



# Position

## Standpunkt

### Stellungnahme BGK

## Arbeitsentwurf zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat zur Vorbereitung der Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts einen **Arbeitsentwurf des „Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)“** den betroffenen Kreisen zugesandt und die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Schwerpunkt der Änderungsvorschläge und Begründungen der BGK zum Arbeitsentwurf ist die Betonung der Abfallhierarchie und die weitreichende Ausschöpfung von Nutzungspotentialen. Nach Vorgabe der **EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL)** stehen Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft in der Hierarchie: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwertung, Recycling, Verwertung (insb. Energetische Verwertung und Bergversatz) und Beseitigung.

#### § 1 Zweck des Gesetzes

(Ergänzungen kursiv und unterstrichen)

**Neufassung:** "Zweck des Gesetzes ist die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen sowie die Sicherung einer effizienten und umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen mit dem Ziel, eine Recyclinggesellschaft zu schaffen.

**Begründung:** In der Kreislaufwirtschaft sollte die Bewirtschaftung von Abfällen nicht nur "umweltverträglich", sondern auch "effizient" erfolgen. Damit wird herausgestellt, dass es bei der Kreislaufwirtschaft nicht nur um irgendeine, sondern um eine möglichst umfängliche (effiziente) Nutzung der in den Abfällen

enthaltenen Nutzenspotentiale geht.

Wie bereits in der Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 2003 über eine Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling hervorgehoben, liegt der Schwerpunkt der europäischen Abfallpolitik auf dem Ausbau einer ressourcenschonenden nachhaltigen Recyclingwirtschaft. Vor diesem Hintergrund wurde der Begriff des Recyclings in der AbfRRL neu aufgenommen und definiert. Die Einstufung des Recyclings als höherrangige Verwertungsoption gegenüber der energetischen Verwertung unterstreicht den Stellenwert des Recyclings in der AbfRRL. Das übergeordnete Ziel der Kreislaufwirtschaft ist es, eine Recyclinggesellschaft aufzubauen. Dies sollte auch als Zweck des Gesetzes mit genannt werden.

#### § 3 Absatz 17 Getrennte Sammlung

(Ergänzung kursiv und unterstrichen)

**Ergänzung:** "Getrennte Sammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, bei der ein Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine bestimmte Behandlung oder Verwertung zu erleichtern."

**Begründung:** Verdeutlichung des Gewollten. Bei der getrennten Sammlung geht es nicht nur darum, eine bestimmte "Behandlung" des Abfalls zu ermöglichen, sondern v.a. auch darum, den Abfall in einer Sortenreinheit zu gewinnen, die für die beabsichtigte Verwertung erforderlich ist.

In der Begründung zum Gesetz sollte für

diesen Absatz ergänzt werden, dass der Absatz für "... Maßnahmen zur Förderung der Verwertung in den §§ 11 und 13 von Bedeutung" ist.

### **§ 5 Absatz 2 Ende der Abfalleigenschaft** (Ergänzung kursiv und unterstrichen)

**Ergänzung:** "..., insbesondere durch Grenzwerte für Schadstoffe und Maßnahmen der Qualitätssicherung, festzulegen."

**Begründung:** Der Übergang vom Abfall zum Produkt sollte grundsätzlich mit einer Qualitätssicherung der zum Produkt gewordenen Abfälle verbunden sein. Der Verweis des Gesetzentwurfes auf "insbesondere Grenzwerte für Schadstoffe" greift hier viel zu kurz. Ein mit einer Qualitätssicherung einhergehender hoher, gleichbleibender und gewährleisteter Standard ist der Schlüssel für das Vertrauen des Marktes gegenüber abfallbürtigen Erzeugnissen. Durch die Absicherung eines solchen Standards wird gleichzeitig die Wertschätzung und das Image für die betreffende Warengruppe geschützt - mit hin Vertrauensverlusten in die Warengruppe durch qualitativ minderwertige Erzeugnisse und Anwendungen vorgebeugt.

Im Übrigen wurde im Rahmen des End-of-Waste Projektes der EU die Methodologie beschrieben, wie das Abfallende abgeleitet werden soll. Danach sollen Systeme der Qualitätssicherung Berücksichtigung finden (siehe: End of waste criteria, final report, 2008).

Ganz grundsätzlich möchten wir an dieser Stelle auf die mögliche Funktion von freiwilligen Qualitätssicherungssystemen hinweisen, wie sie sich etwa im Bereich der Bioabfallverwertung und der landbaulichen Klärschlammverwertung etabliert haben. Die bestehende Bioabfallverordnung enthält wirksame Anreize für eine freiwillige Gütesicherung. In der Novelle der Klärschlammverordnung sind solche wegen guter Erfahrungen bei der BioAbfV geplant. § 11 Absatz 5 AE-KrWG (Arbeitsentwurf Kreislaufwirtschaftsgesetz) zeigt, dass Qualitätssicherungssysteme für eine hochwertige Verwertung von Abfallbiomasse als Funktionselement er-

halten und gestärkt werden sollen. In der Begründung zum Gesetz ist dies ausführlich erläutert.

Geht man nun davon aus, dass Dünge- und Bodenverbesserungsmittel, die teilweise oder ganz aus Abfällen hergestellt sind, nach ihrem düngemittelrechtlichen Inverkehrbringen nicht mehr als Abfälle im Sinne des Abfallrechts gelten - sei es, weil ihr Abfallende nach einer Rechtsverordnung gem. § 5 Absatz 2 KrWG festgestellt worden ist, oder weil bereits bei der Abgrenzung des Geltungsbereiches des KrWG gegenüber dem DüngeG das Abfallende beim Inverkehrbringen eintritt - , könnten bestehende Anreize für freiwillige Qualitätssicherungssysteme weitgehend entfallen.

Qualitätssicherungssysteme sind - neben ihrer bisherigen Funktion - grundsätzlich geeignet, auch als Instrument zur Feststellung des Abfallendes eingesetzt zu werden. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, die vorgeschlagene Ergänzung in § 5 Absatz 2 AE-KrWG vorzunehmen.

### **§ 6 Absatz 2 Satz 1 Abfallhierarchie**

**Neufassung:** "Eine Abweichung von der Rangfolge nach Absatz 1 ist nach Maßgabe der §§ 7 und 8 nur für eine Maßnahme zulässig, die in der konkreten Situation den Schutz von Mensch und Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen der Abfallvermeidung und der Abfallbewirtschaftung unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet."

**Begründung:** Die Neufassung des § 6 Absatz 2 verdeutlicht, dass die in Absatz 1 genannte Abfallhierarchie grundsätzlich gilt (und nicht nur gelten "soll"). Von der Hierarchie kann nach Maßgabe der Sätze 1 bis 3 im Einzelfall abgewichen werden. Die möglichen Ausnahmen tragen der gewollten flexiblen Anwendung der Abfallhierarchie Rechnung. Die für Ausnahmen genannten Maßgaben würden aber konterkariert, wenn schon die grundsätzliche Rangfolge der Abfallhierarchie selbst als bloße "Soll-Bestimmung" interpretiert werden könnte.

### § 6 Absatz 2 Satz 3 Abfallhierarchie

(Ergänzung kursiv und unterstrichen)

**Ergänzung:** "... 3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie, 4. das Maß der Ausschöpfung gegebener Nutzenspotentiale, 5. die Anreicherung von Schadstoffen ..."

**Begründung:** Die "Ausschöpfung von Nutzenspotentialen" ist ein Maßstab für die Effizienz einer Verwertungsmaßnahme. Ziel ist es, die Nutzenspotentiale von Abfällen/Abfallfraktionen möglichst weitgehend auszuschöpfen. Dieser Anspruch soll verankert werden. Er ist v.a. bei Stoffgruppen wie Bioabfällen relevant, die einen breiten "Nutzenkorb" aufweisen (Düngung, Bodenverbesserung, C-Sequestrierung, energetische Nutzung).

Man muss sich dabei vor Augen halten, dass in Absatz 2 die Ökobilanz (= Lebenszyklus des Abfalls) zum zentralen Instrument der Entscheidung darüber gemacht wird, ob ein Stoff dem "Recycling" oder der "Sonstigen Verwertung" zugewiesen werden kann oder soll. Je nach Wirkungskategorien, die der jeweiligen Ökobilanz zugrunde liegen, kann es sein, dass z.B. die Verwertung von Bioabfällen auf dem Wege der Kompostierung oder Vergärung und die gemeinsame Verbrennung der Bioabfälle zusammen mit dem Restabfall (d.h. ohne getrennte Sammlung) als ökologisch gleichwertig eingestuft werden. Mit der Forderung der weitgehenden Ausschöpfung von Nutzenspotentialen wird dem Anspruch gefolgt, bei der Verwertung (§ 3 Absatz 22) Materialien nicht nur überhaupt, sondern möglichst effizient, d.h. in möglichst großem Umfang zu ersetzen.

**Folgeanpassungen:** § 8 Absatz 1 Satz 1. ergänze: "..., den Schutz von Mensch und Umwelt sowie der weitgehenden Ausschöpfung von Nutzwerten am besten gewährleistende, hochwertige ...".

### § 8 Absatz 2 Heizwertkriterium

Die Klammerstellung dieses Absatzes ist zu streichen. Der Absatz ist für die Absicherung des Recycling vor der energetischen Verwertung essentiell. Diese Fest-

stellung beziehen wir insbesondere auf Abfallbiomasse.

**Begründung:** Niederkalorische Abfälle liefern bei einer energetischen Verwertung keinen relevanten Beitrag zur Ressourcenschonung.

Bei dem Verwertungsverfahren R 1 der AbfRRL (Verwertung als Brennstoff) wird nicht auf die Hochwertigkeit des einzelnen Brennstoffes sondern lediglich auf die Energieeffizienz der Verbrennungsanlage abgehoben. Dadurch kann es sein, dass (im Abfallgemisch enthaltene) niederkalorische Abfälle als energetisch verwertet gelten können, soweit die Verbrennung des gesamten Abfallgemisches den Anforderungen an das R 1 Verfahren entspricht.

Der vorgenannte Sachverhalt ist etwa für Abfallbiomasse, die sowohl stofflich als auch energetisch verwertet werden kann, von besonderer Relevanz. Die Relevanz ergibt sich daraus, dass bei der energetischen Verwertung die stofflichen Nutzenspotentiale (bei Abfallbiomasse etwa das Recycling von Pflanzennährstoffen als Dünger oder organische Substanz zur Bodenverbesserung) i.d.R. vollständig verloren gehen. Für die energetische Verwertung solcher Stoffe ist daher ein Maßstab für die Gleichwertigkeit mit der stofflichen Verwertung erforderlich. Das Heizwertkriterium von 11 MJ/kg ist dafür ein geeigneter Maßstab. Damit wird nicht nur die stoffliche Verwertung vor einer möglichen niederwertigen energetischen Verwertung geschützt, sondern auch die Effizienz der energetischen Verwertung selbst gesteigert (z.B. durch Aufbereitung von holzreichen Bioabfällen oder holzreichen Siebrückständen aus der Kompostierung zu hochwertigen Brennstoffen).

Der mitunter anzutreffende Verweis, dass der besondere Schutz der stofflichen Verwertung (Recycling) vor der energetischen Verwertung bereits durch die Rangfolge der Abfallhierarchie gegeben und das Heizwertkriterium daher überflüssig sei, trifft nach unserer Auffassung nicht zu. Der Verweis erscheint z.T. auch vorge-schoben. In der Begründung zur Umset-



zung der Abfallhierarchie ist evident, dass das Gesetz die Rangfolge der Verwertungsverfahren bewusst flexibel halten will. Dies ist mit einer ausnahmslosen 1:1 Umsetzung der Hierarchie nicht vereinbar. Eine ausnahmslose 1:1 Umsetzung der Abfallhierarchie würde im Übrigen eine Verbrennung von hochkalorischen Abfällen, die auch stofflich verwertet (recycelt) werden könnten, unterbinden. Das ist sicherlich nicht gewollt. Die Absicherung des Recycling von der energetischen Verwertung sowie die Gleichwertigkeitsfeststellung der energetischen Verwertung über das Heizwertkriterium ist daher erforderlich.

Die Entscheidung, welcher Verwertungsart gemäß § 6 Absatz 2 AE-KrWG der Vorrang einzuräumen ist, soll insbesondere durch eine Lebenszyklusanalyse erfolgen. Dieses Instrument der Ökobilanz ist jedoch stark davon abhängig, welche Wirkungskategorien angesetzt und wie die Ergebnisse schlussendlich bewertet werden. Wie die jüngste Ökobilanz des bifa-Umweltinstitut ("Ökoeffiziente Bioabfallverwertung") zeigt, kann es sein, dass für die Verwertung von Bioabfällen herauskommen kann, dass deren gemeinsame Verbrennung mit dem Restabfall (energetische Verwertung) eine höhere Umweltentlastung ergibt als etwa die stoffliche Verwertung durch Kompostierung oder Vergärung mit Biogasnutzung und stofflicher Verwertung der Gärrückstände (Recycling). Setzt man andere/weitere Wirkungskategorien an, übertrifft die Umweltentlastung der stofflichen Verwertung die der energetischen Verwertung. Das Ergebnis dreht sich praktisch um. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine grundsätzliche Absicherung der stofflichen Verwertung von Abfallbiomasse von der energetischen Verwertung im Sinne der Abfallhierarchie geboten.

Schließlich muss man sich vor Augen halten, dass Bioabfälle - völlig unabhängig von ihrem Heizwert - bei einer gemeinsamen Verbrennung mit dem Restabfall in einer Abfallverbrennungsanlage, die den Anforderungen an das R 1 Verfahren ent-

spricht (das ist die große Mehrheit der Abfallverbrennungsanlagen), als "verwertet" gelten würden. Damit kann das Getrenntsammlergebot des § 11 Absatz 1 unterlaufen werden, weil eine getrennte Sammlung nur dann geboten ist, wenn dies für eine bestimmte Behandlung oder Verwertung erforderlich ist. Das Heizwertkriterium des § 8 Absatz 2 Nr. 1 AE-KrWG verhindert hier möglichen Missbrauch.

### **§ 8 Absatz 2 letzter Satz Energetische Verwertung von nachwachsender Rohstoffe**

#### Satz streichen.

**Begründung:** Es ist unverständlich, warum "Abfälle aus nachwachsenden Rohstoffen" aus dem Hochwertigkeitsgebot der Verwertung, insbesondere den Anforderungen an die energetische Verwertung nach § 8 Absatz 2 Nr. 1 ausgenommen werden. Nachwachsende Rohstoffe zur energetischen Verwertung aus der Land- und Forstwirtschaft weisen - soweit sie nach § 2 Absatz 2 Nr. 4 nicht ohnehin vom Geltungsbereich der Verordnung ausgenommen sind - als aufbereitete Brennstoffe in der Regel Heizwerte von über 11.000 kJ/kg auf.

Neben diesen Herkünften sind in die Begrifflichkeit der "nachwachsenden Rohstoffe" gemäß Anlage 2 Abschnitte II und III EEG aber auch Stoffe inbegriffen, die in gartenbaulichen Betrieben oder im Rahmen der Landschaftspflege anfallen und damit typische Garten- und Parkabfälle im Sinne der Bioabfallverordnung sind. Diese gemischten Grünabfälle weisen nach Art, Zusammensetzung und Aufbereitung sowohl Heizwerte von über 11.000 kJ/kg als auch Heizwerte von unter 11.000 kJ/kg auf. Diese separat erfassten Grünabfälle stellen in Deutschland rund 50 % der Bioabfälle! Sie würden, wenn der Satz stehen bleibt, in Gänze aus dem Hochwertigkeitsgebot der Verwertung ausgenommen mit der Folge, dass ihre Verwertung auch dann zu konstatieren wäre, wenn der Brennstoff minderwertig ist (< 11.000 kJ/kg) und der stoffliche Nutzwert (Düngung,



Humusversorgung) auf dem Wege einer solchen "Verwertung" verloren ginge!

In der Begründung für die Ausnahme heißt es, dass aufgrund der ausgeglichenen CO<sub>2</sub>-Bilanz die Anforderung an den Heizwert bei der energetischen Verwertung von nachwachsenden Rohstoffen verzichtbar wäre. Dies widerspricht nicht nur der Abfallhierarchie nach § 6 Absatz 1 AE-KrWG, sondern auch den Ausführungen nach Absatz 2, wonach bei der Betrachtung des zu wählenden Verwertungsweges der "gesamte Lebenszyklus" zugrunde zu legen ist. Die dabei zu bewertenden Auswirkungen nach Absatz 2 Satz 3 Nummern 1 bis 4 beziehen sich keineswegs nur auf Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz.

### **§ 11 Absatz 1 Getrennte Sammlung von Bioabfällen**

**Neufassung:** Zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 7 und 8 sind Bioabfälle spätestens ab dem 01. Januar 2013 getrennt zu sammeln.

**Begründung:** Die generelle Getrennthaltungspflicht für Bioabfälle wird ausdrücklich begrüßt.

Die Regelung des § 11 Absatz 1 KrWG steht im Einklang mit der AbfRRL die ausführt: „Es ist wichtig, im Einklang mit der Abfallhierarchie und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, die durch die Abfallbeseitigung auf Abfalldeponien entstehen, die getrennte Sammlung und die ordnungsgemäße Behandlung von Bioabfällen zu fördern, um umweltverträgliche Komposte und andere Materialien aus Bioabfällen zu erzeugen.“

Dennoch ist der Absatz 1 neu zu formulieren, um die Getrennthaltungspflicht als generelles Statut klarer festzusetzen. Die vorgegebene Frist 2015 sollte dabei auf 2013 verkürzt werden. Die bestehenden Erfahrungen mit der getrennten Sammlung benötigen keine längeren Vorlaufzeiten.

## **Sonstige Hinweise**

### **Abgrenzung von Abfallrecht und Düngerecht**

Es wird empfohlen, die Produkteigenschaft von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Pflanzenhilfsmitteln und Kultursubstraten im Sinne von § 2 DüG, die aus oder mit Abfällen hergestellt sind, über eine Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 2 AE-KrWG (Ende der Abfalleigenschaft) zu bestimmen. Eine reine Abgrenzung der Rechtsbereiche mit der Folge, dass die Abfalleigenschaft bereits mit dem ordnungsgemäßen Inverkehrbringen eines der vorgenannten Stoffe endet, erscheint aufgrund des grundsätzlichen abfallspezifischen Gefährdungspotentials nicht ausreichend. Zwar enthält das Düngerecht Vorgaben an zulässige Schadstoffgehalte und Kennzeichnungspflichten. Es enthält aber weder eine Rechtsgrundlage für Untersuchungspflichten noch für Systeme der Qualitätssicherung, mit denen den grundsätzlichen Risiken von Düngern aus Abfällen über das Maß der allgemeinen düngemittelrechtlichen Bestimmungen hinaus Rechnung getragen werden könnte. Im Gegensatz zu Düngern aus primären Rohstoffen sollte die Produkteigenschaft von Düngern aus und mit Abfällen bzw. das Ende der Anwendbarkeit des Abfallrechts für solche Dünger daher im Rahmen einer Rechtsverordnung nach § 5 AE-KrWG erfolgen.

### **Begriff "energetische Verwertung"**

Der Begriff der "energetischen Verwertung" wird im AE-KrWG ausschließlich im Sinne der thermischen Nutzung (Verbrennung) verwendet. Eine energetische Nutzung liegt z.B. aber auch bei der Vergärung von Abfallbiomasse und der damit einhergehenden Gewinnung von Strom bzw. Wärme vor. In der Regel werden die verbleibenden Gärrückstände (die Hauptmasse des Abfalls) als Dünge- und Bodenverbesserungsmittel stofflich verwertet. Insoweit ist die Vergärung von Abfallbiomasse mit anschließender stofflicher Verwertung der Gärrückstände dem



**BGK**

Recycling zuzuordnen. Die teilweise energetische Nutzung steht dem nicht entgegen. Um eine (dem Recycling nachrangige) "energetische Verwertung" im Sinne von § 6 Absatz 1 Nr. 4 handelt es sich dagegen dann, wenn die Gärrückstände thermisch genutzt, d.h. verbrannt werden. Diesen Sachverhalt sollte man an geeigneter Stelle klarstellen.

### Zielvorgaben für das Recycling

§ 13 Absatz 2 enthält die Zielstellung, dass die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen bis zum Jahr 2020 insgesamt 65 Gew.-% betragen müssen. Wir begrüßen, dass es sich hier um eine "Muss-Vorschrift" handelt. Gleichwohl sind wir der Auffassung, dass die Ziele im Vergleich zum Status Quo wenig ambitioniert sind. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit einer forcierten Kreislaufwirtschaft wird empfohlen, die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling auf 70 bis 80 % zu erhöhen und den Zeithorizont auf 2015 zu senken.

### Produktverantwortung

§ 23 Absatz 2 beschreibt als "Produktverantwortung" u.a. den "vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen". Es wäre wünschenswert, wenn bereits im Gesetz (und nicht erst in Rechtsverordnungen nach Absatz 4) deutlich konkretere Verpflichtungen vorgesehen würden. Dem

Einsatz von Erzeugnissen aus Recycling muss in einem Gesetz zur Schaffung einer Recyclinggesellschaft ein sehr viel höheres Gewicht und eine höhere Bindewirkung zukommen.

### Beseitigung von Abfällen außerhalb zugelassener Anlagen

§ 28 Absatz 3 enthält die Ermächtigungsgrundlage für Landesregierungen, durch Rechtsverordnungen die Beseitigung bestimmter Abfälle außerhalb dafür zugelassener Anlagen zuzulassen. Weder aus dem Geset-

zestext noch aus der Begründung geht hervor, ob auf diesem Wege auch Stoffe beseitigt werden dürfen, die verwertet werden könnten. Dies träfe z.B. auf das private Verbrennen von Garten- und Parkabfällen zu (Erlaubnis von "Brenntagen"). Erlaubnisse, die dem Verwertungsgebot des KrWG widersprechen, sollten ausgeschlossen werden.

#### IMPRESSUM

##### Herausgeber

Bundesgütegemeinschaft  
Kompost e.V.

##### Bearbeitung

Dr. Bertram Kehres (v.i.S.d.P.)

##### Anschrift

Bundesgütegemeinschaft  
Kompost e.V.  
Von-der-Wettern-Straße 25  
51149 Köln-Gremberghoven  
Tel.: 02203/35837-0  
Fax: 02203/35837-12  
Email: [info@kompost.de](mailto:info@kompost.de)  
Internet: [www.kompost.de](http://www.kompost.de)

##### Datum

30.03.2010