

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

06.01.2016/rud

Herrn  
Dr. C.-André Radde  
Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Referat WR II 4 - Siedlungsabfall  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Bearbeitet von

Otto Huter (DST)  
Telefon +49 30 37711-610  
Telefax +49 30 37711-609  
E-Mail: otto.huter@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)  
Telefon +49 30 590097-311  
Telefax +49 30 590097-400  
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Deliana Bungard (DStGB)  
Telefon +49 228 95962-17  
Telefax +49 228 95962-22  
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

Aktenzeichen  
70.28.31 D

## **Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchabfällen hier: Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BV) zum Referentenentwurf vom 11. November 2015**

### **1. Allgemeines**

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu der Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung-GewAbfV).

Es wird begrüßt, dass die Bundesregierung einen erneuten Versuch unternimmt, mit der Fortschreibung und Änderung der Gewerbeabfallverordnung bei den nicht überlassungspflichtigen „Abfällen zur Verwertung“ aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen (z. B. aus Industrie- und Gewerbebetrieben) die stoffliche Verwertung voranzubringen und Scheinverwertungen abzustellen.

Die BV ist von ihren Unteren Abfallwirtschaftsbehörden bei deren Erfahrungsberichten immer wieder auf die Vollzugsprobleme der bisherigen Verordnung hingewiesen worden.

Der Grund hierfür liegt primär in der komplizierten und wenig übersichtlichen Konstruktion des Regelwerks mit zahlreichen Ausnahmen und Rückausnahmen, die einen gerichtsfesten Vollzug durch die Überwachungsbehörden nahezu ausschließen.

Durch stringenterer Fassung der Anforderungen an die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und Bau- und Abbruchabfällen, klare Regel-Ausnahme-Verhältnisse und Präzisierung der Dokumentationspflichten im aktuellen Entwurf vom 11. November 2015 wird nach unserer Auffassung ein effizienterer Vollzug durch die zuständigen Behörden ermöglicht. Vor diesem Hintergrund wird der Entwurf begrüßt. Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass die getrennte Sammlung künftig zur Regel wird. Die Vorbehandlung stellt demgegenüber den Ausnahmefall dar – mit Darlegungs- und Beweislast beim Abfallerzeuger. Demnach muss vor überzogenen Kontroll- und Überwachungsanforderungen gewarnt werden.

Essentiell für einen stringenteren Vollzug sind darüber hinaus entsprechende Bußgeldvorschriften. Insoweit wäre es wünschenswert, auch die in § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Entwurfs festgelegten Verbote mit Bußgeld zu bewehren.

Mit dem Referentenentwurf vom 11. November 2015 zur Fortschreibung der Gewerbeabfallverordnung aus dem Jahr 2002 wird vorrangig eine Anpassung der Vorschrift an das geltende KrWG angestrebt, die ihren Schwerpunkt in der Berücksichtigung und Umsetzung der neuen Abfallhierarchie hat, insbesondere der Stärkung des Recyclings. Aus Sicht des Verordnungsgebers reichen im Hinblick auf die Ressourcenschonung die derzeit erzielbaren Abfallmengen, die der stofflichen Verwertung zugeführt werden, bei Weitem nicht aus.

In § 3 Abs. 1 werden die Fraktionen Holz und Textilien als getrennt zu sammelnde Fraktionen neu aufgenommen. Darüber hinaus wird mit dem Hinweis auf § 2 Nr. 1. Buchstabe b ein Aufgabatbestand aufgenommen, so dass über die in Kapitel 20 der Anlage der Abfallverzeichnis – Verordnung aufgeführten gewerblichen oder industriellen Abfälle weitere Stoffe getrennt zu erfassen sind, die nach Art, Schadstoffgehalt und Reaktionsvermögen wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können.

Die dabei in deren vorgelegten Referentenentwurf vorgenommene Weiterentwicklung bezieht sich insbesondere auf

- die Definition der Begriffe Vorbehandlungs- und Aufbereitungsanlagen,
- den (nicht abschließend festgelegten) Umfang der Dokumentationspflichten zum Nachweis der Getrennthaltung und der Verwertung,
- die Berechnung Ermittlung der Sortierquoten,
- die technische Mindestausstattung von Vorbehandlungsanlage und
- die Bewertung der „wirtschaftlichen Unzumutbarkeit“ einer Getrennterfassung von Abfällen sowie der Behandlung von Abfallgemischen in einer Vorbehandlungs- oder Aufbereitungsanlage

Demnach ist durch die im Referentenentwurf gewählten Formulierungen und Regelungen mit spezifischen Interpretations- und Vollzugsfragen zu rechnen.

## **2. Zu den Paragraphen der Verordnungsentwurfs**

### § 2 Nr. 2 Abfälle aus privaten Haushaltungen

Es wird begrüßt, dass die Begriffsbestimmung der „Abfälle aus privaten Haushaltungen“ fortgeführt wird“, damit in der Praxis „Abfälle aus privaten Haushaltungen“ nicht zu solchen aus anderen Herkunftsbereichen umdeklariert werden können.

Die Auflistung von vergleichbaren Anfallorten zu privaten Haushalten ist darüber hinaus jedoch nicht abschließend. Eine abschließende Auflistung wäre für den Vollzug hilfreich.

#### § 2 Nr. 4 Vorbehandlungsanlagen

Hier sollte eindeutig auf die mechanische Vorbehandlung abgestellt werden. Damit würde die unvollständige Auflistung von Vorbehandlungsverfahren weiter eingegrenzt und für Klarheit im Vollzug gesorgt.

#### § 2 Nr. 5 Aufbereitungsanlagen

Das Wort „definierte“ sollte durch klare Angaben, z. B. von DIN-Normen ersetzt werden.

#### § 3 Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von gewerblichen Siedlungsabfällen

Sofern eine getrennte Sammlung von einzelnen Fraktionen an gewerblichen Siedlungsabfällen nicht möglich ist, kann eine gemeinsame Sammlung erfolgen. Erzeuger und Besitzer können gewerbliche Siedlungsabfälle gemeinsam sammeln, wenn eine getrennte Sammlung wirtschaftlich nicht zumutbar oder technisch unmöglich ist. Diese Regelung ist nicht nachvollziehbar. Eine technische Unmöglichkeit wird vor dem Hintergrund der in privaten Haushaltungen bereits jetzt stattfindenden Getrenntsammlung kaum gegeben sein. Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit wird in § 3 Abs. 2 Satz 2 unter anderem dann angenommen, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung (insbesondere auf Grund einer hohen Verschmutzung) außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließenden Vorbehandlung stehen. Sind Abfälle erheblich verschmutzt, so liegen im Zweifelsfall überlassungspflichtige „Abfälle zur Beseitigung“ vor, so der Verschmutzungsgrad kein Grund dafür sein kann, die Getrennthaltungspflicht entfallen zu lassen.

Verschmutzte Abfälle sind daher im Regelfall über die Pflicht-Restmülltonne des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu entsorgen, weil ein ordnungsgemäßer und schadloser Verwertungsweg im Einklang mit der 5stufigen Abfallhierarchie (§ 6 Abs. 1 KrWG) nicht bestehen wird.

Dieses gebietet auch die abfallrechtliche Rechtsprechung, wonach insbesondere das sog. „Huckepackverfahren“ unzulässig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 1.12.2005 – Az.: 10 C 4.04 - ; BVerwG, Urteil vom 17.02.2005 – Az.: 7 C 25.03; OVG NRW, Beschluss vom 16.04.2009 – Az.: 14 A 3731/06 - ; OVG Rh-Pf., Urteil vom 08.01.2014 – Az.: 8 B 11193/13. OVG – gemischte Kinoabfälle sind Abfall zur Beseitigung).

Die vorstehende Ausnahme von der Getrennthaltungspflicht beinhaltet damit wiederum die Möglichkeit, „Abfallgemische“ als „Abfall zur Verwertung“ zu deklarieren, obwohl die gemeinsame Erfassung von nicht verschmutzten und stark verschmutzten Abfällen eine stoffliche Verwertung geradezu im Regelfall unmöglich macht. Dieses gilt insbesondere dann, wenn stark verschmutzte Abfälle wiederum andere nicht verschmutzte Abfälle erstmalig verschmutzen (vgl. OVG Rh-Pf., Urteil vom 08.01.2014 – Az.: 8 B 11193/13. OVG – gemischte Kinoabfälle sind Abfall zur Beseitigung).

Erzeuger und Besitzer haben dazu umfangreiche Dokumentationen durchzuführen, die durch die Behörde u. U. geprüft werden.

Die Prüfung der Unterlagen kann sich als sehr zeitaufwendige und personalintensive Maßnahme mit ungewissem Ausgang erweisen. Angesichts der Tatsache, dass die gemischten

Siedlungsabfälle nahezu immer in eine genehmigte Sortieranlage gelangen, ist die vorgeschlagene Prüfung einer Vielzahl von Dokumenten unverhältnismäßig. Vorgeschlagen wird, auf die Dokumentenprüfung zu verzichten oder klar den Prüfungsumfang zu definieren.

Im Hinblick auf die Überwachung von Abfallerzeugern und -besitzern werden die Regelungen über die von diesen zu leistenden Dokumentationspflichten begrüßt. Da die Dokumentationspflichten jedoch nicht abschließend geregelt sind, sind Auseinandersetzungen zwischen zuständiger Überwachungsbehörde und Abfallerzeuger /-besitzer zu erwarten. Der Nachweis über Lichtbilder oder ähnliche Dokumentationen (z. B. § 3 Abs. 3) dürfte im Übrigen nur schwer in der Praxis umzusetzen sein. Im Falle des § 8 Abs. 3 Nr. 2 bleibt unklar, ob der Transporteur der Abfälle zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling übernimmt von der Erklärung zur Dokumentation betroffen ist, da nicht klar ist, wer der „Übernehmende“ ist, der Betreiber der Behandlungsanlage oder der Transporteur, so dass es hier einer Klärung bedarf.

Im Referentenentwurf ist gegenüber dem Arbeitsentwurf der Hinweis auf die Getrennthaltung gefährlicher Abfälle entfallen (Arbeitsentwurf § 3 Abs. 5). Auch wenn sich die Pflicht der getrennten, sachgerechten Entsorgung bereits aus anderen Vorschriften ergibt, halten wir es für zweckmäßig, diese Regelung an dieser Stelle beizubehalten.

#### § 4 Vorbehandlung von gewerblichen Siedlungsabfällen

Die alte Regelung sah in § 4 Abs. 1 eine abschließende Aufzählung von Fraktionen vor, die in einem Gemisch enthalten sein dürfen, das der Vorbehandlungsanlage zugeführt wird. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Vollzugstauglichkeit sollte dieses System beibehalten und in § 4 Abs. 1 des Entwurfs sinngemäß übernommen werden.

Zu begrüßen ist die in § 4 Abs. 4 vorgenommene Klarstellung, dass für die Gemische, für die eine Vorbehandlungspflicht nicht besteht, als alternative Verwertung insbesondere die hochwertige energetische Verwertung in Betracht kommt. Bedauerlicherweise fehlt in § 4 Abs. 4 aber der Hinweis, dass ein zur energetischen Verwertung bestimmtes Gemisch gewerblicher Siedlungsabfälle Glas, Metalle, mineralische Abfälle und Bioabfälle nicht enthalten darf. Diese Vorgabe zur Gewährleistung der Hochwertigkeit der energetischen Verwertung findet sich bereits in der geltenden Verordnung in dem eigens dafür vorgesehenen § 6. Die entsprechende Bestimmung in § 4 Abs. 1 des Entwurfs bezieht sich nur auf solche Gemische, die einer Vorbehandlung zugeführt werden. Gemische nach § 4 Abs. 4 könnten dagegen – abgesehen vom Nachweis der technischen Unmöglichkeit bzw. der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit – gleichsam voraussetzungslos einer energetischen Verwertung zugeführt werden, was der eigentlichen Zielrichtung des Entwurfs widerspricht. Zudem würde die zurzeit vorgesehene Formulierung von § 4 Abs. 4 die Regelung zur Pflichtrestmülltonne in § 7 Abs. 2 konterkarieren, da unklar bleibt, für welche Abfälle diese noch zu nutzen wäre.

Darüber hinaus sollte im Sinne einer nachhaltigen Verwertung von Abfällen der § 6 der geltenden Gewerbeabfallverordnung fortgeführt werden. Demnach dürfen gewerbliche Siedlungsabfälle gemischt einer energetischen Verwertung ohne vorherige Vorbehandlung nur zugeführt werden, wenn in dem Gemisch keine Abfälle aus Glas, Metalle, mineralische Abfälle und biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle oder Gartenabfälle enthalten sind. Vor dem Hintergrund, dass die oben genannten Abfälle keinen oder einen sehr geringen Heizwert haben und damit keiner hochwertigen energetischen Verwertung zugeführt werden können wird vorgeschlagen, von der geltenden Regelung des § 6 GewAbfV nicht abzuwei-

chen. Der Wegfall der Anforderungen an die energetische Verwertung widerspricht dem Ziel der Novellierung der Gewerbeabfallverordnung, die stoffliche Verwertung von Abfällen voranzutreiben.

#### § 5 Gemeinsame Erfassung und Entsorgung von Kleinmengen

Positiv ist zu bewerten, dass in § 5 der – im Arbeitsentwurf noch nicht vorhandene – Grundstücksbezug hergestellt wird und dadurch die Gefahr der Mitnahme von Gewerbeabfällen von gewerblich genutzten Grundstücken auf privat genutzte Grundstücke entfällt.

Allerdings ist die Regelung des neuen § 5 Satz 2, wonach im Falle einer Haushaltsabfallbehältermitnutzung durch Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle die Pflicht nach § 7 Abs. 2 entfallen soll, in der derzeitigen Formulierung zumindest irritierend. Denn § 7 Abs. 2 schreibt gerade die Verpflichtung zur Nutzung von Restabfallbehältern für gewerbliche Siedlungsabfälle vor, die nach dem derzeitigen Wortlaut nach § 5 Satz 2 wiederum entfallen soll.

Erst unter Heranziehung der Begründung zu § 7 Abs. 2 wird deutlich, dass nicht die Nutzung sondern die Aufstellung von Restabfallbehältern zur Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle gemeint ist.

Um die geschilderten Irritationen zu vermeiden und ggf. umfangreiche Diskussionen mit gewerblichen Abfallerzeugern zu verhindern, wird angeregt, entweder

- die Formulierung des § 5 Satz 2 zu streichen, da in § 7 Satz 2 von einer **Behälternutzung** die Rede ist, was auch die (Mit)Nutzung von Behältern für Haushaltsabfälle umfassen könnte;

oder

- das Wort „Nutzung“ in § 7 Satz 2 durch das Wort „Aufstellung“ zu ersetzen, da dies lt. Begründung zu § 7 Satz 2 auch so gemeint ist.

#### § 6 Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen

Anstelle der bislang vorgesehenen Verwertungsquoten haben die Vorbehandlungsanlagen nun „Sortierquoten“ (§ 6 Abs. 3) zu erfüllen. Zur besseren Lesbarkeit wird vorgeschlagen, diesen Begriff sowie den noch in § 6 Abs. 5 neu aufzunehmenden Begriff der „Recyclingquote“ unter § 2 „Begriffsbestimmungen“ aufzuführen und zu definieren.

Neben der Beibehaltung der „Verwertungsquote“ als „Sortierquote“ (neu), wird eine Recyclingquote von 30 % bzw. 50 % für Vorbehandlungsanlagen eingeführt. Damit erfolgt zwar eine Umsetzung der Abfallhierarchie gemäß § 6 KrWG, in welcher das Recycling vor der sonstigen Verwertungen steht. Jedoch ist die Menge von nur der Hälfte der durch die Sortierung entstandenen Fraktionen, keine Entsprechung für den hohen Stellenwert, den Recycling innerhalb der Abfallhierarchie hat bzw. haben sollte, zumal die Sortierung selbst nur 85 % des Jahresgesamtaufkommens der Vorbehandlungsanlage beträgt.

Zudem erscheint eine Förderung des Recyclings durch eine Quote, die sich aus dem Input in die Vorbehandlungsanlage und Masse der sortierten Fraktion errechnet, nicht sehr aussagekräftig. Von dieser Menge (Sortierquote) sind auch nur maximal 50 % zu recyceln. Auch wenn diese Zielquoten innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten der Novelle überprüft werden sollen, ist festzustellen, dass die geplante Regelung nichts mit einer Recyclingquote auf die in Verkehr gebrachte Menge (= produzierte Menge) der entsprechenden Fraktion zu tun

hat. Die angedachte „Recyclingquote“ von bis zu 50 % sagt daher lediglich etwas über die Effizienz einer Anlage an sich aus, so dass über die Regelung erneut nachzudenken ist.

Darüber hinaus wird als erforderlich anzusehen sein, höhere Quoten vorzugeben, um die stoffliche Verwertung von Abfällen nachhaltig voranzubringen.

Die Erfahrungspraxis der letzten 20 Jahre hat vielfach gezeigt, dass die energetische Verwertung von gewerblichen Abfällen mehr oder weniger der „Standard-Verwertungsweg“ geworden ist. In der Praxis geht der Trend nach wie vor dahin, Abfälle in erster Linie energetisch zu verwerten, d.h. eine Verwertung findet regelmäßig nur auf der 4. Stufe der 5stufigen Abfallhierarchie statt. Insoweit hilft gegenwärtig nur die Heizwertklausel in § 8 Abs. 3 KrWG, dass die stoffliche Verwertung von Abfällen (3. Stufe der Abfallhierarchie) nicht noch mehr an Boden verliert.

In Anbetracht dessen ist bereits heute aus den praktischen Vollzugserfahrungen festzustellen, dass die Fortführung der Heizwertklausel, (Überprüfung ist in § 8 Abs. 3 Satz 2 KrWG bis zum 31.12.2016 vorgesehen) unerlässlich ist, wenn eine nachhaltige Stärkung der stofflichen Verwertung von Abfällen gewollt ist und erfolgen soll.

Außerdem haben die Anlagenbetreiber gegenüber der Behörde das Unterschreiten der festgelegten Quoten lediglich zu melden und zu erklären. Eine weitere Ahndung ist in der Verordnung selbst nicht vorgesehen. Daher sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, die es der zuständigen Behörde erlaubt, notwendige Maßnahmen einzuleiten, um dem Stellenwert des Recyclings der Abfallhierarchie entsprechend gerecht zu werden.

#### § 7 Überlassung von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden

Aus der Praxis wird die Befürchtung geäußert, dass die Bezugnahme in § 7 Abs. 2 auf Abs. 1 durch das Wort „hierzu“ dazu führen werde, dass sich Gewerbetreibende verstärkt darauf berufen werden, dass bei ihnen keinerlei Abfälle, die nicht verwertet werden, anfallen. Es wird davon ausgegangen, dass es durch die neue Regelung deshalb zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zur Zusammensetzung der Gewerbeabfälle, der Größenordnung akzeptabler Verunreinigungen der Gewerbeabfälle und vielen weiteren mit der Thematik verbundenen Problemstellungen kommen wird. Es sollte deshalb insofern an der bisherigen Formulierung des § 7 Satz 4 festgehalten werden.

#### § 8 Abs. 1 Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von Bau- und Abbruchabfällen

Aus dem Inhalt des Absatzes folgt, dass bei Abbrüchen bis zu zehn Abfallcontainer gestellt werden müssen. Bei Abbrüchen im innerstädtischen Bereich mit sehr geringen Freiflächen um das Abbruchobjekt ist die Bereitstellung von bis zu zehn Abfallcontainern meist unmöglich. In diesen Fällen, wird die überwiegend gemeinsame Erfassung der Abbruchabfälle die Regel sein.

#### § 8 Abs. 2 und 3 Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von Bau- und Abbruchabfällen

Hier gelten inhaltlich die Ausführungen von § 3 Abs. 2 und 3.

### § 9 Abs. 2 Vorbehandlung und Aufbereitung von Bau- und Abbruchabfällen

„Erzeuger und Besitzer ... Ersatzbaustoffe als definierte Gesteinskörnungen hergestellt werden.“

Die Überprüfung der Aussage für Erzeuger und Besitzer, dass aus seinen mineralischen Abfällen Ersatzbaustoffe als definierte Gesteinskörnungen hergestellt werden, ist schwer oder überhaupt nicht möglich. Wenn der Nachweis nicht nur als Postulat stehen bleiben soll, muss der Abfallbesitzer oder -erzeuger weitere Dokumente an die Hand bekommen, wie z. B. nach welcher DIN wurde der Ersatzbaustoff hergestellt.

### § 10 Abs. 2 und 3 Eigenkontrolle bei Vorbehandlungs- und Aufbereitungsanlagen

Das Wiege-/Lieferscheinverfahren (Angabe des Abfallerzeugers, des Abfallentsorgers, der Abfallart, der Abfallmenge und des Datums) ist ausreichend. Zusätzliche Nachfragen beim Abfallentsorger, ob der Abfall angekommen ist, sind überflüssig.

### § 12 Betriebstagebuch

Die Einführung eines Betriebstagebuches wird begrüßt.