KrWG: Weichenstellung für die Verwertung von Bioabfällen

Am 23.09.2010 hatte das Bundesumweltministerium (BMU) bezüglich der Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) zur Anhörung der beteiligten Verbände geladen. Die Neufassung des Stammgesetzes der Abfallwirtschaft wird auch entscheidende Weichenstellungen für die stoffliche und energetische Verwertung von Bioabfällen mit sich bringen.

Für Bioabfälle, die - im Gegensatz zu vielen anderen Abfällen - häufig sowohl stofflich als auch energetisch verwertet werden können, stellt sich die Frage der Lenkungsfunktion des Gesetzes in besonderer Weise. Dies gilt auch deshalb, weil die Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union aus guten Gründen dem stofflichen Recycling Vorrang vor der thermischen Verwertung gibt. Mit der Neufassung des KrWG soll Europarecht in nationales Recht überführt werden.

Flächendeckende Getrenntsammlung von Bioabfällen ab 2015

Bis 2015 soll flächendeckend die getrennte Sammlung von Bioabfällen umgesetzt sein. Dies ist in § 11 des vorliegenden Referentenentwurfes des KrWG bestimmt. Ziel ist es, so der Gesetzgeber, das hohe Recyclingpotential der noch im Hausmüll befindlichen Bioabfälle effizienter zu erschließen. Zwar macht die überwiegende Anzahl der entsorgungspflichtigen Körperschaften ihren Bürgern bereits heute Angebote zur Getrenntsammlung von Bioabfällen. Oft sind die Angebote aber wenig attraktiv und geben dem Bürger zu wenig Anreiz, seine Bioabfälle tatsächlich einer gezielten Verwertung zuzuführen. So kommt es, dass gerade einmal etwas mehr als 50 % der Haushalte überhaupt über eine Biotonne verfügen. Mit dem ausdrücklichen Gebot zur Getrenntsammlung will der Gesetzgeber diesen Anteil nunmehr deutlich erhöhen. Darüber hinaus sollen auch bei den Grünabfällen die gegebene Potentiale besser erschlossen werden.

Gütesicherung findet hohe Anerkennung

§ 12 eröffnet - neben dem bereits bestehenden Instrument des Entsorgungsfachbetriebes (EfB) - die gesetzliche Möglichkeit, für den Bereich der Bioabfall- und Klärschlammverwertung ein Produkt bezogenes Qualitätssicherungssystem einzurichten. Im Gegensatz zum EfB, bei dem Entsorgungstätigkeiten zertifiziert werden, richtet sich die Zielstellung der Qualitätssicherung dabei auf die Stoffe selbst, d.h. auf die Erzeugung und stoffliche Nutzung von Bioabfällen und Klärschlämmen.

In seiner Begründung zu § 12 verweist der Gesetzgeber deutlich darauf, dass sich die von Gütegemeinschaften in den vergangenen 20 Jahren im Bereich der Bioabfallverwertung etablierten Systeme der Qualitätssicherung bewährt haben und eine hohe Akzeptanz genießen. Diese Systeme sollen daher "gefestigt", "ausgebaut", sowie die "Selbstordnungskräfte der Wirtschaft gestärkt" und der "Vollzug entlastet" werden, so das BMU in seiner Begründung. Diese Akzeptanz und Würdigung der Qualitätssicherung ist eine Anerkennung der Tätigkeit der Mitglieder der Gütegemeinschaften und der hohen Beteiligungsrate an der Qualitätssicherung.

Abfallhierarchie

Während das bestehende Abfallrecht bereits den Vorrang der Verwertung von Abfällen vor deren Beseitigung vorschreibt, will die nunmehr umzusetzende Abfallrahmenrichtlinie einen Schritt weiter gehen. Sie bestimmt, dass bei Verwertungsmaßnahmen die stoffliche Verwertung von Abfällen (Recycling) Vorrang vor der energetischen Verwertung hat. Das Getrenntsammelgebot für Bioabfälle in § 11 KrWG und deren stoffliche Verwertung auf dem Wege der Kompostierung oder der Vergärung (mit Biogaserzeugung und anschließender stoffli-

chen Verwertung der Gärrückstände) stimmt mit der Zielstellung der Abfallrahmenrichtlinie voll und ganz überein.

Allerdings hat das BMU immer zu erkennen gegeben, dass die Umsetzung der europäischen Abfallhierarchie flexibel auszulegen ist. Dies bedeutet konkret, dass die Hierarchie zwischen einzelnen Arten der Verwertung auch aufgelöst werden kann und vorstellbar ist, dass die stoffliche und die energetische Verwertung auf eine Stufe gestellt werden.

Der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungswegen für einzelne Abfallarten soll dabei primär durch Rechtsverordnungen konkretisiert werden. Dort kann für einzelne Abfallarten die jeweils beste Verwertungsoption vorgegeben werden.

"Heizwertkriterium" aus Sicht der Bioabfallwirtschaft erforderlich

Da nicht für alle relevanten Abfallarten zeitnah Verordnungen erlassen werden können, soll sich das bereits im geltenden Abfallrecht enthaltene "Heizwertkriterium" von 11 MJ/kg als Voraussetzung für eine hochwertige thermische Verwertung auch im neuen Gesetz wiederfinden. Diese als "Auffangregelung" gedachte Bestimmung ist erforderlich, um zu vermeiden, dass etwa niederkalorische Stoffe wie Bioabfälle, die für ein Recycling prädestiniert sind, dennoch verbrannt werden. Kritiker des Heizwertkriteriums verweisen darauf, dass auch organische Stoffe mit Heizwerten von weniger als 11 MJ/kg thermisch verwertet werden können. Schließlich sei eine selbstgängige Verbrennung ab Heizwerten von etwa 4 MJ/kg möglich.

Befürworter halten entgegen, dass der stoffliche Nutzwert von Bioabfällen (Pflanzennährstoffe, Torfsubstitution, Humusreproduktion der Böden) deutlich höher ist, als die bei der Verbrennung niederkalorischer Stoffe zu gewinnende Energie. Denn: Bei der Verbrennung geht der gesamte stoffliche Nutzwert verloren. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, für Bioabfälle die Anerkennung der Verbrennung als eine Maßnahme der „Verwertung“ zu beschränken und nur zuzulassen, wenn die Stoffe tatsächlich einen beachtlichen Heizwert aufweisen.

Bei einer bedingungslosen Umsetzung der Abfallhierarchie (stoffliche vor thermischer Verwertung) wäre das Heizwertkriterium tatsächlich entbehrlich. Weil aber offensichtlich ist, dass der Gesetzgeber die Hierarchie in Bezug auf unterschiedliche Verwertungsarten flexibel halten will und dies bei bestimmten Fallgestaltungen auch Sinn macht, bleibt das Kriterium zur Absicherung der stofflichen Verwertung erforderlich.

Ökobilanzen werden wichtige Entscheidungsgrundlage

Bei Entscheidungen, welcher Art von Verwertungsmaßnahme der Vorrang zu geben ist, werden Ökobilanzen künftig eine entscheidende Rolle spielen. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in § 6 Absatz 2 und in § 8 des Gesetzentwurfes. Ergeben sich bei der Ökobilanz mehrere gleichrangige Verwertungsmöglichkeiten, besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen.

Für die energetische Verwertung bestimmt § 8 Absatz 3 allerdings, dass diese im Vergleich zur stofflichen Verwertung als gleichrangig anzunehmen ist, wenn der Heizwert mindestes 11 MJ/kg beträgt. Konkret bedeutet dies, dass die energetische Verwertung in diesem Fall keines ökobilanziellen Vergleiches mit der stofflichen Verwertung bedarf. Darüber hinaus ist eine thermische Verwertung von niederkalorischen Abfällen (< 11 MJ/kg) möglich, wenn eine Ökobilanz die Gleichwertigkeit mit der stofflichen Verwertung feststellt. Diese, gegenüber dem vorangegangenen Arbeitsentwurf des Gesetzes geänderten Bestimmungen, haben die Lenkungsfunktion für Bioabfälle in Richtung stofflicher Verwertung leider geschwächt.

Besser wäre es, wenn bei ökobilanzieller Gleichrangigkeit von Verwertungsarten diejenige Verwertungsart Vorrang hätte, die nach der Hierarchie gemäß § 6 Absatz 1 KrWG als vorrangig bestimmt ist.

Bei der Durchführung von Ökobilanzen wird es, wie auch immer, daher sehr auf die Vergleichbarkeit von Grundlagen und Annahmen ankommen und darauf, dass die angesetzten Bewertungsmaßstäbe den Stellenwert der stofflichen und der energetischen Nutzenpotentiale - auch im Hinblick auf die generelle Prioritätenfolge der Verwertungsarten - angemessen berücksichtigen.

Kompostierung und Vergärung sind stoffliche Verwertung

Der Begriff der "energetischen Verwertung" bezieht sich im neuen KrWG ausschließlich auf die thermische Nutzung (Verbrennung). Die energetische Nutzung von Bioabfällen durch Vergärung wird davon nicht erfasst. Dies erscheint folgerichtig, weil die neben der Biogaserzeugung verbleibenden Gärrückstände ebenso wie Bioabfälle bei der Kompostierung stofflich verwertet, d.h. recycelt werden. Im Falle der Verbrennung von Gärrückständen liegt dagegen kein Recycling vor.

Wie geht es weiter?

Nachdem die Länder, Spitzenverbände und sonstigen Verbände bereits gehört wurden, sollen im Oktober nunmehr die Ressortabstimmungen erfolgen. Anfang November soll der Entwurf des neuen KrWG zur Notifizierung nach Brüssel. Während der damit verbundenen 3-Monatsfrist sollen bereits die Befassungen in den gesetzgebenden Gremien beginnen. Mit einer Verabschiedung des Gesetzes wird in der 2. Hälfte 2011 gerechnet.

Weitere Informationen zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetz unter www.bmu.de.

Quelle: H&K aktuell 10/10; S. 5-6, Dr. Bertram Kehres (BGK e.V.)