Abs. 1 muss folgerichtig unter Bezugnahme auf die obigen Ausführungen festgelegt werden, dass die Abfalleigenschaft eines Abfalls endet, wenn er ein **Recyclingverfahren gemäß § 3 Abs. 25** (nicht ein Verwertungsverfahren) durchlaufen hat.

In der AbfRRL (Begründungspunkt 22) heißt es: „Es sollte zum anderen festgelegt werden, wann bestimmte Abfälle nicht länger Abfälle sind, und zwar unter Zugrundelegung von Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft, die ein hohes Maß an Umweltschutz bieten und mit ökologischem und ökonomischem Nutzen verbunden sind.“

Diese Kriterien erfüllt ein sekundärer Brennstoff nicht, weshalb die Begründung (im Besonderen Teil) zu § 5 Abs. 1 im Gesetzesentwurf fehlerhaft ist.

Der BUND fordert daher, in § 5 Abs. 1 das Wort Verwertungsverfahren gegen das Wort **Recyclingverfahren** auszutauschen, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Denn wenn sekundärer Brennstoff tatsächlich seine Abfalleigenschaft verlöre, stellte die Verwendung dessen als Brennstoff in einem Kraftwerk keine „sonstige Verwertung“ mehr dar, da die Verwertungsdefinition sich eindeutig auf Abfälle bezieht.

Sekundärbrennstoff ist jedoch faktisch immer noch vorsortierter Abfall. Die Ersatzbrennstoffaufbereitung (Aufbereitung zu sekundären Brennstoffen) stellt lediglich eine vorläufige Sortierung dar. In § 3 Abs. 15 ist Sammlung definiert als vorläufige Sortierung, um die Abfälle einer Behandlungsanlage zukommen zu lassen. Genau dies ist die Aufbereitung o.g. Stoffe. Dies lässt nicht den Schluss zu, dass das Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens bei der Sammlung bereits weit genug fortgeschritten ist, um das Ende der Abfalleigenschaft zu bestimmen.

In der Begründung im besonderen Teil zu § 5 Abs. 1 wird im Weiteren erläutert: „Einen ähnlichen Hintergrund hat auch das Marktwert- oder Nachfragekriterium.“

Auch dies stützt die Auffassung des BUND, dass es sich bei Sekundärbrennstoff um Abfall handelt, da diese Materialien bekanntlich immer einen negativen Marktwert aufweisen, ohne den Ersatzbrennstoffkraftwerke gar nicht betrieben werden können.

Ferner wird in der Begründung zu § 5 Abs. 1 ausgeführt: „Entscheidend für das Ende der Abfalleigenschaft ist letztlich die gesicherte Prognose, dass das Produkt nicht zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit führen wird.“

Da Sekundärbrennstoffe in der Regel noch manche verwertbare Bestandteile enthalten, sind die negativen Auswirkungen auf die Umwelt gegeben. In der Begründung (im Besonderen Teil) zu § 3 Abs. 15 wird zu Recht erklärt:

„Der Klarstellung dient der Hinweis, dass die energetische Verwertung, das heißt die Nutzung von Abfällen als Brennstoff, nicht unter das Recycling fällt. Das gleiche gilt für die vorbereitende Stufe, nämlich die Aufbereitung von Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind. Derartige Verfahren sind auf Grund ihrer weniger günstigen Ressourceneffizienz nach der Abfallhierarchie des § 6 als grundsätzlich nachrangige Verwertungsoption beschrieben.“

Hier wird die Position des BUND in der Begründung zu dem Gesetzentwurf also deutlich unterstützt!

Eine weitere Ergänzung möchte der BUND anregen:

In § 5 Abs. 2 sollte nach

... , insbesondere durch Grenzwerte für Schadstoffe, eingefügt werden:

**und Maßnahmen der Qualitätssicherung**

Werden Grenzwerte festgelegt, die kaum kontrolliert werden, können u.U. Schadstoffe Umwelt und Gesundheit gefährden. Außerdem kann das Vertrauen in die Qualität von Sekundärrohstoffen untergraben werden. Die Qualitätssicherung im Bereich der Bioabfallverwertung ist ein positives Beispiel für den Sinn derartiger Maßnahmen.

## 2.4 Planfeststellungsverfahren

Der BUND fordert, in § 35 Abs. 2 auch für thermische Abfallbehandlungsanlagen, nicht nur für Deponien Planfeststellungsverfahren verbindlich vorzuschreiben.

§ 35 Abs. 2 sollte wie folgt ergänzt werden: Die Errichtung und der Betrieb von **thermischen Abfallbehandlungsanlagen** und Deponien sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes bedürfen der Planfeststellung durch die zuständige Behörde. In dem Planfeststellungsverfahren ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Und § 35 Abs. 3, Satz 1, Nr. 3:

3. die Errichtung und der Betrieb einer **thermischen Abfallbehandlungsanlage** oder Deponie beantragt wird, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren dient, und die Genehmigung für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage erteilt werden soll; soweit diese Deponie der Ablagerung gefährlicher Abfälle dient, darf die Genehmigung für einen Zeitraum von höchstens einem Jahr nach Inbetriebnahme der Anlage erteilt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland braucht eine bundesweite Bedarfsplanung von thermischen Behandlungskapazitäten. Dies geht nur über die Einführung von Planfeststellungsverfahren, da in ihnen die Planrechtfertigung verbindlich vorgeschrieben ist.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es: „Bundeseinheitliche Standards sind erforderlich, um die Belange des Umweltschutzes sowie die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland weiterhin auf einheitlichem Niveau zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.“ Die Föderalismusreform I bedeutet, dass abfallwirtschaftliche Fragen zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zählen. Damit sind auch die bundesweite Bedarfsplanung und die Planung bzw. Überprüfung von Behandlungskapazitäten durch den Gesetzgeber begründbar.

Die Überkapazitäten in der Abfallverbrennung (Beseitigung und Verwertung) verhindern die Gesetzesziele Vermeidung und hochwertige Verwertung, da mit zusätzlicher Vermeidung und hochwertiger Verwertung (also Recycling) diese Überkapazitäten weiter ansteigen müssten. Dies würde zu enormen wirtschaftlichen Verlusten der Betreiber der thermischen Anlagen führen. Nur durch bundesweite Bedarfs- und Kapazitätsplanung sind eine nachvollziehbare und gerechte Gebührenentwicklung sowie die Belange des Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutzes sicherzustellen.

## 2.5 Klimaschutz

Die Formulierungen in § 6 Abs. 2, Satz 3 sollten folgendermaßen ergänzt werden:

1. die zu erwartenden Emissionen, insbesondere auch der Treibhausgasemissionen, [...]

In gleicher Weise in § 7 Abs. 3:

[...], insbesondere keine Schadstoffanreicherungen im Wertstoffkreislauf sowie die geringst möglichen Treibhausgasemissionen erfolgen.

## 2.6 Biomasse

§ 11 Abs. 1 (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Biomasse) sollte folgende Fassung erhalten:

[...] Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 2013 getrennt zu sammeln.

Für Biomasse sollte keine feste Recyclingquote festgelegt werden, da

1. die Qualität hier noch wichtiger ist als bei den anderen Abfällen zur Verwertung und
2. der Anteil der Eigenkompostierung nicht leicht zu ermitteln ist. Die Flächendeckung genügt als Vorgabe vollkommen.

## 2.7 Recyclingquoten

§ 14 Abs. 1 (Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung) sollte folgende Fassung erhalten:

... sind Papier-, Metall-, Kunststoff-, Glas-, Textil-, Holz- und weitere Abfälle zur Verwertung spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.

Das ist technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar.

Und Abs. 2:

Die und das Recycling von Siedlungsabfällen hat spätestens ab dem 1. Januar ~~2020~~ 2015 mindestens ~~65~~ 80 Gewichtsprozent insgesamt zu betragen.

Für die Abfallfraktionen Papier, Metall und Glas beträgt die Quote 85 Gewichtsprozent, für Elektro- und Elektronikschrott 90 Gewichtsprozent, einschließlich der Mengen gemäß §§ 25 und 26.

Die ÖRET nach § 20 haben alle Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, dass die vorgenannten Recyclingquoten um höchstens 5 Prozent-Punkte unterschritten werden.

Die Vorbereitung zur Wiederverwendung gehört nicht in den § 14. Sonst könnten die zurückgeführten Mehrwegflaschen, die ja vor der Wiederverwendung gespült werden müssen, die Recyclingquoten verwässern.

Auch das Batteriegesetz (Artikel 4 des Referentenentwurfs, Änderung des Batteriegesetzes) muss angepasst werden:

Der BUND schlägt folgende Änderungen im Art. 4 vor:

5. § 16 wird wie folgt gefasst:

„§ 16 Sammelziele

Das Gemeinsame Rücknahmesystem und die herstellereigenen Rücknahmesysteme müssen jeweils im eigenen System für Geräte-Altballerrien folgende Sammelquoten erreichen und dauerhaft sicherstellen:

1. spätestens für das Kalenderjahr 2011 eine Sammelquote von mindestens 40 Prozent,
2. spätestens für das Kalenderjahr 2012 eine Sammelquote von mindestens 45 Prozent,
3. spätestens für das Kalenderjahr 2014 eine Sammelquote von mindestens 50 Prozent und
4. spätestens für das Kalenderjahr 2015 eine Sammelquote von mindestens 60 Prozent.“

## 2.8 Organisation der Verwertung von Abfällen aus privaten Haushalten

Der BUND begrüßt die geplante Einführung einer Wertstofftonne, da eine getrennte Sammlung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen für viele Haushalte eine zusätzliche Hürde darstellen kann und vielen Mitmenschen nicht vermittelbar ist.

Da zumindest Papier/Pappe/Karton, Altglas und Bioabfälle auf jeden Fall getrennt voneinander und von anderen Abfallfraktionen zu erfassen sind, da anderenfalls durch die Vermischung dieser Abfallfraktionen Verschmutzungen nicht zu vermeiden sind (hierzu ist eine Ergänzung in § 9 notwendig), ergäbe sich für die privaten Haushalte in den meisten Gegenden des

Bundesgebiets ein 4-Tonnensystem (Restmüll, Papier/Pappe/Karton, Bioabfälle und Wertstofftonne) plus Altglas, das meist im Bringsystem erfasst wird. Um nicht eine weitere Tonne aufstellen zu müssen, schlägt der BUND vor, dass die Wertstofftonnen einheitlich von den ÖRET abgeholt und zur Sortierung transportiert werden sollen. § 20 ist entsprechend zu ändern.

Im Folgenden eine kurze Erläuterung hierzu:

Nach Überzeugung des BUND ist Abfall kein gewöhnliches Wirtschaftsgut. Der BUND betrachtet folgende Teile des § 3 Abs. 14 (Abfallbewirtschaftung) daher als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge:

Die Überlassung, die Sammlung und die Beseitigung von Abfällen sowie die Nachsorge von Beseitigungsanlagen, einschließlich der Überwachung der Bereitstellung, Überlassung, Sammlung, Beförderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie der Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern vorgenommen werden.

Getrennt gesammelte Abfälle werden erst nach erfolgter Sammlung Wirtschaftsgüter, auch wenn sie zu diesem Zeitpunkt noch Abfall sind.

Die effektive Erfassung von Wertstoffen erfordert eine getrennte Sammlung und die Bereitschaft der Bevölkerung, bei dieser mitzumachen. Ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlicher und privater Sammlung von Wertstoffen ist dabei kontraproduktiv.

Die Sammlung der getrennt erfassten Wertstoffe (inkl. Biomüll) ist Aufgabe der Kommunen, die das notwendige System aufzubauen und zu betreiben haben. Dabei können sie gemäß § 22 Dritte mit der Durchführung der Sammlung beauftragen, tragen aber die Verantwortung für die Abfallsammlung als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Zur Erreichung der Verwertungsquoten nach § 14 ist eine Kooperation mit privaten Entsorgungsunternehmen sinnvoll.

Bestehende Verträge bleiben unberührt.

Die Sammlung und Verwertung von Wertstoffen aus Gewerbebetrieben ist Angelegenheit der privaten Entsorgungsunternehmen. Kooperation mit öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ist sinnvoll, z.B. bei Biomüll, und soll auf jeden Fall möglich bleiben.

Unter Umweltgesichtspunkten ist eine kontinuierliche Verwertung von Wertstoffen unabhängig von der aktuellen Marktsituation ohne Alternative.

Durch die Lizenzentnahmen für die Verpackungsentsorgung würden die unter Umständen notwendigen Zuzahlungen bei der Vermarktung der Sekundärrohstoffe aus dem Bereich der Verpackungen möglich. Dies ergibt sich aus der Produzentenverantwortung, die beibehalten werden sollte.

Die unter Umständen notwendigen Zuzahlungen für Wertstoffe, die nicht Verpackungen sind, erfolgen über den Gebührenhaushalt; ein Teil der Erlöse für diese Wertstoffe sind gleichermaßen dem Gebührenhaushalt zuzuführen.

Die Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben für die Verpackungsentsorgung sollte von einer Anstalt mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, z.B. einer Körperschaft des öffentlichen Rechts oder einer Behörde, durchgeführt werden. Der ständige Streit der verschiedenen Dualen

Systeme, bei dem für die Umwelt gar nichts heraus gekommen ist, erfordert diesen Schritt. Die Novellierung des KrWG ist die beste Gelegenheit dazu.

Die getrennte Sammlung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen kann außer über Wertstofftonnen auch im Bringsystem erfolgen, wenn dies aufgrund der Erfahrungen der entsprechenden Gebietskörperschaften geeignet ist, die Verwertungsquoten nach § 14 Abs. 2 zu erfüllen.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass keine schadstoffhaltigen Produkte in die trockene Wertstofftonne gehören, insbesondere keine Elektrokleingeräte. Diese Tonnen werden häufig mit Pressfahrzeugen geleert, so dass Energiesparlampen, Handys, Monitore, Netbooks usw. mechanisch zerstört werden können. Dadurch wäre nicht nur die Wiederverwendung unmöglich und ein hochwertiges Recycling außerordentlich erschwert, sondern auch die Freisetzung von Schadstoffen wie Quecksilber unvermeidlich.

## 2.9 Überlassungspflichten

Bei der Verankerung der Eigenverwertung der privaten Haushalte in § 17 Abs. 1 und 2 kann es unter Umständen zu folgendem Problem kommen:

Indem die Eigenverwertung der privaten Haushalte auf die auf ihren Privatgrundstücken durchgeführte Verwertung beschränkt wird und nach § 17 Abs. 1 der Vorrang der Verwertung nach § 7 Abs. 2 in den anderen Fällen nicht gelten soll, könnte privaten Abfallbesitzern z.B. die Möglichkeit untersagt werden, eigene verwertbare Metallabfälle selbständig zu Verwertungsbetrieben zu bringen oder von ihnen abholen zu lassen oder Entrümpelungsfirmen zu beauftragen, die ja häufig im Sperrmüll noch brauchbare Gegenstände entdecken. Angesichts der Tatsache, dass Sperrmüll häufig lediglich beseitigt wird, bestünde durch die geplante Vorgabe unter Umständen ein gravierender Widerspruch zur Hierarchie gemäß § 6.

In der Begründung (Besonderer Teil, § 17 Abs. 3 Satz 3) wird hierzu ausgeführt, dass „der Schutz der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur dann gerechtfertigt ist, wenn dieser auch tatsächlich in der Lage ist, seine Entsorgungsfunktion in hochwertiger Art und Weise zu erfüllen. Hintergrund der Regelung ist wiederum die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Artikel 106 Absatz 2 AEUV.“ Und weiter: „Hierfür ist eine prognostische Beurteilung auf Basis der Entsorgungsplanung und -möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erforderlich.“

§ 17 könnte nun so interpretiert werden, dass jede Beauftragung von privaten Entrümpelungsfirmen durch private Haushalte einzeln einer Genehmigung gemäß § 18 bedürfte. Durch Ergänzungen in Abs. 1 oder 2 des § 17 sollte dieses Problem verbraucherfreundlich geregelt werden.

Der BUND schlägt hierzu folgende Lösung vor:

§ 17 Abs. 2 „Die Überlassungspflicht besteht nicht für Abfälle, ...“ ist zu ergänzen durch folgenden Satz:

**5. die der Besitzer einem zugelassenen Entsorgungsbetrieb zuführt.**

## 2.10 Aufbewahrungsfristen

Die Aufbewahrungsfristen für Unterlagen über gefährliche Abfälle in § 49 Abs. 5 sind zu kurz, auch wenn die Formulierungen den Vorgaben der AbfRRL entsprechen. Auch nach mehreren Jahren muss es möglich sein, zu rekonstruieren, wohin gefährliche Abfälle gelangt sein können, sei es um Sanierungsmaßnahmen in Angriff zu nehmen, sei es, um strafrechtliche und zivilrechtliche Verfahren einzuleiten.

§ 49 Abs. 5 sollte wie folgt geändert werden:

„(5) Die Eintragung oder die Einstellung eines Belegs über die Entsorgung gefährlicher Abfälle in ein Register ist mindestens ~~drei~~ **10 Jahre**, die Eintragung oder die Einstellung eines Belegs über die Beförderung gefährlicher Abfälle in ein Register ist mindestens ~~zwölf Monate~~ **fünf Jahre** jeweils ab dem Zeitpunkt der Eintragung oder Einstellung in das Register gerechnet aufzubewahren, ....“

## 2.11 Verbote; Kennzeichnungspflichten

Die in § 24 Nr. 5 geforderten Pflichten zur Kennzeichnung und zu Hinweisen auf Entsorgungswege bzw. Rückgabemöglichkeiten müssen vorhandenen Gegebenheiten Rechnung tragen. Wo dies nicht der Fall ist, ist das Inverkehrbringen der entsprechenden Erzeugnisse zu untersagen.

Eine vergleichbare Rechtsvorschrift findet sich in Art. 3 Nr. 4 des Referentenentwurfs, in dem es heißt:

„§ 6 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:  
, Vertreiber dürfen Elektro- und Elektronikgeräte, deren Hersteller sich entgegen Satz 1 nicht oder nicht ordnungsgemäß registriert haben, nicht zum Verkauf anbieten.' “

## 2.12 Durchführung der Beseitigung

In § 29 Abs. 4 wird das Einbringen von Abfällen in die Hohe See sowie die Verbrennung von Abfällen auf Hoher See geregelt. Diese ist nach Maßgabe des Hohe-See-Einbringungsgesetzes vom 25. August 1998 zu Recht verboten. Fragwürdig bleibt allerdings, dass Baggergut in die Hohe See eingebracht werden darf. Die Formulierung „unter Berücksichtigung der jeweiligen Inhaltsstoffe“ ist zu wenig präzise.

## 2.13 Einbeziehung des Bergrechts

Im Sinne des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen ist es völlig inakzeptabel, dass das geplante Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht für Abfälle gelten soll, die dem Bergrecht unterliegen. Das antiquierte Bergrecht darf in keiner Situation über dem Umweltrecht stehen. Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang, dass dabei auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der Abfallwirtschaft nicht ausreichend berücksichtigt würde. (§ 2 Abs. 2 Nr. 7)

## 2.14 Pflichten der öffentlichen Hand

§ 45 ist folgendermaßen zu ändern:

„... Insbesondere haben sie unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8 bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen ~~zu prüfen, ob und in welchem Umfang~~

**1. für den jeweiligen Zweck geeignete Erzeugnisse einzusetzen eingesetzt werden können,**

a) die sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendbarkeit oder Verwertbarkeit auszeichnen,

b) die im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder zu schadstoffärmeren Abfällen führen oder

c) die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling aus Abfällen hergestellt worden sind sowie

**2. die nach dem Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle unter besonderer Beachtung des Vorrangs der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings zu verwerten verwertet werden können.“**

Ohne verbindlich vorgeschriebene Ziele und konkret formulierte Maßnahmen sind die Verwertungsquoten nach § 14 nicht zu erreichen. Natürlich hat die öffentliche Hand schon vor der Beschaffung von Material und Gebrauchsgütern, die Ziffer 1 entsprechen, zu prüfen, ob sie für den angestrebten Zweck geeignet sind. Sind sie aber geeignet, müssen sie auch eingesetzt werden.

15. September 2011

Dr. Hartmut Hoffmann  
Sprecher des AK Abfall des BUND e.V.