

**Referentenentwurf
eines
Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes¹**

A. Problem und Ziel

Zur Gewährleistung des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung des Ressourcenschutzes gibt Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2008/ 98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL) den Mitgliedstaaten eine sogenannte fünfstufige Abfallhierarchie vor, nach der die abfallwirtschaftlichen Maßnahmen der Vermeidung von Abfällen, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der sonstigen (insbesondere energetischen) Verwertung und der Beseitigung von Abfällen in einer grundsätzlichen Prioritätenfolge stehen. Die EU-rechtlich vorgegebene Abfallhierarchie ist in den §§ 6 bis 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) umgesetzt und steuert dort die Pflichten der Abfallerzeuger und -besitzer.

Da die Anwendung der Abfallhierarchie, insbesondere die Auswahl der aus Umwelt- und Ressourcenschutzgesichtspunkten optimalen Verwertungsmaßnahme bei bestimmten Abfallarten im konkreten Einzelfall überaus komplex sein kann, sieht § 8 Absatz 2 KrWG eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann. Da es für den Verordnungsgeber jedoch nicht möglich war, bereits mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 1. Juli 2012 für alle relevanten Abfallarten die Vorgaben der Abfallhierarchie zu konkretisieren, hat das Gesetz mit der sogenannten Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG für das Verhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung eine Auffang- und Übergangslösung vorgesehen. Danach ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm (kJ/kg) beträgt.

Die Bundesregierung ist nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG verpflichtet, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, „ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist“. Die Bundesregierung ist nach eingehender Prüfung auf

¹ Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

Basis eines vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens („Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“) der Überzeugung, dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist. Ziel des Gesetzesvorschlages ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfungsauftrag aufzuheben.

Mit der Aufhebung der Heizwertklausel wird zugleich einem Petition der Europäischen Kommission Rechnung getragen. Die Europäische Kommission hat im Vertragsverletzungsverfahren 2014/2003 die Auffassung vertreten, dass die Abfallhierarchie des Artikel 4 AbfRRL im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht hinreichend umgesetzt sei und sich dabei insbesondere auf die Heizwertklausel bezogen. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Verfahrens ausgeführt, dass sie die Auffassung der Kommission nicht teilt. Sie hat – unter Hinweis auf die nach Artikel 4 Absatz 2 AbfRRL bei der Anwendung der Hierarchie zu beachtenden Aspekte der technischen Möglichkeit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Belange – deutlich gemacht, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten einen möglichst schonenden Übergang in eine neue Rechtslage ermögliche. Der Heizwertklausel komme in diesem Zusammenhang eine wichtige Auffang- und Übergangsfunktion zu. Darüber hinaus stehe der Heizwert aufgrund des genannten gesetzlichen Auftrags bis zum 31. Dezember 2016 zur Überprüfung an.

B. Lösung

Streichung der Heizwertklausel in § 8 Absatz 3 Kreislaufwirtschaftsgesetz durch ein Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

C. Alternativen

Keine; die europarechtlichen Vorgaben sind in nationales Recht umzusetzen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Nennenswerte Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte durch die Änderung des KrWG sind nicht zu erwarten. Bereits das geltende Recht hat den nach Landesrecht zuständigen Behörden die Umsetzung der Abfallhierarchie ohne Anwendung der Heizwertklausel ermöglicht. Für den Bund ergeben sich ebenfalls keine Kosten. Auch im Übrigen entstehen durch das Gesetz keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 55.545.456 € und ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von 161.677.548 €. Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben „eins zu eins“ um. Daher wird kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015).

Informationspflichten werden weder geändert, noch eingeführt oder gestrichen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 440.832 € für die Verwaltung der Länder und Kommunen. Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf der Bundesregierung²

Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes^{*}

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 8 Absatz 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt Artikel 4 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

² **Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.**

^{*} Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, L 127 vom 26.5.2009, S. 24).

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung des Gesetzes

Zur Gewährleistung des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung des Ressourcenschutzes gibt Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2008/ 98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL) den Mitgliedstaaten eine sogenannte fünfstufige Abfallhierarchie vor, nach der die Maßnahmen der Vermeidung von Abfällen, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recycling, der sonstigen (insbesondere energetischen) Verwertung und der Beseitigung von Abfällen in einer grundsätzlichen Prioritätenfolge stehen. Die EU-rechtlich vorgegebene Abfallhierarchie ist in den §§ 6 bis 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) umgesetzt und steuert dort die Pflichten der Abfallerzeuger und -besitzer.

Da die Anwendung der Abfallhierarchie, insbesondere die Auswahl der aus Umwelt- und Ressourcenschutzgesichtspunkten optimalen Verwertungsmaßnahme bei bestimmten Abfallarten im konkreten Einzelfall überaus komplex sein kann, sieht § 8 Absatz 2 KrWG eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann. Da es für den Verordnungsgeber jedoch nicht möglich war, bereits mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 1. Juli 2012 für alle relevanten Abfallarten die Vorgaben der Abfallhierarchie zu konkretisieren, hat das Gesetz mit der sogenannten Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG für das Verhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung eine Auffang- und Übergangslösung vorgesehen. Danach ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm (kJ/kg) beträgt.

Die Bundesregierung ist nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG verpflichtet, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist. Die Bundesregierung ist nach eingehender Prüfung auf Basis eines vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens („Evaluation der ökologischen und ökonomischen

Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“) der Überzeugung, dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist. Ziel des Gesetzesvorschlages ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfungsauftrag aufzuheben.

Mit der Aufhebung der Heizwertklausel wird zugleich einem Petition der Europäischen Kommission Rechnung getragen. Die Kommission hat im Vertragsverletzungsverfahren 2014/2003 die Auffassung vertreten, dass die Abfallhierarchie des Artikel 4 AbfRRL im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht hinreichend umgesetzt sei und sich dabei insbesondere auf die Heizwertklausel bezogen. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Verfahrens ausgeführt, dass sie die Auffassung der Kommission nicht teilt. Sie hat - unter Hinweis auf die nach Art. 4 Abs. 2 AbfRRL bei der Anwendung der Hierarchie zu beachtenden Aspekte der technischen Möglichkeit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Belange – deutlich gemacht, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten einen möglichst schonenden Übergang in eine neue Rechtslage ermögliche. Der Heizwertklausel komme in diesem Zusammenhang eine wichtige Auffang- und Übergangsfunktion zu. Darüber hinaus stehe der Heizwert aufgrund des genannten gesetzlichen Auftrags bis zum 31. Dezember 2016 zur Überprüfung an.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung der Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG und des diesbezüglichen Prüfauftrages des Bundesregierung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vor.

Nach der Heizwertklausel ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt. Hintergrund der Streichung ist die in § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vorgesehene Verpflichtung der Bundesregierung, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist. Mit der Streichung der Heizwertklausel finden die Vorgaben der Abfallhierarchie des § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KrWG i.V.m § 8 Absatz 1 KrWG im Rahmen der Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und Besitzer nunmehr unmittelbar, d.h. ohne Anwendung der den Gleichrang zwi-

schen stofflicher und energetischen Verwertung begründenden Vermutungsregelung, Anwendung.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Die Regelungen des Gesetzentwurfes betreffen die Abfallwirtschaft. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes unterfällt das Gebiet der Abfallwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf dient der ergänzenden Umsetzung von Sekundärrecht der EU und steht im Einklang mit dem Recht der EU, insbesondere der Richtlinie 2008/98/EG. Völkerrechtliche Regelungen sind nicht betroffen.

VI. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes dient der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource „Abfall“. Durch die Regelungen werden Abfallerzeuger und -besitzer verpflichtet, die Abfallhierarchie unmittelbar anzuwenden und auf dieser Grundlage die aus Umwelt- und Ressourcenschutzgesichtspunkten beste Verwertungsoption für anfallenden Abfall zu wählen. Der Entwurf fördert insgesamt die stoffliche Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Ressourcenschutz und zur Nachhaltigkeit.

Im Folgenden werden die Auswirkungen und Ziele auf die einzelnen im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung relevanten Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr 2002 und „Für ein nachhaltiges Deutschland - Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ aus dem Jahr 2008) dargestellt:

- Zu Managementregel 2 Indikator 1: Mit der Verlagerung zur stärkeren stofflichen Verwertung von Abfällen wird der Umfang der Nutzung natürlicher Ressourcen vermindert.
- Zu Managementregel 6: Durch die stoffliche Verwertung von Abfällen und die damit gegebenenfalls verbundene Kaskadennutzung von Abfällen findet eine Entkopplung des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum statt.

VII. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen zusätzlich zu dem unter VIII. dargestellten Erfüllungsaufwand keine weiteren Haushaltsausgaben für Bund, Länder und Gemeinden.

VIII. Erfüllungsaufwand

1. Gesamtergebnis

a) Durch die Verordnung entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

b) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 55.545.456 € und ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von 161.677.548 €. Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben „eins zu eins“ um. Daher wird kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015).

c) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung:

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 440.832 €.

d) Informationspflichten werden weder geschaffen, noch gestrichen oder geändert.

2. Vorgaben und Prozesse

Das Änderungsgesetz enthält lediglich eine Vorgabe, nämlich die Streichung der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG. Die zusätzliche Streichung der Prüfpflicht der Bundesregierung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Die Pflicht zur Überprüfung der Heizwertklausel wurde bereits erfüllt und betraf überdies auch nur das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Die nachfolgenden Ausführungen und die Ermittlung der Erfüllungskosten beruhen im Wesentlichen auf einem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben mit dem Titel „Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG“ (Forschungskennzahl 3715 34 333 0). Teil 5 der genannten Studie beschäftigt sich mit den ökonomischen Auswirkungen eines Wegfalls der

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

Heizwertklausel. Unter Anwendung der Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung wurde der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermittelt. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden auch die einschlägigen Wirtschaftsverbände und die sonstigen Betroffenen um Stellungnahme gebeten. Die erhaltenen Daten wurden vom Forschungsnehmer ausgewertet und mit anderen statistischen Daten abgeglichen.

3. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürgern, da sie nicht Adressaten der Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG sind.

4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht folgender Erfüllungsaufwand:

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Adressat	Pflicht	Abfallfraktion	Kosten in €
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Altreifen	11.016
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Sperrmüll	0
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	31.334.440
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Altreifen	1.600.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Sperrmüll	1.600.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	10.000.000
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	Altreifen	6.000.000
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	Sperrmüll	0
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	5.000.000
			55.545.456

Einmaliger Umstellungsaufwand:

Adressat	Pflicht	Abfallfraktion	Kosten in €
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Altreifen	22.032
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Sperrmüll	82.620
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	156.672.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Altreifen	146.880
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Sperrmüll	14.688
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	3.133.440
Entsorger	Abschluss neuer Verträge	Altreifen	39.168

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

Entsorger	Abschluss neuer Verträge	Sperrmüll	0
Entsorger	Abschluss neuer Verträge	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	1.566.720
			161.677.548

a) Vorbemerkung zu den betroffenen Abfallströmen

Nach der oben genannten Studie hat der Wegfall der Heizwertklausel Auswirkung auf folgende Abfallströme: gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle, Klärschlämme, Kunststoffabfälle, Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie. Wegen einer Vielzahl von Spezialregelungen sind allerdings nicht alle Ströme bei der Betrachtung der Auswirkungen einer Streichung der Heizwertregelung von Relevanz.

Hinsichtlich der gewerblichen Siedlungsabfälle und der nicht mineralischen Bau- und Abbruchabfälle strebt die Bundesregierung eine Neufassung der geltenden Gewerbeabfallverordnung an (derzeit Referentenentwurf, Verabschiedung voraussichtlich Ende 2016), die die Bewirtschaftung unter anderem dieser Abfallströme detailliert regelt. Die neue Gewerbeabfallverordnung ist als spezielle „Vorrangregelung“ im Sinne des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG zu qualifizieren, so dass die Heizwertregelung mit Inkrafttreten der neuen Verordnung ohnehin nicht mehr anzuwenden ist. Gleiches gilt für Klärschlämme. Diese werden durch die Novelle der Klärschlammverordnung (derzeit Referentenentwurf, Verabschiedung voraussichtlich Ende 2016) einer speziellen Regelung zugeführt werden, die die Anwendung der Heizwertregelung ausschließt. Schließlich werden Kunststoffabfälle künftig durch das geplante Wertstoffgesetz (derzeit Arbeitsentwurf) geregelt. Dieses soll neben Verpackungen aus Kunststoff auch stoffgleiche Nichtverpackungen in den Anwendungsbereich einbeziehen. Wie die heutige Verpackungsverordnung gehen auch die geplanten gesetzlichen Regelungen als „lex specialis“ der Heizwertregelung vor. Die Erfüllungskosten der einschlägigen Verordnungen und des Gesetzes werden im Rahmen des jeweiligen Regelungsentwurfs ausgewiesen. Insofern sind im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens allein Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie für die Berechnung der Erfüllungskosten relevant. Die nachfolgenden Ausführungen differenzieren daher nach diesen drei Abfallströmen.

b) Kostenermittlung

aa) abfallerzeugende Wirtschaft

Primär sind die Abfallerzeuger und -besitzer als Verpflichtete nach den §§ 6 bis 8 KrWG von einem Wegfall der Heizwertklausel betroffen. Ihre Pflichtensituation richtet sich künftig ausschließlich nach § 8 Absatz 1 KrWG und nicht mehr nach § 8 Absatz 3 KrWG.

aaa) Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption

Zunächst entsteht bei den Erzeugern und Besitzern – unabhängig davon, welche Verwertungsoption gewählt wird – ein gewisser Ermittlungsaufwand, da an die Stelle der Vermutungsregelung des § 8 Absatz 3 KrWG die komplexere Abwägungsentscheidung des § 8 Absatz 1 KrWG tritt. Hiernach hat diejenige Verwertungsmaßnahme 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 KrWG festgelegten Kriterien am besten gewährleistet (beste Umweltoption). Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers. Bei der Ausgestaltung der jeweiligen Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben (Hochwertigkeitsgebot). Schließlich gelten die Einschränkungen des § 7 Absatz 4 KrWG (technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit).

Der Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption unterteilt sich in einen einmaligen Umstellungsaufwand für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits erzeugte Abfälle und einen jährlichen Erfüllungsaufwand für neu anfallende Abfälle.

(1) einmaliger Umstellungsaufwand

(a) bei Altreifen

Der konkrete Kreis von Erzeugern und Besitzern von Altreifen, die bei einer Gesetzesänderung grundsätzlich die Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG zu erfüllen haben, ist schwer abzuschätzen. Grundsätzlich gibt es in diesem Bereich eine sehr disparate Struktur einschließlich einiger kleinerer und mittlerer Unternehmen, die sich aber vielfach Entsorgungsbetrieben mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen bedienen und selbst keine Entscheidung über den weiteren Entsorgungsweg treffen. An welcher Stelle eine „kritische Größe“ der Altreifenmenge pro Betrieb erreicht ist, bei der tatsächlich strategische Entscheidungen über die verschiedenen Entsorgungswege getroffen werden, ist nur im Einzelfall zu beurteilen. Die Anzahl der unter dieser Prämisse betroffenen Erzeuger und Besitzer wird auf etwa 1.000 geschätzt.

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

Da allerdings bei der Erfüllung der Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG auch Erfahrungswerte und frühere Stoffstromanalysen genutzt werden können und sich Altreifen zudem für eine typisierende Betrachtung eignen, die auch zentral (etwa von Verbänden) koordiniert werden kann, ist für die Umstellung insgesamt von einer eher geringen einmaligen Fallzahl von etwa 20 auszugehen. Der Zeitaufwand für eine Prüfung des § 8 Absatz 1 KrWG wird auf 24 Stunden geschätzt. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
20	24	45,90				22.032

(b) bei Sperrmüll

Bei der Entsorgung von Sperrmüll sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betroffen. Ausgehend davon, dass es in Deutschland 400 öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gibt und die Abfallentsorgung in einzelnen Bundesländern und einzelnen Kommunen unterschiedlich organisiert ist, sind pauschale Aussagen über die Anzahl der Adressaten an dieser Stelle schwer zu treffen. So zeigt etwa ein Blick in die aktuellen Abfallwirtschaftspläne der Bundesländer, dass sich die Sammlung von Sperrmüll stark unterscheidet. Eine Quantifizierung der über einzelne Sammelsysteme erfassten Sperrmüllmengen erfolgt nicht. Zusammengefasst kann lediglich gesagt werden, dass in einigen Bundesländern die überwiegende Sperrmüllmenge über Wertstoffhöfe erfasst wird, während in anderen Bundesländern verstärkt Straßensammlungen durchgeführt werden. Darüber hinaus werden die genannten Hol- und Bringsysteme meist kombiniert. Die Anzahl der hier grundsätzlich betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die bei einer Gesetzesänderung die Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG zu erfüllen hätten, wird vor diesem Hintergrund auf 75 geschätzt. Die übrigen betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dürften im Hinblick auf die Getrennsammlung der im Sperrmüll enthaltenen werthaltigen Fraktionen bereits hinreichend präzise Entsorgungsstrukturen geschaffen haben, so dass die Heizwertregelung nicht zur Anwendung kommt.

Der Zeitaufwand für eine Entscheidung im Rahmen von § 8 Absatz 1 KrWG wird auf 24 Stunden geschätzt. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitauf-	Lohnsatz in	Personal-	Sachkosten	Sachkosten	Umstellungsauf-
----------	----------	-------------	-----------	------------	------------	-----------------

(Stand: 3. Mai 2016)

	wand pro Fall in Std.	Euro/Std.	kosten jährlich in Euro	pro Fall in Euro	jährlich in Euro	wand (einmalig) in Euro
75	24	45,90				82.620

(c) bei gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie

Der hauptsächlich betroffene Verband der chemischen Industrie (VCI) schätzt, dass es rund 2000 Unternehmen im Bereich der chemischen Industrie gibt, die mit gefährlichen Abfällen umgehen. Im Unterschied zu Altreifen und Sperrmüll besteht aber der Stoffstrom der gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie aus einer Vielzahl von Abfällen unterschiedlichster Zusammensetzung. So entstehen in einem einzelnen Unternehmen der chemischen Industrie in der Regel eine ganze Reihe von gefährlichen Abfällen wie Schlämme, Lösemittel, Wachflüssigkeiten oder Mutterlaugen. Eine Berechnung anhand der Unternehmenszahl wie bei Altreifen und Sperrmüll ist daher nicht sachgerecht. Vielmehr ist von der Zahl der unterschiedlichen gefährlichen Abfälle auszugehen. Diese Zahl wird auf der Grundlage der Angaben des VCI auf rund 75.000 geschätzt, wovon etwa 32.000 bislang energetisch verwertet werden und damit von einem Wegfall der Heizwertklausel betroffen wären.

Dabei ist zu erwarten, dass es im Vergleich zu Altreifen und Sperrmüll auch zu einem höheren zeitlichen Aufwand bei der Pflichterfüllung nach § 8 Absatz 1 KrWG kommen wird, zum einen wegen der bereits genannten Heterogenität der Stoffe und fehlender Erfahrungswerte, zum anderen aufgrund der Einordnung als gefährliche Abfälle, die in sehr viel stärkerem Umfang Gegenstand interner Kontrolle sind. Bei der Prüfung des § 8 Absatz 1 KrWG ist von etwa 10 Personentagen (also 80 Stunden) bei einem Lohnsatz von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich des verarbeitenden Gewerbes) auszugehen.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand einmalig in Euro
32.000	80	61,20				156.672.000

(2) jährlicher Erfüllungsaufwand

(a) bei Altreifen

Es wird von einer periodischen Fallzahl von 10 ausgegangen. Die Einschätzung beruht zum einen auf der Tatsache, dass es nur eine geringe Zahl von Erzeugern und Besitzern gibt, die tatsächlich strategische Entscheidungen hinsichtlich der Entsorgung treffen und zum anderen darauf, dass der Abfallstrom der Altreifen sich nur bedingt verändern wird bzw. kann und daher neue Entscheidungen im Rahmen der Abfallhierarchie höchst selten sein werden. Im Übrigen gelten die in (1) (a) gemachten Ausführungen entsprechend.

(Stand: 3. Mai 2016)

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
10	24	45,90				11.016

(b) bei Sperrmüll

Angesichts der Heterogenität von Sperrmüll können bereits heute strategische Entscheidungen über den weiteren Verbleib von angefallenem Sperrmüll (also etwa bei einem hohen Metallanteil, dass das Gemisch vorsortiert werden muss) nur im Einzelfall getroffen werden (siehe dazu (1) (b)). Der Heizwert ist dabei eine Komponente im Rahmen der Überlegungen. Bei der Erfüllung der Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG können Erfahrungswerte und frühere Betrachtungen genutzt werden. Es ist anzunehmen, dass durch einen Wegfall der Heizwertregelung (bis auf ganz wenige, nicht evaluierbarer Einzelfälle) nicht der ganze Entscheidungsprozess umgestellt werden muss, sondern vielmehr nur die anzuwendenden Kriterien geändert bzw. präzisiert werden müssen. Insofern fällt durch den Wegfall der Heizwertregelung kein feststellbarer Umstellungsaufwand an.

(c) bei gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie

Es wird in Übereinstimmung mit den Angaben des VCI von einer periodischen Fallzahl von 6400 (ca. 20 % des oben angegebenen Gesamtwertes von 32.000) ausgegangen. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass wegen der sehr heterogenen Zusammensetzung auch ständig neue Abfälle mit andersartigen Zusammensetzungen entstehen. Im Übrigen gelten die in (1) (c) gemachten Ausführungen entsprechend.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
6400	80	61,20				31.334.400

bbb) Kosten für modifizierte Entsorgung

Des Weiteren können den Erzeugern und Besitzern Kosten dadurch entstehen, dass bislang genutzte Verwertungswege (energetische Verwertung) verlassen werden müssen und andere Verwertungswege (stoffliche Verwertung) beschritten werden müssen. Dies gilt jedoch nur für die Fälle, in denen derzeit eine energetische Verwertung durchgeführt wird und in denen nach der Gesetzesänderung auf Grundlage des § 8 Absatz 1 KrWG eine klare rechtliche Zuweisung zur stofflichen Verwertung besteht. Um die Kosten für die modifizierte Entsorgung abschätzen zu können, ist daher in einem ersten Schritt zu klären, von welchem Anteil einer Verschiebung realistischer Weise ausgegangen werden muss. Hierzu wird jeweils der Anteil

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

an der Gesamtmenge der Abfälle abgeschätzt, für die eine der drei möglichen folgenden Gründe vorliegt:

- auch bei Anwendung der Prüfung nach § 8 Absatz 1 KrWG ist davon auszugehen, dass die energetische Verwertung vorrangig oder zumindest gleichrangig zur stofflichen Verwertung ist,
- die Erfüllung der Pflicht ist technisch nicht möglich oder
- die Erfüllung der Pflicht ist wirtschaftlich unzumutbar.

Abfallstrom	Gesamtmenge (gerundet)	Energetische Verwertung nach Betrachtung weiterhin nicht nachrangig	Stoffliche Verwertung technisch unmöglich	Stoffliche Verwertung wirtschaftlich unzumutbar	Verbleibender Anteil für echte rechtliche Zuweisung zu stofflicher Verwertung
Altreifen	100 % = 200.000 t	25 %	25 %	10 %	40 % = 80.000 t
Sperrmüll	100 % = 800.000 t	70 %	10 %	10 %	10 % = 80.000 t
Gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	100 % = 500.000 t	60 %	10 %	10 %	20 % = 100.000 t

Die Kosten für die Entsorgung bestehen aus Personalkosten für eine erforderliche neue Auftragsvergabe (einmaliger Umstellungsaufwand) und aus Sachkosten, wenn die Kosten der stofflichen Verwertung die der energetischen Verwertung übersteigen (jährliche Erfüllungskosten).

(1) einmaliger Umstellungsaufwand

(a) bei Altreifen

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 80.000 t Altreifen liegt (40 % des Ausgangswertes von 200.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 400 geschätzt (40 % des Ausgangswertes von 1.000 betroffenen Erzeugern und Besitzern). Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
400	8	45,90				146.880

(Stand: 3. Mai 2016)

(b) bei Sperrmüll

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 80.000 t Sperrmüll liegt (10 % des Ausgangswertes von 800.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 40 geschätzt (10 % des Ausgangswertes von 400 öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern). Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
40	8	45,90				14.688

(c) bei Abfällen aus der chemischen Industrie

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 100.000 t gefährlicher Abfälle aus der chemischen Industrie liegt (20 % des Ausgangswertes von 500.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 6400 geschätzt (20 % des Ausgangswertes von 32.000 betroffenen Abfällen). Auch hier wird wegen der Heterogenität des Stoffstroms der gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie nicht mit der Unternehmenszahl sondern der Zahl der unterschiedlichen Abfälle gerechnet. Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
6.400	8	61,20				3.133.440

(2) jährlicher Erfüllungsaufwand

(a) bei Altreifen

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung vor allem in Zementwerken und der Zuführung zum Recycling von Altreifen liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 20 €/t. Bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 1,6 Mio. € pro Jahr.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

					1.600.000	1.600.000
--	--	--	--	--	-----------	------------------

(b) bei Sperrmüll

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung und der Zuführung zum Recycling von Sperrmüll liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 20 €/t. Bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 1,6 Mio. € pro Jahr.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					1.600.000	1.600.000

(c) bei Abfällen aus der chemischen Industrie

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung und der Zuführung zum Recycling von Abfällen aus der chemischen Industrie liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 100 €/t. Bei einer relevanten Menge von 100.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 10 Mio. €.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					10.000.000	10.000.000

bb) Entsorgungswirtschaft

Betroffen ist aber auch die Entsorgungswirtschaft, weil sich durch den Wegfall der Heizwertregelung und die Anwendung der allgemeinen Hierarchievorgaben nach § 8 Absatz 1 KrWG eine – wenn auch gemessen am Gesamtabfallaufkommen nur geringfügige – Verschiebung der Stromströme in andere Verwertungswege ergeben kann (s.o.). Dies kann dazu führen, dass bislang der energetischen Verwertung zugewiesene Abfälle der entsprechenden Entsorgungswirtschaft als Inputmaterial nicht mehr zur Verfügung stehen und durch den Import von Abfällen oder durch andere – eventuell teurere – Einsatzmaterialien ersetzt werden müssen. Andererseits sind diese Abfälle nach der Gesetzesänderung dem Recycling zuzuführen und stehen der entsprechenden Wirtschaft zur weiteren Behandlung zur Verfügung. Daraus können sich auch positive Effekte ergeben, die aber nicht weiter berechnet werden können.

Die Kosten unterteilen sich in Kosten, die dadurch entstehen, dass die Beschaffung neuer Inputmaterialien organisiert werden muss, also gegebenenfalls neue Verträge abgeschlossen werden müssen (Personalkosten als einmaliger Umstellungsaufwand) und in Mehrkos-

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

ten, die sich aus dem Vergleich zu den Kosten der bisherigen Inputmaterialien ergeben (Sachkosten als jährlicher Erfüllungsaufwand).

aaa) einmaliger Umstellungsaufwand

(a) bei Altreifen

Die bislang vor allem in der Zementindustrie als Brennstoff verwendeten Altreifen müssen durch andere Brennstoffe (zum Beispiel Stein- oder Braunkohle) in der hauptsächlich betroffenen Zementindustrie substituiert werden. Den Aufwand für Einkauf bzw. Importakquise wird unter Zugrundelegung eines Lohnsatzes von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich „verarbeitendes Gewerbe“) auf acht Stunden geschätzt. Die Fallzahl bei der Umstellung wird von den einschlägigen Wirtschaftsbeteiligten auf 80 geschätzt.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
80	8	61,20				39.168

(b) bei Sperrmüll

Der Aufwand (Einkauf bzw. Akquise), der den Betreibern vor allem von Müllverbrennungsanlagen durch den Wegfall von Sperrmüll in den abgeschätzten geringen Mengen entsteht, ist angesichts der volatilen Marktlage und konkret der aktuellen Auslastungssituation vernachlässigbar.

(c) bei gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie

Die bislang im Rahmen der Mitverbrennung in Industrieanlagen verwendeten gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie müssen zumindest teilweise durch andere Brennstoffe substituiert werden. Der Aufwand für Einkauf bzw. Importakquise wird unter Zugrundelegung eines Lohnsatzes von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes) auf acht Stunden, geschätzt. Die Fallzahl bei der Umstellung wird von den einschlägigen Wirtschaftsbeteiligten auf 3.200 geschätzt.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
3.200	8	61,20				1.566.720

bbb) jährlicher Erfüllungsaufwand

(a) bei Altreifen

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

Die Differenz der Höhe der Kosten beim Einkauf anderer Energieträger als Altreifen durch die hauptsächlich betroffene Zementindustrie wird im Mittel auf etwa 75 €/t geschätzt. Dies entspricht bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) periodischen Sachkosten in Höhe von 6 Mio. €.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					6.000.000	6.000.000

(b) bei Sperrmüll

Im Gegensatz zu Altreifen wird Sperrmüll zum ganz überwiegenden Teil in Müllverbrennungsanlagen energetisch verwertet. Die Kosten, die den Betreibern von Müllverbrennungsanlagen durch den Wegfall von 80.000 t Sperrmüll und ggf. die Beschaffung von Ersatzmaterialien im Jahr entstehen, sind angesichts der hier abgeschätzten relevanten Menge im Verhältnis zu den Gesamtkapazitäten und konkret der aktuellen Auslastungssituation bei Müllverbrennungsanlagen vernachlässigbar.

(c) bei gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie

Die Differenz der Höhe der Kosten beim Einkauf anderer Energieträger als gefährlicher Abfälle aus der chemischen Industrie wird im Mittel auf etwa 100 €/t geschätzt. Nach Schätzung der einschlägigen Wirtschaft müssten für etwa die Hälfte der relevanten Abfälle, also 50.000 t, entsprechende andere Brennstoffe beschafft werden.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					5.000.000	5.000.000

c) Informationspflichten

Durch die Streichung des § 8 Absatz 3 KrWG werden keine Informationspflichten berührt.

5. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Es entsteht der Verwaltung folgender Erfüllungsaufwand:

a) Aufwand durch Vollzug der Abfallhierarchie durch abfallrechtliche Maßnahmen

Die Behörden sind verpflichtet, die Einhaltung der Verwertungsgrundpflicht und die Auswahl der zulässigen Verwertungsstufe zu kontrollieren. Die Durchsetzung der Abfallhierarchie erfolgt beispielsweise durch Anordnung nach § 62 KrWG, durch Maßnahme der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG oder durch Anordnung von Nachweis- und Registerführung im Einzelfall nach § 51 Abs. 1 KrWG. Die Länder gehen nicht davon aus, dass sich durch

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(Stand: 3. Mai 2016)

den Wegfall der Heizwertregelung nach § 8 Absatz 3 KrWG messbare Auswirkungen beim abfallrechtlichen Vollzug in Bezug auf die drei in Rede stehenden Stoffströme Altreifen, Sperrmüll oder gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie ergeben.

b) Aufwand durch den Vollzug der Abfallhierarchie durch immissionsschutzrechtliche Maßnahmen

Neben den abfallrechtlichen Maßnahmen kommen auch immissionsschutzrechtliche Maßnahmen in Betracht. Dies sind Maßnahmen gegenüber den Betreibern von genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Durchsetzung der Pflicht des § 5 Absatz 1 Nummer 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Hiernach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden. Die Verwertung und Beseitigung von Abfällen erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und damit auch und gerade nach den Hierarchievorgaben.

Nach Einschätzung der für den Vollzug zuständigen Länder kann eine Änderung im Rahmen des § 8 KrWG Auswirkungen in Bezug auf die gefährlichen Abfälle mit sich bringen. Als Rechtsgrundlagen gegenüber dem Betreiber von Anlagen zur Behandlung von gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie kommen sowohl die Überwachung nach § 52 Absatz 1 BImSchG als auch der Erlass von Nebenbestimmungen zur Genehmigung nach § 12 BImSchG oder nachträgliche Anordnungen nach § 17 Absatz 1 BImSchG in Betracht. Mit Blick auf den jährlichen Erfüllungsaufwand gehen die Länder von 320 Fällen mit einem Zeitaufwand von im Mittel 24 Stunden pro Fall aus. Als Lohnkosten werden die durchschnittlichen Lohnkosten für einen höher qualifizierten Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 57,40 Euro zu Grunde gelegt. Es ist damit ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 440.832 € zu erwarten.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
320	24	57,40				440.832

IX. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

X. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Rechtslage nach den europarechtlichen Vorgaben im nationalen Recht nachvollzogen.

XI. Gleichstellung von Frauen und Männern

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Verordnung wurden gemäß § 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes und den hierzu erstellten Arbeitshilfen geprüft. Soweit Menschen von den Regelungen der Verordnung betroffen sind, wirken sich die Regelungen auf Frauen und Männer in gleicher Weise aus. Die Relevanzprüfung in Bezug auf die Gleichstellungsfragen fällt somit negativ aus.

XII. Demographie-Check

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

XIII. Zeitliche Geltung; Befristung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht. Die mit dem Gesetz aufgehobene Heizwertregelung hat ihrerseits bereits eine Übergangs- bzw. Auffangfunktion. Eine befristete Geltung des aufhebenden Gesetzes würde daher im Widerspruch zu dem erklärten Ziel der Gesetzesänderung stehen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 8 Absatz 3 KrWG)

1. Die Regelung nimmt zunächst eine Streichung der in Satz 1 festgelegten Heizwertklausel vor. Nach dieser Regelung ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – im Sinne einer widerleglichen Vermutung anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt. Mit der Streichung der Heizwertklausel finden die Vorgaben der Abfallhierarchie des Artikel 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KrWG i.V.m § 8 Absatz 1 KrWG im Rahmen der Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und Besitzer nun unmittelbar, d.h. ohne Anwendung der den Gleichrang zwischen stofflicher und energetischen Verwertung begründenden Vermutungsregelung, Anwendung.

Die damit eintretende Rechtslage stellt sich wie folgt dar: Im Rahmen der Verwertungspflicht steht die Option der stofflichen Verwertung („Vorbereitung zur Wiederverwendung“ und „Recycling“, siehe § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KrWG) gegenüber der Option der „sonstigen Verwertung, insbesondere energetischen Verwertung“ (siehe § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KrWG) – nach wie vor – in einem prinzipiellen Vorrangverhältnis. Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 KrWG hat im konkreten Einzelfall diejenige Verwertungsmaßnahme 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 KrWG festgelegten Kriterien (Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip, Lebenszyklusbetrachtung) am besten gewährleistet.

Soweit sich die stofflichen und energetischen Verwertungsmaßnahmen unter Anwendung der o.g. Kriterien im konkreten Einzelfall als gleichrangig darstellen, besteht nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG ein Wahlrecht des Abfallerzeugers oder Besitzers. Wurde nach bisheriger Rechtslage der Gleichrang der stofflichen und energetischen Verwertungsmaßnahmen bei Erfüllung der Heizwertklausel (widerleglich) vermutet, muss der ökologische Gleichrang nunmehr durch den Abfallerzeuger oder Besitzer dargelegt und ggf. nachgewiesen werden. Die Einhaltung der Hierarchie genießt somit einen grundsätzlichen Vorrang, der ggf. im Einzelfall vom Pflichtigen auf Grundlage der Kriterien § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 KrWG zu widerlegen ist. Wie nach bisheriger Rechtslage ist die grundsätzlich vorrangige Pflicht zur stofflichen Verwertung nur zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (vgl. § 8 Absatz 1 Satz 4 i.V.m. § 7 Absatz 4 KrWG).

Die Gesetzesänderung hat jedoch nur begrenzte Auswirkungen. Von der Aufhebung der Heizwertklausel sind zunächst nur Abfälle betroffen, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Die Heizwertklausel greift nach § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG, *„wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11 000 kJ/kg beträgt“*. Erfasst ist daher zunächst nur der Abfall, wie er sich im Zeitpunkt seiner Entstehung darstellt, d.h. der „Primärabfall“, nicht aber ein für einen bestimmten Zweck aufbereiteter, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“. Die durch nachgeschaltete Behandlung entstandenen Abfälle unterfallen daher von vornherein nicht der Klausel, sie unterliegen sowohl nach gegenwärtiger wie auch nach künftiger Rechtslage unmittelbar den Vorgaben der Abfallhierarchie (§ 8 Absatz 1 KrWG). Gleiches gilt für Abfälle, deren Heizwert erst durch eine „Vermischung“ mit anderen Abfällen oder Stoffen erzielt worden ist.

Darüber hinaus greift die Heizwertklausel nach § 8 Absatz 3 KrWG nur ein, *„soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung nach*

Absatz 2 festgelegt worden ist“. Die Anwendung der Heizwertklausel ist damit für die Abfälle ausgeschlossen, deren Verwertungsoptionen bereits durch Verordnungen auf der Grundlage des § 8 Absatz 2 KrWG geregelt sind. Hierunter fällt etwa die künftige Klärschlammverordnung wie auch die Gewerbeabfallverordnung. Nach Sinn und Zweck der Vorrangregelung werden vom Anwendungsausschluss jedoch auch Regelungen in Verordnungen erfasst, die vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auf Grundlage der Vorgängernorm des § 6 Absatz 2 des damaligen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) erlassen worden sind, wie etwa die geltende Verpackungsverordnung oder die Altholzverordnung, die – wenn auch auf anderer Rechtsgrundlage – spezifische Aussagen zum Rangverhältnis der Verwertungsoptionen trifft.

Schließlich wird die Heizwertklausel auch durch Rechtsnormen überlagert, die sich als spezialgesetzliche (Gesetz oder Rechtsverordnung) und vorrangige Ausformung der allgemeinen Abfallhierarchie nach § 6 KrWG darstellen. Dies gilt etwa für Verpflichtungen zur Getrennthaltung bzw. zur Trennung von Abfällen, durch die der Normgeber die Generierung einer hochwertig recycelbaren Abfallfraktion fördert und so die Grundlage für ein hochwertiges und wirtschaftlich sich weitgehend selbst tragendes Recycling schafft. Gleiches gilt für rechtliche Verpflichtungen zur Durchführung bestimmter recyclingorientierter Behandlungsschritte und für verbindliche Recyclingquoten, wie etwa bei der Altfahrzeugverordnung.

Die Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung sind durch ein vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben („Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“) detailliert untersucht worden. Dabei wurden zunächst 19 Abfallströme identifiziert, die grundsätzlich Gegenstand der energetischen Verwertung sein können (Haushaltsabfall, Bioabfall, Klärschlamm, Altholz, Kunststoff, Altreifen, Gewerbeabfall, Sperrmüll, Papier, Verpackungen, Batterien, Elektroaltgeräte, Altfahrzeuge, Altöl, Bau- und Abbruchabfälle, Metalle, Altglas, Alttextilien sowie gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie). Nach den Erkenntnissen des Gutachtens wird die Aufhebung der Heizwertklausel für 13 der insgesamt 19 untersuchten Abfallströme aus rechtlichen (vorrangige Spezialregelung) oder tatsächlichen Gründen (mangelnder Heizwert, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die eine energetische Verwertung faktisch ausschließen, wie etwa bei Altpapier) keine Auswirkungen haben. Bei den übrigen sechs Strömen (Gewerbeabfälle, Sperrmüll, Klärschlämme, Altreifen, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie) werden zwar Auswirkungen erwartet, die in einigen Fällen allerdings zu einer von der Abfallhierarchie

grundsätzlich intendierten verstärkten Lenkung der Abfallströme in Richtung der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recycling führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits im Rechtssetzungsverfahren befindliche Spezialregelungen (Referentenentwürfe der Klärschlammverordnung und der Novellierung der Gewerbeabfallverordnung) die Abfallhierarchie eigenständig konkretisieren werden und die Auswirkungen auf die Fraktion Sperrmüll nur marginal sind. Soweit für bestimmte Abfallströme (Altreifen, gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie) noch keine Spezialregelungen bestehen, erscheint die Hierarchie auch nach den vorliegenden Erfahrungen des Vollzugs und der Betroffenen aufgrund der inzwischen gewonnen Erfahrungen im Umgang mit den allgemeinen Hierarchievorgaben des § 8 Absatz 1 KrWG auch ohne Heizwertklausel umsetzbar.

2. Die Streichung der in § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vorgesehenen Prüfungspflicht der Bundesregierung ist Folgeänderung der Streichung der Heizwertklausel.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt gemäß Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes.