

KOMMISSION DER NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESREGIERUNG

„Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“

(4. Regierungskommission)

Abschlussbericht

des Arbeitskreises 24

„Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“

Der **Arbeitskreis „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“** hat im Rahmen einer eingehenden Auseinandersetzung mit den aktuellen abfallpolitischen Entwicklungen zunächst die Probleme beschrieben, die sich aus den Überlegungen der Länder zu einer Konkretisierung der Getrennthaltungspflichten nach Abfallarten bzw. Abfallschlüsseln und zu einer an Schadstoffkriterien orientierten Getrennthaltung ergaben.

In einem zweiten Schritt hat der Arbeitskreis zum Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Position bezogen. Zur vertieften Betrachtung wurden drei mögliche Szenarien für neue Organisationsformen in der kommunalen Abfallwirtschaft ausgewählt: „Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle“, „Umsetzung der Beschlüsse der 53./ 54. Umweltministerkonferenz“ und „Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft“. Diese wurden einem Referenzszenario (Status quo) gegenübergestellt. Die Auswirkungen der Szenarien wurden anhand von systematischen Kriterien beschrieben und einander in tabellarischer Form gegenübergestellt. Die Darstellung differenziert zwischen Abfällen aus privaten Haushaltungen sowie die Abfällen aus dem Gewerbe und stellt entsprechend dazu die Interessenlage der privaten Haushaltungen sowie der gewerblichen Abfallerzeuger dar. Für beide Fallkonstellationen wurden die Folgen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die privaten Entsorger aufgezeigt. Die Zusammenstellung ist eine geeignete Datenbasis und Diskussionsgrundlage für eine zukünftige nachhaltige Gestaltung der Entsorgungswirtschaft.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	1
2.	AUSGANGSSITUATION	2
2.1	Entwicklung der Abfallwirtschaft nach In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	2
2.2	Versuche zur Anpassung der Rechtslage	3
3.	AUFGABENSTELLUNG UND VORGEHENSWEISE	4
3.1	Potenzielle Szenarien für eine künftige Abfallwirtschaft	4
3.2	Beurteilungskriterien	6
3.3	Rahmenbedingungen	7
4.	BEGLEITUNG AKTUELLER GESETZGEBERISCHER AKTIVITÄTEN	8
4.1	Allgemeine Überlegungen zur Einführung absoluter Getrennthaltungspflichten	8
4.2	Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion	10
5.	BESCHREIBUNG DER BETRACHTETEN SZENARIEN	11
5.1	Szenario 3 (Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle)	11
5.1.1	Auswahl des Szenarios 3	11
5.1.2	Grundannahmen des Szenarios 3	11
5.1.3	Beschreibung der Auswirkungen anhand der Bewertungskriterien	11
5.2	Szenario 4 - Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)	13
5.2.1	Auswahl des Szenarios 4	13
5.2.2	Grundannahmen des Szenarios 4	13
5.2.3	Beschreibung der Auswirkung anhand von Bewertungskriterien	14

5.3	Szenario 5 – Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	14
5.3.1	Begründung für die Auswahl des Szenarios 5	14
5.3.2	Alternative Modelle	16
5.3.3	Grundannahmen des Modells	17
5.3.4	Ergänzende Annahmen zur Konkretisierung des Modells	18
5.3.5	Zusammenfassende Beschreibung der Auswirkungen auf die Bewertungskriterien	19
5.3.5.1	Umweltkriterien	19
5.3.5.2	Kosten und Marktkriterien	20
5.3.5.3	Rechtliche Kriterien	21
5.3.5.4	Kriterien der Flexibilität und Klarheit	22
6.	SCHLUSSFOLGERUNG	22
7.	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	23
8.	ANHÄNGE	26
8.1	Beschluss der 54. Umweltministerkonferenz zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	26
8.2	Vorschlag der Länderarbeitsgruppe zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	28
8.3	Antrag des Landes Rheinland-Pfalz zur Einführung eines absoluten Getrennthaltungsverbots	32
8.4	Bundestagsdrucksache 14/ 5772	34
8.5	Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	36
8.6	Tabellarische Gegenüberstellung der betrachteten Szenarien	43
8.7	Anhang zu Kapitel 5.3.4 „Ergänzende Annahmen zur Konkretisierung des Modells“	59
8.8	Mitgliederverzeichnis	62

1. Einleitung

Die Niedersächsische Landesregierung hat die **4. Regierungskommission** zur Erarbeitung von – nach Möglichkeit konsensual gefundenen – Empfehlungen an die Adresse der Niedersächsischen Landesregierung sowie an alle weiteren Akteure zur Umsetzung von vorsorgenden produkt- und produktionsintegrierten Umweltschutz eingesetzt.

Die Empfehlungen waren unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte auf ihre

- technische Machbarkeit,
- Schadlosigkeit und
- wirtschaftliche Zumutbarkeit

zu überprüfen. Defizite und Hemmnisse bei der Umsetzung sollten aufgezeigt werden.

Zu diesem Zweck sind unterhalb der Ebene der Regierungskommission sechs Arbeitskreise eingesetzt worden, u. a. der **Arbeitskreis 24 „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“**.

In diesem Arbeitskreis sind die in der Regierungskommission vertretenen gesellschaftlich relevanten Gruppen

- Wirtschaft
- Gewerkschaften
- Wissenschaft
- Umweltverbände
- Kommunale Spitzenverbände
- Verwaltung

durch Experten vertreten (s. Anhang 8.8).

Mit diesem Arbeitskreis knüpft die 4. Regierungskommission an die Arbeit und die Ergebnisse der 3. Regierungskommission und deren Arbeitskreis 20 „Zukünftige Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben durch öffentliche und/ oder private Entsorger“ an. Auf Empfehlung des Arbeitskreises 20 hatte die 3. Regierungskommission Anfang 1998 u. a. folgenden Beschluss gefasst:

„Die Regierungskommission hält daher eine konkrete Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung für dringend erforderlich, um zu verhindern, dass ausschließlich der Preis den Weg des Abfalls bestimmt und die Abfälle nicht in dafür geeignete und ggf. hochwertige Entsorgungswege gelangen. Dieser Entwicklung kann nur durch eine klare und möglichst verbindliche Abgrenzung der Begriffe Abfallverwertung/ Abfallbeseitigung begegnet werden.“

Vier Jahre danach muss festgestellt werden, dass diese Forderung der 3. Regierungskommission – aus den verschiedenen Gründen – kaum mehr erreichbar scheint.

Der Arbeitskreis 24 der 4. Regierungskommission hat sich daher bemüht, nach Alternativen zu suchen, die allen Akteuren in der Abfallwirtschaft mehr Planungs- und Entsorgungssicherheit bieten könnten.

2. Ausgangssituation

2.1 Entwicklung der Abfallwirtschaft nach In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Bei der Verabschiedung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/ AbfG 1994) waren sich alle Beteiligten einig gewesen, dass an dem bisherigen Dualismus der Entsorgungsverantwortung nichts geändert werden sollte. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) sollten im Rahmen der Daseinsvorsorge weiterhin für die flächendeckende Entsorgung aller Abfälle aus privaten Haushalten sowie für die Entsorgung von Abfällen aus sonstigen Herkunftsbereichen (Gewerbe, Industrie), soweit diese zur Beseitigung bestimmt sind, verantwortlich sein. Die gewerblichen Abfallerzeuger sollten dagegen vor allem weiterhin für die Entsorgung der aufgrund der Übernahme des europäischen Abfallbegriffs neu ins Abfallrecht aufgenommenen Verwertungsabfälle zuständig sein.

Tatsächlich hat sich das Entsorgungsgeschehen seit In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/ AbfG) auf die Seite der privaten Entsorgungswirtschaft verlagert. Das Abfallaufkommen bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ist seit Jahren rückläufig. Die Ursachen dafür liegen zum einen in der durch das KrW-/ AbfG gestärkten Produktverantwortung – Verpackungsverordnung und Batterieverordnung sind hier u. a. die Stichworte. Hauptgrund ist aber vor allem die ebenfalls durch das KrW-/ AbfG gewollte erhebliche Zunahme der Abfallverwertung. Vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Vorrangs der Verwertung (§ 5 Abs. 2 KrW-/ AbfG) sind eine Vielzahl neuer Verwertungsverfahren entwickelt und jenseits der „klassischen“ Entsorgung viele neue Verwertungswege eröffnet worden. Wegen der relativ abstrakten gesetzlichen Anforderungen an die Qualität der Verwertung werden auch immer wieder Verwertungswege in Anspruch genommen, deren Umweltauswirkungen kritisch zu bewerten sind. Da das Gesetz keine handhabbaren Kriterien zur Abgrenzung von Beseitigungs- und Verwertungsabfällen enthält, bestimmt zumeist der Preis den Entsorgungsweg.

Die Verwertungspraxis wird wesentlich durch das Interesse der Abfallerzeuger und -besitzer gesteuert, den hohen Kosten der Entsorgung in anspruchsvollen Vorbehandlungs- und Beseitigungsanlagen auszuweichen. Daraus haben sich in den vergangenen Jahren problematische Entwicklungen vor allem im Bereich der Entsorgung gemischter Gewerbeabfälle ergeben. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.06.2000 – 3 C 4.00 – (DVBl. 15.09.2000 S. 1356; NVwZ 1/ 2001 S. 42; ZfW 2/ 2001 S. 117) hat die Möglichkeiten dazu noch erweitert, indem das Gericht dort festgestellt hat, dass Abfälle, die ohne Verstoß gegen Trennungsgebote vermischt worden sind, jedenfalls dann keine Abfälle zur Beseitigung sind, wenn sie überwiegend verwertbar sind und einer Verwertung zugeführt werden. Im Ergebnis wird es den Abfallerzeugern damit ermöglicht, auch unverwertbaren Abfall der Überlassungspflicht zu entziehen, indem er vermischt mit verwertbaren Abfällen gesammelt und das Gemisch insgesamt als Verwertungsabfall eingestuft wird.

Die Folge davon ist, dass bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die zur Beseitigung überlassenen Gewerbeabfälle dramatisch zurückgehen. Viele kommunale Abfallentsorgungsanlagen, die in den 80er bis Anfang der 90er Jahre unter dem Druck steigender Abfallmengen auf hohem technischen Niveau – auch als Beitrag zur Entsorgungssicherheit für die gewerbliche Wirtschaft – gebaut worden sind, sind nicht mehr ausgelastet. Die verbleibenden Fixkosten für Kapitaldienst, laufenden Betrieb sowie Rückstellungen für die Nachsorge tragen in Gestalt immer weiter steigender Gebühren weitestgehend die privaten Haushalte, die nicht über vergleichbare Ausweichmöglichkeiten verfügen. Um die Auslastung zu verbessern, bieten die Betreiber von Entsorgungsanlagen ihre freien Kapazitäten teilweise unterhalb ihrer eigenen Grenzkosten auf dem Verwertungsmarkt an. Die günstigen Preise subventionieren die Bürger mit ihren Gebühren. Andererseits werden durch diesen zusätzlichen Deckungsbeitrag ggf. noch höhere Gebühren für die privaten Haushalte vermieden.

2.2 Versuche zur Anpassung der Rechtslage

Vor diesem Hintergrund hat die Umweltministerkonferenz auf ihrer 54. Sitzung am 6./ 7. April 2000 in Berlin beschlossen, dass die Abfallentsorgung auch zukünftig essenzieller Bestandteil der von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben der Daseinsvorsorge bleiben und den Kommunen zur Erfüllung dieser Aufgabe „sowohl in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch hinsichtlich der überlassungspflichtigen Abfallarten die notwendige Planungssicherheit eingeräumt werden“ soll. Sie beauftragte eine Länderarbeitsgruppe unter der Federführung von Baden-Württemberg, Vorschläge für eine Gesetzesänderung zu erarbeiten, nach der „Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall“ überlassungspflichtig sein sollen (s. Anhang 8.1).

Der Vorschlag der Länderarbeitsgruppe sah im Kern die Abkoppelung der Überlassungspflichten von der Abgrenzung Verwertung – Beseitigung vor. Die Überlassungspflichten sollten neben den reinen Haushaltsabfällen auf bestimmte – schlüsselmäßig konkretisierte – hausmüllähnliche Gewerbeabfälle konzentriert werden, unabhängig davon, ob es sich bei den Abfällen im Einzelnen um Abfälle zur Verwertung oder um Abfälle zur Beseitigung handelt. Die einbezogenen Abfallschlüssel beinhalteten insbesondere solche Abfälle, die naturgemäß als vermischte Abfälle anfallen. Im Gegenzug sollte die Überlassungspflicht für alle übrigen Gewerbeabfälle zur Beseitigung aufgehoben werden (s. Anhang 8.2). Wegen erheblicher EU-rechtlicher Bedenken des Bundesumweltministeriums wurde dieser Vorschlag allerdings nicht in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

Nachdem das Bundesumweltministerium zu erkennen gegeben hatte, dass gegen eine Konkretisierung der abfallrechtlichen Getrennthaltungspflichten (§§ 5 Abs. 2 S. 4, 11 Abs. 2 KrW-/ AbfG) keine Bedenken bestünden, wurde stattdessen dieser Ansatz weiter verfolgt. In das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der IVU-Richtlinie, der UVP-Änderungsrichtlinie sowie weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) brachte Rheinland-Pfalz im Umweltausschuss des Bundesrates einen Antrag zur Einführung eines absoluten Getrennthaltungsgebots ein. § 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG sollte dahin gehend ergänzt werden, dass überlassungspflichtige Abfälle vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an von anderen Abfällen getrennt zu halten sind, soweit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nichts anderes bestimmt (s. Anhang 8.3). Der Bundesrat hat im ersten Beratungsdurchgang die Empfehlungen seiner Ausschüsse zum Artikelgesetz dem Bundestag als Material überwiesen.

Im Rahmen der Bundestagsberatungen hat die SPD-Fraktion die Empfehlung aufgegriffen. Sie wurde jedoch innerhalb der Regierungsfaktionen kontrovers diskutiert und daher in Anbetracht der außerordentlichen Eilbedürftigkeit des Artikelgesetzes letztlich nicht aufgegriffen, da die Änderung des KrW-/ AbfG mit der Umsetzung von EG-Richtlinien nicht in zwingendem Zusammenhang stand.

Stattdessen hat der Deutsche Bundestag im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Artikelgesetzes eine EntschlieÙung gefasst, wonach „nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens das Kreislaufwirtschaftsgesetz dahin gehend zu novellieren (ist), dass Getrennthaltungspflichten für Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung am Ort des Entstehens geregelt werden, soweit dies EU-rechtlich möglich ist“ (s. Anhang 8.4).

Mitte 2001 hat die SPD-Bundestagsfraktion einen eigenen Vorschlag zur Änderung des KrW-/ AbfG vorgelegt. Dieser Vorschlag greift zunächst den Ansatz des Umweltausschusses des Bundesrates zu den Getrennthaltungspflichten wieder auf; darüber hinaus enthält er vor allem eine Klarstellung des Begriffs der Haushaltsabfälle in § 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG sowie eine Klarstellung der energetischen Verwertung in § 4 Abs. 4 S. 1 KrW-/ AbfG. Danach soll die energetische Verwertung nur den Einsatz von Abfällen als Ersatzbrennstoff außerhalb von Abfallverbrennungsanlagen beinhalten. Eine energetische Verwertung von Abfällen in Abfallverbrennungsanlagen soll nur zulässig sein, soweit eine Verordnung der Bundesregierung die Abfallarten bestimmt, die auch in Abfallverbrennungsanlagen energetisch verwertet werden können (s. Anhang 8.5).

Auch diese Gesetzesinitiative wurde zwischen den Koalitionsfraktionen sehr kontrovers diskutiert. Insbesondere das Bundesumweltministerium machte erhebliche EU-rechtliche Bedenken geltend. Aufgrund einer Intervention des Bundeskanzleramtes wurde der Vorschlag schließlich nicht in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Stattdessen hat die Bundesregierung am 07.11. 2001 die vom Bundesumweltministerium parallel vorangebrachte Gewerbeabfallverordnung beschlossen. Die Verordnung enthält Anforderungen an die Getrennthaltung von Abfällen, ihre Vorbehandlung sowie Anforderungen an Verwertungsanlagen. Damit soll die schadlose und möglichst hochwertige Verwertung von gewerblichen Siedlungsabfällen verstärkt und die Scheinverwertung unterbunden werden. Darüber hinaus werden auch alle gewerblichen Abfallerzeuger verpflichtet, Restabfallbehälter in angemessenem Umfang in Anspruch zu nehmen. Die Verordnung ist am 19.06.2002 verkündet worden (BGBl. S.1938) und wird am 01.01.2003 in Kraft treten.

3. Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in der Abfallwirtschaft hatte der Arbeitskreis den Auftrag zu prüfen, ob die Abfallwirtschaft als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge noch eine Berechtigung hat oder ob neue Organisationsformen in Kooperation mit oder auch in alleiniger Verantwortung der Wirtschaft zu entwickeln sind. Für den Fall, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern auch weiterhin eine Funktion in der Abfallsorgung zukommen sollte, sollten die Voraussetzungen für eine effektive und wirtschaftliche Aufgabewahrnehmung durch die Kommunen beschrieben werden. Dabei sollte der Arbeitskreis ausdrücklich auch die aktuellen politischen und rechtlichen Entwicklungen in seine Arbeit einbeziehen und Empfehlungen dazu erarbeiten.

Der Arbeitskreis hat damit an die Tätigkeit des Arbeitskreises 20 der 3. Regierungskommission angeknüpft. Aufgabenstellung des damaligen Arbeitskreises war es gewesen, die Veränderungen in den Entsorgungsstrukturen durch das KrW-/ AbfG zu erfassen und darzustellen, sowie Möglichkeiten und Perspektiven einer Zusammenarbeit von kommunalen und privaten Entsorgungsträgern aufzuzeigen.

3.1 Potenzielle Szenarien für eine künftige Abfallwirtschaft

Der Arbeitskreis hat beschlossen, die Fragestellung anhand von fünf verschiedenen Szenarien zu bearbeiten. Die Entwicklung der Szenarien hat sich dabei an denjenigen Modellen orientiert, die sich zum Zeitpunkt des Beginns der Arbeiten in der politischen Diskussion befanden. Die Szenarien werden wie folgt beschrieben:

Szenario 1: Status quo (Referenzszenario)

Der derzeitige Dualismus von privaten und öffentlichen Entsorgungsträgern bleibt entsprechend der im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz festgelegten Aufgabenteilung unverändert bestehen. Für Abfälle aus Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen (früher hausmüllähnliche Gewerbeabfälle) besteht Überlassungspflicht (§ 13 KrW-/ AbfG). Abfälle zur Verwertung aus anderen Herkunftsbereichen zur Verwertung unterliegen nicht der Überlassungspflicht. Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besteht allerdings eine Entsorgungspflicht, wenn ihnen diese Abfälle überlassen werden.

Über den Gebührenhaushalt werden auch die Nachsorge von Deponien, die Erkundung und Sanierung von Altablagerungen, die Abfallberatung und die Einsammlung und Entsorgung von wildem Müll finanziert.

Die Anforderungen an die Beseitigung sind insbesondere durch ein detailliertes Anlagenzulassungsrecht (KrW-/AbfG, BImSchG) umfassend geregelt. Die rechtlichen Anforderungen an die Verwertung sind dagegen nicht sehr differenziert. Die Abgrenzung Beseitigung/ Verwertung richtet sich daher sowohl bei den ÖRE als auch bei den privaten Entsorgern

in erster Linie nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Entsorgungskosten, Auslastung vorhandener Anlagen/ Kapazitäten). Eine Planungssicherheit in Bezug auf das Abfallaufkommen ist daher weder bei den ÖRE noch bei den privaten Entsorgern gegeben. Die ÖRE können aufgrund der Vorgaben des Gemeindefinanzrechts sowie des Kommunalabgabenrechts auf Mengenschwankungen weder durch die Erschließung neuer Märkte noch durch preisliche Anpassungen reagieren. Ein Rückgang des Abfallaufkommens führt wegen konstant bleibender Fixkosten im Gegenteil automatisch – wenn ggf. auch mit zeitlichen Verzögerungen – zur Gebührenerhöhungen für die verbleibenden Abfallerzeuger.

Szenario 2: Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und öffentlichen Abfallentsorgern

Der derzeitige Dualismus von privaten und öffentlichen Entsorgungsträgern bleibt entsprechend der im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz festgelegten Aufgabenteilung unverändert bestehen. Es wird jedoch vollständige Wettbewerbsgleichheit zwischen beiden Aufgabenträgern hergestellt.

Szenario 3: Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle

Dem öffentlich-rechtlichen Entsorger sind alle Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) zu überlassen; für die Abfälle der gewerblichen Abfallstellen entfällt die Überlassungs- und Entsorgungspflicht. Dies geschieht unabhängig davon, ob es sich um Abfall zur Verwertung oder Abfall zur Beseitigung handelt. Dieses Szenario bedarf einer rechtlich klaren Definition des Begriffs „Haushalt“. Das KrW-/ AbfG müsste in den §§ 13 und 15 entsprechend geändert werden. Alle übrigen gesetzlichen Rahmenbedingungen bleiben bestehen.

Szenario 4: Umsetzung der Beschlüsse der 53./ 54. UMK

Dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind alle Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) sowie bestimmte vermischte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle (abfallschlüsselbezogen) zu überlassen. Dieses Szenario bedarf einer klaren Definition der Begriffe „hausmüllähnlicher Gewerbeabfall“ und „Vermischung“. Es ist weiterhin nicht nur zu klären, welche Abfallschlüssel aus dem gewerblichen Bereich hier erfasst werden sollen, sondern es sind auch Hinweise zur Schlüsselung zu erarbeiten. Es bedarf ebenfalls einer Änderung der §§ 13 und 15 KrW-/ AbfG.

Szenario 5: Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft

Zugelassene Entsorgungsunternehmen schließen mit den Grundstückseigentümern auf privatwirtschaftlicher Basis Entsorgungsvereinbarungen ab. Die privaten Haushalte haben den Abfallüberwachungsbehörden die ordnungsgemäße Entsorgung durch Abschluss eines grundstücksbezogenen Entsorgungsvertrages nachzuweisen. Qualitative Anforderungen können durch das Ordnungsrecht geregelt werden, soweit sie zur Gefahrenabwehr notwendig sind. Für zugelassene Entsorgungsunternehmen besteht Kontrahierungszwang. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werden vollständig von ihren Aufgaben und Pflichten befreit.

Der Arbeitskreis war der Auffassung, dass Änderungen des Gebührenrechts grundsätzlich keinen Ansatz zur Problemlösung darstellen. Gebührenrechtliche Aspekte wurden daher nur insoweit betrachtet, als sie für die Untersuchung und Bewertung der einzelnen Szenarien von Bedeutung waren.

Die Betrachtung der Szenarien erfolgte auf der Basis des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in der Fassung vom 27.09.1994, zuletzt geändert durch Abschnitt 1, Art. 57, der Verordnung vom 29.10.2001 (BGBl. I. S. 2785). In Ermangelung empirischer Grundlagen sind insbesondere die Auswirkungen der Ablagerungsverordnung vom 20.02.2001 (Verbot der Ablagerung nicht vorbehandelter Abfälle ab 01.06. 2005) nicht in die Überlegungen einbezogen worden. Die Ausgestaltung der Produktverantwortung und ihre Auswirkungen sind in dem Umfang einbezogen worden, wie sie bis zum Ende 2001 ihren rechtlichen Niederschlag erfahren hatten. Die Verordnungen, die sich während der Tätigkeit des Arbeitskreises in der politischen Diskussion befanden, wie Elektronikschrott-, Gewerbeabfall-, Deponie- und Altholzverordnung sind nicht berücksichtigt worden.

Das Szenario 1 („Status quo“) wurde als Referenzszenario zugrunde gelegt; d. h, die Auswirkungen der übrigen Szenarien wurden anhand der jeweiligen Veränderungen gegenüber dem Status quo beschrieben.

Das Szenario 2 („Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und öffentlichen Abfallentsorgern“) wurde aus Zeitgründen nicht näher betrachtet.

3.2 Beurteilungskriterien

Zur systematischen Erfassung und Beschreibung der Auswirkungen der einzelnen Szenarien hat der Arbeitskreis folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- Einhaltung von Umweltstandards
Es werden die rechtlich vorgegebenen Standards für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie die gesetzlich vorgegebenen und in den einzelnen Zulassungen konkretisierten Anforderungen für die jeweiligen Anlagen zugrunde gelegt. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich alle am Entsorgungsgeschehen Beteiligten grundsätzlich legal verhalten.
- Anreize zur Ressourcenschonung
Das Kriterium beinhaltet sowohl die Schonung von Rohstoffen als auch die Schonung der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden.
- Verbraucherfreundlichkeit
Unter Verbraucherfreundlichkeit werden niedrige Kosten und geringer Organisationsaufwand für den Entsorgungsvorgang bei hoher Rechtssicherheit verstanden.
- Ausweichverhalten
- Auswirkungen auf den Markt
Dieses Kriterium beinhaltet Angebot und Nachfrage, Preise sowie Auswirkungen auf den Wettbewerb.
- Auswirkungen auf Arbeitsplätze
- Kostenfolgen/ Finanzierung
- Auswirkungen auf die Organisation der Abfallwirtschaft
- Entsorgungssicherheit
- Überwachung
- Rechtliche Auswirkungen
- Flexibilität gegenüber Mengenschwankungen

- Planungssicherheit

Die Bewertung differenziert zunächst grundsätzlich die Abfälle aus privaten Haushaltungen sowie die Abfälle aus Gewerbe und stellt somit entsprechend dazu die Interessenlage der privaten Haushaltungen sowie der gewerblichen Abfallerzeuger dar. Für beide Fallkonstellationen wurden weiterhin die Folgen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) und die privaten Entsorger aufgezeigt.

<u>Betrachteter Bereich</u>	<u>Betrachtete Akteure</u>
Haushaltsabfälle	<ul style="list-style-type: none"> ❖ private Erzeuger ❖ ÖRE ❖ private Entsorger
Gewerbeabfälle	<ul style="list-style-type: none"> ❖ gewerbliche Erzeuger ❖ ÖRE ❖ private Entsorger

Soweit erforderlich, erfolgte die Betrachtung differenziert nach den verschiedenen am Entsorgungsgeschehen beteiligten Akteuren wie den privaten und gewerblichen Abfallerzeugern sowie den öffentlich-rechtlichen und den privaten Entsorgern.

Das Ergebnis der Gegenüberstellung ist für die betrachteten Szenarien im Einzelnen in Anhang 8.6 tabellarisch dargestellt.

3.3 Rahmenbedingungen

Entsprechend seines Auftrages hatte der Arbeitskreis zunächst versucht, die aktuelle abfallrechtliche Diskussion auf Bundesebene zu begleiten (vergl. Kapitel 4). In Anbetracht der sich ständig ändernden Überlegungen und der immer neuen Vorschläge aus dem Kreis der Bundesländer, dem Bundesumweltministerium sowie der Regierungsfractionen des Bundestages entstand im Arbeitskreis die Befürchtung, diesen Auftrag nicht vernünftig erfüllen zu können, zumal die Details des jeweils diskutierten Regelungsmodells oft nicht im Einzelnen bekannt waren. Insbesondere sah er sich nicht in der Lage, auf fundierter Basis so rechtzeitig Empfehlungen auszusprechen, dass diese zeitgerecht in den Meinungsfindungsprozess der jeweiligen Handlungsebene eingespeist werden konnten.

Darüber hinaus kam er aus Zeitgründen auch nicht mit der Begutachtung der von ihm entwickelten Szenarien für eine Neuorganisation der Abfallwirtschaft voran. Das Plenum der Regierungskommission hat in seiner Sitzung am 29.10.2001 auf Bitte des Arbeitskreises den Auftrag dahin gehend modifiziert, dass der Arbeitskreis bei seiner weiteren Arbeit die aktuelle abfallpolitische Diskussion zwar weiterhin berücksichtigen, sich jedoch vorrangig auf die konzeptionelle und zukunftsorientierte Entwicklung und Bewertung von möglichen Modellen für eine Neuorganisation der Abfallwirtschaft konzentrieren sollte.

Eine Politikberatung sollte nur im Bedarfsfall erfolgen. Aus diesem Grund hat der Arbeitskreis insbesondere zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf einer Gewerbeabfallverordnung nicht im Detail Stellung genommen (siehe aber Überlegungen und Beschlüsse zur Getrennthaltungspflicht im Kapitel 4.1).

Weitere Schwierigkeiten in der Arbeit des Arbeitskreises waren auf die teilweise erheblichen Interessengegensätze der verschiedenen Beteiligten zurückzuführen. Die Kontroversen wurden vor allem bestimmt durch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalen Entsorgungsbetriebe sowie den Vertretern der Umwelt- und Verbraucherschutzverbände auf der einen Seite und der privaten Entsorgungswirtschaft auf der anderen Seite. Selbst die „kommunale Seite“ war nicht als homogen zu betrachten. Denn die Abfallwirtschaftsbetriebe der einzelnen Kommunen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Organisation, den vorgehaltenen Anlagen und ihres Angebotes zum Teil beträchtlich, so dass sie auch von den Auswirkungen des KrW-/ AbfG und seinen möglichen Änderungen sehr unterschiedlich betroffen sind. Die Vertreter der gewerblichen Abfallerzeuger waren dagegen von der Diskussion weniger betroffen, da allein von dem Szenario 4 Auswirkungen auf die Organisation ihrer Abfallentsorgung zu erwarten waren.

Die Interessengegensätze waren zumeist unüberwindlich, zumal die Diskussion in Ermangelung von geeignetem und belastbarem Zahlenmaterial für Niedersachsen nicht anhand von Fakten geführt wurde und die Arbeitskreismitglieder vor dem Hintergrund zum Teil fest gefügter Verbandspositionen in der Regel wenig Spielraum für ihre Verhandlungsposition sahen. Um gleichwohl zu einem weitgehend konsensfähigen Papier zu gelangen, sind die Feststellungen zu den einzelnen Beurteilungskriterien teilweise sehr abstrakt bzw. offen formuliert. Dadurch relativiert sich die Aussagekraft einiger Beurteilungskriterien (z. B. Einhaltung von Umweltstandards).

4. Begleitung aktueller gesetzgeberischer Aktivitäten

4.1 Allgemeine Überlegungen zur Einführung absoluter Getrennthaltungspflichten

Da der Arbeitskreis das von der 55. UMK beschlossene Modell bereits als Szenario 4 in sein Arbeitsprogramm einbezogen hatte, hat er sich zunächst mit den Überlegungen der Länder befasst, die abfallrechtlichen Getrennthaltungspflichten näher zu konkretisieren. Da zu Beginn der Diskussion keine konkreten Textvorschläge vorlagen, stand der Arbeitskreis sowohl vor der Frage, wo die Getrennthaltungspflichten ansetzen sollten – am Ort der Entstehung der Abfälle oder erst nach Durchlaufen einer Sortieranlage – als auch vor dem Problem, welche Abfälle von welchen getrennt zu halten seien. In der damaligen abfallwirtschaftlichen Diskussion vermochte er zu der letztgenannten Frage zwei Ansätze auszumachen:

- Getrennthaltung nach Maßgabe des EAK
- Getrennthaltung mit dem Ziel, im Fall der thermischen Verwertung bestimmte, durch Verordnung festzulegende Schadstoff-Inputgrenzwerte für die jeweiligen Verwertungsanlagen nicht zu überschreiten

Der Arbeitskreis war der Auffassung, dass die stofflich verwertbaren Abfälle entsprechend der Marktgegebenheiten ohnehin getrennt gehalten würden. Probleme könnten eher bei der thermischen Verwertung entstehen, bei der eine vorherige Trennung der Abfälle nicht erforderlich sei. Nicht getrennt gehaltene Abfälle könnten nach § 6 Abs. 2 KrW-/ AbfG aber nicht ohne weiteres als Abfälle zur Beseitigung qualifiziert werden. Über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehende Getrennthaltungspflichten machten nur dann Sinn, wenn sie die Intensität und Qualität der Verwertung nachhaltig verbesserten. Dies sei jedoch ohne ergänzende Regelungen hinsichtlich der Verwertungsverfahren nicht erkennbar. Im Übrigen ließen sich auch die voneinander getrennt zu haltenden Abfallarten nicht sinnvoll und praktikabel beschreiben. Der Arbeitskreis sah die Gefahr, dass bei einer an den 20 01-Schlüsseln orientierten Getrennthaltungspflicht bei den kommunalen Abfallentsorgern nur Abfälle der Schlüsselnummer 20 03 01 verbleiben würden. Fraglich sei schließlich auch, ob die schlüssel-spezifische Trennung an allen Anfallstellen organisatio-

risch und wirtschaftlich zumutbar sowie abfallwirtschaftlich sinnvoll sei. Der Arbeitskreis hat dazu nachstehenden Beschluss gefasst:

Hinsichtlich der Konkretisierung der Getrennthaltungspflichten nach Abfallarten bzw. Abfallschlüsseln sieht der Arbeitskreis folgende Probleme:

- Getrennt zu haltende Abfallarten lassen sich nicht sinnvoll und praktikabel beschreiben.
- Abfälle, die einer Verwertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zugeführt werden können, werden getrennt gehalten.
- Es ist zweifelhaft, ob die nicht separat gehaltenen Abfälle automatisch als Abfälle zur Beseitigung qualifiziert werden müssen (§ 6 Abs. 2 KrW-/ AbfG).
- Weitergehende Getrennthaltungspflichten machen nur dann Sinn, wenn sie die Intensität und Qualität der Verwertung nachhaltig verbessern.

Was eine an Schadstoffkriterien orientierte Getrennthaltung betreffe, sei eine repräsentative Analytik mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Probleme könnten sich bei diesem Ansatz auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der EU-Verbrennungsrichtlinie ergeben. Insgesamt vertritt der Arbeitskreis die Ansicht, dass sämtliche Überlegungen zur Konkretisierung des Getrennthaltungsgebots keinen Beitrag zur Konkretisierung der Abgrenzung Beseitigung – Verwertung leisteten und damit die Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht erhöhen würden. Eine deutliche Verbesserung der Planungssicherheit sei dagegen bei einer Beschränkung der Entsorgungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die reinen Haushaltsabfälle zu erwarten. Voraussetzung für eine solche Lösung sei allerdings die Klärung der Finanzierungsfrage für die dann nicht mehr benötigten Anlagen. Dazu hat der Arbeitskreis nachstehenden Beschluss gefasst:

Eine Verordnung nach § 7 KrW-/ AbfG, in der für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle schadstoffbezogene Kriterien zur Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung festgelegt werden, hält der Arbeitskreis nicht für sinnvoll, weil

- mit vertretbarem Aufwand eine repräsentative Analytik nicht möglich ist,
- dieser Ansatz mit Blick auf die EU-Verbrennungsrichtlinie problematisch sein könnte,
- dies keinen Beitrag zur Planungssicherheit, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger darstellt,
- dies keinen Beitrag für eine vollziehbare Abgrenzung zwischen Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung darstellt.

Die Regierungskommission hat sich diese Beschlüsse in ihrer Sitzung am 2. März 2001 mehrheitlich zu Eigen gemacht.

Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen vertritt in seinem Umweltgutachten 2002 die Auffassung, dass die von der Bundesregierung beschlossene Gewerbeabfallverordnung zu vollzugsaufwendig sei. Die vorgegebene Verwertungsquote, mit der die Vorbehandlungsbetriebe für die Durchsetzung von Getrennthaltungspflichten der Abfallerzeuger in Dienst genommen werden, sei ein wenig geeignetes und im Hinblick auf die damit verbundenen umfangreichen Dokumentationspflichten unverhältnismäßiges Steuerungsinstrument. Eine gewisse Steuerungswirkung sei am ehesten noch von der Verpflichtung zur Inanspruchnahme einer Restmülltonne auch für Gewerbebetriebe zu erwarten.

Zu den sich im Zusammenhang mit der Schließung nicht mehr benötigter Deponien stellenden Fragen hat das Bundesumweltministerium ein Forschungsvorhaben „Untersuchung rechtlicher, organisatorischer und ökonomischer Ansätze zur Schließung von Deponie-raum bei Siedlungsabfalldeponien“ in Auftrag gegeben (Forschungs-

nummer FKZ 299 3401). Der Forschungsauftrag soll den gesetzgeberischen Handlungsspielraum des Bundes beschreiben und gleichzeitig den Ländern Wege aufzeigen, wie die zu erwartenden Probleme durch ein langfristiges Herangehen gemildert werden können. Insbesondere sollen Möglichkeiten zur Schließung von Finanzierungslücken bei nicht ausreichenden Rücklagen für eine Deponiestilllegung bzw. zur langfristigen Sicherung einer kostengünstigen Entsorgung, z. B. über Verbundlösungen und Kooperationsmodelle, untersucht werden. Der Abschlussbericht wird frühestens im Jahr 2003 vorliegen.

4.2 Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion

Mit dem Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des KrW-/ AbfG hat sich der Arbeitskreis ebenfalls ausführlich auseinandergesetzt. Die Vertreter der Kommunen waren der Auffassung, dass der Entwurf einen Beitrag zur Verbesserung der Planungssicherheit darstelle, das Problem der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung damit aber nicht gelöst werde. Insgesamt vertrat der Arbeitskreis die Auffassung, dass eine Konkretisierung des Begriffs der energetischen Verwertung notwendig sei. Hierbei sollte jedoch kein an der Lenkungswirkung orientierter stoffstromspezifischer Ansatz gewählt, sondern auf naturwissenschaftlich-technische Kriterien abgestellt werden. Es sollten nur solche Abfallverbrennungsanlagen als Verwertungsanlagen anerkannt werden, in denen eine über die im BImSchG verankerten Anforderungen an die Wärmerückgewinnung hinausgehende signifikante Energienutzung stattfindet. Insofern müssten die Anforderungen an die energetische Verwertung in § 6 KrW-/ AbfG präzisiert werden.

Der Arbeitskreis hat dazu folgenden Beschluss gefasst:

- Die Konkretisierung des Begriffs „Energetische Verwertung“ ist notwendig, sollte sich aber nicht primär an der Lenkungswirkung orientieren, daher nicht allein auf Abfallarten basieren, sondern technisch-naturwissenschaftlich begründet sein. Die Anforderungen an die energetische Verwertung müssen dabei über § 6 KrW-/ AbfG hinausgehen.
- Hinsichtlich der angestrebten Planungssicherheit wird festgestellt, dass von seiten der Kommunen der SPD-Entwurf als richtiger Schritt in Richtung Planungssicherheit gesehen wird, dass das Problem der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung damit allerdings nicht gelöst ist.

In Bezug auf die Getrennthaltungspflichten werden die bereits gefassten Beschlüsse bekräftigt. Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Konkretisierung des Begriffs der privaten Haushaltungen in § 13 Abs. KrW-/ AbfG hielt der Arbeitskreis nicht für ausreichend. Die Einstufung von Abfällen aus Gebäuden, in denen sowohl Gewerbebetriebe als auch Wohnungen untergebracht seien und die gemeinsame Abfallbehälter nutzten, sei damit nicht gelöst. Die Definition des Begriffs „private Haushaltungen“ müsse allerdings so vorgenommen werden, dass hierdurch keine Veränderung der gegenwärtigen Aufgabenteilung zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Entsorgern erfolge. Auf einen dieser Vorgabe genügenden Vorschlag konnte der Arbeitskreis sich nicht verständigen. Insbesondere wurde eine Orientierung an der Definition der privaten Haushaltungen in der Verpackungsverordnung abgelehnt, da damit eine Verschiebung des Status quo verbunden sei. Stattdessen hat der Arbeitskreis sich auf eine Ergänzung von § 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG in der Fassung des SPD-Entwurfs verständigt:

„(1) Abweichend von § 5 Abs. 2 und § 11 Abs. 2 sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit es sich nicht um Bioabfälle handelt, für die sie selbst eine eigene Verwertung durchführen. Abfäl-

le aus privaten Haushaltungen sind unabhängig davon zu überlassen, ob der Erzeuger der Abfälle bis zum Einsammeln auch Besitzer der Abfälle bleibt.“

Durch die Anlehnung an den geltenden Wortlaut sollte deutlich werden, dass eine Änderung des Status quo nicht gewollt war.

5. Beschreibung der betrachteten Szenarien

5.1 Szenario 3 (Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle)

5.1.1 Auswahl des Szenarios 3

In Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklung, d. h. dem stetigen Rückgang der zu entsorgenden Gewerbeabfälle bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE), hat der Arbeitskreis auch ein Szenario betrachtet, in dem die ÖRE nur noch für Haushaltsabfälle, aber nicht mehr für die ständigen Mengenschwankungen unterliegenden Gewerbeabfälle zuständig sind.

5.1.2 Grundannahmen des Szenarios 3

Im Szenario 3 sind den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) nur Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) zu überlassen. Für die Abfälle der gewerblichen Anfallstellen entfällt die Überlassung und Entsorgungspflicht. Dies geschieht unabhängig davon, ob es sich um Abfall zur Verwertung oder Abfall zur Beseitigung handelt.

Bei diesem Szenario bedarf es einer rechtlich klaren Definition des Begriffs „Haushalt“. Es muss sichergestellt sein, dass auch bei Übernahme und der anschließenden Sammlung und Bereitstellung von Abfällen auf privaten Wohngrundstücken durch den Vermieter, z. B. gewerbliche Wohnungsbaugesellschaften oder Wohnungsvermietungen die in privaten Haushalten angefallenen Abfälle nicht nachträglich zu Gewerbeabfällen umgewidmet werden können. Ferner müssen auch klare Zuordnungen für die den privaten Haushalten hinsichtlich des Abfallaufkommens vergleichbare Nutzungen wie Schrebergärten, Wochenendhäuser, Studentenwohnheime und Altenwohnheime gefunden werden (vergl. im Übrigen Kapitel 4.2.).

Zu diesem Zweck müsste das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in den §§ 13 und 15 entsprechend geändert werden. Alle übrigen gesetzlichen Rahmenbedingungen bleiben bestehen.

5.1.3 Beschreibung der Auswirkungen anhand der Bewertungskriterien

Die Auswirkungen des Szenarios 3 sind im Einzelnen in Anhang 8.6 dargestellt. Veränderungen ergeben sich vor allem hinsichtlich der gewerblichen Abfälle zur Beseitigung. Bei den Haushaltsabfällen sowie den gewerblichen Abfällen zur Verwertung sind durch den Wegfall der Überlassungspflicht für die gewerblichen Beseitigungsabfälle nur mittelbare Auswirkungen zu erwarten. Zusammengefasst ist Folgendes festzustellen:

Umweltkriterien

Hinsichtlich der Einhaltung von Umweltstandards¹ wird es bei keiner Abfallart Veränderungen geben.

Was die Ressourcenschonung² betrifft, wird die Transportauslastung bei den ÖRE durch den Wegfall der gewerblichen Abfälle zur Beseitigung geringer werden. Bei den privaten Entsorgern kann die Transportauslastung durch erhöhtes Mengenaufkommen (Abfälle zur Verwertung plus Abfälle zur Beseitigung) dagegen zunehmen. Ob die Verwertung allerdings tatsächlich steigen wird und damit zu einer Schonung von Primärrohstoffen führt, ist von konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte sowie von der jeweiligen Marktsituation abhängig.

Kosten und Marktkriterien

Das Trennen bzw. Vermischen und die Deklaration als Verwertungs- oder Beseitigungsabfall wird bei Gewerbeabfällen verstärkt nach wirtschaftlichen Erwägungen erfolgen. Wegen des Wegfalls der Überlassungspflicht für gewerbliche Abfälle zur Beseitigung wird sich der private Entsorgungsmarkt neu orientieren. Für Gewerbeabfälle zur Beseitigung wird es eine steigende Zahl der Anbieter geben. Dies wird den Wettbewerb fördern. Eine Teilung der Marktmacht durch stärkere Differenzierung der Nachfrager, aber auch eine Konzentration auf wenige Großanbieter ist möglich. Ein erhöhter organisatorischer und finanzieller Aufwand für die Entsorgung ist bei Kleinerzeugern möglich. Bei den ÖRE ist entsprechend dem Rückgang der entsorgungspflichtigen Abfallmengen ein Arbeitsplatzabbau zu erwarten, wobei sich dieser aufgrund der Bindungen durch das öffentliche Dienstrecht regelmäßig nur zeitlich verzögert realisieren lassen wird. Ob bei den privaten Entsorgern eine vollständige Kompensation der Arbeitsplätze erfolgen wird, erscheint zweifelhaft.

Die Kostenfolgen des Szenarios 3 werden für die Beteiligten erheblich sein. Bei den ÖRE entstehen durch den Wegfall der überlassungspflichtigen Gewerbeabfälle zur Beseitigung Einnahmeausfälle. Da die vorhandene Entsorgungsinfrastruktur aufgrund der Restriktionen des Gemeindefinanzrechts nicht ohne weiteres durch die anderweitige Aquisition von Abfällen ausgelastet werden kann, die Anlagen kommunalrechtlich aber auch nicht ganz oder teilweise abgeschrieben werden können, sind Gebührenerhöhungen die Folge.

Bei Gewerbeabfällen wird die Preisvielfalt zunehmen. Die Kosten für die Entsorgung von Abfällen werden in Abhängigkeit vom jeweiligen Marktwert (Recycling oder Beseitigungsverfahren bzw. Schadstoffgehalt) unterschiedlich sein. Wegen der Zunahme des Marktvolumens insgesamt könnten die Entsorgungskosten sinken; insbesondere „attraktive“ Abfälle könnten billiger werden. Für einzelne (Klein-)Erzeuger sind wegen des Wegfalls der Entsorgungsmöglichkeiten bei den ÖRE aber auch Kostensteigerungen denkbar. Eine Lenkungsfunktion mittels Gebühren wird nicht mehr möglich sein.

Was die Organisation der Abfallwirtschaft betrifft, wird wegen der zurückgehenden Mengen insbesondere bei den ÖRE, die ihre Abfallentsorgung bislang nach dem sog. Kürmodell³ betreiben, eine Anpassung des Leis-

¹ Definition Umweltstandards: Die rechtlich vorgegebenen Standards für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen i. V. m. den Zulassungen der entsprechenden Anlagen

² Definition Ressourcenschonung: Die Schonung von Rohstoffen sowie die Schonung der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden)

³ Im Arbeitskreis 20 „Zukünftige Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben durch öffentliche und/ oder private Entsorger“ der 3. Kommission der Niedersächsischen Landesregierung zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen sind im Kapitel 7.2 Szenarien für öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erarbeitet worden.

Szenario 1: Eigene Infrastruktur („Kür“)

Im Szenario 1 wird angenommen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eigene Fahrzeuge und eigene Entsorgungsanlagen betreiben, die kontinuierlich ausgelastet werden müssen. D. h., dass ein ökonomisches Interesse an gleichbleibend hohen Abfallmengen zur Verwertung und Beseitigung besteht, die auch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden.

Szenario 2: Keine eigene Infrastruktur („Pflicht“)

Im Szenario 2 wird unterstellt, dass die Pflichtaufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ohne eine Infrastruktur erfüllt werden. Daher hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ein Interesse daran, dass möglichst wenig Abfallmen-

tungsumfangs erforderlich sein. Bei Drittbeauftragung müssen Verträge angepasst bzw. gekündigt werden. Eine Tendenz zu gebiets-übergreifenden Kooperationen bzw. zu verstärkter Drittbeauftragung erscheint wahrscheinlich.

Rechtliche Kriterien

Da die Entsorgungspflicht der ÖRE für gewerbliche Abfälle zur Beseitigung entfällt, wird die Entsorgungssicherheit zu akzeptablen Preisen nicht für alle Abfallerzeuger gegeben sein. Entsorgungsengpässe können auch im Fall von Insolvenzen auftreten. Hierfür müssen Sicherheiten geschaffen werden.

Die abfallrechtliche Verantwortung der Abfallerzeuger steigt deutlich. Entsprechend muss auch der behördliche Überwachungsaufwand zunehmen. Das gilt insbesondere für die Durchsetzung der Beseitigungspflicht für nicht-verwertbare Abfälle.

Kriterien für Flexibilität und Klarheit

Das Szenario 3 beinhaltet für die ÖRE ein hohes Maß an Planungssicherheit, da die Zuständigkeit für Gewerbeabfälle entfällt und das Aufkommen von Abfällen aus privaten Haushaltungen im Wesentlichen nur von produktbezogenen Rücknahmeverordnungen beeinflusst wird, die jedoch voraussehbar sind. Bei den privaten Entsorgern ist eine Planungssicherheit nur im Rahmen des Marktes gegeben. Die Risikoanfälligkeit gegenüber Marktschwankungen nimmt zu.

5.2 Szenario 4 - Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)

5.2.1 Auswahl des Szenarios 4

Szenario 4 greift einen Ansatz auf, der von der 53./ 54. UMK in dieser Form entwickelt wurde. Ausgehend von der Grundüberlegung, dass die unklare Abgrenzung zwischen „Abfällen zur Verwertung“ und „Abfällen zur Beseitigung“ in der Praxis für alle Beteiligten zu Rechts- und Planungsunsicherheiten führt, soll die abfallrechtliche Entsorgungsverantwortung von diesem Begriffspaar gelöst und stattdessen an bestimmte Abfallschlüssel geknüpft werden.

5.2.2 Grundannahmen des Szenarios 4

Die Grundannahme des Szenarios besteht darin, dass den ÖRE alle Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) sowie bestimmte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle (abfallschlüsselbezogen), die typischerweise als Gemische anfallen, zu überlassen sind. Für alle übrigen gewerblichen Abfälle, auch soweit es sich um Abfälle zur Beseitigung handelt, entfällt die Überlassungs- und Entsorgungspflicht. Da die UMK sich nicht auf eine endgültige Liste der überlassungspflichtigen Abfälle festgelegt hatte, ließ auch der Arbeitskreis diese Frage offen. Neben der schlüsselspezifischen Festlegung der überlassungspflichtigen Abfälle hält er konkrete Hinweise zur korrekten Schlüsselung sowie eine Konkretisierung des Begriffs „Gemischte Abfälle“ für erforderlich.

gen anfallen, die im Rahmen der Pflichterfüllung entsorgt werden müssen.

5.2.3 Beschreibung der Auswirkung anhand von Bewertungskriterien

Die Auswirkungen des Szenarios sind im Einzelnen in Anhang 8.6 dargestellt. Zusammengefasst ist Folgendes festzustellen:

Bei diesem Szenario bleibt es bei der grundlegenden Arbeitsteilung zwischen den ÖRE und privaten Entsorgern. Die Abweichungen zum Status quo beschränken sich im Wesentlichen auf die Verschiebungen einzelner Abfallströme. Je nach Zuordnung des Abfalls zum Abfallschlüssel ist der Strom entweder den Gesetzen des Marktes unterworfen, mit sämtlichen daraus resultierenden Konsequenzen, oder aber der Überlassungspflicht und somit dem vorgegebenen Handlungsrahmen der ÖRE.

Das Szenario weist im Bereich der Abfälle aus Haushaltungen beinahe keine Änderungen zum Status quo auf. Ob bei den gewerblichen Abfällen die Getrennthaltung und damit die Verwertung der Abfälle zunimmt, ist auch in diesem Szenario eine Frage der jeweiligen Marktsituation und der konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte.

Da die Rechtspflichten für den Erzeuger und somit auch Kostenfolgen abhängig von der Schlüsselung der Abfälle sind, ist denkbar, dass Erzeuger versuchen, auf nicht überlassungspflichtige Schlüssel auszuweichen.

Die Organisation der Abfallwirtschaft muss bei den verschiedenen Akteuren den veränderten Überlassungspflichten angepasst werden. Bei den ÖRE ist der Umfang der Anpassung von ihrem bisherigen Leistungsangebot (Pflicht- oder Kürmodell, vergl. Kapitel 5.1.3.) abhängig. Sofern Leistungen über Dritte erbracht werden, sind die entsprechenden Verträge entweder zu kündigen oder anzupassen.

Der gewerbliche Erzeuger muss seine Entsorgungsverträge ebenfalls anpassen oder erneuern.

Die §§ 13, 15 KrW-/ AbfG müssen angepasst werden, wobei die Vereinbarkeit der Anknüpfung der Überlassungspflichten an bestimmte Abfallschlüssel mit EU-Recht umstritten ist. Der Begriff „Gemisch“ müsste rechtlich klargestellt und die örtlichen Satzungen im Hinblick auf eine neue Rechtslage geändert werden. Sämtliche im Zusammenhang mit entsprechenden Abfällen stehende Verträge, sowohl von ÖRE als auch von Erzeugern, wären auf den neuesten Stand zu bringen.

Sofern es gelingt, die Abfälle exakt bestimmten Abfallschlüsseln zuzuordnen, ergibt sich für die Akteure eine deutlich höhere Planungssicherheit. Für die nicht überlassungspflichtigen Abfälle ist jedoch festzustellen, dass sich Marktschwankungen erheblich auf den Verbleib dieser Stoffströme auswirken werden, so dass hier die Risikoanfälligkeit steigt.

5.3 Szenario 5 – Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten

5.3.1 Begründung für die Auswahl des Szenarios 5

Die Diskussion um die Liberalisierung in der Abfallwirtschaft wird häufig im Zusammenhang mit dem Stichwort Privatisierung geführt, obwohl es hierbei keinen zwingenden Zusammenhang gibt. Bei der Liberalisierung geht es im Kern um die Frage, ob der der öffentlichen Hand zur Zeit noch allein vorbehaltenen Hausmüll und Gewerbeabfall zur Beseitigung ganz oder zumindest in überwiegenden Teilen dem Wettbewerb geöffnet wird, wobei hiermit – zu Ende gedacht – auch verbunden ist, dass die öffentliche Aufgabe Abfallentsorgung für die öffentlichen Entsorgungsträger insoweit entfällt.

Bei der Diskussion um die Privatisierung geht es – ausgehend von der Tatsache, dass über 50 % der öffentlichen Aufgabe Abfallentsorgung bereits von Privaten durchgeführt werden – im Kern darum, von wem und in welcher Form die Aufgabe wahrgenommen werden soll. Dabei muss zwischen formeller und materieller Privatisierung differenziert werden: Eine formelle Privatisierung liegt vor, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Aufgaben in privatrechtlicher Form (z. B. GmbH) wahrnimmt. Eine materielle Privatisierung liegt vor, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen privaten Dritten mit der Aufgabenwahrnehmung (§ 16 Abs. 1 KrW-/ AbfG) beauftragt oder die Entsorgungspflicht (§ 16 Abs. 2 KrW-/ AbfG) auf einen Privaten überträgt. Wenn die Privatisierungsdiskussion mit der Forderung verknüpft wird, dass – als Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes – die öffentliche Hand stets einen Privaten beauftragen muss, sofern dieser zumindest gleichermaßen leistungsfähig ist, dann schließt sich hier der Kreis zur Liberalisierungsdiskussion. Denn auch dieser Ansatz stellt die öffentliche Aufgabe selbst in Frage. Ein essenzielles Merkmal einer öffentlichen Aufgabe wie der Abfallentsorgung ist es stets, dass der Aufgabenträger darüber selbst bestimmt, wie die Aufgabe wahrzunehmen ist; dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung.

Die Liberalisierungsdiskussion wird von unterschiedlichen Motiven getragen. Der entscheidende Anstoß ist durch das EG-Recht erfolgt. Hier sind vor allem zwei Entwicklungen hervorzuheben, einerseits der Grundsatz, dass der Abfall als „Ware“ betrachtet wird und damit den Regeln des freien Warenverkehrs unterliegt, andererseits das Wettbewerbsrecht, über das generell ein kritischer Diskurs über die in Deutschland historisch gewachsene Daseinsvorsorge eingesetzt hat. Unverkennbar ist dabei auch, dass das Schlagwort „Liberalisierung“ in der Abfallentsorgung durch die Öffnung des Energie- und Telekommunikationsmarktes geprägt wird und aus dieser Diskussion zahlreiche Impulse enthält. Es bestand dabei im Arbeitskreis Einvernehmen darüber, dass anders als bei den übrigen Gütern, Abfall zwar formell eine Ware ist, die aber von wenigen Ausnahmen abgesehen, einen negativen Wert hat, bei der sich Angebot und Nachfrage zum Teil nach anderen Regeln vollziehen.

Entkleidet man die Diskussion von politischen Schlagworten, dann stehen hinter der Liberalisierungsdiskussion natürlich auch handfeste wirtschaftliche Interessen. Die letztlich auch über das EG-Recht erzwungene durchgehende öffentliche Ausschreibung kommunaler Leistungen hat dazu geführt, dass die Erlöse des privaten Drittbeauftragten in vielen Fällen nicht mehr auskömmlich sind. Die bei den privaten Haushalten angestrebte „direkte Geschäftsbeziehung zwischen Grundstückseigentümer und Entsorger“ verfolgt damit wirtschaftlich betrachtet auch das Ziel, die Erlössituation in der privaten Entsorgungswirtschaft zu verbessern.

Mit der Auswahl des Szenarios 5 ist die öffentliche Debatte der letzten zwei Jahre aufgegriffen worden, in der – auch ein wenig dem „Zeitgeist“ folgend – die bisherige öffentliche Aufgabenwahrnehmung der Abfallentsorgung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger grundlegend in Frage gestellt wird. Es kann deshalb nicht verwundern, dass gerade bei diesem Szenario im Arbeitskreis die Gegenpositionen heftig aufeinander geprallt sind und diese im Rahmen der Beschreibung der Auswirkungen auf die verschiedenen Bewertungskriterien (siehe im Einzelnen unter 5.3.5) gelegentlich nur durch Leerformeln, wie sie auch das KrW-/ AbfG in den wesentlichen Punkten prägen, „überbrückt“ werden konnten. Beim Szenario 5 hat sich der Arbeitskreis im Laufe der Tätigkeit darauf verständigt, Modellannahmen zu wählen, die den Liberalisierungsansatz konsequent zu Ende denken (siehe im Einzelnen unter 5.3.3). Der Titel des Szenarios 5 lautet deshalb zutreffend: „Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – komplette Entbindung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von ihren Aufgaben und Pflichten.“ Der Modelltitel ist deshalb auch durchaus programmatisch zu verstehen. Um der Kritik zu begegnen, dass mit diesem strikten Modellansatz, der zwangsläufig eine stärkere Inpflichtnahme auch der privaten Haushalte/ Erzeuger und eine größere Verantwortung für diese beinhaltet, von vornherein die Realisierungschancen der Liberalisierung minimiert werden sollen, hat der Arbeitskreis im Weiteren ergänzende Annahmen zur Konkretisierung des Modells vorgenommen. Diese ergänzenden Annahmen stellen indes den Ansatz selbst nicht in Frage und beinhalten weiter die zentrale Grundannahme, dass die öffentliche Hand im Szenario 5 von einer Entsorgungspflicht vollständig frei wird.

5.3.2 Alternative Modelle

BDE⁴ (Bundesverband Deutscher Entsorger)

Am stärksten ausdifferenziert und ausformuliert ist das Liberalisierungsmodell des BDE. Das Modell ist allerdings nach Auffassung des Arbeitskreises in sich widersprüchlich.

Zwar wird die direkte Kundenbeziehung zwischen Grundstückseigentümer und Entsorger angestrebt. Gleichzeitig soll aber das „kommunale Dach“ der Daseinsvorsorge erhalten bleiben, wobei die traditionelle Definition der Daseinsvorsorge, die „Aufgabe, Kontrolle und Durchführung“ beinhaltete, neu gestaltet wird: Trennung des „Ob und Wie“ vom „Wer“. Die „Daseinsvorsorge neuer Art“ ersetzt die Erfüllungsverantwortung der ÖRE, weist diesen aber weiterhin eine Gewährleistungsverantwortung zu. Die Kommune hat zusätzlich durch Satzungsregelungen eine „einheitliche Entsorgung“ vorzugeben und „Marktbedingungen zu schaffen, in denen sich der Wettbewerb entfalten kann“.

Diese Modellannahmen des BDE wurden im Arbeitskreis mit breiter Mehrheit für eine konsequente Liberalisierung als ungeeignet angesehen und daher dem Szenario nicht zugrunde gelegt. Andere Elemente des BDE-Modells, wie die Zulassung von Entsorgungsunternehmen, sind in das Szenario aufgenommen worden, jedoch nicht mit der Zielrichtung, dass die Kommunen Hüter eines „fairen Wettbewerbs“ werden.

DIHT⁵ (Deutscher Industrie und Handelstag)

Nur punktuell aufgegriffen wurden Ansätze des DIHT, dessen Modellannahmen in erster Linie auf eine Privatisierung und – lediglich als Folge hiervon – auf eine Liberalisierung abzielen. Die wesentlichen Kernziele des DIHT sind folgende:

- Bis 2005 ist die Entsorgung des hausmüllähnlichen Gewerbeabfalls vollständig zu privatisieren. Dabei darf es keinen Übergang von der kommunalen in eine privatwirtschaftliche Überlassungspflicht geben. Den gewerblichen Abfallerzeugern bleibt es alternativ überlassen, ob sie den Abfall in eigenen, privaten oder kommunalen Anlagen beseitigen.
- Spätestens ab 2005 ist die Hausmüllentsorgung sukzessive in private Verantwortung zu überführen. Die Kommunen haben sich auf die notwendigen abfallwirtschaftlichen Kontrollen (Gewährleistungsverantwortung) zu beschränken. Die private Entsorgungswirtschaft übernimmt im Wettbewerb um den Kunden „Privathaushalt“ dessen Abfallentsorgung (Durchführungsverantwortung).
- Bis zur vollständigen Privatisierung sind kommunale Entsorgungsdienstleistungen unter Beachtung der nationalen und europäischen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben auszuschreiben und nicht automatisch an eigene Unternehmen zu vergeben.

Diese Forderungen machen deutlich, dass das Ziel mittel- und langfristige auf eine materielle Privatisierung der Abfallentsorgung ausgerichtet ist und daher eher ordnungspolitischen Charakter hat. Insofern kann man auch nur bedingt von einer Liberalisierung sprechen.

⁴ Quellen: BDE, Neue Wege in die Abfallwirtschaft – Liberalisierung der Entsorgungsstrukturen – und BDE, Veränderung gestalten, jeweils 2001

⁵ Rockholz / DIHT, Privatisierung der Abfallwirtschaft, 2002

BVSE⁶ (Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V.)

Der BVSE hat in die Diskussion kein eigenständiges Modell eingebracht, sondern fordert eine Stoffstromwirtschaft mit einem stärkeren mittelstandsfreundlichen Wettbewerb (z. B. durch Teillose bei der Ausschreibung). Ausgehend vom bestehenden Modell des KrW-/ AbfG (duale Entsorgungsverantwortung) wird ein „Vorrang der Drittbeauftragung durch Ausschreibung“ gefordert. Abgelehnt wird eine Liberalisierung, die lediglich die bestehende Überlassungspflicht von den Kommunen auf private Monopole überträgt. Ersichtlich zielt diese Kritik des BVSE auf das BDE-Modell und die auch vom Arbeitskreis gesehene Gefahr, dass wegen der von den „Stromkonzernen“ zum Teil bereits heute dominierten Entsorgungswirtschaft im liberalisierten Modell die Gefahr besteht, dass lediglich neue überregionale Oligopole und Kartelle die existierenden regionalen Monopole (Anschluss- und Benutzungszwang) ablösen. Im Arbeitskreis bestand Einvernehmen, dass im liberalisierten Modell zwar diese Gefahr besteht, aber dieser nur mit den – in der Praxis häufigen stumpfen – Mitteln des Wettbewerbsrechts entgegengewirkt werden kann.

5.3.3 Grundannahmen des Modells

Die grundlegende Annahme des Modells besteht darin, dass die öffentlichen Entsorgungsträger von ihren Aufgaben und Pflichten vollständig entbunden werden, d. h. es entfällt jegliche Entsorgungspflicht der öffentlichen Hand. Prägend für das Szenario 5 ist, dass

- die privaten Haushalte (Grundstückseigentümer) und die gewerblichen Abfallerzeuger durch Abschluss von privatrechtlichen Entsorgungsverträgen eigenverantwortlich die Entsorgung ihrer Abfälle sicherstellen; Kontrolle des Abschlusses von Verträgen erfolgt durch die untere Abfallbehörde,
- die öffentliche Aufgabe auf die Überwachung öffentlich-rechtlicher Vorschriften der Abfallentsorgung, d. h. im Wesentlichen auf die Gefahrenabwehr reduziert wird,
- Entsorgungsunternehmen in einem definierten Entsorgungsgebiet zugelassen werden; innerhalb des Entsorgungsgebietes besteht Kontrahierungszwang.

Die Zulassung hat in diesem Modell nicht die Funktion, die Einhaltung materieller Standards zu sichern, sondern ist ausschließlich formeller Natur (siehe im Einzelnen unter 5.3.4). Entsorgungswege und der Nachweis des Verbleibs der Abfälle werden nur im Rahmen allgemeiner Überwachung geprüft. Qualitative Anforderungen ergeben sich grundsätzlich nur aus bundes- und landesrechtlichen Vorschriften und werden regional durch Regelungen nur noch dann konkretisiert, wenn dieses zur Vermeidung ordnungswidriger Zustände geboten ist; eine Optimierung der Entsorgung durch derartige Regelungen entfällt.

Die Entsorgungssicherheit ist auch mittel- und langfristig bei diesem Modell ausschließlich durch die private Wirtschaft sicherzustellen. Es gibt keine Garantienstellung der öffentlichen Hand und zwar auch dann nicht, wenn Entsorgungsengpässe entstehen. Das Modell geht davon aus, dass Nachfrage und Bedarf die Entsorgung ohne staatliche Intervention marktgerecht steuern. Modellbedingt erfolgt keine Beeinflussung der Preise, insbesondere auch keine Festlegung von Preisobergrenzen. Entsorgungssicherheit definiert sich, und zwar auch für den „Abfallerzeuger in der Fläche“ allein über den zwangsweise abzuschließenden Entsorgungsvertrag und den korrespondierenden Kontrahierungszwang des Entsorgers.

Einvernehmen besteht darin, dass der private Haushalt/ Grundstückseigentümer mit der Übergabe der „vertragsgemäßen Abfälle“ an den privaten Dritten von allen abfallrechtlichen Pflichten befreit sein muss. Die Entsor-

⁶ BVSE, Modernisierung der Abfallwirtschaft – von der Abfallwirtschaft zur Stoffstromwirtschaft, Stand 01/ 2002

gungspflicht geht auf den zugelassenen Vertragspartner über. Für „nicht vertragsgemäße Abfälle“ bleibt der Abfallerzeuger entsorgungspflichtig; die Ordnungsbehörden werden im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig.

5.3.4 Ergänzende Annahmen zur Konkretisierung des Modells

Im Laufe der Diskussion hat sich gezeigt, dass eine Reihe von konkretisierenden Annahmen zu treffen waren, um das Modell vor allem im Hinblick auf die mit ihm verbundene größere Verantwortung der privaten Haushalte/ Erzeuger umsetzbar zu gestalten und dem Modell nicht von vornherein jede Realisierungschance zu nehmen. Die Annahmen beziehen sich ausschließlich auf die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushalten. Die bislang ebenfalls in der Verantwortung der Kommunen liegenden gewerblichen Abfälle zur Beseitigung sind nicht Gegenstand dieser Konkretisierungen. Ihre Entsorgung erfolgt im Szenario 5 ausschließlich durch private Anbieter. Insofern ergeben sich keine Unterschiede zum Szenario 3.

Für den liberalisierten Abfallmarkt ist kennzeichnend, dass er neue Freiheiten (Wettbewerb) für alle Beteiligten verheißt. Hiermit korrespondiert aber auch eine größere Verantwortung nicht nur der beteiligten Entsorgungsunternehmen, sondern auch und gerade der privaten Abfallerzeuger (Haushaltungen/ Grundstückseigentümer). Beauftragt der zur Abfallbeseitigung oder Abfallverwertung Verpflichtete ein Entsorgungsunternehmen, so geht zwar prinzipiell die abfallrechtliche Pflicht zur ordnungsgemäßen Entsorgung über. Solange die abfallrechtliche Pflicht aber noch nicht erfüllt (d. h. abgeschlossen) ist, bleibt nach derzeitiger Rechtslage auch der ursprüngliche Abfallerzeuger, d. h. der private Haushalt/ Grundstückseigentümer weiter verpflichtet. Der Verweis auf den beauftragten Dritten, sei es auch, dass mit ihm ein von der Weiterhaftung freizeichnender Vertrag abgeschlossen wurde, ist kein Abwehrmittel gegen eine Inpflichtnahme bei rechtswidriger Entsorgung. Auch die Übertragung des Eigentums an dem Abfall befreit nicht von der Verantwortung (vgl. Cosson, Das aktuelle Handbuch für den Entsorgungsfachbetrieb, Ziff. 2.2, mit weiteren Nachweisen).

Zwar dürften Anforderungen, wie sie die Rechtsprechung zu gefährlichen Abfällen entwickelt hat (BGH NJW 94, 1745 / Falisan), sicherlich zu weit gehen. Prinzipiell treffen den Auftraggeber (privater Haushalt/ Grundstückseigentümer) jedoch dieselben Sanktionen wie den rechtswidrig und schuldhaft gegen Vorschriften verstößenden Auftragnehmer (Entsorger). Der Arbeitskreis war der Auffassung, dass diese weitreichende Verantwortung des Abfallerzeugers in einem liberalisierten Modell für Privathaushalte zu weitgehend ist. Er hält daher eine Rechtsänderung für erforderlich, wonach sich die Verantwortung des Abfallerzeugers auf die sorgfältige Auswahl des Entsorgers beschränkt. Die abfallrechtliche Verantwortung im Übrigen soll auf den Einsammler übergehen. Einvernehmen bestand im Arbeitskreis aber darüber, dass es im liberalisierten Modell von der Sache her nicht zu vertreten ist, dass derjenige, der nur das Einsammeln/ Befördern zu „zugelassenen“ Anlagen anbieten möchte, von der Entsorgung privater Haushalte ausgeschlossen wird. Vielmehr sollen auch mehrstufige Entsorgungsketten möglich sein. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Gesamtvorgangs soll beim Einsammler angesiedelt werden.

Auf der Grundlage dieser Modellannahmen sind in einer Unterarbeitsgruppe Prämissen/ Forderungen untersucht worden, die den Modellansatz in diesem Punkt, aber auch in anderen im Arbeitskreis diskutierten Fragen konkretisieren, und zwar unter zwei Gesichtspunkten:

- Ist die Forderung an sich modellverträglich, d. h. mit dem Liberalisierungsansatz des Arbeitskreises vereinbar?
- Ist die Umsetzung dieser Forderung rechtlich zulässig und hoheitlich regelbar?

Die Übersicht und die Bewertung der einzelnen Forderungen ergeben sich im Detail aus der Anhang 8.7. Als wesentliches Ergebnis ist festzuhalten:

Eine Trennung von Logistik, Sammlung und weiteren Entsorgungsschritten muss weiterhin möglich sein. Für die ordnungsgemäße Abwicklung ist es dann aber erforderlich, dass der Abfallerzeuger für alle bei ihm anfallenden Abfälle nur einen Vertragspartner beauftragen darf.

Die Vertragspflicht für jeden Grundstückseigentümer – eine Anknüpfung an den einzelnen Haushalt ist unpraktikabel – ist weitgehend problemlos lösbar; eine Haftungsentlastung des Grundstückseigentums ist auf gesetzlicher Grundlage denkbar, wobei die Haftung für die ordnungsgemäße Auswahl des Entsorgers nicht ausgeschlossen werden sollte. Die Festlegung von Preisobergrenzen für die Entsorgung ist rechtlich problematisch und widerspricht einer konsequenten Liberalisierung.

Einzelne Modalitäten zum Vertragsinhalt sind auf gesetzlicher Grundlage im Rahmen der Zulassung regelbar.

Der Leistungsaustausch erfolgt auf privatrechtlicher Basis. Leistungsstörungen (z. B. Nichtzahlung des Abfallerzeugers, Nichtabholung durch den Entsorger) sind zivilrechtlich abzuwickeln.

Kontrahierungszwang des Entsorgers für das festzulegende Entsorgungsgebiet und Regelungen für den Fall der Insolvenz des Entsorgers (z. B. Sicherheitsleistung) sind rechtlich zulässig, ebenso solche, die technische Mindestinhalte der anzubietenden Leistung vorschreiben.

Eine Prüfung der Qualität der Entsorgung durch die Zulassung ist systemfremd und rechtlich nicht zulässig; Stoffstromsteuerung erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Ob die Eigenschaft „Entsorgungsfachbetrieb“ zwingend vorgeschrieben werden kann, ist rechtlich zweifelhaft, würde aber das Problem, das im Rahmen der Zulassung eine Qualität der Entsorgung nicht geprüft werden kann, ohnehin nicht beseitigen. Im Gegensatz zum Gebot der Inlandsbeseitigung kann die entstehungsnahe Entsorgung im Rahmen der Zulassung nicht durchgesetzt werden.

5.3.5 Zusammenfassende Beschreibung der Auswirkungen auf die Bewertungskriterien

Im Folgenden werden die Auswirkungen des Szenarios 5, wie sie in Anhang 8.6 in Form der schematisierten Gegenüberstellung dargestellt sind, zusammengefasst.

5.3.5.1 Umweltkriterien

Der Arbeitskreis geht für Haushaltsabfälle ebenso wie für Gewerbeabfälle davon aus, dass hinsichtlich der **Einhaltung von Umweltstandards** keine Änderungen eintreten, da der rechtliche Rahmen, der diese Umweltstandards festlegt, erhalten bleiben soll. Allerdings korrespondiert mit der steigenden Verantwortung der Abfallerzeuger aus Haushaltungen und Gewerbebetrieben eine erhebliche Zunahme des Überwachungsaufwandes der für die Gefahrenabwehr zuständigen Abfallbehörden.

Bei der **Ressourcenschonung** sind die Auswirkungen auf Haushaltsabfälle und Gewerbeabfälle zu unterscheiden. Während über die Zeitachse gesehen, die Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft bei Haushaltsabfällen relativ gleichbleibende Auswirkungen haben wird, ist bei Gewerbeabfällen eine Zunahme der Abfallverwertung und damit eine Schonung von Primärrohstoffen von konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte und von der Marktsituation abhängig. Im Übrigen ist nicht auszuschließen, dass durch die freie Vertragspartnerwahl und wirtschaftliche Überlegungen der privaten Entsorger die Entsorgung „vor Ort“ abnimmt und es zu einem erhöhten Transportaufkommen und damit zu einer erhöhten Belastung der Luft und einem erhöhten

Energieverbrauch kommt. Davon geht auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Jahresgutachten 2002 aus.

5.3.5.2 Kosten und Marktkriterien

Die **Verbraucherfreundlichkeit** im Sinne einer Serviceorientierung und Angebots-/ Kostenvielfalt nimmt nach Auffassung des Arbeitskreises in diesem Szenario tendenziell zu, da Beratung und Kundenbetreuung erforderlich sind, um Entsorger zu bleiben. Gleichzeitig ist aber mit Kostennachteilen für Randgruppen und kleinere Erzeuger in der Fläche zu rechnen. Die Freiheit der Auswahl des Entsorgers muss mit einem größeren Arbeitsaufwand hinsichtlich der Prüfung der Angebote „bezahlt“ werden. Insbesondere für gewerbliche Abfälle zur Beseitigung nimmt der Aufwand für dieses „Auswahlermessen“ deutlich zu. Davon sind die kleinen und mittleren Unternehmen besonders betroffen.

Davon ausgehend, dass sich in einem liberalisierten Modell die Kosten der Abfallentsorgung stärker als bisher an Menge und Art des Abfalls orientieren, ist damit zu rechnen, dass ohne Festlegung konkreter rechtlicher Mindeststandards und einer erheblichen Intensivierung der Überwachung ein verstärktes **Ausweichverhalten** der Abfallerzeuger mit dem Ziel einer Kostenersparnis eintreten wird. Das bedeutet für den gewerblichen Abfallerzeuger, dass er vorrangig nach wirtschaftlichen Erwägungen Abfälle trennen und vermischen wird oder sie als Abfälle zur Verwertung bzw. zur Beseitigung deklarieren wird.

Die **Auswirkungen auf den Markt** werden sich in erster Linie in einer steigenden Zahl der Anbieter von Entsorgungsleistungen manifestieren. Diese im ersten Moment wettbewerbsfördernde Auswirkung, die mit einer Teilung der Marktmacht durch stärkere Differenzierung der Nachfrage einhergeht, kann aber nach einer Neuorientierung des Marktes auch zu einer weiteren Konzentration auf wenige Großentsorger führen. Eine zunächst durch den steigenden Wettbewerb zu erwartende Preissenkung kann sich also nach einer eventuellen „Bereinigung“ des Marktes durchaus in eine Preisstabilisierung auf höherem Niveau umkehren.

Das gilt auch deswegen, weil die Nachfrage nach Entsorgungsleistungen für Haushaltsabfälle und Gewerbeabfälle insgesamt gleich bleibt.

Durch den Wegfall der Aufgabe Abfallentsorgung bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern fallen damit auch sämtliche in diesem Bereich bei Landkreisen und Städten bestehenden **Arbeitsplätze** weg. Damit korrespondiert allerdings ein Anwachsen der Arbeitsplätze bei den privaten Entsorgern. Eine vollständige Kompensation der weggefallenen Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich erscheint allerdings zweifelhaft.

Die stärksten Auswirkungen hat das Szenario 5 auf die **Kosten und Finanzierung** der Abfallwirtschaft. Schon bei den Auswirkungen auf den Markt ist festgestellt worden, dass die Preise für Entsorgungsleistungen zunächst für Haushalte und Gewerbebetriebe sinken werden. Demgegenüber stehen aber erhebliche Preissteigerungen für Abfallerzeuger an Randstandorten und einzelne (Klein)-Erzeuger aus dem Gewerbe.

Die Entsorgung der Abfälle wird in Abhängigkeit vom Marktwert, Recycling- und Beseitigungsverfahren bzw. Schadstoffgehalt zu sehr unterschiedlichen Preisen führen. Die Preisvielfalt nimmt daher zu. Die Vergleichbarkeit der Preise ist damit nicht mehr gegeben. Zugleich entfällt die politische Lenkungsfunktion, die durch die Auswahl von Gebührenmaßstäben umgesetzt werden muss (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 2 NABfG). Eine Finanzierung von allgemeinen Kosten wie z. B. für die Abfallberatung und die Entsorgung von „wildem Müll“ aus dem Gebührenhaushalt entfällt. Hinsichtlich der gewerblichen Abfälle ist mit Preisminderungen bei „attraktiven Abfällen“ zu rechnen. Dadurch entsteht bei den Entsorgern ein Kostendruck, der die Tendenz zur Marktberreinigung (s. o.) im Sinne einer weiteren Konzentration der Abfallentsorger unterstützt.

Als eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Szenarios 5 hat der Arbeitskreis eine Kostenregelung für

- die nicht mehr marktfähigen Anlagen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger,
- alle Altablagerungen der Landkreise und Städte und
- die Entsorgung des „wilden Mülls“

angesehen. Zwar werden auch nach einer Liberalisierung der Abfallwirtschaft Abfallentsorgungsanlagen wie insbesondere Abfallverbrennungsanlagen, aber auch Deponien, gebraucht, letztere aber nur noch in einem fast zu vernachlässigendem Umfang. Die Finanzierungs- und Abschreibungskosten der nicht mehr marktfähigen Anlagen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dürfen nicht allein den bisherigen Gebührenzahlern aufgebürdet werden. Sie müssen entweder über eine entsprechende Kostenregelung in die privaten Entsorgungsentgelte internalisiert oder über eine entsprechende Abgabe der Allgemeinheit in Rechnung gestellt werden.

Die **Auswirkungen auf die Organisation der Abfallwirtschaft** im Szenario 5 liegen im Wesentlichen darin, dass der Dualismus zwischen öffentlich-rechtlicher Entsorgung und privater Entsorgung entfällt. Daraus folgt zugleich eine Neuorganisation des ordnungsrechtlichen Rahmens für die Gefahrenabwehr im Umgang mit Abfällen. Auch die institutionelle und neutrale Abfallberatung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entfällt damit.

Hinsichtlich der **Entsorgungssicherheit** geht der Arbeitskreis davon aus, dass diese – zu differenzierten Preisen – gegeben ist. Ob allerdings eine angemessene Entsorgungsinfrastruktur, die auch eine entstehungsnahe Entsorgung sicherstellt, bestehen bleibt bzw. sich entwickeln wird, hängt von den Marktgegebenheiten ab. Aus der Sicht des Entsorgers könnte es bei fehlender Zahlungsmoral der Abfallerzeuger insofern zu Problemen kommen, als der Zahlungsanspruch bis zur endgültigen zivilgerichtlichen Entscheidung durchgesetzt werden muss. Aus der Sicht der Abfallerzeuger könnte die Entsorgungssicherheit durch Insolvenzprobleme beim Abfallentsorger in Gefahr geraten. Insofern müsste über Sicherheitsleistungen nachgedacht werden.

In Bezug auf die gewerblichen Abfälle zur Verwertung ergeben sich für die Entsorgungssicherheit keine Veränderungen zum derzeitigen Zustand. Bei den Abfällen zur Beseitigung besteht jedoch die Gefahr, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, dass die Entsorgungssicherheit zu akzeptablen Preisen nicht für alle gegeben ist.

5.3.5.3 Rechtliche Kriterien

Die Auswirkungen auf die **Überwachung** der liberalisierten Abfallentsorgung durch die zuständigen Ordnungsbehörden (untere und obere Abfallbehörden, Gewerbeaufsichtsämter) wurden bereits unter 5.3.5.1 (Einhaltung von Umweltstandards) beschrieben.

Ebenso wie die Szenarien 3 und 4 hat auch die Umsetzung des Szenarios 5 **rechtliche Auswirkungen** auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Insbesondere die §§ 13 und 15 (Überlassungs- und Entsorgungspflicht) müssen neu geregelt bzw. aufgehoben werden. Auch bedarf es einer Regelung für den so genannten „wilden Müll“ (bisher § 10 NAbfG). Das Ordnungsrecht muss angepasst und intensiviert werden. Eine Neuregelung der gesetzlichen Pflichten der Abfallberatung ist geboten. Schließlich muss die Abfallwirtschaftsplanung wegen entsprechender EU-Vorgaben durch Berichtspflichten der Abfallentsorger sichergestellt werden.

Soweit rechtlich zulässig und systemverträglich (vgl. dazu die Ausführungen unter 5.3.4) bedarf es auch einer verbindlichen Regelung der qualitativen Entsorgungsanforderungen und der Zulassungsverfahren für Entsorgungsbetriebe.

5.3.5.4 Kriterien der Flexibilität und Klarheit

Hierzu hat der Arbeitskreis festgestellt, dass die **Flexibilität gegenüber Mengenschwankungen** zwar zunimmt, sie aber auch bezahlt werden muss. Das hat z. B. steigende Preise für Spezialabfälle zur Folge.

Die **Planungssicherheit** nimmt für Abfallerzeuger und private Entsorger ab, da die Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und damit die Möglichkeit alle Abfälle aus Haushaltungen und Gewerbe (bei letzteren mit Ausnahme der ausgeschlossenen – in der Regel besonders überwachungsbedürftigen – Abfälle) „loszuwerden“, entfällt. Auch für einen Großteil der privaten Entsorger nimmt die Planungssicherheit insofern ab, als das „sichere Brot“ als Drittbeauftragter der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ebenfalls entfällt. Dem Markt ist Planungssicherheit weitestgehend fremd.

6. Schlussfolgerung

Der Arbeitskreis hat sich wegen der bestehenden Interessengegensätze nicht in der Lage gesehen, die diskutierten Modelle im Einzelnen zu bewerten. Dessen ungeachtet lässt sich jedoch feststellen, dass jede Änderung der Organisation der Abfallwirtschaft gesetzliche Änderungen erfordert. Änderungen auf untergesetzlicher Ebene (wie z. B. Gewerbeabfallverordnung) reichen nicht aus. Besonders umfangreiche gesetzliche Änderungen wären im Fall einer vollständigen Liberalisierung der Abfallwirtschaft (Szenario 5) erforderlich.

Die Qualität der Abfallentsorgung insbesondere im Hinblick auf die Schonung der natürlichen Ressourcen und eine umweltverträgliche Form der Abfallbeseitigung ist in erster Linie keine Frage der Organisation, sondern eine Frage gesetzlicher Vorgaben, vor allem in Bezug auf Anforderungen an die Verwertung sowie des Setzens von Anreizen für den Einsatz von Recyclingmaterialien.

Sowohl die Beschränkung der Entsorgungspflicht der ÖRE auf die Haushaltsabfälle (Szenario 3) als auch die völlige Liberalisierung der Abfallentsorgung (Szenario 5) erfordern finanzielle Lösungen für die dann nicht mehr benötigten Anlagen. Realisierbare Vorschläge in diese Richtung würden die Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Neuorganisation der Abfallentsorgung deutlich erhöhen.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen stellt in seinem Jahresgutachten fest, dass eine vollständige Liberalisierung der Abfallwirtschaft weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll sei. Bei der Aufhebung von Anschluss- und Benutzungszwängen würden umher vagabundierende Abfallströme auf der Suche nach der billigsten Entsorgungsmöglichkeit erhebliche Umweltbelastungen verursachen. Illegale Entsorgungspraktiken würden tendenziell begünstigt. Die Anbieter von Entsorgungsleistungen in einem liberalisierten Markt würden zur Absicherung ihres Kapazitätsrisikos gezwungen sein, mit den Abfallerzeugern langfristige „Take Or Pay“-Verträge zu schließen, was dem Ziel der Abfallvermeidung diametral zuwiderläuft. In ökonomischer Hinsicht sei in Anbetracht der bereits heute gegebenen Konzentrationstendenzen nach anfänglicher Verstärkung des Wettbewerbs mittelfristig mit der Entstehung regionaler Monopole zu rechnen, die keinerlei Regulierungen unterliegen würden.

Aus diesen Gründen hält der Sachverständigenrat eine Privatisierung bzw. Liberalisierung nur für den Bereich der Logistikleistungen „Sammlung und Transport“ für zweckmäßig, sofern durch hinreichend häufige Ausschreibungen ein Wettbewerb um den Markt sichergestellt sei. Eine Liberalisierung des Bereichs „Behandlung und Ablagerung“ hält er demgegenüber nicht für zielführend, da die hohen Investitionskosten keine im Interesse des Wettbewerbs hinreichend kurzen Vertragslaufzeiten erlaubten.

7. Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Arbeitskreis 24 „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“ ist einer von 6 Arbeitskreisen der Niedersächsischen Regierungskommission „Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“ (4. Regierungskommission), die von der Landesregierung im Mai 1999 eingesetzt wurde. Der Arbeitskreis 24 knüpft an die Arbeit und die Ergebnisse des Arbeitskreises 20 „Zukunft der kommunalen Abfallwirtschaft“ der 3. Regierungskommission an und hat sich mit der Rolle der Abfallwirtschaft als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge sowie neuer Organisationsformen in Kooperation mit oder auch in alleiniger Verantwortung der Wirtschaft befasst. Partiiell hat der Arbeitskreis 24 auch die während seiner Tätigkeit aktuellen politischen und rechtlichen Entwicklungen in der Abfallwirtschaft in seine Arbeit einbezogen und grundsätzliche Empfehlungen erarbeitet.

I. Begleitung aktueller gesetzgeberischer Aktivitäten

Im Rahmen seiner Begleitung aktueller abfallpolitischer Entwicklungen hat sich der Arbeitskreis zunächst mit den Überlegungen der Länder befasst, die abfallrechtlichen Getrennthaltungspflichten nach Abfallarten bzw. Schadstoffkriterien näher zu konkretisieren. In einem zweiten Schritt hat sich der Arbeitskreis mit dem Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung der KrW-/ AbfG ausführlich auseinandergesetzt.

Hinsichtlich einer Konkretisierung der Getrennthaltungspflichten nach Abfallarten bzw. Abfallschlüsseln sieht der Arbeitskreis folgende Probleme:

1. Getrennt zu haltende Abfallarten lassen sich nicht sinnvoll und praktikabel beschreiben.
2. Abfälle, die einer Verwertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zugeführt werden können, werden getrennt gehalten.
3. Es ist zweifelhaft, ob die nicht separat gehaltenen Abfälle automatisch als Abfälle zur Beseitigung qualifiziert werden müssen (§ 6 Abs. 2 KrW-/ AbfG).
4. Weitergehende Getrennthaltungspflichten machen nur dann Sinn, wenn sie die Intensität und Qualität der Verwertung nachhaltig verbessern.

Zu einer an Schadstoffkriterien orientierten Getrennthaltung hat der Arbeitskreis folgenden Beschluss gefasst:

Eine Verordnung nach § 7 KrW-/ AbfG, in der für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle schadstoffbezogene Kriterien zur Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung festgelegt werden, hält der Arbeitskreis nicht für sinnvoll, weil

- mit vertretbarem Aufwand eine repräsentative Analytik nicht möglich ist,
- dieser Ansatz mit Blick auf die EU-Verbrennungsrichtlinie problematisch sein könnte,
- dies keinen Beitrag zur Planungssicherheit, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger darstellt,
- dies keinen Beitrag für eine vollziehbare Abgrenzung zwischen Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung darstellt.

Zu dem Gesetzesentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des KrW-/ AbfG, hat sich der Arbeitskreis darüber hinaus wie folgt positioniert:

Die Konkretisierung des Begriffs „Energetische Verwertung“ ist notwendig, sollte sich aber nicht primär an der Lenkungswirkung orientieren, daher nicht allein auf Abfallarten basieren, sondern technisch-naturwissenschaftlich begründet sein. Die Anforderungen an die energetische Verwertung müssen dabei über § 6 KrW-/ AbfG hinausgehen.

Hinsichtlich der angestrebten Planungssicherheit wird festgestellt, dass von seiten der Kommunen der SPD-Entwurf als richtiger Schritt in Richtung Planungssicherheit gesehen wird, dass das Problem der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung damit allerdings nicht gelöst ist.

Weiterhin hat sich der Arbeitskreis auf eine Ergänzung von § 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG in der Fassung des SPD-Entwurfes verständigt:

„(1) Abweichend von § 5 Abs. 2 und § 11 Abs. 2 sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, Abfälle den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit es sich nicht um Bioabfälle handelt, für die sie selbst eine eigene Verwertung durchführen. Abfälle aus privaten Haushaltungen sind unabhängig davon zu überlassen, ob der Erzeuger der Abfälle bis zum Einsammeln auch Besitzer der Abfälle bleibt.“

Die Begleitung der gesetzgeberischen Aktivitäten durch den Arbeitskreis wurde in der zweiten Hälfte des Arbeitszeitraumes zugunsten der vertieften Betrachtung und Gegenüberstellung der ausgewählten Szenarien für denkbare neue Organisationsformen der kommunalen Abfallwirtschaft zurückgestellt.

II. Potenzielle Szenarien für eine zukünftige Abfallwirtschaft

Der Arbeitskreis hat zur Bearbeitung seiner Aufgabenstellung vier verschiedene Szenarien für eine mögliche Neuorganisation der Abfallwirtschaft entwickelt und einem Referenzszenario (Status quo – Szenario 1) gegenübergestellt. Hierbei handelt es sich um:

- **das Szenario 3**
- **“Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle”,**
- **das Szenario 4**
“Umsetzung der Beschlüsse der 53./ 54. Umweltministerkonferenz” und
- **das Szenario 5**
“Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft”

Die Betrachtung des Modells “Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und öffentlichen Abfallentsorgern” (Szenario 2), bei dem der derzeitige Dualismus von privaten und öffentlichen Entsorgungsträgern entsprechend der im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz festgelegten Aufgabenteilung unverändert bestehen bleibt, jedoch vollständige Wettbewerbsgleichheit zwischen beiden Aufgabenträgern hergestellt wird, wurde aus Zeitgründen nicht näher betrachtet.

Zur systematischen Erfassung und Beschreibung der Auswirkungen der einzelnen Szenarien hat der Arbeitskreis Kriterien definiert: Anreize für Ressourcenschonung, Einhaltung von Umweltstandards, Überwachung, Ausweichverhalten, Verbraucherfreundlichkeit, Auswirkungen auf den Markt, Entsorgungssicherheit, Rechtliche Auswirkungen, Organisation, Flexibilität im Hinblick auf Mengenschwankungen, Arbeitsplätze, Kostenfolgen und Kostentransparenz. Anhand dieser Kriterien wurden die Auswirkungen der Szenarien, soweit erforderlich, differenziert nach den beteiligten Akteuren (private und gewerbliche Abfallerzeuger, öffentlich-rechtliche und private Entsorger) beschrieben und einander in tabellarischer Form gegenübergestellt. Die Darstellung differenziert zwischen Abfällen aus privaten Haushaltungen sowie die Abfällen aus dem Gewerbe und stellt entspre-

chend dazu die Interessenlage der privaten Haushaltungen sowie der gewerblichen Abfallerzeuger dar. Für beide Fallkonstellationen wurden weiterhin die Folgen für die ÖRE und die privaten Entsorger aufgezeigt.

Die Marktorientierung für Gewerbeabfälle nimmt beim Szenario 3 erheblich zu, da diese aus der Überlassungspflicht entlassen werden. Für die ÖRE hat dieser Wegfall Einnahmeausfälle zur Folge, die durch Gebührenerhöhungen aufgefangen werden müssen. Die Planungssicherheit für die Akteure wird erheblich erhöht, gleichzeitig ist aber eine Kostenregelungen für nicht mehr benötigte Anlagen der ÖRE erforderlich.

Im Szenario 4 sind die Auswirkungen vor allem von der genauen Festlegung der in die Überlassungspflicht fallenden Abfallschlüssel sowie davon abhängig, inwieweit es gelingt, die einzelnen Abfälle und Abfallgemische exakt den jeweiligen Abfallschlüsseln zuzuordnen.

Die größten Abweichungen zum Status quo sind mit einer vollständigen Liberalisierung der Abfallwirtschaft (Szenario 5) verbunden. Der Arbeitskreis 24 hat anhand der o. g. Kriterien ein Konzept entwickelt, in dem die Abfallentsorgung vollständig privater Verantwortung übertragen wird. Die öffentliche Hand nimmt im Rahmen der Gefahrenabwehr lediglich Überwachungsaufgaben wahr. Die Garantenstellung der öffentlichen Hand entfällt, die Entsorgungssicherheit ist ausschließlich durch die private Wirtschaft sicherzustellen. Das Modell erfordert weitgehende Vorgaben zur ordnungsgemäßen Auswahl und Überwachung der Abfallentsorger durch die Abfallerzeuger und zum Zulassungsverfahren für Abfallentsorger. Die abfallrechtliche Verantwortung der Grundstückseigentümer und privaten Abfallerzeuger nimmt deutlich zu.

Die Kosten für die Abfallentsorgung im liberalisierten Modell werden sich stärker als bisher an Menge und Art des Abfalls orientieren; insofern wird die Preisvielfalt zunehmen.

Kostenregelungen sind im liberalisierten Modell sowohl für die nicht mehr benötigten Entsorgungsanlagen, für die Sicherung und Sanierung von Altablagerungen als auch für die Entsorgung des „wilden Mülls“ erforderlich.

Verlauf der Diskussion:

Die Diskussion der Szenarien wurde durch die teilweise erheblichen Interessengegensätze der Beteiligten, insbesondere der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Entsorgungsbetriebe auf der einen Seite sowie der Vertreter der privaten Entsorgungswirtschaft auf der anderen Seite, bestimmt. Wegen der zum Teil unüberwindlichen Interessengegensätze und der Ermangelung von geeignetem und belastbarem Zahlenmaterial für Niedersachsen hat sich der Arbeitskreis nicht in der Lage gesehen, die diskutierten Modelle im Einzelnen zu bewerten.

Fazit:

Das Ergebnis der Diskussion lässt sich gleichwohl in folgenden Eckpunkten zusammenfassen:

Jede Änderung der Organisation der Abfallwirtschaft erfordert gesetzliche Änderungen. Änderungen auf untergesetzlicher Ebene, wie z. B. Gewerbeabfallverordnung reichen nicht aus.

Die Qualität der Abfallentsorgung ist eine Frage gesetzlicher Vorgaben in Bezug auf Anforderungen an die Verwertung sowie des Setzens von Anreizen für den Einsatz von Recyclingmaterialien.

Sowohl die Beschränkung der Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die Haushaltsabfälle (Szenario 3) als auch die völlige Liberalisierung der Abfallentsorgung (Szenario 5) erfordern finanzielle Lösungen für die dann nicht mehr benötigten Anlagen.

Jedes hier diskutierte Szenario bietet – über die o. g. Kriterien betrachtet – für alle beteiligten Akteure Vor- und Nachteile. Diese Zusammenstellung ist zumindest eine geeignete Datenbasis und Diskussionsgrundlage für eine zukünftige nachhaltige Gestaltung der Entsorgungswirtschaft. Sie kann allerdings nur dann erreicht werden, wenn sich bei allen Beteiligten im Produktions-, Verbrauchs- und Entsorgungskreislauf eine Bereitschaft zur Veränderung und Suche nach konstruktiven Lösungen erzeugen lässt.

8. Anhänge

8.1 Beschluss der 54. Umweltministerkonferenz zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

54. Umweltministerkonferenz am 6./ 7. April 2000 in Berlin

TOP 4.31.4: Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Beschluss:

1. Ausgehend von den Beschlüssen der 52. UMK (TOP 12.1: Fortentwicklung des europäischen Abfallrechts) und der 53. UMK (TOP 14 bis 17: Der Kreislaufwirtschaft Konturen geben, das europäische Abfallrecht fortentwickeln) sind die Umweltministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder der Auffassung, dass zur Umsetzung der Ziele des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes die abstrakten Vorgaben des Gesetzeswortlauts durch Gesetzesänderungen sowie stoffstrom- und verfahrensspezifische Verordnungen konkretisiert werden müssen.
2. Die Umweltministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder sind weiterhin der Auffassung, dass umweltgerechte Abfallentsorgung in wesentlichen Teilen auch in Zukunft essenzieller Bestandteil der von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben der Daseinsvorsorge bleiben wird. Sie halten es daher für unabdingbar, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zur Erfüllung dieser Aufgabe sowohl in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch hinsichtlich der überlassungspflichtigen Abfallarten die notwendige Planungssicherheit eingeräumt wird.
3. Sie sind sich bewusst, dass EG-Recht der Gestaltungsfreiheit nationaler Gesetzgeber Grenzen setzt. Vor diesem Hintergrund begrüßen sie den Appell des Bundesumweltministers an die EU-Kommission in Bezug auf die dringende Fortentwicklung von Kriterien zur Abgrenzung von Abfallbeseitigung und Abfallverwertung, namentlich hinsichtlich des Einsatzes von Abfällen als Ersatzbrennstoffe. Sie fordern den Bundesumweltminister auf, sich weiter auf europäischer Ebene für eine Präzisierung der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung einzusetzen. Sie weisen in diesem Zusammenhang auf Artikel 16 EG-Vertrag hin, der den Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – hierzu gehören vor allem die klassischen Aufgaben der Daseinsvorsorge – für den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gemeinschaft ausdrücklich herausstreicht und die Gemeinschaft wie auch die Mitgliedstaaten auffordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge zu tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen für diese Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Angesichts schwieriger Verhandlungen auf EG-Ebene begrüßen sie den Vorstoß des Bundesumweltministers, sich für eine EG-rechtlich verankerte Entsorgungsautarkie für Siedlungsabfälle einzusetzen, die von der Qualifizierung dieser Abfälle als „Abfall zur Beseitigung“ unabhängig ist. Sie bitten ihn, sich weiterhin nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die kommunale Entsorgung auch EG-rechtlich abgesichert wird.

4. Die Länder nehmen zur Kenntnis, dass der BMU die vorgelegte Verwaltungsvorschrift („TA-Verwertung“) nicht weiter verfolgt und die Verhandlungen über alternative normative Regelungen ergebnisoffen führen wird.
5. Die UMK strebt im Bereich der Abfallwirtschaft eine Regelung an, mit der eine ökologisch sicheren und ökologisch sinnvolle Verwertung und Beseitigung erreicht und durch die aufgebauten Kapazitäten Entsorgungssicherheit geschaffen wird. Die UMK setzt eine länderoffene Arbeitsgemeinschaft unter Federführung von Baden-Württemberg ein, die kurzfristig alternative Entwürfe erarbeitet, mit denen sichergestellt wird, dass Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall überlassungspflichtig werden soll. Die Entwürfe sollen vom BMU und den Umweltministerinnen und -ministern, -senatorinnen und -senatoren der Länder mit der EU-Kommission besprochen werden, um deren Vereinbarkeit mit EU-Recht auszuloten. Der 55. UMK ist Bericht zu erstatten.

Protokollerklärung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen:

Die Umweltministerinnen und -minister der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen sind der Auffassung, dass eine Verwaltungsvorschrift nicht geeignet ist, die unbestimmten Rechtsbegriffe des KrW-/ AbfG in rechtssicherer Weise auszulegen. Hierzu bedarf es vielmehr stoffstrom- und verfahrensspezifischer Verordnungen auf der Grundlage von § 7 KrW-/ AbfG. Der den Ländern bereits vorab zur Kenntnis übersandte Entwurf für eine Altholzverordnung stellt einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Weitere Verordnungen müssen kurzfristig folgen; die Abgrenzung Verwertung/ Beseitigung soll im Gesetz präzisiert werden.

Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg:

Welche Bewertung Baden-Württemberg letztlich zu den heute gefassten Beschlüssen einnimmt, hängt sowohl von den konkreten Inhalten ab, als auch von der Summe abfallrechtlicher Vorschläge, die bis dahin vorliegen.

Abteilung 2
Az.: 24-8980.00/4

Stand: 18.8.2000
App.: 2684, Herr Dr. Kreuzer

Entwurf

Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Abweichend von § 5 Abs. 2 und § 11 Abs. 1 sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit es sich nicht um Bioabfälle handelt, für die sie selbst eine eigene Verwertung durchführen. Satz 1 gilt auch für Erzeuger und Besitzer der in Anhang III aufgeführten Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen entsorgen und keine überwiegenden öffentlichen Interessen eine Überlassung erfordern."

b) § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

"3. die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zustimmen."

2. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und die in Anhang III aufgeführten Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der §§ 4 bis 7 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 10 bis 12 zu beseitigen. Die in Abfallgemischen enthaltenen verwertbaren Bestandteile sind einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist und die Beseitigung nicht die umweltverträglichere Lösung darstellt."

b) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Satz 1 gilt auch für die in Anhang III aufgeführten Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, soweit diese nach Art, Menge oder Beschaffenheit nicht mit den in Haushaltungen anfallenden Abfällen entsorgt werden können oder die Sicherheit der umweltverträglichen Entsorgung im Einklang mit den Abfallwirtschaftsplänen der Länder durch einen anderen Entsorgungsträger oder Dritten gewährleistet ist."

3. Nach § 57 wird folgender § 57 a eingefügt:

"§ 57 a
Änderung des Anhangs III

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates Anhang III zu ändern."

4. Nach Anhang II B wird folgender Anhang III angefügt:

**"Anhang III
Überlassungspflichtige Abfälle**

Dieser Anhang führt Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen auf, die nach § 13 Abs. 1 Satz 3 überlassungspflichtig sind. Die mit Abfallschlüsseln gekennzeichneten Abfallarten sind in Kontext mit der jeweiligen Kapitel- bzw. Unterkapitelüberschrift zu verstehen.

Abfallschlüssel	Abfallbezeichnung
15 02 01	Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung
15 01 06	gemischte Materialien aus dem Bereich der Verpackung
17 07 01	gemischte Bau- und Abbruchabfälle (soweit sie nicht im Entsorgungsgebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, in dem die Abfälle angefallen sind, sortiert werden)
18 01 04	Abfälle, an deren Sammlung und Entsorgung aus infektionspräventiver Sicht keine besonderen Anforderungen gestellt werden (z. B. Wäsche, Gipsverbände, Einwegkleidung)
18 02 03	Abfälle, an deren Sammlung und Entsorgung aus infektionspräventiver Sicht keine besonderen Anforderungen gestellt werden
19 05 01	nicht kompostierte Fraktion von Siedlungs- und ähnlichen Abfällen
19 05 02	nicht kompostierte Fraktion von tierischen und pflanzlichen Abfällen
19 05 03	nicht spezifikationsgerechter Kompost
20 02 03	andere nicht kompostierbare Abfälle
20 03 01	gemischte Siedlungsabfälle (einschließlich Sperrmüll)
20 03 03	Straßenreinigungsabfälle

Sonstige Abfälle unterliegen ebenfalls der Überlassungspflicht, wenn sie gemeinsam mit den genannten Abfällen anfallen oder mit diesen vermischt werden."

Ergänzende Überlegung der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg:

§ 11 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

"Abfälle zur Beseitigung sind bereits an der Anfallstelle von Abfällen zur Verwertung getrennt zu halten und zu behandeln."

Einziges Tagesordnungspunkt

Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz

Bereich Umsetzung der IVU-Richtlinien einschließlich Umweltaudit-Privilegierung (Kernbereich: Artikel 2 bis 8)

Drucksache 674/ 00

U - A - Fz - In - K - Vk - Wi - Wo

AUSZUG

I

Der Unterausschuss schlägt für die von ihm beratenen Teile des Gesetzentwurfs vor, dem Bundesrat zu empfehlen,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
wie folgt Stellung zu nehmen:

106 Zu Artikel 8 Nr. 4a - neu - (§ 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG)

In Artikel 8 ist nach Nummer 4 folgende Nummer 4a einzufügen:

'4a. In § 13 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

"Überlassungspflichtige Abfälle sind vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an von anderen Abfällen getrennt zu halten, soweit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger durch Satzung nichts anderes bestimmt." "

Begründung:

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz unterstellt überlassungspflichtige Abfälle im Sinne des § 13 Abs. 1 des Gesetzes der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverantwortung, während Verwertungsabfälle mit Herkunft aus dem Gewerbe oder öffentlichen Einrichtungen der Entsorgungspflicht des jeweiligen Erzeugers oder Besitzers unterliegen.

Das vorgeschlagene absolute Getrennthaltungsgebot dient der Sicherstellung dieser differenzierten Entsorgungsverantwortung. Die Regelung ist erforderlich, weil jedenfalls nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG 3 C 4.00) der bisherigen Gesetzesfassung kein absolutes Getrennthaltungsgebot von überlassungspflichtigen Abfällen zur Beseitigung und anderen Abfällen zu entneh-

men ist und damit trotz der unterschiedlichen Entsorgungsverantwortung auch Vermischungen von ursprünglich getrennt angefallenen Beseitigungs- und Verwertungsabfällen zulässig sein sollen. Die Entsorgungsverantwortung muss aber für jeden einzelnen Abfall bereits im Zeitpunkt seiner Entstehung eindeutig bestimmbar sein, weil nur so Art und Umfang der Entsorgungsinfrastruktur planbar und Entsorgungssicherheit zu gewährleisten ist. Damit flexible Lösungen vor Ort gleichwohl möglich bleiben, soll es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ermöglicht werden, das absolute Getrennhaltungsgebot zu lockern oder ganz aufzuheben. Diese Befugnis kann beispielsweise dann Bedeutung gewinnen, wenn öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger mit der Erfassung und der Entsorgung von der Produktverantwortung unterliegenden Abfällen beauftragt werden sollen. Gestützt auf Vereinbarungen der DSD AG mit Kommunen über die gemeinsame Erfassung der Papier-/Pappe-/Karton-Fraktion hat sich bereits heute eine entsprechende Praxis entwickelt, die durch die Neuregelung ebenso wenig behindert werden soll wie eine weitere Entwicklung der Zusammenarbeit in diesen und anderen Bereichen.

Antrag Rheinland-Pfalz

Entschließungsantrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
– Drucksachen 14/ 4599, 14/ 5204 und 14/ 5750 –

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz. Es handelt sich dabei um eine vollständige Umsetzung der genannten Richtlinien und berücksichtigt in vollem Umfang die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass bei der Umsetzung der genannten Richtlinien zwei Prinzipien im Vordergrund stehen: die unbedingte Europarechtskonformität bei gleichzeitiger Wahrung der in Deutschland geltenden materiellen und verfahrensrechtlichen Umweltauflagen. Der Bundestag betont ausdrücklich, dass gerade dieses Prinzip im Interesse eines vorsorgenden Umwelt und Verbraucherschutzes gewahrt werden muss.

Das wesentliche Ziel des vorliegenden Artikelgesetzes ist es, die Voraussetzungen zu schaffen für die möglichst umfassende Beschreibung und Reduzierung von Umweltbelastungen, die durch den Bau oder den Betrieb von bestimmten Anlagen oder Projekten entstehen können. Dies soll durch einen substantiellen Ausbau der Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung und der damit verbundenen Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden. Der Gesetzentwurf hat die Spielräume bei der Richtlinienumsetzung auch mit Blick auf die Sicherung einer umweltverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung ausgefüllt und schafft für die Betreiber der von den Richtlinien betroffenen Anlagen Rechtssicherheit.

Der Bundestag geht davon aus, dass die neuen Regelungen in der Praxis vollzugsfreundlich und ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand etwa bei der Prüfung sogenannter integrierter chemischer Anlagen angewandt werden.

Drucksache 14/ 5772

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode

Das Artikelgesetz verpflichtet zu einer medienübergreifenden, integrierten Betrachtung der Wechselwirkungen zwischen den Emissionen über Abluft, Abwasser und Abfall, um Verlagerungen von Beeinträchtigungen von einem Medium in das andere zu verhindern. In diesem Sinne hält der Bundestag nach wie vor die Zusammenführung und Vereinfachung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch für sinnvoll. Er bittet die Bundesregierung, die Kodifikation des deutschen Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch zügig voranzubringen.

Darüber hinaus ist nach Abschluss des IVU-/ UVP-Gesetzgebungsverfahrens das Kreislaufwirtschaftsgesetz dahin gehend so zu novellieren, dass Getrennthaltungspflichten für Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseiti-

gung am Ort des Entstehens geregelt werden, soweit dies EU-rechtlich möglich ist. Ferner müssen durch die Novellierung Andienungs- und Überlassungspflichten geregelt werden sowie Klarstellungen bezüglich der energetischen Verwertung und bezüglich der Definition des Hausmülls erfolgen.

Berlin, den 4. April 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion

Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
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

8.5 Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Änderungsantrag
zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- Drucksache 14/4599 -

nicht eingebracht! - strittig -

Überlassungs- und Getrennthaltungspflichten

In Artikel 8 ist eine neue Nummer 2 a einzufügen:

- a) § 4 Absatz 4 Satz 1 KrW-/AbfG erhält folgende Fassung:
„Die energetische Verwertung beinhaltet den Einsatz von Abfällen als Ersatzbrennstoff außerhalb von Abfallverbrennungsanlagen.“
- b) In § 4 Absatz 4 KrW-/AbfG ist nach Satz 3 Satz 4 – neu - anzufügen:
„Eine energetische Verwertung von Abfällen in Abfallverbrennungsanlagen ist nur zulässig, soweit eine Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Abfallarten bestimmt, die auch in Abfallverbrennungsanlagen energetisch verwertet werden können, wenn im übrigen die Anforderungen des § 6 Absatz 2 erfüllt sind.“

Begründung:

Voraussetzung für eine umweltverträgliche Verwertung der Abfälle ist die Getrennthaltung von Abfällen am Ort des Entstehens. Da das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass die bisherige Gesetzesfassung kein absolutes Getrennthaltungsgebot enthält, ist es notwendig in § 5, 11 und 13 die entsprechenden Vorgaben zu machen. Denn mit der Zuordnung der Abfälle ist die Entsorgungsverantwortung geregelt. Diese muß vom Zeitpunkt des Entstehens eindeutig zuzuordnen sein. Vermischungen im Nachhinein sind zu unterbinden. So kann die Planbarkeit der Entsorgungsinfrastruktur teilweise wieder hergestellt werden. Eine Konkretisierung der energetischen Verwertung erscheint angezeigt, um insbesondere die finanzielle Gleichbehandlung der Abfälle aus Haushalten und Gewerbe sicherzustellen.

Änderungsantrag

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

- strittig -

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- Drucksache 14/4599 -

In Artikel 8 ist eine neue Nummer 2 b einzufügen:

- a) In § 5 Absatz 2 KrW-/AbfG wird nach Satz 4 Satz 5 – neu - angefügt:
„Dabei sind insbesondere die Vorgaben des Europäischen Abfallkataloges zu getrennt gesammelten Fraktionen (20 01) einzuhalten.“

Begründung:

Voraussetzung für eine umweltverträgliche Verwertung der Abfälle ist die Getrennthaltung von Abfällen am Ort des Entstehens. Da das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass die bisherige Gesetzesfassung kein absolutes Getrennthaltungsgebot enthält, ist es notwendig in § 5, 11 und 13 die entsprechenden Vorgaben zu machen. Denn mit der Zuordnung der Abfälle ist die Entsorgungsverantwortung geregelt. Diese muß vom Zeitpunkt des Entstehens eindeutig zuzuordnen sein. Vermischungen im Nachhinein sind zu unterbinden. So kann die Planbarkeit der Entsorgungsinfrastruktur teilweise wieder hergestellt werden. Eine Konkretisierung der energetischen Verwertung erscheint angezeigt, um insbesondere die finanzielle Gleichbehandlung der Abfälle aus Haushalten und Gewerbe sicherzustellen.

Änderungsantrag

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

- strittig -

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der LVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- Drucksache 14/4599 -

In Artikel 8 ist nach Nummer 2b – neu - folgende Nummer 2c – neu - einzufügen:

2b. § 7 KrW-/AbfG wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird bis einschließlich Nummer 2 wie folgt neu gefasst:

"Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Erfüllung der Pflichten nach § 5, insbesondere zur Sicherung der schadlosen Verwertung, nach dem Stand der Technik Anforderungen an die Verwertung von Abfällen nach Herkunftsbereich, Anfallstelle sowie nach Art, Menge und Beschaffenheit festzulegen und insbesondere

1. die Einbindung oder das Verbleiben von bestimmten Abfällen in Erzeugnissen nach Art, Beschaffenheit und Inhaltsstoffen zu beschränken,
2. Anforderungen an die Getrennthaltung, Beförderung, Lagerung und Behandlung von Abfällen festzulegen,".

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Die Bundesregierung erlässt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60) mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes allgemeine Verwaltungsvorschriften über Anforderungen an die umweltverträgliche Verwertung von Abfällen nach dem Stand der Technik."

Begründung:

Zur Umsetzung des Standes der Technik auch bei der Abfallverwertung ist, wie für die Abfallbeseitigung in § 12 Abs. 1 und 2, in § 7 KrW-/AbfG eine entsprechende Verordnungsermächtigung sowie eine Rechtsgrundlage für eine TA-Verwertung aufzunehmen. Hierdurch wird die Möglichkeit eröffnet, die abfallwirtschaftlichen Probleme, ausgelöst durch ökologisch fragwürdige Verwertungsmaßnahmen, bei denen es sich

bekanntermaßen zum Teil sogar um verdeckte Beseitigungsmaßnahmen handelt, durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift zu lösen.

Änderungsantrag

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

- strittig -

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz

- Drucksache 14/4599 -

In Artikel 8 Nummer 4a - neu - ist § 11 Absatz 2 KrW-/AbfG wie folgt zu fassen:

„Abfälle zur Beseitigung sind bereits an der Anfallstelle von Abfällen zur Verwertung getrennt zu halten und ohne nachträgliche Vermischung den Abfallentsorgungsanlagen zuzuführen. § 5 Abs. 2 Satz 5 gilt entsprechend.“

Begründung:

Voraussetzung für eine umweltverträgliche Verwertung der Abfälle ist die Getrennthaltung von Abfällen am Ort des Entstehens. Da das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass die bisherige Gesetzesfassung kein absolutes Getrennthaltungsgebot enthält, ist es notwendig in § 5, 11 und 13 die entsprechenden Vorgaben zu machen. Denn mit der Zuordnung der Abfälle ist die Entsorgungsverantwortung geregelt. Diese muß vom Zeitpunkt des Entstehens eindeutig zuzuordnen sein. Vermischungen im Nachhinein sind zu unterbinden. So kann die Planbarkeit der Entsorgungsinfrastruktur teilweise wieder hergestellt werden. Eine Konkretisierung der energetischen Verwertung erscheint angezeigt, um insbesondere die finanzielle Gleichbehandlung der Abfälle aus Haushalten und Gewerbe sicherzustellen.

Änderungsantrag
zum

- strittig -

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- Drucksache 14/4599 -

In Artikel 8 ist nach Nummer 4a – neu – folgende Nummer 4b – neu - einzufügen:

- a) In § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG wird der letzte Halbsatz wie folgt gefaßt:
„...überlassen, soweit es sich nicht um Bioabfälle handelt, für die sie selbst eine eigene Verwertung durchführen.“
- b) In § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG wird nach Satz 1 folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„Abfälle aus Haushaltungen sind Abfälle, die in Wohnungen, auch in Heimen oder vergleichbaren Einrichtungen entstehen, unabhängig davon, ob der Erzeuger der Abfälle bis zum Einsammeln durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch Besitzer der Abfälle bleibt.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
- c) In § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG wird folgender Satz angefügt:
„Überlassungspflichtige Abfälle sind vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an von anderen Abfällen getrennt zu halten, soweit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger durch Satzung nichts anderes bestimmt.“
- d) In § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG wird Satz 1 Nr. 3 wie folgt gefaßt:
„3. die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zustimmen“
- e) In § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:
„Soweit die Länder Andienungs- und Überlassungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle nach Satz 1 und 2 bestimmen, sind diese Abfälle vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an von anderen Abfällen getrennt zu halten.“

Begründung:

Voraussetzung für eine umweltverträgliche Verwertung der Abfälle ist die Getrennthaltung von Abfällen am Ort des Entstehens. Da das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass die bisherige Gesetzesfassung kein absolutes Getrennthaltungsgebot enthält, ist es notwendig in § 5, 11 und 13 die entsprechenden Vorgaben zu machen. Denn mit der Zuordnung der Abfälle ist die Entsorgungsverantwortung geregelt. Diese muß vom Zeitpunkt des Entstehens eindeutig zuzuordnen sein. Vermischungen im Nachhinein sind zu unterbinden. So kann die Planbarkeit der Entsorgungsinfrastruktur teilweise wieder hergestellt werden. Eine Konkretisierung der energetischen Verwertung erscheint angezeigt, um insbesondere die finanzielle Gleichbehandlung der Abfälle aus Haushalten und Gewerbe sicherzustellen.

Tabellarische Gegenüberstellung der Szenarien

<i>Szenario 1</i>	Status Quo
<i>Szenario 3</i>	Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle
<i>Szenario 4</i>	Umsetzung der 53./ 54. Umweltministerkonferenz (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)
<i>Szenario 5</i>	Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von ihren Aufgaben und Pflichten

Szenario 1	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5
§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo	Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle	Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)	Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten
<p><u>Kurzcharakteristik:</u></p> <p>Der derzeitige Dualismus von privaten und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern bleibt entsprechend der im KrW-/ AbfG festgelegten Aufgabenverteilung unverändert bestehen. Für Abfälle aus Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen (früher hausmüllähnliche Gewerbeabfälle) besteht Überlassungspflicht (§ 13 KrW-/ AbfG). Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen zur Verwertung unterliegen nicht der Überlassungspflicht. Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung ist umstritten.</p>	<p><u>Kurzcharakteristik</u> Differenz zu Szenario 1</p> <p>Dem ÖRE sind alle Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) zu überlassen; für die Abfälle der gewerblichen Anfallstellen entfällt die Überlassungs- und Entsorgungspflicht. Dies geschieht unabhängig davon, ob es sich um Abfall zur Verwertung oder Abfall zur Beseitigung handelt. Dieses Szenario bedarf einer rechtlich klaren Definition des Begriffs „Haushalt“. Das KrW-/ AbfG müsste in den §§ 13 und 15 entsprechend geändert werden. Alle übrigen gesetzlichen Rahmenbedingungen bleiben bestehen.</p>	<p><u>Kurzcharakteristik</u> Differenz zu Szenario 1</p> <p>Dem ÖRE sind alle Abfälle aus privaten Haushaltungen (anfallstellenbezogen) sowie bestimmte vermischte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle (abfallschlüsselbezogen) zu überlassen. Dieses Szenario bedarf einer rechtlich klaren Definition des hausmüllähnlichen Gewerbeabfalls und des Begriffs Vermischung. Es ist weiterhin nicht nur zu klären, welche Abfallschlüssel aus dem gewerblichen Bereich hier erfasst werden sollen, sondern es sind auch Hinweise zur Schlüsselung zu erarbeiten. Es bedarf ebenfalls einer Änderung der §§ 13 und 15 KrW-/ AbfG.</p>	<p><u>Kurzcharakteristik</u> Differenz zu Szenario 1</p> <p>Zugelassene Entsorgungsunternehmen schließen mit den Grundstückseigentümern auf privatwirtschaftlicher Basis Entsorgungsvereinbarungen ab. Die privaten Haushalte haben den Abfallüberwachungsbehörden die ordnungsgemäße Entsorgung durch Abschluss eines grundstücksbezogenen Entsorgungsvertrages nachzuweisen. Qualitative Anforderungen können durch das Ordnungsrecht geregelt werden, soweit sie zur Gefahrenabwehr notwendig sind (keine satzungsrechtlichen Vorgaben mehr). Für zugelassene Entsorgungsunternehmen besteht Kontrahierungszwang. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werden vollständig von ihren Aufgaben und Pflichten befreit.</p>

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Umweltkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Einhaltung Umweltstandards <u>Definition Umweltstandards:</u> Die rechtlich vorgegebenen Standards für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen i. V. m. den Zulassungen der entsprechenden Anlagen	Umfangreiches Anlagenzulassungsrecht (KrW-/ AbfG; BImSchG), Standards für Nachweisführung und Transport. Rechtliche Standards für die Vermeidung von Abfällen noch nicht sehr ausgeprägt. Rangfolge Vermeidung, Verwertung, Beseitigung unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit gesetzlich festgelegt.		Keine Änderungen	Keine Änderungen	Keine Änderungen	Keine Änderungen	Keine Änderungen, wenn Entsorgungsvertrag mit Entsorger abgeschlossen (siehe „Überwachung“)	Keine Änderungen (siehe „Überwachung“)

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Umweltkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Ressourcen-schonung <u>Definition Ressourcenschonung:</u> Die Schonung von Rohstoffen sowie die Schonung von Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden)	Aufkommensnahme Entsorgung u. a., weil ÖRE entsprechende Kapazitäten geschaffen haben, (Spannungsfeld Auslastung vorhandener Deponien) Überwiegende Deponierung. Ab 2005 gesetzlicher Zwang zur Vorbehandlung		Transportauslastung wird durch Wegfall der überlassungspflichtigen Gewerbeabfälle geringer. Effekt ggf. nur temporär.	Transportauslastung ist durch erhöhtes Mengenaufkommen (überlassungspflichtige und nicht überlassungspflichtige Abfälle ggf. besser. Ob die Verwertung tatsächlich zunimmt und zu einer Schonung von Primärrohstoffen führt, ist abhängig von konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte und abhängig von der Marktsituation.	Keine Änderungen	Für bisher nicht überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Abhängig von Umschlüsselungsvorgaben wird die Menge der überlassungspflichtigen Abfälle verschoben. Ob die Verwertung tatsächlich zunimmt und zu einer Schonung von Primärrohstoffen führt, ist abhängig von konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte und abhängig von der Marktsituation.	Über die Zeitachse gesehen, hat die Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft relativ gleichbleibende Auswirkung im Hinblick auf die Ressourcenschonung, wobei Schwankungen nach oben und unten zeitweise auftreten können. Erhöhtes Transportaufkommen temporär möglich.	Ob die Verwertung tatsächlich zunimmt und zu einer Schonung von Primärrohstoffen führt, ist abhängig von konkreten Qualitätsanforderungen an Recyclingprodukte und abhängig von der Marktsituation.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Verbraucherfreundlichkeit Für den Erzeuger - wenig Kosten - wenig Organisationsaufwand - Rechtssicherheit	Rechtssicherheit und wenig Aufwand bei objektiv nachvollziehbaren Gebühren vorhanden; auf bezahlbarem Niveau.	Für überlassungspflichtige Abfälle: s. Haushaltsabfälle Für nicht überlassungspflichtige Abfälle sind Preiserhöhungen oder -senkungen möglich.	Keine Änderungen	Für bisher nicht überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Bei bisher überlassungspflichtigen Abfällen (zur Beseitigung) regelt dies der Markt. Erhöhter Aufwand für Kleingewerbe denkbar.	Keine Änderungen	Für überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Für nicht überlassungspflichtige Abfälle regelt dies der Markt.	Serviceorientierung und Angebots-/ Kostenvielfalt der Entsorger nehmen tendenziell zu, da Beratung und Kundenbetreuung erforderlich sind, um Entsorger zu bleiben, aber Kostennachteile für Randgruppen und kleinere Erzeuger in der Fläche sind denkbar. Arbeitsaufwand für den Verbraucher steigt.	Serviceorientierung und Angebotsvielfalt nehmen tendenziell zu, da Beratung und Kundenbetreuung erforderlich sind, um Entsorger zu bleiben, aber Kostennachteile für Randgruppen und kleinere Erzeuger in der Fläche sind denkbar. Arbeitsaufwand für den Verbraucher für die Entsorgung ehemaliger Abfälle zur Beseitigung steigt.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Ausweichverhalten Erzeuger (priv. und gewerblich) Entsorger (ÖRE und priv.)	Fehlwürfe, „wilder Müll“ Umdeklaration von Beseitigungsabfällen. Bei der Wahl zwischen Verwertung und Beseitigung werden von den ÖRE wirtschaftliche Erwägungen herangezogen (Auslastung bestehender Anlagen/ Kapazitäten)	Umdeklaration von Beseitigungsabfällen. Bei der Wahl zwischen Verwertung und Beseitigung werden sowohl von den ÖRE als auch den privaten Entsorgern wirtschaftliche Erwägungen herangezogen (Auslastung bestehender Anlagen/ Kapazitäten)	Für Erzeuger keine Änderungen. Für Entsorger keine Änderungen.	Erzeuger: Trennen, Vermischen und Deklaration Verwertung/ Beseitigung verstärkt nach wirtschaftlichen Erwägungen Für Entsorger keine Änderungen.	Für Erzeuger keine Änderungen.	Ein mögliches Ausweichen auf nicht überlassungspflichtige Schlüssel ist nicht auszuschließen. Für nicht überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Für Entsorger keine Änderungen.	Werden ordnungsrechtlich keine Mindeststandards definiert und durchgesetzt, kann ein verstärktes Ausweichverhalten des Abfallerzeugers mit dem Ziel der Kostenersparnis eintreten. Für Entsorger keine Änderungen.	Keine Änderungen für nicht überlassungspflichtige Abfälle.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Auswirkungen auf den Markt - Wettbewerb - Preise - Angebot und Nachfrage	Grundsätzlich kein Markt vorhanden.	Für nicht überlassungspflichtige Abfälle existiert ein hohes Angebot. Für überlassungspflichtige Abfälle ist kein Markt vorhanden.	Keine Änderungen	Für nicht überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Für bisher überlassungspflichtige Abfälle steigende Zahl der Anbieter, wettbewerbsfördernd, Teilung der Marktmacht durch stärkere Differenzierung der Nachfrager, Konzentration auf wenige Großanbieter ist möglich. Neuorientierung des Marktes im Hinblick auf den Wegfall des überlassungspflichtigen Abfalls.	Keine Änderungen	Der Anteil der nicht überlassungspflichtigen Abfälle und damit die Größe des Marktes hängt von der Umschlüsselung ab. Für überlassungspflichtige Abfälle ist kein Markt vorhanden.	Steigende Zahl der Anbieter, wettbewerbsfördernd, Teilung der Marktmacht durch stärkere Differenzierung der Nachfrager, Konzentration auf wenige Großanbieter ist möglich. Die Nachfrage bleibt gleich.	Steigende Zahl der Anbieter, wettbewerbsfördernd, Teilung der Marktmacht durch stärkere Differenzierung der Nachfrager, Konzentration auf wenige Großanbieter ist möglich. Neuorientierung des Marktes im Hinblick auf den Wegfall des überlassungspflichtigen Abfalls. Die Nachfrage bleibt gleich.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Arbeitsplätze - ÖRE - priv. Entsorger - Gesamtsituation	Der Hauptanteil des Beschäftigungsvolumens der ÖRE resultiert aus der Abfallentsorgung aus privaten Haushalten. Private Entsorger sind auf Grund von Drittbeauftragung durch die ÖRE tätig. Ein Arbeitsplatzabbau durch Leistungsverdichtung ist seit einigen Jahren flächendeckend festzustellen. Abhängig von der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Arbeitgeberverbänden existieren unterschiedliche Tarifverträge.	Ein kleinerer Anteil des Beschäftigungsvolumens entfällt auf die Abfallentsorgung aus dem gewerblichen Bereich. Die ÖRE sind nur für die Entsorgung von Abfällen zur Beseitigung verpflichtet. Siehe Haushaltsabfälle	Keine Änderungen	Der Arbeitsplatzabbau bei den ÖRE erfolgt entsprechend dem Mengenabbau durch Wegfall der überlassungspflichtigen Gewerbeabfälle. Ob private Entsorger eine Kompensation für die wegfallenden Arbeitsplätze schaffen, bleibt abzuwarten.	Keine Änderungen	Die Verschiebung der Arbeitsplätze (s. Szenario 3) hängt von der Aufteilung der Abfallschlüssel ab.	Bei den ÖRE gibt es keine Arbeitsplätze für die Entsorgung überlassungspflichtiger Abfälle mehr. Bisherige ÖRE können nur nach Änderung der Nds. Gemeindeordnung als Wettbewerber am Markt teilnehmen.	Für ÖRE: siehe Haushaltsabfälle Private Entsorger: mehr Arbeitsplätze als Kompensation für ÖRE

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle n		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Kostenfolgen/ Finanzierung (1) - Erzeuger - privat - gewerblich - Entsorger - ÖRE - priv. Entsorger	<p>Die privaten Erzeuger zahlen Gebühren; daraus decken die ÖRE ihre Kosten (Kostendeckungsprinzip). Für die Entsorgung von überlassungspflichtigen Abfällen gilt kommunales Satzungsrecht (Minimierung der Kosten).</p> <p>Eigenleistungen der ÖRE sind mehrwertsteuerfrei. Über die Gebührensatzung werden häufig abfallpolitische Steuerungsfunktionen realisiert (z. B. „kostenlose“ Annahme von Problemabfällen).</p> <p>Über den Gebührenhaushalt werden gleichfalls Altlasten- und Nachsorgepflichten (§ 12 Abs. 6 NAbfG) sowie die Entsorgung nicht einem Verursacher zuzuordnender Abfälle finanziert</p>	<p>Überlassungspflichtige Abfälle: siehe Haushaltsabfälle</p> <p>Bei nicht überlassungspflichtigen Abfällen gibt es in der Regel Marktpreisabfragen der Erzeuger.</p>	<p>Private Erzeuger: siehe Szenario 1</p> <p>Durch den Wegfall der überlassungspflichtigen Gewerbeabfälle werden Einnahmeausfälle und damit Gebührenerhöhungen die Folge sein.</p>	<p>Für nicht überlassungspflichtige Abfälle keine Änderungen. Für überlassungspflichtige Abfälle: Abfallerzeuger: Kosten können sinken. Aber auch Kostenerhöhungen für einzelne (Klein)Erzeuger denkbar.</p> <p>Für nicht überlassungspflichtige Abfälle zur Verwertung keine Änderungen. Für überlassungspflichtige Abfälle steigt das Marktvolumen, aber auch der Kostendruck nimmt zu. Preisverminderung bei „attraktiven Abfällen“.</p> <p>Politische Lenkungsfunktion durch Gebühren entfällt.</p>	<p>Kostenauswirkungen sind von der Zuordnung der Schlüssel abhängig. Es können sowohl für den ÖRE als auch für den privaten Entsorger Kostenreduzierungen wie Kostensteigerungen eintreten.</p>	<p>Erhebliche Preissteigerungen für Abfallerzeuger an Randstandorten sind denkbar. Es ist erforderlich, Kostenregelungen für</p> <ul style="list-style-type: none"> - die nicht mehr marktfähigen Anlagen der ÖRE - für alle Altablagerungen der öffentlichen Hand und - für die Entsorgung des „wilden Mülls“ zu treffen. <p>Differenzierte Preisgestaltung entsprechend der jeweiligen Marktgegebenheiten. Politische Lenkungsfunktion durch Gebühren entfällt. Finanzierung von allgemeinen Kosten (z. B. Beratung, Entsorgung von „wildem Müll“) aus dem Gebührenhaushalt entfällt. Preisvielfalt nimmt zu. Zunahme der Vergleichbarkeit nicht automatisch gegeben. Abfälle kosten unterschiedlich in Abhängigkeit vom Marktwert, Recycling- oder Beseitigungsverfahren bzw. Schadstoffgehalt.</p>	<p>Abfallerzeuger: Kosten können sinken. Kostenerhöhung für einzelne (Klein)Erzeuger denkbar. Preisverminderung bei „attraktiven Abfällen“.</p> <p>Entsorger: Kostendruck nimmt zu.</p> <p>Kostenregelungen für Anlagen der ÖRE siehe Haushaltsabfälle</p> <p>Siehe Haushaltsabfälle</p> <p>Siehe Haushaltsabfälle</p>	

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Kostenfolgen/ Finanzierung (2) - Erzeuger - privat - gewerblich - Entsorger - ÖRE - priv. Entsorger	ÖRE sind dem kommunalen Schaden ausgleich ange-schlossen und erhalten zinsgünstige Kommunalkredite. Bei Investitionen kann kein Vorsteuerabzug geltend durchgeführt werden. Das Gebührenrecht wird so eingesetzt, dass bei steigenden Kosten eine Vorfinanzierung durch den ÖRE erfolgt. Als Resultat politischer Anforderungen (langfristige Entsorgungssicherheit) wurden von der Mehrzahl der ÖRE langfristige Finanzierungsverpflichtungen für Entsorgungsanlagen und -einrichtungen eingegangen. Es gelten die Tarifregelungen des öffentlichen Dienstes.	Für überlassungspflichtige Abfälle: siehe Haushaltsabfälle Für nicht überlassungspflichtige Abfälle bieten private Entsorger ihre Dienstleistung bei möglichst niedrigen Kosten marktgerecht an.		Preisvielfalt nimmt zu. Zunahme der Vergleichbarkeit nicht automatisch gegeben. Abfälle kosten unterschiedlich in Abhängigkeit vom Marktwert, Recycling- oder Beseitigungsverfahren bzw. Schadstoffgehalt.				

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kosten und Marktkriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Auswirkung auf die Organisation der Abfallwirtschaft	Siehe Kurzbeschreibung	Siehe Kurzbeschreibung	Keine Änderungen, möglicherweise Herabsetzung des Leistungsumfangs der ÖRE, insbesondere bei Kürmodell ¹⁾ . Tendenz zu gebietsübergreifenden Kooperationen bzw. verstärkte Drittbeauftragung auf Grund Mengenreduktion.	Verträge bei Drittbeauftragung müssen gekündigt bzw. verändert werden. Der Erzeuger muss ggf. seine Entsorgungsverträge erneuern.	Keine Änderungen	Verträge bei Drittbeauftragung müssen gekündigt bzw. verändert werden. Der Erzeuger muss ggf. seine Entsorgungsverträge erneuern.	Der Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und privaten Entsorgern fällt weg. Komplette Neuorganisation der Gefahrenabwehr im Umgang mit Abfällen erforderlich. Wegfall der institutionellen Abfallberatung.	Siehe Haushaltsabfälle Siehe Haushaltsabfälle

¹⁾ ÖRE nehmen zusätzlich zu den ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben der unteren Abfallbehörde und der Entsorgung der überlassungspflichtigen Abfälle auch Aufgaben der Logistik, Abfuhr und Verwertung von nicht überlassungspflichtigen Abfällen wahr (Beispiel: Bauschutt, DSD-Fractionen).

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Rechtliche Kriterien</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Entsorgungssicherheit - private Entsorger - gewerbliche Entsorger	Ist zuverlässig gegeben.	Für überlassungspflichtige Abfälle zuverlässig gegeben. Für nicht überlassungspflichtige Abfälle existiert die „Auffangposition“ der überlassungspflichtigen Abfälle (zur Beseitigung). Temporär nicht zu verwertende Abfälle fallen in die Überlassungspflicht und werden vom ÖRE entsorgt.	Keine Änderungen	Nicht überlassungspflichtige Abfälle: Keine Änderung Die „Auffangposition“ der überlassungspflichtigen Abfälle (zur Beseitigung), bei der temporär nicht zu verwertende Abfälle in die Überlassungspflicht fallen und vom ÖRE entsorgt werden, existiert nicht mehr. Ehemals überlassungspflichtige Abfälle: Entsorgungssicherheit zu akzeptablen Preisen ist nicht für alle gegeben. Entsorgungspflicht der ÖRE entfällt, daher unsicherer. Abfallentsorger: bei Insolvenzproblemen Schaffen einer Sicherheit	Keine Änderungen	Keine Änderungen	Entsorgungssicherheit, d. h. ein Entsorgungsangebot zu differenzierten Preisen ist gegeben. Eine angemessene Entsorgungsinfrastruktur, die auch eine entstehungsnahe Entsorgung sicherstellt, hängt von den Marktgegebenheiten ab. Die Entsorgung bei fehlender Zahlungsmoral muss bis zur zivilgerichtlichen Entscheidung fortgeführt werden. Abfallentsorger: bei Insolvenzproblemen Schaffen einer Sicherheit.	Abfälle zur Verwertung: Keine Veränderung zum Bestehenden. Abfälle zur Beseitigung: Entsorgungssicherheit zu akzeptablen Preisen nicht für alle gegeben. Entsorgungspflicht der ÖRE entfällt, daher unsicherer. Kleinere Abfallerzeuger: Suche neuer Entsorger. Abfallentsorger: bei Insolvenzproblemen Schaffen einer Sicherheit.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<i>Rechtliche Kriterien</i>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Überwachung - Erhöhung des behördlichen Aufwandes	Überprüfung der Einhaltung gesetzlicher Anforderungen durch die zuständigen Behörden.		Keine Änderungen	Die abfallrechtliche Verantwortung der Grundstückseigentümer und privaten Abfallerzeuger steigt deutlich. Der Überwachungsaufwand der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden sowie der gegenseitige Überwachungsaufwand von Grundstückseigentümer, Abfallerzeuger und Abfallentsorger nimmt erheblich zu. Die Durchsetzung der Beseitigungspflicht für nicht verwertbare Abfälle erfordert zusätzlichen Überwachungsaufwand.	Keine Änderungen	Keine Änderungen	Die abfallrechtliche Verantwortung der Grundstückseigentümer und privaten Abfallerzeuger steigt deutlich. Der Überwachungsaufwand der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden sowie der gegenseitige Überwachungsaufwand von Grundstückseigentümer, Abfallerzeuger und Abfallentsorger nimmt erheblich zu.	Die Durchsetzung der Beseitigungspflicht für nicht verwertbare Abfälle erfordert zusätzlichen Überwachungsaufwand.

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
Rechtliche Kriterien	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Rechtliche Auswirkungen	Es gelten die Regelungen des KrW-/ AbfG (Problem § 13 Abgrenzung Verwertung/ Beseitigung)		Keine Änderungen Klarstellung des Begriffs <u>privater Haushalt</u> im KrW-/ AbfG erforderlich.	Übereinstimmung mit EU-Recht prüfen. Erforderliche Änderungen: KrW-/ AbfG (§§ 13 und 15), Satzungen und Verträge (ÖRE + Erzeuger)	Keine Änderungen Klarstellung des Begriffs „privater Haushalt“ im KrW-/ AbfG erforderlich.	Die Übereinstimmung mit EU-Recht ist umstritten. Erforderliche Änderungen: KrW-/ AbfG (§§ 13 und 15), Satzungen und Verträge (ÖRE + Erzeuger) Klarstellung des Begriffs „Gemischt“ im KrW-/ AbfG erforderlich.	Neuregelung des KrW-/ AbfG (§§ 13 ff.) und des § 10 NABfG („wilder Müll“) Verbindliche Regelung der qualitativen Entsorgungsanforderungen und der Zulassungsverfahren für Entsorgungsbetriebe. Anpassung des Ordnungsrechts Neuregelung der gesetzlichen Pflichten der Abfallberatung Sicherstellung der Abfallwirtschaftsplanung (EU-Vorgabe) durch Berichtspflichten der Abfallentsorger	Neuregelung des KrW-/ AbfG (§§ 13 ff.) und des § 10 NABfG („wilder Müll“) Verbindliche Regelung der qualitativen Entsorgungsanforderungen und der Zulassungsverfahren für Entsorgungsbetriebe. Anpassung des Ordnungsrechts Sicherstellung der Abfallwirtschaftsplanung (EU-Vorgabe) durch Berichtspflichten der Abfallentsorger

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kriterien der Flexibilität und Klarheit</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Flexibilität gegenüber Mengenschwankungen	Prinzipiell gegeben; bei größeren Mengenschwankungen geringere Anpassungsfähigkeit der Organisationsstrukturen und der Preisgestaltung.	Für überlassungspflichtige Abfälle: siehe Haushaltsabfälle Bei nicht überlassungspflichtige Abfällen: Regelung durch den Markt	Ohne rechtliche Änderungen nicht mehr notwendig, da Mengen ab dann größtenteils gleichbleibend. In der jetzt erkennbaren Schwankungsbreite durch Verordnungen zur Produktverantwortung sind diese Schwankungen handhabbar.	ÖRE: Flexibilität nicht mehr notwendig, da Wegfall der Entsorgungspflicht. Private Entsorger: Garantenstellung der ÖRE entfällt; mögliche Entsorgungseingpässe müssen mit Mitteln des Marktes beseitigt werden.	Ohne rechtliche Änderungen gleichbleibend. In der jetzt erkennbaren Schwankungsbreite durch Verordnungen zur Produktverantwortung sind diese Schwankungen handhabbar.	Für überlassungspflichtige Abfälle prinzipiell gegeben; bei größeren Mengenschwankungen geringere Anpassungsfähigkeit der Organisationsstrukturen und der Preisgestaltung. Bei nicht überlassungspflichtigen Abfällen: Regelung durch den Markt.	Garantenstellung der ÖRE entfällt; mögliche Entsorgungseingpässe müssen mit Mitteln des Marktes beseitigt werden. Die Flexibilität gegenüber Mengenschwankungen nimmt zu und führt zu schnelleren Preisanpassungen. Hohe Preise bei Spezialabfällen möglich.	

	Szenario 1		Szenario 3		Szenario 4		Szenario 5	
	§ 13 KrW-/ AbfG; Status Quo		Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle		Umsetzung 53./ 54. UMK (Hausmüll und hausmüllähnlicher Gewerbeabfall)		Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft – Komplette Entbindung der ÖRE von ihren Aufgaben und Pflichten	
<u>Kriterien der Flexibilität und Klarheit</u>	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle	Haushaltsabfälle	Gewerbeabfälle
Planungssicherheit - ÖRE - priv. Entsorger	Für ÖRE eingegrenzt aufgrund ungenauer Schittstelle zwischen Abfällen aus privaten Haushalten und Gewerbeabfällen. Weitere Veränderungen durch Rücknahmeverordnungen; diese bedingt vorhersehbar.	Durch strittige Differenzierung zwischen Verwertung und Beseitigung und die an den Beseitigungstatbestand geknüpfte Überlassungspflicht an den ÖRE ist eine Planungssicherheit weder für ÖRE noch für private Entsorger gegeben.	Für ÖRE vorhanden.	Entfällt bei ÖRE; bei privaten Entsorgern nur im Rahmen des Marktes gegeben. Risikoanfälligkeit gegenüber Marktschwankungen	Für ÖRE vorhanden.	Wird durch Beschränkung der Überlassungspflicht auf bestimmte Abfallschlüssel deutlich erhöht. Die Risikoanfälligkeit gegenüber Marktschwankungen bleibt für die nicht überlassungspflichtigen Abfallschlüssel bestehen.	Planungssicherheit im Rahmen des Marktes	

8.7 Anhang zu Kapitel 5.3.4 „Ergänzende Annahmen zur Konkretisierung des Modells“

Stand: 26.04.02

Prämissen / „Forderung“	Szenario 5 / Modellverträglichkeit	Rechtliche Zulässigkeit u. hoheitlich regelbar *1	Bemerkungen
1. Einsammlung / Beförderung u. Behandlung zwingend in „einer Hand“	Liberalisiertes Modell gestattet keine Einschränkung	Ausschluss von Teilleistungen unzulässig (Art. 12, 14 GG)	Gesplittete Dienstleistungen im Wettbewerb
2. Vertragspflicht für jeden Grundstückseigentümer			
2.1 Generelle Pflicht	Ja	G+ Z-	
2.2 Haftungsentlastung für Grundstückseigentümer	Ja	G+ Z-	Völlige Haftungsentlastung des Grundstückseigentümers / Abfallerzeugers nach geltendem Recht nicht möglich; gesetzliche Regelung vorstellbar (siehe Vorbemerkung)
3.1 Preisobergrenze für Leistungen	Nein	G- Z+*	* Vereinbarkeit mit EG-Recht u. GWB zweifelhaft, da Entsorgung nicht mehr hoheitliche Aufgabe/ Unzumutbarkeit für einzelne Erzeuger rechtlich nicht zu verhindern (Grenze Sittenwidrigkeit)
3.2 Mindestinhalt (z.B. Restmülltonne in jedem Haushalt, Mindestabfuhrhythmus)	Nur bedingt, soweit zur Verhinderung von Verstößen gegen öffentliche Sicherheit geboten	G+ Z-	Nachfrage steuert Preis / Leistung = Modellannahme
3.3 Mindestleistungsumfang	Ja	G+ Z+	Entsorger muss <u>alle</u> haushaltsähnlichen Abfälle entsorgen / kontrahieren
3.4 Hoheitlich geprägte inhaltliche Vorgaben	Nein, schränkt „Wettbewerb“ ein		

*1Regelung durch Gesetze/ Verordnungen (G) und/ oder Zulassung (Z)

	/ technisch (z.B.)			
3.5	Hoheitlich geprägte, inhaltliche Vorgaben / kaufmännisch	Nein	Mustervertrag nur als Empfehlung denkbar	Mustervertrag nur als Empfehlung denkbar / inhaltliche Vorgaben zum Schutz der Kunden notwendig?
3.6	Leistungsstörungen / Regelungsnotwendigkeit	Ja	G+ Z+	
3.7	Kontrahierungszwang des Entsorgers für das gesamte Entsorgungsgebiet	Ja	G+ Z-	
3.8	Regelung für „faule“ Kunden zum Nachteil des Entsorgers	Ja	G+ Z+	Entsorgungspflicht des Entsorgers muss erhalten bleiben, wenn der Kunde nicht zahlt (Grenze: nicht durchsetzbarer Titel)
3.9	Regelung bei Insolvenz des Entsorgers	Ja	G+ Z+	Sicherheitsleistung
3.10	Regelung bei Abfällen, die nicht den Anforderungen entsprechen	Ja	G- Z+	z.B. Meldepflicht des Entsorgers
4.	Weitere Inhalte der Zulassung			
4.1	nur Entsorgungsfachbetriebe	Nur bedingt vereinbar	G+ Z-	Fachbetrieb allein nicht ausreichend / Dienstleistungsfreiheit EG-Recht ist zu beachten
4.2	Mindestqualitäten a) Beförderer b) Behandler	Ja	G+ Z+	
4.3	Prüfung der Entsorgung durch Zulassungsbehörde		Wegen der durch Art. 12, 14 GG gesetzten Grenzen nur dann, wenn gesetzlich vorgesehen; per Satzung nicht möglich	Kernthese des liberalisierten Modells: Wahlfreiheit des Entsorgers und der Entsorgung in den gesetzlich gesetzten Grenzen/ Überprüfung allgemeine

	a) anlagenscharf b) Entsorgungsweg (z.B. H MV, MBA) c) Gebot entstehungsnahe Entsorgung d) Prinzip der Inlandsbeseitigung	- Nein - Nein - Nein - Ja	Z+	Überwachungsaufgabe der Behörde Verstoß gegen EG-Recht denkbar *
4.4	Finanzierung für Überwachung durch Gebühren umlegen	Ja	G+ Z+	
5.	Zwangszuweisung durch Überwachungsbehörde z.B. kein Vertrag abgeschlossen	Ja	allgemeines Verwaltungszwangsverfahren	

* Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen (staatliche Planung) nicht mehr möglich / EG-Recht anpassen?

8.8 Mitgliederverzeichnis

Mitglieder des Arbeitskreises 24 „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“

Vorsitzende:

Marita Rickels
Nieders. Umweltministerium
Archivstraße 2

30169 Hannover

Wirtschaft:

Jörg Rüdiger
Nieders. Gesellschaft zur End-
ablagerung von Sonderabfall mbH
Postfach 44 47

30044 Hannover

Eckhard Sudmeyer
Handwerkskammer Braunschweig
Burgplatz 2 + 2a

38100 Braunschweig

Heinz-Jörg Mellen
GMA Gesellschaft für Materialkreislauf
und Abfallwirtschaft mbH & Co.KG
Postfach 11 29

26410 Schortens

Michael Sawitzki
Pape Entsorgung
Kreisstraße 30

30629 Hannover

Dr. Schulze Langenhorst
Rethmann Kreislaufwirt-
schaft GmbH & Co.KG
Brunnenstraße 138

44536 Lünen

Imke Everts-Waldeck
Institut der Nieders. Wirtschaft e. V.
Schiffgraben 36

30175 Hannover

Herr Dr. Breitzkreuz
Salzgitter Flachstahl GmbH, Abt. 08TUR
Eisenhüttenstraße 99

38239 Salzgitter

Dr. Jutta Zeddies
KWS SAAT AG
Postfach 1 43

37555 Einbeck

Richard Huster
Sappi Alfeld AG
Postfach 13 42

31059 Alfeld

Hartmut Winck
NORIS Entsorgung GmbH
Lohweg 25

30559 Hannover

Gewerkschaften:

Jürgen Humer (ab 01.02.02)
ver.di e. V., Landesbezirk Niedersachsen-Bremen
Bürgermeister-Smidt-Str. 41

28195 Bremen

Umweltverbände:

Kristina Bauer
Hainholzweg 28

37085 Göttingen

Gunda Rachut
cyclos GmbH
Westerbreite 7

49084 Osnabrück

Kommunale Spitzenverbände:

Theo Schneider
Werkleiter Abfallwirtschaftsbetrieb
Hannover
Karl-Wiechert-Allee 60

30635 Hannover

Axel Ebeler
Niedersächsischer Städtetag
Prinzenstraße 23

30159 Hannover

Rolf Haedke
Leiter Amt für Wasser- und Abfall-
wirtschaft des LK Cloppenburg
Postfach 14 80

49544 Cloppenburg

Wolfgang Kix
Niedersächsischer Landkreistag
Am Mittelfelde 169

30519 Hannover

Verwaltung:

Prof. Dr. Hans Walter Louis
Nieders. Umweltministerium
Archivstraße 2

30169 Hannover

Geschäftsführung:

Arno Fricke
Nieders. Umweltministerium
Archivstraße 2

30169 Hannover

Dr. Volker Müller
Institut der Nieders. Wirtschaft e. V.
Schiffgraben 36

30175 Hannover

Schriftführung/ Organisation:

Ingrun Meyer (ab Januar 2000)
Nieders. Umweltministerium
Archivstraße 2

30169 Hannover

Silke May (ab August 2001)
Nieders. Umweltministerium
Archivstraße 2

30169 Hannover