


Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz  
Brückenstraße 6, 10179 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Herrn Dr. [REDACTED]

Per Email: [REDACTED]@bmu.bund.de

Bearbeiterin

Zeichen

Dienstgebäude: [REDACTED]   
Brückenstraße 6  
10179 Berlin-Mitte  
Zimmer

Telefon 030 9025-  
Fax 030 9025-  
intern [REDACTED]

Datum 12.09.2019

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie  
der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr Dr. [REDACTED],  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfes verbunden mit der Möglichkeit sich  
hierzu zu äußern.

Zunächst möchte ich betonen, dass aus unserer Sicht der Entwurf eine weitestgehend gelungene  
Umsetzung der neuen Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht darstellt und  
daher grundsätzlich mitgetragen wird. Dies gilt auch für die davon unabhängigen geplanten Rege-  
lungen zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, z. B. zur Umsetzung der Einweg-  
Kunststoffrichtlinie der EU. Gleichwohl möchte ich nachfolgend auf einige aus Sicht des Landes  
Berlin wichtige Aspekte eingehen.

Sprechzeiten  
nach telefonischer Vereinbarung

E-Mail:





Internet  
www.berlin.de/sen/uvk

[post@senuvk.berlin.de](mailto:post@senuvk.berlin.de) \*

\* Elektronische Zugangseröffnung gem. § 3a Abs. 1 VwVfG

Hinweis zur Datenschutzerklärung: <https://www.berlin.de/senuvk/datenschutzerklaerung/>

Fahrverbindungen:

-  2 Märkisches Museum
-  8 Jannowitzbrücke, Heinrich-Heine-Str.
-  3, 5, 7, Jannowitzbrücke
-  147, 165, 265 U-Bhf. Märkisches Museum

Zahlungen bitte bargeldlos an die Landeshauptkasse Berlin:

Postbank Berlin	IBAN: DE47100100100000058100	BIC: PBNKDEFFXXX
Berliner Sparkasse	IBAN: DE25100500000990007600	BIC: BELADEBEXXX
Bundesbank, Filiale Berlin	IBAN: DE5310000000010001520	BIC: MARKDEF1100

### Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

a) Es wird angeregt, die Formulierung in § 3 Abs. 8 in folgender Weise anzupassen:

*„(8) Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person, 1. durch deren Tätigkeit – z.B. **Auftragsvergabe**, Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder 2. die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).“*

Im Umweltrecht ist das Verursacherprinzip maßgebend. Dieses wird im Abfallrecht durch die Erzeugerverantwortung umgesetzt. Die größten Abfallmengen fallen im Baubereich an. Hier wird als Tätigkeit häufig die praktische Tätigkeit einer ausführenden Firma angesehen und damit die Verantwortlichkeit eines Bauherrn als Abfallerzeuger nicht umgesetzt. Die bisherige Formulierung lässt offen, ob als Tätigkeit im Sinne der Definition in § 3 Abs. 8 Nr. 1 KrWG auch die Beauftragung angesehen werden kann, oder es sich lediglich um ausführende Tätigkeiten, die den stofflichen Anfall des Abfalls begründen, handelt.

Die Entsorgung von Abfällen hängt wesentlich von den Eigenschaften der anfallenden Abfälle und den festzustellenden oder ggf. sogar zu beeinflussenden Eigenschaften der Abfälle ab.

Werden Maßnahmen so durchgeführt, dass eine Mischung der Fraktionen oder eine Kontamination mit Schadstoffen ausgeschlossen ist, erfolgt eine Ermittlung des Schadstoffinventars. Für die Veranlassung der entsprechenden Maßnahmen, ist der Bauherr zuständig. Eine Beeinflussung des Umfangs eines Auftrages durch einen Auftragnehmer ist nur sekundär durch diesen möglich, durch Kommunikation mit dem Bauherrn – ggf. als Bittsteller. Dies kann zum Verlust des Auftrages führen. Einen direkten Einfluss gibt es überwiegend nicht.

Die Kosten für die Entsorgung trägt in jedem Fall der Bauherr. Sofern bei den genannten wesentlichen Aufgaben zur korrekten Abfallentsorgung ungerechtfertigt gespart wird, sind dies Ersparnisse des Bauherrn, der jedoch dann nicht in der Verantwortung wäre, sofern diese allein bei den ausführenden Firmen läge. Die Verantwortung ist dort anzusiedeln, wo auch die Möglichkeiten der Beeinflussung sowie die Ressourcen liegen. Daher sollte die Verantwortung im Rahmen der Regelung zu den Erzeugerpflichten klar bei den Bauherren angesiedelt werden.

b) Es wird außerdem angeregt, die Auflistung in § 3 um einen Absatz 26a zu ergänzen:

***(26a) Hochwertigkeit im Sinne dieses Gesetzes ist dann erreicht, wenn die Maßgaben nach § 6 Abs. 1 und 2 erfüllt werden.***

Eine Begriffsbestimmung zur Hochwertigkeit setzt diese in Verbindung mit den §§ 6, 7 und 8.

### **Zu § 5 (Ende der Abfalleigenschaft)**

In § 5 Absatz 2 Satz 3 passt der einleitende Satz („ist“) nicht zu den Ziffern 3 und 4. Wir regen aus sprachlichen Gründen folgende Änderung an:

*In der Rechtsverordnung ist **beziehungsweise sind** zu bestimmen:*

### **Zu § 7 (Verpflichtung zur Ermittlung des Schadstoffgehaltes)**

Folgende ergänzende Formulierung in § 7 Abs. 3 wird vorgeschlagen:

*(3) Die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, hat ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Sie erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. **Dazu sind Gehalte der im jeweiligen Abfall möglichen Schadstoffparameter labortechnisch in ausreichendem Umfang für die Abgrenzung und Trennung zu ermitteln, sofern nicht durch einfache andere Ermittlungen oder Erkenntnisse eine dafür wesentliche Schadstoffhaltigkeit des konkreten Abfalls mit hoher Sicherheit ausgeschlossen werden kann.***

Häufig erfolgt keine Ermittlung des Schadstoffinventars anfallender Abfälle. Die Ermittlung verursacht ggf. erhebliche Kosten. Sie ist aber notwendig, um bei nicht mit einfachen anderen Mitteln zu erkennenden Belastungen die Entscheidungen im Sinne des § 7 Abs. 3 treffen zu können. Sofern eine Schadstoffbelastung nicht ermittelt wird, spart ein Erzeuger doppelt, erstens, indem er keine Analyse beauftragt und zweitens, indem ein ggf. preiswerterer Entsorgungsweg genutzt werden kann. Dabei wird eine Schadstoffanreicherung im Stoffkreislauf, die ausgeschlossen werden soll, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Allgemeinheit, verursacht, bzw. in Kauf genommen. Da die Notwendigkeit der Ermittlung den Pflichtigen erheblich belastet, sollte diese nicht lediglich implizit formuliert sein, sondern klar aus dem Text hervorgehen.

### **Zu § 8 (Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen)**

a) Folgende ergänzende Formulierung in § 8 Abs. 1 wird vorgeschlagen:

*(1) Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 Satz 1 hat diejenige der in § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Verwertungsmaßnahmen Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz*

*2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien am besten gewährleistet. Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen. Bei der Ausgestaltung der nach Satz 1 oder 2 durchzuführenden Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung **durchzuführen** [anzustreben]. § 7 Absatz 4 findet auf die Sätze 1 bis 3 entsprechende Anwendung.*

Das Anstrebsprinzip ist in der Praxis bei der Wahl der Verwertungsmaßnahme durch Abfallbesitzer wenig hilfreich, da das Maß des Anstrebens nicht definiert ist.

b) Folgende ergänzende Formulierung in § 8 Abs. 4 wird vorgeschlagen:

*(4) Die Pflicht zur Verwertung von Abfällen ist zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die Verwertung von Abfällen ist auch dann technisch möglich, wenn hierzu eine Vorbehandlung erforderlich ist. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht **erheblich** außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären.*

Seit 2008 ist es bei der Bestimmung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit immer wieder zu Auseinandersetzungen gekommen, wie diese bezogen auf ein Sammel- oder Behandlungsverfahren zu definieren ist. Teilweise werden hochwertigere Getrenntsammlungs- oder Verwertungsverfahren (Beispiele sind im Bau- und Abbruchbereich genauso zu finden, wie im Siedlungsabfallbereich) nicht gewählt, weil die Kosten dann leicht erhöht sind (z.B. ein Euro je Tonne Bauabfall). Die Formulierung „erheblich außer Verhältnis“ trägt den §§ 6 und 7 Rechnung.

### **Zu § 11 (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme)**

Folgende ergänzende Formulierung in § 11 Abs. 1 Nr. 2 wird vorgeschlagen:

*(21) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Förderung der Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen, soweit es zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1, § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, insbesondere festzulegen,*

*1. welche Abfälle als Bioabfälle oder Klärschlämme gelten,*

*2. welche Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu stellen sind,*

***2a. dass überlassungspflichtige Nahrungsmittel- und Küchenabfälle flächendeckend im Holsystem getrennt zu sammeln sind,***

Kommunen, welche die Biotonne flächendeckend eingeführt haben, verzeichnen höhere Sammelmengen pro Einwohner. Den Verbraucher\*innen ist nicht zumutbar, ihre nassen Bioabfälle (Küchen- und Nahrungsmittelabfälle) über größere Entfernungen an eine Sammelstelle zu geben.

### **Zu § 13 (Pflichten der Anlagenbetreiber)**

Die vorhandenen Regelungen zur Abgrenzung zwischen Bundesimmissionsschutz- und Abfallrecht mit der Verweisung in das Immissionsschutzrecht und der Rückverweisung ins Abfallrecht werfen im Vollzug immer wieder Fragestellungen nach dem konkret anzuwendenden rechtlichen Instrumentarium auf. Auch die Umsetzung der 5-stufigen Abfallhierarchie im Bundesimmissionsschutzrecht sollte in Zukunft deutlicher benannt werden. Vor diesem Hintergrund regen wir an zu prüfen, ob sowohl im KrWG als auch im BImSchG eine eindeutigere Formulierung möglich ist.

### **Zu § 18 (Anzeigeverfahren für gewerbliche Sammlungen)**

Die Klarstellung, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eigene Rechte im Rahmen des Anzeigeverfahrens für gewerbliche Sammlungen geltend machen kann, wird begrüßt. Sie sollte aber auch auf die Anzeigeverfahren für gemeinnützige Sammlungen ausgedehnt werden. Schließlich werden auch in diesen Verfahren die Rechte des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers berührt. Hiervon geht auch die Gesetzesbegründung aus, wenn dort (S. 50) auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Anzeigepflicht und die Anordnungen nach § 18 Absätze 5, 6 und 7 Bezug genommen wird.

### **Zu § 26 (Freiwillige Rücknahme)**

Mit der Neuregelung zur freiwilligen Rücknahme in § 26 sollen zunächst die gesetzlichen Anforderungen an die freiwillige Rücknahme von Abfällen präziser geregelt werden, um allen Betroffenen mehr Rechtssicherheit zu geben. Dieser Ansatz wird ausdrücklich begrüßt.

In Absatz 2 der Vorschrift wird nunmehr vorgesehen, dass die Wahrnehmung der Produktverantwortung auch auf Abfälle von Erzeugnissen erstreckt werden kann, die nicht von dem Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben wurden. Hier sehen wir die Gefahr, dass das Anzeigeverfahren für gewerbliche Sammlungen unterlaufen werden könnte. Gleichwohl wird die Kreislaufwirtschaft durch derartige Rücknahmen gerade im Bereich der Alttextilien unterstützt, weil hier Personen angesprochen werden, die ansonsten ihre Abfälle keiner getrennten Erfassung zuführen würden. Die angedachte Regelung wird daher im Grundsatz von Berlin mitgetragen.

**zu § 45 (Pflichten der öffentlichen Hand):**

Die Regelung des KrWG richtet sich – wie auch bisher schon – nur an die Behörden des Bundes sowie an die der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, etc. und insbesondere an deren Beschaffungsstellen. Diese sollen mit der Novellierung nunmehr verpflichtet werden, umweltverträglichen Liefer-, Bau- und Dienstleistungen den Vorzug zu geben. Nur unzumutbare Mehrkosten oder das Entgegenstehen anderer Rechtsvorschriften würden einer umweltverträglichen Beschaffung entgegenstehen. Bisher gilt nur eine Prüfpflicht, ob umweltverträgliche Alternativen eingesetzt werden können. Mit Blick auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei Beschaffungen und deren wirtschaftliche Macht wird die geplante Änderung sehr begrüßt.

Nach § 7 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) sowie der Berliner Verwaltungsvorschrift "Beschaffung und Umwelt" (VwVBU) sind öffentliche Auftraggeber in Berlin bereits jetzt dazu verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen ökologische Kriterien zu berücksichtigen. Im Jahr 2015 wurde die Umsetzung der VwVBU erstmals umfassend evaluiert. Im Ergebnis dokumentiert die Studie eindrucksvoll den nachhaltigen Nutzen (Kosten- und Umweltentlastung) einer umweltverträglichen Beschaffung im Land Berlin (die Ergebnisse stehen unter dem Link [www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/beschaffung/studien.shtml](http://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/beschaffung/studien.shtml) zur Verfügung).

**Zu § 46 (Abfallberatungspflicht)**

Es wird angeregt, § 46 um einen Absatz 5 zu ergänzen:

***(5) Abfallbesitzer sind verpflichtet, den Ersterzeugern von überlassungspflichtigen Abfällen, die gemeinschaftliche Abfallsammelgefäße nutzen, mindestens einmal jährlich Abfallberatungsunterlagen im Sinne der Absätze 1 bis 4 persönlich zukommen zu lassen. Die gleiche Verpflichtung gilt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gegenüber den Abfallbesitzern.***

Abfallerzeuger und Abfallbesitzer sind gerade bei Miet- und Pachtverhältnissen häufig nicht identisch. Die Abfallberatungspflicht muss auch den Ersterzeuger im Sinne dieses Gesetzes erreichen. Abfallbesitzer (z.B. Pächter, Vermieter, etc.) sollen im Sinne des Gesetzes ebenfalls eine Beratungspflicht haben.

Abfallberatung besteht aus der Bereitstellung von Information und der direkten, persönlichen Ansprache zu allen aufgeführten Aspekten.

**Zu § 62a (Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht für Lieferanten)**

Die Verortung einer derartigen Vorschrift im Abfallrecht wird abgelehnt. Es besteht die Gefahr, die Prüfung, ob der Stoff oder Gegenstand, dessen Abfalleigenschaft beendet ist, den geltenden Anforderungen des Chemikalienrechts genügt, den für den Vollzug des Abfallrechts zuständigen Behörden zufällt. Das entsprechende Fachwissen ist dort nicht vorhanden. Das Problem verschärft sich noch, wenn – wie in Berlin – unterschiedliche Verwaltungen für den Vollzug von Abfallrecht einerseits und von Chemikalien- und Produktrecht andererseits zuständig sind. Eine vollzugsfähige Abgrenzung der Rechtsgebiete voneinander wäre dann kaum noch möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag