

Studie

zur Umsetzung der Pflicht
der Getrenntsammlung von Bioabfällen
nach § 11 KrWG



Inhalt, Reichweite und Verbindlichkeit
der neuen Vorschrift



Verfasser:

Dirk Henssen

gab Designer und Ingenieure GmbH
Heinrichsallee 41, 52062 Aachen, www.gab-online.de

Herausgeber:

Bundesgütegemeinschaft Kompost e. V.
Von-der-Wettern Straße 25, 51149 Köln-Gremberghoven, www.kompost.de
Fon 02203 358370, Fax 02203 3583712, info@kompost.de

VHE - Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e. V.
Kirberichshofer Weg 6, 52066 Aachen, www.vhe.de
Fon 0241 9977119, Fax 0241 9977583, kontakt@vhe.de

Bildnachweis: fotolia.com - PDU (Titelbild)

September 2012

1. EINFÜHRUNG, ÜBERSICHT	5
2. ZUSAMMENFASSUNG, FOLGERUNGEN	6
3. KOMMENTIERUNG § 11 ABS. 1 KRWG	7
3.1. Wortlaut, Grundsatz	7
3.2. Überlassungspflichtige Bioabfälle	8
3.3. Verwertungsgrundpflicht	11
3.4. Notwendigkeit einer getrennten Sammlung	18
3.5. Getrennte Sammlung	19
3.5.1. Begriffsbestimmungen im KrWG	19
3.5.2. Begriff des Sammelns und Einsammelns	20
3.5.3. Folgerungen für die getrennte Sammlung der Bioabfälle	21
4. KOMMENTIERUNG § 11 ABS. 2 UND 4 KRWG	23
4.1. Wortlaut	23
4.2. Verordnungsermächtigung Bund (Abs. 2)	23
4.3. Landesrechtliche Befugnisse (Abs. 4)	24
5. LANDESRECHTLICHE REGELUNGEN	27
6. REGULUNGSBEDARF DER ÖRE	28
7. ANTWORTEN AUF HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN (FAQ)	29
7.1. Kann die Abfallvermeidung die getrennte Erfassung der Bioabfälle ersetzen?	29
7.2. Kann eine gewerbliche Sammlung die Pflicht gem. § 11 Abs. 1 KrWG erfüllen?	29
7.3. Muss die getrennte Erfassung der Bioabfälle flächendeckend erfolgen?	30
7.3.1. Grundsatz	30
7.3.2. Ländliche Bereiche	30
7.3.3. Großstädtische Bereiche	31

7.4. Biotonne	31
7.4.1. Muss eine Biotonne eingeführt werden?	31
7.4.2. Reicht die Einführung einer Biotonne zur Erfüllung der Trennpflicht aus?	32
7.5. Wie kann die getrennte Erfassung des Bioabfalls kontrolliert werden?	32
7.6. Welche Mengenvorgaben sind sinnvoll für eine getrennte Bioabfallsammlung?	34
7.7. Tritt durch die getrennte Bioabfallsammlung eine Entfrachtung des Hausmülls ein?	36
7.8. Müssen Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen nicht getrennt erfasst werden?	36
7.9. Können durch die getrennte Bioabfallsammlung Mehrkosten auftreten?	37
8. QUELLENVERZEICHNIS	39

1. Einführung, Übersicht

Ressourcenschutz und Klimaschutz werden immer mehr ein wesentliches Element zukünftigen Wirtschaftens. Das Ressourceneffizienz-Programm der Bundesregierung sieht unter anderem eine deutliche Verbesserung des Recyclings und eine Gesamtsteigerung der verwerteten Abfallmenge vor [DS 17/8575 II Nr. 4]¹.

Bereits die EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) 2008 formuliert das Ziel einer „europäischen Recyclinggesellschaft“ [AbfRRL Grund (41)] und stärkt das Recycling durch die neue erweiterte Abfallhierarchie [AbfRRL Artikel 4]. Den Bioabfällen kommt hierbei schon auf Grund der großen anfallenden Menge eine besondere Bedeutung zu. Die AbfRRL fordert von den Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Förderung der getrennten Sammlung von Bioabfällen zum Zwecke der Kompostierung und Vergärung [AbfRRL Artikel 22].

Das am 01.06.2012 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) setzt u. a. die Regelungen der AbfRRL in deutsches Recht um. Für Bioabfälle enthält § 11 Abs. 1 KrWG eine neue Regelung zur getrennten Sammlung spätestens zum 1. Januar 2015.

Mit dem vorliegenden Gutachten haben die Bundesgütegemeinschaft Kompost e. V. (BGK) und der Verband der Humus- und Erdenwirtschaft - VHE e. V. den Inhalt, die Reichweite und die Verbindlichkeit der Vorschrift des § 11 KrWG untersuchen lassen.

Die Bestimmungen des § 11 Abs. 1 zur getrennten Sammlung werden in Kapitel 3 systematisch analysiert und kommentiert. Jeweils zu Beginn eines Kapitels wird der Wortlaut des § 11 Abs. 1 KrWG wiederholt und die Passage hervorgehoben, die Gegenstand der darauf folgenden Erläuterung ist. Zur leichteren Bezugnahme werden inhaltlich zusammengehörende Ausführungen mit einer Randnummer (RN) versehen.

Kapitel 4 behandelt die Verordnungsermächtigung des Bundes (§ 11 Abs. 2) als auch die landesrechtlichen Befugnisse (Abs. 4).

In Kapitel 5 werden die möglichen landesrechtlichen Regelungen betrachtet.

Kapitel 6 enthält Regelungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Häufig gestellte Fragen der Diskussion um die Umsetzung der Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen werden in Kapitel 7 aufgegriffen.

Die getrennte Sammlung von Bioabfällen wird bislang in Deutschland sehr unterschiedlich praktiziert. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verweisen auf ihre Organisationshoheit. Die Organisation der Abfallwirtschaft durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger muss jedoch den abfallrechtlichen Vorgaben entsprechen. Dieses Spannungsfeld führt zu mannigfaltigen Diskussionen.

Die Diskussionen werden teilweise sehr engagiert geführt, vielleicht weil es nicht um theoretisch akademische Fragestellungen, sondern um die praktische Umsetzung mit direkten Konsequenzen für jeden Bürger und jede Bürgerin als Abfallerzeuger geht.

¹ Die Angaben in eckigen Klammern verweisen auf das Quellenverzeichnis (Kapitel 8).

2. Zusammenfassung, Folgerungen

Wesentliche Folgerungen aus der Analyse des § 11 Abs. 1 KrWG sind nachstehend mit Verweis auf die jeweilige Randnummer (RN) thesenartig zusammengefasst:

- Bioabfälle sind zu verwerten. Nur in atypischen Ausnahmefällen können Bioabfälle beseitigt werden, wenn eine ordnungsgemäße Verwertung nicht möglich sein sollte (RN 8).
- Das Recycling von Bioabfällen setzt eine stoffliche Verwertung voraus, z. B. als organisches Düngemittel oder Bodenverbesserungsmittel (RN 15).
- Das Recycling von Bioabfällen ist vorrangig gegenüber einer sonstigen Verwertung, insbesondere gegenüber einer thermischen Verwertung (RN 15).
- Das Recycling von Bioabfällen kann ökologisch sinnvollerweise mit einer energetischen Verwertung in Form einer Vergärung kombiniert werden (RN 15).
- Bioabfälle müssen zum Recycling getrennt erfasst werden (RN 16).
- Bioabfälle fallen im Gebiet eines jeden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers der Bundesrepublik Deutschland an (RN 4).
- Die Eigenkompostierung kann die getrennte Erfassung und Verwertung auch in ländlichen Gebieten nicht ersetzen (RN 4, RN 13).
- Die technische Machbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit sowohl des Recyclings (RN 10f) als auch der getrennten Sammlung (RN 11ff) sind in der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend gegeben.
- Küchenabfälle können nur mittels Biotonne getrennt erfasst werden (RN 22).
- Die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen ist in der Regel kostengünstiger als die Beseitigung (RN 11). Die Zumutbarkeit eventueller Mehrkosten belegt die Praxis vieler öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (RN 11-13).
- Adressaten der Pflicht zur Getrenntsammlung der Bioabfälle sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) (RN 3, RN 21).
- Das Gebot der Getrenntsammlung von Bioabfällen bedeutet im Umkehrschluss das Verbot, Bioabfälle in die Restmüllsammlung zu geben (RN 24).
- Die getrennt erfassbaren Bioabfallmengen hängen von der Siedlungsstruktur ab, die das Bioabfallpotenzial bestimmt. Optimierungsbedarf zeigt eine Bioabfallmenge unter 50 kg/(E a) in großstädtisch verdichtetem Raum und Bioabfallmengen unter 80 kg/(E a) in städtischem Raum sowie weniger 120 kg/E a in ländlichem Raum an (s. Kapitel 7.6).
- Die Terminvorgabe des § 11 KrWG für eine Getrenntsammlung spätestens zum 01.01.2015 gebietet unmittelbares Handeln durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die angekündigte Rechtsverordnung des Bundes nach § 11 Abs. 2 KrWG kann für eine fristgerechte Umsetzung nicht abgewartet werden. Mit dem Erlass dieser Rechtsverordnung können weitergehende Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen festgelegt werden.

3. Kommentierung § 11 Abs. 1 KrWG

3.1. Wortlaut, Grundsatz

„§ 11 Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme

(1) Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“

Mit § 11 KrWG wird „eine grundsätzliche Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle ab dem Jahr 2015“ eingeführt [DS 17/6052 Begründung, A. Allgemeiner Teil, II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs S. 59]. Die Reichweite dieses Grundsatzes wird im Folgenden näher betrachtet.

Auch wenn die Vorschrift des § 11 Abs. 1 KrWG nur einen Satz umfasst, sind zur Erläuterung verschiedene Fragestellungen zu behandeln, die in der nachfolgenden Übersicht zusammengestellt sind.

Kapitel	RN	Thema
3.2	1	Überlassungspflichtige Bioabfälle
	2	Was sind Bioabfälle?
	3	Überlassungspflicht (17 Abs. 1 KrWG)
	4	Fallen in jedem öRE überlassungspflichtige Bioabfälle an?
	5	Was ist mit nicht überlassungspflichtigen Bioabfällen?
3.3	6-7	Verwertungsgrundpflicht
	8	Verwertungspflicht (§ 7 Abs. 2, § 6 Abs. 2 KrWG)
	9	Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung (§ 7 Abs. 3 KrWG)
	10-14	Möglichkeit und Zumutbarkeit der Verwertung (§ 7 Abs. 4 KrWG)
	10	Technische Möglichkeit
	11-14	Wirtschaftliche Zumutbarkeit
	15	Auswahl des vorrangigen Verwertungsverfahrens (§ 8 Abs. 1 KrWG)
3.4	16	Notwendigkeit einer getrennten Sammlung
3.5	17	Getrennte Sammlung
	18	Begriffsbestimmungen im KrWG
	19-20	Inhalt des Sammelns und Einsammelns
	21-27	Folgerungen für die getrennte Sammlung der Bioabfälle

3.2. Überlassungspflichtige Bioabfälle

1. „Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind **Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen**, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“

Die Regelung des § 11 Abs. 1 KrWG gilt für „Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, ...“. Im Folgenden wird betrachtet, was Bioabfälle sind (RN 2) und welche Bioabfälle einer Überlassungspflicht unterliegen (RN 3ff).

2. **Bioabfälle** im Sinne des KrWG sind „biologisch abbaubare pflanzliche, tierische oder aus Pilzmaterialien bestehende
 1. Garten- und Parkabfälle,
 2. Landschaftspflegeabfälle,
 3. Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben sowie
 4. Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den in den Nummern 1 bis 3 genannten Abfällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind.“ (KrWG § 3 Abs. 7)

Die Bioabfalldefinition des KrWG kombiniert die eher einsatzstoffbezogene Definition aus § 2 Nr. 1 der BioAbfV mit der primär herkunftsbereichsbezogenen Definition des Art. 3 Nr. 4 der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL).

Die Kombination der Definitionen ist jedoch nicht eindeutig. Die der Aufzählung vorangestellte adjektivische Beschreibung „biologisch abbaubare pflanzlich, tierisch oder aus Pilzmaterialien bestehende“ (-abfälle bzw. Abfälle) bezieht sich sprachlich auf die Abfälle der Nummern 1 bis 4. Damit würde der Bioabfallbegriff eingeschränkt und beispielsweise keine biologisch abbaubaren Kunststoffwerkstoffe umfassen (so der BDI [Anhörung 2011-09-19 S. 37]).

Diese Einschränkung ist laut Gesetzesbegründung jedoch nicht beabsichtigt. Nr. 4 der Aufzählung „Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen“ soll als Auffangtatbestand die herkunftsbereichsbezogene Definition der AbfRRL² erweitern [DS 17/6052, Begründung, B. Besonderer Teil. Zu § 3 S. 72]. Dafür müssten zumindest Teile der adjektivischen Beschreibung nicht für die mit „sowie“ eingeleitete nebengeordnete Aufzählung unter Nr. 4 gelten.

Für die getrennte Sammlung der Bioabfälle ist bedeutsam, dass sowohl das mittels Biotonne gesammelte „Biogut“, als auch getrennt erfasste Gartenabfälle, das „Grüngut“, Bioabfälle i. S. des KrWG sind³.

² „Bioabfall“ biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle, Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben; ...“ [AbfRRL Art. 3 Nr. 4].

³ Umgangssprachlich wird der Begriff Bioabfall teilweise für die mit der Biotonne erfassten Abfälle verwandt (z. B. [BMU 2012 S. 51]). Um diesen Widerspruch zur rechtlichen Definition zu vermeiden, werden in dieser Ausarbeitung die Begriffe „Biogut“ und „Grüngut“ gewählt (s. a. [Handbuch getrennte Bioabfallsammlung 2009 S. 7f]).

3. Die Pflicht zur getrennten Sammlung nach § 11 Abs. 1 KrWG gilt nur für Bioabfälle, „die einer **Überlassungspflicht** nach § 17 Absatz 1 unterliegen.“ Diese Überlassungspflicht der Abfallerzeuger oder -besitzer an die nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger - örE) ist im KrWG als Ausnahme von der Beseitigungspflicht (§ 15 Abs. 1 KrWG) und der Verwertungspflicht (§ 7 Abs. 2 KrWG) geregelt. Die Überlassungspflicht gilt bei Abfällen zur Verwertung nur für Abfälle aus privaten Haushalten und dies nur insoweit eine eigene Verwertung durch die privaten Haushalte nicht vorgesehen ist. Abfallerzeuger und -besitzer, die nicht private Haushalte sind, müssen Abfälle zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 KrWG selbst verwerten.

Die eigene Verwertung von Abfällen durch private Haushalte, die eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verhindert, hat das KrWG gegenüber der Vorgängerregelung (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG) präzisiert. Danach müssen die privaten Haushalte die Verwertung „auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken“ vornehmen. Eine Beauftragung Dritter mit der Verwertung nach § 22 KrWG oder eine Verbringung auf fremde Grundstücke⁴ ist damit für private Haushalte ausdrücklich ausgeschlossen. Nicht überlassungspflichtig sind damit ausschließlich diejenigen Bioabfälle privater Haushalte, die von diesen auf den privat genutzten Grundstücken durch Eigenkompostierung verwertet werden.⁵

Diejenigen Abfälle, die der Überlassungspflicht unterliegen, sind „den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen.“ Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) sind damit neben den Erzeugern und Besitzern Adressaten der Verpflichtung des § 11 KrWG zur getrennten Sammlung von Bioabfällen [Schomerus 2012 § 11 RN 6] (zum Begriff der „Sammlung“ s. RN 17ff).

4. Die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zur getrennten Sammlung von Bioabfällen, die einer Überlassungspflicht unterliegen, setzt voraus, dass solche überlassungspflichtige Bioabfälle auch anfallen. Davon ist in jedem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auszugehen: Küchenabfälle fallen im Rahmen der privaten Lebensführung typischerweise regelmäßig an und können in geschlossener Bebauung nicht eigenverwertet werden. In offener Bebauung fallen darüber hinaus in der Regel Gartenabfälle an. Eine vollständige Eigenkompostierung aller Küchen- und Gartenabfälle auf allen Grundstücken eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist nicht realistisch.

Den Anfall überlassungspflichtiger Bioabfälle belegen auch die Ergebnisse von Restmüllanalysen sowohl in ländlichen als auch städtischen Gebieten. Die aus Bioabfällen bestehende organische Fraktion, die als Biogut mittels Biotonne getrennt erfassbar ist, bildet bei Abfallanalysen regelmäßig die größte Einzelfraktion des Hausmülls.

⁴ Beide Möglichkeiten wurden nach alter Rechtslage diskutiert [Weidemann 2008].

⁵ Von daher ist die Aussage „Keine Aussagen zu Eigenkompostierern“ zu den Regelungen des § 11 KrWG [Adams 2012 Folie 9] nicht nachvollziehbar.

5. Die SPD-Bundestagsfraktion hatte im Rahmen der Ausschussberatungen den Antrag gestellt, den Halbsatz des § 11 Abs. 1 KrWG „die einer Überlassungspflicht ... unterliegen“ zu streichen, da die Pflicht zum getrennten Sammeln für alle Bioabfälle gelten sollte [DS 17/7505 (neu) S. 92].

Die Tatsache, dass dieser Antrag abgelehnt wurde [DS 17/7505 (neu) S. 20] und § 11 KrWG die Pflicht zur getrennten Sammlung somit nur für die überlassungspflichtigen Bioabfälle formuliert, darf nicht zu dem Fehlschluss führen, nicht überlassungspflichtige Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen dürften gemischt, und müssten nicht verwertet werden.

- Soweit die Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen nicht den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden, gilt unmittelbar die Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und -besitzer nach § 7 Abs. 2 KrWG und die Pflicht zur Getrennthaltung nach § 9 Abs. 1 KrWG. Für gewerbliche Siedlungsabfälle (§ 2 Nr. 1 GewAbfV) sind Bioabfälle „getrennt zu halten, zu lagern, einzusammeln, zu befördern sowie einer Verwertung zuzuführen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 GewAbfV).
- Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen können den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Abfälle zur Beseitigung überlassen werden, wenn „die Pflicht zur Verwertung aus den in § 7 Absatz 4 genannten Gründen nicht erfüllt werden muss“ (§ 20 Abs. 1 KrWG). Dies kann z. B. bei Praxen und Büros in ansonsten zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden der Fall sein, wo eine Verwertung dieser Abfälle durch den Abfallerzeuger selbst wegen der geringen Menge nicht zumutbar ist (§ 3 Abs. 1 GewAbfV). Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind ihrerseits zur Verwertung verpflichtet, soweit bei ihnen die Gründe des § 7 Abs. 4 KrWG nicht vorliegen (§ 20 Abs. 1 KrWG). Die Überlassung dieser Bioabfälle unterliegt dann in vollem Umfang den Vorgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die wiederum nach § 11 KrWG eine getrennte Sammlung der Bioabfälle vorzusehen haben.

3.3. Verwertungsgrundpflicht

6. „Soweit dies zur Erfüllung der **Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4** und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“

Die Pflicht zur getrennten Sammlung des § 11 KrWG gilt, „soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist.“ § 7 KrWG ist überschrieben mit „Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft“, die Absätze 2 bis 4 beschreiben die Pflicht der Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Verwertung dieser Abfälle. Die Getrenntsammlungspflicht unterliegt damit „den Grenzen und der Zweckbindung der Verwertungsgrundpflicht.“ [DS 17/6052 Begründung, B. Besonderer Teil. Zu § 3, S. 73].

Damit ist die Pflicht zur Getrenntsammlung für Bioabfälle abweichend von der Pflicht zur Getrenntsammlung anderer Abfälle in § 14 Abs. 1 KrWG formuliert: „Zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.“ Für Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle wird damit die Erforderlichkeit von Recycling und getrennter Sammlung durch das KrWG vorausgesetzt. Die Prüfung der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit beschränkt sich bei diesen Abfällen auf die Frage der getrennten Sammlung. Dies entspricht der EU-rechtlichen Vorgabe [AbfRRL 2008 Art. 11 Abs. 1 i. V. m. Art. 10 Abs. 2].

7. Bei Bioabfällen ist vor Untersuchung der Erforderlichkeit der getrennten Sammlung zu prüfen, ob die Bioabfälle der Verwertungspflicht nach § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG unterliegen (RN 8ff).

Anschließend ist zu prüfen, ob die Getrenntsammlung für die Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG oder zur Durchführung einer vorrangigen hochwertigen Verwertungsmaßnahme nach § 8 Abs. 1 KrWG notwendig ist (Zweckbindung) (RN 16ff).

8. § 7 Abs. 2 KrWG verpflichtet die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen zur Verwertung ihrer Abfälle. Die Verwertung der Abfälle hat Vorrang vor deren Beseitigung. „Der Vorrang entfällt, wenn die Beseitigung der Abfälle den Schutz von Menschen und Umwelt nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 am besten gewährleistet.“ Im folgenden Satz werden Abfälle aus Forschung und Entwicklung vom Verwertungsvorrang befreit, eine Regelung, die für die Getrenntsammlungspflicht nach § 11 KrWG nicht von Bedeutung ist.

§ 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG legen fest, dass für „die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ... der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen“ ist. „Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen

1. die zu erwartenden Emissionen,
2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen,
3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.“

„Der öRE verfügt auf Grundlage dieser Bestimmungen über einen grds. weiten Beurteilungsspielraum, in dem er insbesondere ökologische Kriterien zu berücksichtigen hat“ [GGSC 2010-09 S. 7]. Für die Entscheidung, ob die Bioabfälle verwertet oder beseitigt werden, besitzt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger keinen weiten Beurteilungsspielraum. Auch die Auswahl des konkreten Verwertungsverfahrens nach § 8 Abs. 1 KrWG ist zugunsten des Recyclings eingeschränkt (s. RN 15). Die Grundsatzentscheidung zugunsten der Verwertung ist bereits durch die Prioritätenfolge der fünfstufigen Abfallhierarchie (Art. 4 AbfRRL, § 6 KrWG) gefallen:

1. Vermeidung
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung
3. Recycling
4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung
5. Beseitigung

Auch die AbfRRL bestätigt diese grundsätzliche Vorgabe: Art. 22: „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen ... um Folgendes zu fördern: a) die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu dem Zweck, sie zu kompostieren und vergären zu lassen ...“

Dass die Beseitigung von Bioabfällen den Schutz der Menschen und der Umwelt am besten gewährleistet, ist nur in atypischen Ausnahmefällen denkbar. „Die Vorschrift des § 5 Abs. 5 (Vorgängervorschrift des KrW-/AbfG zu § 7 Abs. 2 KrWG, d. Verf.) über das Entfallen des Verwertungsvorrangs ist ohnehin auf atypische Einzelfälle beschränkt, da bei einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung in aller Regel den allgemeinen Umweltverträglichkeitskriterien hinreichend Rechnung getragen wird.“ [Weidemann KrW-/AbfG § 5 RN 46]. Ein Ausnahmefall könnte ein Bioabfall mit atypischen Schadstoffbelastungen sein, der keine Verwertung nach BioAbfV und Düngemittelrecht (s. RN 9) erlaubt.

„Die Darlegungslast für Ausnahmen von der Verwertungspflicht liegt beim ... verpflichteten Erzeuger oder Besitzer. Die Frage, welche der Alternativen (Verwertung oder Beseitigung) umweltverträglicher ist, setzt eine Umweltverträglichkeitsprüfung voraus, für die es bereits eine Reihe von methodischen Hilfen gibt. Bei der Vielfalt der beim Vergleich der Umweltverträglichkeit zweier Alternativen zu berücksichtigenden Faktoren (Reinheit) stellt sich die Frage der Konsequenz bei einem Unentschieden des Umweltverträglichkeitsvergleichs, einem sogenannten Öko-Patt. Nach dem Prinzip Regel/Ausnahme gilt dann die Regel des Verwertungsgebots ...“ [v. Lersner KrW-/AbfG KZ 0105 RN 48].

Die Ökobilanz der Bioabfallverwertung ist in einer Vielzahl von Studien untersucht worden [ifeu 2002; Schmidt 2006 S. 69ff]. Abschätzungen von Umweltwirkungen beziehen sich in der Ökobilanz auf bestimmte „Wirkungskategorien“ (z. B. Entnahme von Erzen wie Rohphosphat sowie Rohöl) und umweltrelevante Emissionen (Luft, Wasser, Boden). Die Ergebnisse der verschiedenen Wirkungskategorien lassen sich allerdings objektiv kaum gegeneinander abwägen oder verrechnen.

Als optionaler Schritt in der Ökobilanznorm besteht allerdings die Möglichkeit, die Ergebnisse der einzelnen Wirkungskategorien zu normieren, zu ordnen und zu gewichten (siehe z. B. [bifa 2010] und [ifeu2012]).

In der normierten Betrachtung der Ergebnisse der Ökobilanz wird deutlich, welche Relevanz betrachtete Verwertungs- oder Entsorgungsverfahren in Bezug auf ihre Umweltentlastung bzw. Ressourcenschonung tatsächlich haben. Danach ist evident, dass bei der Bioabfallverwertung Aspekte der Ressourcenschonung (v. a. Phosphat) dominant sind. Diese Wirkungen werden ausschließlich über das Recycling (Kompostierung oder Vergärung mit stofflicher Verwertung der Gärrückstände) erreicht. Der Vorrang des Recyclings vor sonstigen Verfahren der Verwertung wird durch die Ökobilanz hier eindeutig bestätigt.

Ausführungen zur Auswahl des Verwertungsverfahrens für die Bioabfälle folgen unter RN 15. Eine kombinierte energetisch-stoffliche Verwertung der Bioabfälle (Kaskadennutzung) wird als ökologisch besonders vorteilhaft angesehen.

Die Vorgabe zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nach § 11 KrWG ist rechtlich abweichend von der Vorgabe für Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle nach § 14 KrWG gestaltet. Das Recycling dieser Abfälle ist entsprechend der Regelung in Art. 11 Abs. 1 AbfRRL nicht mehr der Prüfdisposition des § 7 KrWG unterstellt. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass für Bioabfälle in atypischen Fällen eine Ausnahme von der Verwertungspflicht nicht auszuschließen ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass für jeden einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine erneute Lebenszyklusbetrachtung, Ökobilanz oder Umweltbilanzierung zur Grundsatzentscheidung für die Verwertung der Bioabfälle durchzuführen sei (anderer Auffassung [Bechtolsheim, Charlier, Wagner 2011 S. 184] mit der Forderung einer „umfänglichen und aufwändigen Prüfung“, die „für die öRE eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt.“).

9. § 7 Abs. 3 KrWG fordert die **ordnungsgemäße und schadloose Verwertung** von Abfällen wortgleich zur bisherigen Vorschrift in § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG. „Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht.“ Für Bioabfälle sind insbesondere das Immissionsschutzrecht (BImSchG, 4. BImSchV, TA Luft, TA Lärm), die Bioabfallverordnung, aber auch das Düngemittel- und Bodenschutzrecht einschlägig.

Die Verwertung „erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigung und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt.“ Diese schadloose Verwertung wird durch die Einhaltung der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere der BioAbfV und des Düngemittel- und Bodenschutzes, gewährleistet.

10. Nach § 7 Abs. 4 KrWG besteht die Pflicht zur Verwertung nur, „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 Vorbe-

handlung erforderlich ist.“ Mit Ausnahme einer redaktionellen Änderung⁶ entspricht diese Regelung dem bisherigen § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG.

Für die Bioabfallverwertung stehen mit der Kompostierung und Vergärung erprobte und bewährte Verwertungsverfahren (R3 gem. Anlage 2 KrWG) zur Verfügung. Diese Verfahren werden auch in Artikel 22 AbfRRL als Zweck der getrennten Sammlung von Bioabfällen vorgegeben⁷ und stellen den Stand der Technik dar. „Was dem Stand der Technik entspricht, ist stets technisch möglich.“ [Fluck KrW-/AbfG § 5 RN 170].

Damit ist in der Frage der technischen Möglichkeit der Bioabfallverwertung kein Beurteilungsspielraum der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegeben (anderer Auffassung [GGSC 2010-09⁸; Kersandt 2012 § 11 RN 14]).

11. In Deutschland existiert flächendeckend ein leistungsfähiger Wirtschaftszweig zur Behandlung und Verwertung von Bioabfällen. Damit kann jeder öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen Markt durch eine öffentliche Ausschreibung schaffen, wenn er die Behandlung und Verwertung der Bioabfälle nicht selbst vornehmen kann oder will. Damit ist die im Gesetz genannte beispielhafte Voraussetzung eines vorhandenen oder zu schaffenden Marktes flächendeckend gegeben. Die fehlende Überlassungspflicht von Bioabfällen aus anderen Herkunftsbereichen, wodurch eine eigene Bioabfallkompostierung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur in eingeschränktem Umfang gewährleistet werden könne [Schink KrW-/AbfG § 15 RN 119, Weidemann KrW-/AbfG § 5 RN 44], steht damit der Verwertungspflicht nicht entgegen.

„Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären.“ (§ 7 Abs. 4 KrWG).

Zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit der abfallrechtlichen Verwertungspflicht gibt es bislang noch keine konkretisierende Rechtsprechung. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ergibt sich aus dem Vergleich der Verwertungskosten zu den Kosten für eine Abfallbeseitigung, „andere als wirtschaftliche oder finanzielle Gesichtspunkte“ sind „bei der Beurteilung deutlich zurückgedrängt. Dem öRE ... ist beispielsweise die Berufung auf mangelnde politische Durchsetzbarkeit verwehrt.“ [Fluck KrW-/AbfG § 5 RN 191].

⁶ „Die Pflicht ... ist einzuhalten, ...“ (§ 5 Abs. 4 KrW-/AbfG) wurde zu „Die Pflicht ... ist zu erfüllen, ...“ (§ 7 Abs. 4 KrWG).

⁷ „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen ..., um Folgendes zu fördern: a) die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu dem Zweck, sie zu kompostieren und vergären zu lassen. ...“ [AbfRRL 2008 Artikel 22].

⁸ „Für die Bioabfallentsorgung nach dem 01.01.2015 bedeuten die neuen Regelungen für die öRE daher nicht zwingend eine Pflicht zur Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung. Vielmehr wird jeder öRE unter Berücksichtigung der o. g. Kriterien zur Erforderlichkeit als auch der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit eine eigene Entscheidung zur Einführung einer Bioabfallsammlung treffen. Dabei können lokale Besonderheiten in die Abwägung mit eingestellt werden. Das Ergebnis der Beurteilung hängt also von der konkreten Situation im Einzugsbereich des öRE ab.“ [GGSC 2010-09 S. 7].

Mehrkosten für die Abfallverwertung alleine sind kein Grund für eine Beseitigung, diese Mehrkosten müssen „außer Verhältnis“ stehen. Im Falle des § 11 KrWG ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger Adressat der Pflicht zur Getrennsammlung und der daraus folgenden Verwertungsverpflichtung des Bioabfalls. Damit ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und nicht die Gebührenschnldner Adressat der Zumutbarkeitsbeurteilung. § 20 Abs. 1 KrWG hebt die eigenständige Prüfung der Verwertungsverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für alle auf ihrem Gebiet anfallenden Abfälle hervor. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unterliegen damit einer eigenständigen und weitergehenden Verwertungsverpflichtung [Wendenburg KrW-/AbfG § 15 RN 14; Schomerus 2012 § 20 RN10].

Z. T. wird daher angenommen, für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger seien alle Mehrkosten zumutbar, die in die Abfallgebühr einkalkuliert werden dürfen: „Soweit sie die entstehenden Mehrkosten in abgabenrechtlich zulässiger Weise auf ihre Gebührenschnldner transferieren können, ist die Tragung der Mehrkosten wirtschaftlich zumutbar.“ [Fluck KrW-/AbfG § 5 RN 213]. Wird diese Auffassung konsequent umgesetzt, wäre jede noch so teure Verwertungsmaßnahme für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zumutbar, da diese Kosten auf Grund der gesetzlichen Verwertungsverpflichtung i. d. R. auch kommunalabgabenrechtlich ansetzbar wären (s. hierzu einschränkend [Schomerus 2012 § 20 RN 10]).

Alternativ wird vertreten, dass es auch für die Zumutbarkeitsbetrachtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger allein auf das Verhältnis der Verwertungs- zu den Beseitigungskosten ankomme unter Berücksichtigung der Gemeinwohlbelange [Wendenburg KrW-/AbfG § 15 RN 14]. „Ist die Verwertung die eindeutig umweltverträglichere Entsorgungsart, besteht eine Verwertungsverpflichtung auch dann, wenn die Verwertung gegenüber der Beseitigung erhebliche Mehrkosten verursacht.“ [Schink KrW-/AbfG § 15 RN 103].

Problematisch erscheint bei der einzelfallbezogenen „individuell-konkreten“ Betrachtung der Zumutbarkeit, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, deren Beseitigungskosten besonders hoch liegen, besonders teure Verwertungskosten akzeptieren müssten. „Deshalb ist es sinnvoll, die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht allein auf den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu fokussieren, sondern Vergleiche zwischen ähnlich strukturierten Körperschaften vorzunehmen.“ [Wendenburg KrW-/AbfG § 15 RN 14]. „Die Frage, welchen Aufwand der zuständige Entsorgungsträger seinen Gebührenzahlern zumuten kann, ist insbesondere durch den Vergleich mit dem Aufwand zu ermitteln, der bei anderen Entsorgungsträgern mit vergleichbaren Entsorgungsstrukturen üblich ist.“ [Weidemann KrW-/AbfG § 5 RN 44].

Die Bioabfallverwertung ist in der Regel kostengünstiger als eine Hausmüllbehandlung (Preisübersicht der Hausmüllbehandlung s. [EUWID 2011-12-13]). Mehrkosten durch die Bioabfallverwertung können einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Einzelfall insbesondere durch überdimensionierte eigene Behandlungsanlagen und überhöhte Lieferverpflichtungen in Bring-or-Pay Verträgen entstehen.

Wurden die entsprechenden Verträge/Aufträge nach sachgerechten Erwägungen abgeschlossen, sind die entstehenden Kosten i. d. R. gebührenrechtlich ansetzbar [Brüning 2011 RN 76, RN 280]. Beruhen die Mehrkosten auf einer zum Entscheidungszeitpunkt sachwidrig nicht verwertungsorientiert gestalteten Abfallwirtschaft, wären solche „hausgemachten“ Mehrkosten bei der Zumutbarkeitsbetrachtung nicht schutzwürdig.

Die große Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger führt eine getrennte Bioabfallererfassung und -verwertung durch [VHE 2012]. Vor diesem Hintergrund ist der Nachweis der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit einer getrennten Erfassung und Verwertung für einen einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schwer vorstellbar.

12. Ob in die Betrachtung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit auch die Mehrkosten einer getrennten Sammlung einzubeziehen sind, ist in § 11 KrWG im Gegensatz zu § 14 Abs. 1 KrWG nicht ausdrücklich aufgeführt. Allerdings ist davon auszugehen, dass auf Grund des Verweises auf § 7 Abs. 4 KrWG und die dort genannten „mit der Verwertung verbundenen Kosten“ auch die Kosten der getrennten Sammlung einzubeziehen sind (s. a. [DS 17/6052 Begründung, B. Besonderer Teil Zu § 9 S. 80]). Die ausdrückliche Aufführung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der getrennten Sammlung in § 14 Abs. 1 KrWG beruht darauf, dass bei Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen keine Prüfung nach § 7 Abs. 4 KrWG vorgesehen ist (s. o. RN 6) und § 14 Abs. 1 KrWG daher keinen Verweis auf § 7 Abs. 4 KrWG enthält.
13. Z. T. wird für dünn besiedelte Gebiete eine getrennte Bioabfallererfassung aus betriebswirtschaftlichen Gründen ausgeschlossen: „Eine flächendeckende Erfassung der Bioabfälle in ländlichen Regionen z. B. über eine Biotonne ist nicht realisierbar, weil im Regelfall kein betriebswirtschaftlich vernünftiger Anschlussgrad erreicht werden kann. ... Es macht jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes wenig Sinn, einen Straßenzug mit 28 Wohngrundstücken abzufahren, wenn nur eine einzige Biotonne zu entleeren ist. Dieses ist unter Kostengesichtspunkten und im Hinblick auf die Stabilität der Abfallgebühren nicht vertretbar.“ [Queitsch 2011 Kapitel VI. S. 31; s. a. Kersandt 2012 § 11 RN 9].

Eine solche Aussage findet allerdings keine rechtliche Basis in den abfallrechtlichen Regelungen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Betriebswirtschaftliche Gründe alleine oder die „Stabilität der Abfallgebühren“ reichen für die Unzumutbarkeit und den Verzicht auf die getrennte Sammlung und Verwertung gerade nicht aus. Die erfolgreiche Erfassung von Biogut in dünnbesiedelten Regionen sowie die durchgängig hohen Bioabfallgehalte im ländlichen Restmüll weisen vielmehr auf die Zumutbarkeit und Notwendigkeit einer getrennten Bioabfallererfassung hin. Gerade die Kombination einer querfinanzierten grundstücksbezogenen Biotonne mit einer Eigenkompostierung hat sich in der langjährigen Entsorgungspraxis bewährt [Queitsch 2012 Kapitel V S. 185f].

Eine differenzierte Behandlung innerhalb des Gebietes eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, indem in bestimmten Bereichen auf eine getrennte Erfassung verzichtet wird, ist gebühren- und anstaltsrechtlich problematisch. Der Ansatz von Vorhaltekosten der Bioabfallererfassung in einer Grundgebühr oder die Einrechnung

dieser Kosten in die Restmüllgebühr ist dann unzulässig (s. z. B. [VG Düsseldorf 2008-04-09 RN 21]).

Der Verzicht auf eine getrennte Sammlung aus betriebswirtschaftlichen Gründen in dünnbesiedelten Gebieten wird bei anderen zu recycelnden Abfallfraktionen - insbesondere auch bei den mengenmäßig deutlich unbedeutenderen Verpackungs- und Kunststoffabfällen - nicht in Betracht gezogen.

14. Vergleichbare Zumutbarkeitsregelungen zu § 7 Abs. 4 KrWG finden sich in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG (Zumutbarkeit der Abfallvermeidung) und § 906 Abs. 2 BGB (Vermeidung der Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken).
15. „Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und **§ 8 Absatz 1** erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“

§ 8 Abs. 1 bestimmt das Vorgehen bei der Auswahl verschiedener Verwertungsmaßnahmen nach der neuen abfallwirtschaftlichen Hierarchie „Vorbereitung der Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4). Recycling ist die stoffliche Verwertung (Definition s. § 3 Abs. 24f KrWG). Zu „sonstige Verwertung“ zählt insbesondere die energetische Verwertung (Verbrennung). Diejenige Verwertungsmaßnahme hat Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls am besten gewährleistet. „Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsformen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen. Bei der Ausgestaltung der ... durchzuführenden Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben.“

Die Verwertung als Recyclingmaßnahme ist vorrangig gegenüber einer energetischen Verwertung (Verbrennung). Nicht aufbereiteter Bioabfall erreicht i. d. R. nicht den Mindestheizwert von 11.000 kJ/kg, bei dem eine Gleichrangigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung als Vermutung anzunehmen ist (§ 8 Abs. 3 KrWG). Der Heizwert von Bioabfällen aus der getrennten Sammlung von Bioabfällen aus Haushaltungen liegt bei etwa 3.000 kJ/kg.

Die bislang geltende Ausnahme für Abfälle aus nachwachsenden Rohstoffen (§ 6 Abs. 2 KrWG-/AbfG) wurde nicht in das KrWG übernommen [DS 17/6052 Begründung, B. Besonderer Teil. Zu § 8 S. 80].

Ein Recycling von Bioabfällen setzt eine stoffliche Verwertung voraus, z. B. als organisches Düngemittel oder Bodenverbesserungsmittel. Die stoffliche Verwertung des Bioabfalls kann mit einer energetischen Verwertung in Form einer Vergärung kombiniert werden. „Sieht man ... in der Vergärung vorrangig ein Verfahren, das Bodenverbesserungsmaterial erzeugt und nur in einem Nebenzweck Gas, dürfte die Einstufung als Recyclingverfahren akzeptabel sein. Kommt es zu keiner Herstellung von Bodenverbesserungsmaterial, wird man nicht von einem Recyclingverfahren sprechen können.“ [Jung 2010 S. 116].

Die Vorteile der stofflichen Verwertung der Bioabfälle [Widmann et. al. 2003; Fricke, Seier 2007; EPEA 2008; Kranert et. al. 2008; bifa 2010; ifeu 2012] gewinnen gerade vor dem Hintergrund der verstärkten Anstrengungen zur Ressourceneffizienz (s. a. RN 8) besondere Bedeutung. Die Priorität des Recyclings vor der sonstigen, insbesondere auch der energetischen Verwertung, wird für Bioabfälle damit nachdrücklich bestätigt.

Die kombinierte Form der stofflichen und energetischen Nutzung, die sogenannte „Kaskadennutzung“, ist ökologisch vorteilhaft und wird derzeit verstärkt angestrebt [Umweltbundesamt 2011]. Allerdings genügt auch die alleinige Kompostierung getrennt erfasster Bioabfälle der Verwertungspflicht des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

3.4. Notwendigkeit einer getrennten Sammlung

„**Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen** nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 **erforderlich ist**, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“

16. Im Vorangegangenen wurde festgestellt, dass bei Bioabfällen, von selten vorliegenden atypischen Ausnahmefällen abgesehen, der Verwertungsvorrang Bestand hat. Weiterhin hat die stoffliche Verwertung als Recyclingverfahren Vorrang vor einer sonstigen Verwertung, insbesondere einer alleinigen energetischen Verwertung. Im Anschluss an diese Feststellung ist zu entscheiden, ob für die stoffliche Verwertung die getrennte Sammlung erforderlich ist.

Die getrennte Sammlung der Bioabfälle hat der Bioabfallverwertung zum Durchbruch verholfen – in Abgrenzung zur Müllkompostierung der 70er Jahre.

Für eine stoffliche Verwertung der Bioabfälle ist eine getrennte Erfassung unumgänglich [Umweltbundesamt 2004 Nr. 3]. Nur die getrennte Sammlung ermöglicht die Herstellung von Qualitätskompost [EU Grünbuch 2008 S. 3].

Gemischter Hausmüll ist kein zugelassener Ausgangsstoff für die Erzeugung von Kompost oder Gärprodukten gemäß Bioabfallverordnung (BioAbfV § 4 Abs. 1), so dass die getrennte Sammlung zwingende Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Verwertung (Recycling) der Bioabfälle ist.

Eine Hausmüllbehandlung ermöglicht auch bei einer integrierten Vergärung kein Recycling der Bioabfälle und erfüllt damit nicht die Verwertungsanforderung für Bioabfälle. Dies gilt auch, wenn aus dem gemischten Siedlungsabfall erzeugte Fraktionen die Parameteranforderungen der BioAbfV einhalten sollten.

3.5. Getrennte Sammlung

„Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, **sind** Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 **getrennt zu sammeln**.“

17. „... sind Bioabfälle, ... getrennt zu sammeln.“

Dieser scheinbar einfache Sachverhalt stellt sich bei näherer Betrachtung recht komplex dar.

3.5.1. Begriffsbestimmungen im KrWG

18. Die Sammlung definiert das KrWG in § 3 Abs. 15 nahezu wortgleich⁹ mit Art. 3 Nr. 10 AbfRRL: „Sammlung im Sinne dieses Gesetzes ist das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage.“

Diese Begriffsbestimmung bezieht Vorbereitungshandlungen in die Sammlung ein. Bemerkenswert ist, dass der „Sammlung“ das „Einsammeln“ zugeordnet ist, nicht jedoch das „Sammeln“ (hierzu s. u. RN 19).

Die getrennte Sammlung definiert § 3 Abs. 16 KrWG: „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 zu erleichtern oder zu ermöglichen.“

Die Stellung der Sammlung ist im neuen Begriff der „Abfallbewirtschaftung“ erkennbar: „Abfallbewirtschaftung im Sinne dieses Gesetzes sind die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen ...“ (§ 3 Abs. 14 KrWG).

Weiterhin werden die Begriffe „gemeinnützige Sammlung von Abfällen“ (§ 3 Abs. 17 KrWG) und „gewerbliche Sammlung von Abfällen“ (§ 3 Abs. 18 KrWG) definiert.

Erstmals definiert das KrWG den Begriff des „Sammlers“: „Sammler von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen, das heißt, aus Anlass einer anderweitigen gewerblichen oder wirtschaftlichen Tätigkeit, die nicht auf die Sammlung von Abfällen gerichtet ist, Abfälle sammelt.“ (KrWG § 3 Abs. 10).

Diese schwer verständliche Begriffsbestimmung des Sammlers erfolgt vor dem Hintergrund der Verpflichtungen von Artikel 26 Buchstabe a AbfRRL und der Kontroll- und Anzeigepflichten der §§ 53 ff KrWG. Die Definition umfasst nur gewerbliche Sammler. Die mit „das heißt“ eingeleitete Erläuterung macht nur Sinn als Erläuterung

⁹ In der AbfRRL heißt es „Transport“ statt „Beförderung“ [AbfRRL Art. 3 Nr. 10].

des Begriffs „im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen“. Gemeint ist insbesondere auch die Sammlung selbst erzeugter Abfälle, die gem. dem EuGH-Urteil C-270/03 auch dem Begriff der Gewerbsmäßigkeit unterliegt [DS 17/6052, Begründung, B. Besonderer Teil. Zu § 3 S. 73].

Öffentliche Einrichtungen, öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und private Haushalte sind keine Sammler i. S. des Gesetzes. Eine Sammlung nach § 3 Abs. 15 KrWG wird daher oftmals von Akteuren durchgeführt, die keine Sammler i. S. § 3 Abs. 10 KrWG sind.

3.5.2. Begriff des Sammelns und Einsammelns

19. Seit Inkrafttreten des AbfG 1973 werden Diskussionen über die Abgrenzung von „Sammeln“ und „Einsammeln“ geführt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat 1983 entschieden, einzusammeln nach § 1 Abs. 2 AbfG seien die vom Abfallbesitzer überlassenen Abfälle. „Was in Erfüllung der Überlassungspflicht ... zu geschehen hat, insbesondere das Zusammentragen der auf dem Grundstück vorhandenen Abfälle, ist kein Einsammeln.“ [BVerwG 1983-02-11]. Das Einsammeln ist damit der entsorgungspflichtigen Körperschaft vorbehalten [Fluck KrW-/AbfG § 4 RN 209]. Dieser Begriff korrespondiert mit der Duldungspflicht der Eigentümer und Besitzer von Grundstücken auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, die das Betreten „zum Zwecke des Einsammelns ... zu dulden“ haben (§ 14 Abs. 1 KrW-/AbfG).

Der Kreislaufwirtschaft (Abfallvermeidung und Verwertung) werden im KrW-/AbfG die Begriffe „Sammeln, Einsammeln“ zugeordnet (§ 4 Abs. 5 und § 7 Abs. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG), der Beseitigung hingegen nur das „Einsammeln“ (§ 10 Abs. 2 KrW-/AbfG). Das Sammeln wurde daher im Einklang mit der vorgenannten Entscheidung des BVerwG verstanden als „Zusammentragen vom Abfällen zum Zwecke ihrer Verwertung, das nicht durch oder für Entsorgungsträger in Erfüllung deren Entsorgungspflicht erfolgt.“ [Fluck KrW-/AbfG § 4 RN 205]¹⁰.

20. Mit dem KrWG ist der o. g. Unterscheidung von Sammeln und Einsammeln die Grundlage entzogen: Sammeln und Einsammeln wird sowohl der Verwertung (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG) als auch der Beseitigung (§ 16 Nr. 2 KrWG) zugeordnet.

Auch eine andere Änderung des KrWG weist in diese Richtung: Im KrW-/AbfG heißt es „Die Kreislaufwirtschaft umfasst auch das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln, Einsammeln durch Hol- und Bringsysteme, ...“ [§ 4 Abs. 5 KrW-/AbfG]. Im KrWG wird ein „und“ eingeführt: „Anforderungen an das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln und Einsammeln von Abfällen durch Hol- und Bringsysteme ...“ [§ 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG].

¹⁰ Ohne nähere Begründung und widersprüchlich: „Man sollte auch künftig den Begriff Einsammeln als weiteren Begriff verstehen, wenn er auch in Abs. 5 auf Hol- und Bringsysteme bezogen enger als der Begriff Sammeln verstanden wird.“ [v. Lersner 2004 § 4 Abs. 5 RN 41].

„Sammeln“ und „Einsammeln“ werden im KrWG offensichtlich synonym verwendet. Dem entspricht auch die o. g. Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 15. „Sammlung ... ist das Einsammeln“

Mit der Ausdehnung des Begriffs der Sammlung in § 3 Abs. 15 KrWG auf Vorbereitungshandlungen werden auch Erzeuger und Besitzer Akteure der Sammlung. Die Reihenfolge der Entsorgungshandlungen der Abfallbewirtschaftung (§ 3 Abs. 14 KrWG) stellt sich damit bei Abfällen zur Verwertung i. d. R. folgendermaßen dar:

1. Anfall, Getrennthaltung
2. Sammlung Teil 1
(vorläufige Sortierung, vorläufige Lagerung durch Erzeuger/Besitzer)
3. Bereitstellung
4. Überlassung (an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder Sammler)
5. Sammlung Teil 2 (durch öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder Sammler)
6. Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage
7. Verwertung

3.5.3. Folgerungen für die getrennte Sammlung der Bioabfälle

21. Die Pflicht Bioabfälle „getrennt zu sammeln“, bedeutet die Durchführung einer getrennten Sammlung, d. h. ein Einsammeln des Bioabfalls. Diese Pflicht richtet sich bezüglich eventueller Vorleistungen der vorläufigen Sortierung und Lagerung an die Erzeuger und Abfallbesitzer. Bezüglich des Einsammelns überlassungspflichtiger Bioabfälle sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Pflichtadressaten.

Die Sammlung kann durch Hol- oder Bringsysteme erfolgen (§ 10 Abs. Nr. 3 KrWG). Hierbei sind die Besonderheiten der aus privaten Haushalten stammenden Bioabfallfraktionen „Nahrungs- und Küchenabfälle“ und „Garten- und Parkabfälle“ zu beachten.

22. Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen sollen aus hygienischen Gründen regelmäßig aus bewohnten Räumen entfernt werden. Diese Abfälle sind nicht längere Zeit lager- und transportfähig. Für die getrennte Sammlung ist daher ein Holsystem in Form der Biotonne zwingend, mit der das Biogut erfasst wird.
23. Der Anfall von Gartenabfällen weist starke saisonale Schwankungen auf. Für die während der Vegetationszeit regelmäßig anfallenden Abfälle, insbesondere Rasenschnitt, bietet sich die Erfassung mit dem Biogut an. Saisonale Spitzen, insbesondere Heckenschnitt und Laub, können auch mit einem Bringsystem für Grüngut getrennt gesammelt werden.

24. Die gesetzliche Forderung, Bioabfälle getrennt zu sammeln, geht über das bloße Angebot eines Sammelsystems hinaus. Vielmehr schulden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen gewissen Sammelerfolg. Das Gebot einer getrennten Sammlung der Bioabfälle korrespondiert mit dem Verbot, Bioabfälle in die Restmüllsammlung zu geben. Dies haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch entsprechende Satzungsvorgaben sicherzustellen (Beispiele s. [Handbuch getrennte Bioabfallsammlung 2009 Kap. 4.1]).

So bieten einige öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Systeme an, die wegen hoher Zusatzkosten kaum genutzt werden. Eine Bioguterfassung von 5 kg/(E a) wird beispielsweise angesichts des Küchenabfallpotenzials von rund 50 kg/(E a) [VHE, BGK 2009] der Anforderung des § 11 KrWG nicht gerecht.

Neben der Neueinführung von Biotonnen zur getrennten Bioguterfassung erfordert § 11 KrWG auch die Überprüfung vorhandener Erfassungssysteme. Mengenvorgaben differieren je nach Siedlungsstruktur [VHE, BGK 2009 S. 52].

25. Die Bioguterfassung mittels Biotonne haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger flächendeckend durchzuführen. Für eine regionale Beschränkung der Biogut Sammlung gibt es keine Rechtsgrundlage, die Zumutbarkeitsbetrachtung findet auf Ebene des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers statt.
26. Bei einer gewerblichen Sammlung von Bioabfall entfällt die Überlassungspflicht (§ 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG). Eine gewerbliche Sammlung kann die Pflicht zur getrennten Sammlung nach § 11 KrWG nur ersetzen, wenn sie flächendeckend stattfindet, attraktiv und wirksam gestaltet ist und dem Bioabfall der Weg in den Restmüll satzungsgemäß versperrt wird.
27. Die Verwertung durch die Erzeuger selbst (Eigenkompostierung) führt dazu, dass im Einzelfall kein Bioabfall anfällt. Diese vorrangige Behandlung sollte durch die getrennte Bioabfallsammlung nicht verhindert werden. Wenn Grundstücke nicht an die getrennte Bioguterfassung angeschlossen werden sollen, muss die Eigenkompostierung alle anfallenden Bioabfälle umfassen, was i. d. R. nicht gewährleistet ist.

4. Kommentierung § 11 Abs. 2 und 4 KrWG

4.1. Wortlaut

„(2) 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,
-

(4) Die Landesregierungen können Rechtsverordnungen für die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen und für die Aufbringung von Bioabfällen und Klärschlämmen auf Böden erlassen, soweit die Bundesregierung von der Ermächtigung keinen Gebrauch macht. Die Landesregierungen können die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung ganz oder teilweise auf andere Behörden übertragen.“

4.2. Verordnungsermächtigung Bund (Abs. 2)

28. Die Verpflichtungsermächtigung des vor dem KrWG geltenden Abfallrechts (§ 8 KrW-/AbfG) galt nur für die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung im Bereich der Landwirtschaft. § 11 Abs. 2 KrWG erweitert diese Regelung auf die gesamte Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen. Weiterhin können insbesondere Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen gestellt werden (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 KrWG).

Die Ermächtigung des § 11 Abs. 2 für Bioabfälle ist konkreter als die Ermächtigung des § 10 Abs. 1 KrWG, wonach insbesondere Anforderungen an das Getrennthalten (§ 10 Abs. 2 Nr. 2) oder an das Sammeln (§ 10 Abs. 2 Nr. 3) von Abfällen festgelegt werden können.

Als mögliche Konkretisierung auf Grund der erweiterten Ermächtigung des § 11 Abs. 2 KrWG werden beispielsweise „Kriterien für die Erfassung von Bioabfällen in Abhängigkeit von der Siedlungsregion“ genannt [Bergs 2012 S. 83]. Beim Erlass einer Rechtsverordnung ist die Bundesregierung an die in Kapitel 3 beschriebenen rechtlichen Randbedingungen der Pflicht zur getrennten Bioabfallsammlung gebunden. Eine grundsätzliche Ausnahme der Pflicht zur getrennten Sammlung von Küchen- und Nahrungsmittelabfällen in bestimmten Siedlungsstrukturen erscheint mit diesen Rechtsgrundlagen nicht vereinbar (s. a. RN 13). Als Regelung in einer Rechtsverordnung „zur Förderung der Verwertung von Bioabfällen“ wären beispielsweise nach Siedlungsstruktur und Sammelsystemen differenzierte einwohnerspezifische Mindestmengen der Bioabfallsammlung denkbar. Dass sachgerechte detaillierte Vorgaben an die getrennte Erfassung des Bioabfalls der Organisationshoheit der öffentli-

chen-rechtlichen Entsorgungsträger als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie widersprechen [Queitsch 2012 S. 186], ist nicht erkennbar.

4.3. Landesrechtliche Befugnisse (Abs. 4)

29. Das „Gebiet“ Abfallwirtschaft unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung (GG Art. 74 Nr. 24). Danach obliegt den Bundesländern die Gesetzgebungsbefugnis nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (GG Art. 72 Abs. 1).

30. Der Bund macht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch durch eine wirksame gesetzliche Regelung oder durch den Erlass einer Verordnung auf Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung. Allerdings verbleibt ein Raum für die Landesgesetzgebung, wenn das Bundesgesetz einen Gegenstand nicht „erschöpfend“ regelt [Maunz GG Art. 72 RN 14; Oeter GG Art. 72 RN 23]. Für den nicht erschöpfend durch den Bund geregelten Bereich können die Länder gesetzgeberisch tätig werden, ohne dass es einer bundesgesetzlichen Ermächtigung bedarf. Eine solche ausdrückliche Ermächtigung ist aber möglich [Maunz GG Art. 72 RN 14].

31. Ab wann macht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit „erschöpfend“ Gebrauch, so dass kein Raum mehr für eine landesrechtliche Regelung bleibt? Diese Frage kann nicht schematisch beantwortet werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es „einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes“, um die Frage zu klären, ob der Bundesgesetzgeber ein Sachgebiet subjektiv abschließend regeln will und es objektiv abschließend regelt, so dass für eine landesrechtliche Regelung kein Raum bleibt. In einer Vielzahl von Fällen liegen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vor, wobei das Gericht einmal erschöpfende Regelungen, ein anderes Mal nicht erschöpfende Regelungen des Bundesgesetzgebers feststellte [Oeter GG Art. 72 RN 27].

Besondere Schwierigkeiten macht seit den Gründungsjahren der Bundesrepublik die Frage, inwieweit in Bundesgesetzen enthaltene Verordnungsermächtigungen zugunsten der Bundesregierung bereits Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Regelungen entfalten [Oeter GG Art. 72 RN 78ff].

32. Thematisiert wurde diese Frage insbesondere 1996 nach der Verfassungsreform [Jarass 1996] und dem Erlass des KrW-/AbfG [Ossenbühl 1996; Wulfhorst 1997].

Danach ist die 1994 in Art. 72 GG aufgenommene Ergänzung, wonach das Gebrauchmachen der Gesetzgebungskompetenz „durch Gesetz“ zu erfolgen hat, auch erfüllt, wenn das Bundesgesetz selbst keine vollständige Regelung trifft, sondern eine Verordnungsermächtigung enthält. „Die Zuweisung an einen bestimmten Verordnungsgeber bewirkt, dass die Regelungskompetenz für ihn reserviert wird“ [Ossenbühl 1996 S. 20]. Aber: „Soweit Verordnungsermächtigungen nur dazu gedacht sind, im Gesetz genannte unbestimmte Rechtsbegriffe zu konkretisieren, bedeuten Verordnungsermächtigungen keine Rechtsanwendungssperre. Vielmehr können die rechtsanwendenden Behörden diese Konkretisierung unter Umständen

im Wege der Auslegung selbst vornehmen“ [Ossenbühl 1996 S. 21]. Daraus wird geschlossen, dass eine solche für die Rechtsanwendung notwendige Konkretisierung dann auch dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt werden kann, wobei diese Konkretisierung inhaltlich dem Bundesrecht entsprechen muss [Jarass 1996 S. 1046]. Der Verweis auf einen möglichen Bund-Länder-Streit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG zur „Entsperrung“ [Ossenbühl 1996 S. 21] erscheint zu langwierig. Eher ist von einer nicht erschöpfenden, nicht abschließenden Regelung auszugehen, wenn sich nicht die Absicht des Bundesgesetzgebers nach einer abschließenden Regelung ergibt [Oeter RN 80f].

Andere Autoren sehen keinen Raum für die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe des KrW-/AbfG durch die Länderlegislative [Wulfhorst 1997]. Der Bundesgesetzgeber setze „die normative Unvollkommenheit der unbestimmten Rechtsbegriffe mit Bedacht“ ein, die weitere Konkretisierungsarbeit habe durch die Verwaltungen zu erfolgen, die hierbei von den Gerichten kontrolliert würden [Wulfhorst 1997 S. 976]. Demgegenüber hat das BVerwG in der Frage des im KrW-/AbfG nicht abschließend bestimmten Begriffs der „Abfallüberlassung“ ausdrücklich „konkretisierende landesrechtliche Regelungen über die Art und Weise der Überlassung“ für zulässig erklärt [BVerwG 1999-08-25 RN 17]. Die Zulässigkeit wurde damit begründet, dass die Verordnungsermächtigung für den Bund nur solche Anforderungen an die Überlassung umfasse, die der Erfüllung der Verwertungspflichten dienen. Für Regelungen, „die in Anknüpfung an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse Anforderungen an Ort, Zeit sowie Art und Weise der Überlassung stellen“, „bleibt es bei den bisher schon bestehenden landesrechtlichen Regelungsbefugnissen“ [BVerwG 1999-08-25 RN 18].

33. Angesichts der dargelegten komplexen Umstände stehen landesrechtliche Regelungen von Getrennthaltungspflichten „auf tönernen Füßen“ (so [Schinck LAbfG NRW § 5 RN 98] zu § 5 Abs. 4 LAbfG NRW¹¹). Die landesrechtlichen Getrennthaltungspflichten sind jedoch nach Schinck außerhalb des Geltungsbereichs der Gewerbeabfallverordnung zulässig. „Da der Bund abgesehen von der GewAbfV von seiner Ermächtigung in § 7 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG, durch Verordnung Getrennthaltungspflichten für Abfälle aus bestimmten Herkunftsbereichen zu regeln, nicht Gebrauch gemacht hat, steht dem Land insoweit eine Gesetzgebungskompetenz offen, die die Bestimmung der §§ 5 Abs. 2 Satz 3, 11 Abs. 2 KrW-/AbfG näher konkretisiert.“
34. Mit § 11 Abs. 4 KrWG wird die Diskussion um die Zulässigkeit landesrechtlicher Regelungen nicht beendet, sondern um einen neuen Aspekt erweitert. Abs. 4 übernimmt die Ermächtigungsgrundlage für Länderregelungen aus § 8 Abs. 3 KrW-/AbfG (vormals § 15 Abs. 3 AbfG), die auf Grund des Bedarfs eng regional begrenzter Regelungen erlassen worden war [v. Lersner KrW-/AbfG KZ 0108 RN 26f].

¹¹ § 5 Abs. 4 LAbfG NRW lautet: „Abfälle sind auf Verlangen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers getrennt zu halten und zu bestimmten Sammelstellen oder Behandlungsanlagen zu bringen, wenn dadurch bestimmte Abfallarten verwertet oder für sie vorgesehene Entsorgungswege genutzt werden können. ... Soweit Kreise von ihrer Ermächtigung nach Satz 1 keinen Gebrauch machen, kann die kreisangehörige Gemeinde im Benehmen mit dem Kreis durch Satzung verlangen, dass Abfälle getrennt zu halten und zu bestimmten Sammelstellen zu bringen sind.“

Diese Ermächtigung war in § 8 Abs. 3 KrW-/AbfG mit Bezug auf Abs. 2 formuliert. Mit dem KrWG wird dieser Bezug um eine inhaltliche Ausführung erweitert: „für die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen und für die Aufbringung von Bioabfällen und Klärschlämmen auf Böden“. Es ist anzunehmen, dass der Bundesgesetzgeber damit den alten Ermächtigungsumfang beibehalten wollte und angesichts der Ausweitung der Verordnungsermächtigungen des § 11 Abs. 2 und 3 KrWG gegenüber dem KrW-/AbfG die zusätzliche inhaltliche Ausführung vorgenommen hat.

Dies würde dafür sprechen, dass der Bundesgesetzgeber die Länder nicht ausdrücklich zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen wollte, um Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen gem. § 11 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zu regeln. Unter dem Aspekt, dass diese Anforderungen zur getrennten Sammlung „für die Verwertung der Bioabfälle“ notwendig sind, könnte aber auch für eine ausdrückliche Ermächtigung argumentiert werden.

Eindeutig wäre ein ausdrücklicher Verweis auf die entsprechenden Ziffern in den Absätzen 2 und 3 gewesen.

Diese Frage ist aber nicht entscheidend für die Frage der Zulässigkeit landesrechtlicher Regelungen. Denn „wenn in einem Bundesgesetz bei einzelnen Regelungen ein Vorbehalt oder eine Ermächtigung zugunsten der Länder zu finden ist, hat das nicht zwingend zur Folge, dass die anderen Vorschriften des Gesetzes im Wege des Umkehrschlusses abschließenden Charakter haben.“ [Jarass 1996 S. 1045].

Eine ausdrückliche Klarstellung im Gesetz wäre günstig und würde die beschriebenen Diskussionen ersparen.

5. Landesrechtliche Regelungen

Gemäß der verfassungsrechtlichen Verordnung ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse Sache der Länder (Art. 30 GG), die Bundesgesetze sind i. d. R. durch die Länder als eigene Angelegenheit durchzuführen (Art. 83 GG) einschließlich der Regelung der Einrichtung der Behörden (Art. 84 GG).

In den Landesabfallgesetzen erfolgt daher die Bestimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) sowie eine Konkretisierung der Art und Weise sowie Ort und Zeit des Überlassens der Abfälle. Solche Regelungen und Ermächtigungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Vorgabe an die getrennte Abfallüberlassung sind Voraussetzung für eine getrennte Sammlung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Inwieweit konkretisierende landesrechtliche Regelungen zur getrennten Sammlung für Abfälle aus privaten Haushalten angesichts der Zuständigkeit des Bundes zulässig sind, ist strittig (s. Kap. 4.3). Bei solchen Regelungen zur Getrenntsammlung wären durch die Bundesländer bei Bioabfällen in jedem Fall die beschriebenen rechtlichen Randbedingungen des § 11 KrWG zu beachten. Eine grundsätzliche Ausnahme der Pflicht zur getrennten Sammlung von Küchen- und Nahrungsmittelabfällen in bestimmten Siedlungsstrukturen erscheint mit diesen Rechtsgrundlagen nicht vereinbar. Als Regelung in einer Rechtsverordnung „zur Förderung der Verwertung von Bioabfällen“ wären beispielsweise nach Siedlungsstruktur und Sammelsystemen differenzierte einwohnerspezifische Mindestmengen der Bioabfallsammlung denkbar (s. Kapitel 4.2). Eine Übersicht über landesrechtliche Regelungen zur Erfassung und Verwertung von Bioabfällen mit Stand 2008 gibt [Henssen, Schneider 2008].

Die Vorgaben des § 11 Abs. 1 KrWG haben die Länder bei der Aufstellung der Abfallwirtschaftspläne zu berücksichtigen. Die Anforderungen an die Abfallwirtschaftspläne wurden mit dem KrWG konkretisiert. Die Abfallwirtschaftspläne stellen u. a. die Ziele der Abfallverwertung (KrWG § 30 Abs. 1 Nr. 1) und „die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallverwertung ... einschließlich einer Bewertung ihrer Eignung zur Zielerreichung“ (KrWG § 30 Abs. 1 Nr. 3) dar. Die Abfallwirtschaftspläne enthalten mindestens „Angaben über bestehende Abfallsammelsysteme ... einschließlich spezieller Vorkehrungen ... für Abfallströme, für die besondere Bestimmungen“ nach dem KrWG gelten (KrWG § 30 Abs. 6 Nr. 2) und „eine Beurteilung der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme“ (KrWG § 30 Abs. 6 Nr. 3).

Eine wesentliche Grundlage für die abfallwirtschaftlichen Planungen bilden Datenerhebung und Dokumentation der getrennten Erfassung der einzelnen Körperschaften durch die jeweiligen Bundesländer (KrWG § 30 Abs. 6 Nr. 1). Diese Angaben sollten auch die Mengen Biogut und Grüngut ausweisen. Die Bundesländer Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen wiesen im Jahr 2010 die Biogutmenge nicht getrennt aus.

Die Länder legen die Anforderungen an die Abfallwirtschaftskonzepte fest, die die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erstellen haben (KrWG § 21). Hierbei können auch Mengen- und Qualitätsvorgaben für getrennte Sammlungen gemacht werden.

Die Kommunalverfassungen der Länder sehen im Rahmen der Rechts- und der Fachaufsicht Anordnungs- und Weisungsrechte für die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden vor.¹²

Eine Reihe von Bundesländern haben Landesverordnungen zur Beseitigung (Verbrennung) von Gartenabfällen außerhalb von zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen erlassen (Übersicht (Stand 2009) in [Handbuch getrennte Bioabfallsammlung 2009 Kap. 4.1.7 und Anhang 8.3]). Voraussetzung für eine solche Verordnung sind das Bestehen eines Bedürfnisses und die fehlende Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit. Bei einer Umsetzung der Vorgabe des § 11 KrWG zur Sammlung der Gartenabfälle zum Zwecke der Verwertung fehlt die Grundlage für solche Verbrennungsverordnungen. Diese sind daher spätestens zum 01.01.2015 durch die Länder aufzuheben.

6. Regelungsbedarf der örE

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) sind die Adressaten der Pflicht zur getrennten Sammlung der überlassungspflichtigen Bioabfälle gem. § 11 Abs. 1 KrWG. Dazu müssen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Überlassungspflicht der Abfallerzeuger und Besitzer so ausgestalten, dass eine getrennte Sammlung möglich ist.

Hierzu werden i. d. R. Satzungen als Ortsrecht erlassen. Diese Satzungen beschreiben die örtlichen Abfallerfassungssysteme, regeln die Trennvorgaben an die Abfallbesitzer sowie die Art der Überlassung bei Getrenntsammlung bei den eingerichteten Hol- und/oder Bringsystemen. Günstig hat sich das satzungsrechtliche Verbot erwiesen, Bioabfälle mit dem Haus- oder Sperrmüll zu entsorgen. Formulierungstextbausteine enthält das Handbuch „Einführung und Optimierung der getrennten Sammlung zur Nutzbarmachung von Bioabfällen“ [VHE, BGK 2009 Kap. 4.1 S. 25ff].

Ein wesentliches Gestaltungselement für die getrennte Sammlung der Bioabfälle ist die Gebührengestaltung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Eigene Gebührensätze für die getrennte Erfassung von Abfällen aus privaten Haushalten und großzügige Befreiungstatbestände führen regelmäßig zu einer geringeren Erfassungsmenge an Bio- und Grüngut, da eine Biotonne oder getrennte Grünguterfassung finanziell „bestraft“ wird. Hohe Erfassungsmengen sind dagegen zu verzeichnen, wenn eine einheitliche Gebühr für Hausmüll und Bioabfallentsorgung erhoben wird [VHE, BGK 2009 Kap. 4.6 S. 41ff; Queitsch 2012 Kap. 6].

¹² Da die Regelungen des § 11 KrWG keine drittschützende Wirkung haben dürften, ist der Rechtsweg für Abfallbesitzer und -erzeuger nicht eröffnet. Auch eine Verbandklage nach UmwRG ist nicht möglich.

7. Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ)

In der Diskussion um die Pflicht zur getrennten Bioabfallsammlung tauchen eine Reihe von Fragen oder Argumenten immer wieder auf, die im Folgenden behandelt werden.

7.1. Kann die Abfallvermeidung die getrennte Erfassung der Bioabfälle ersetzen?

Bioabfälle, die durch Besitzer oder Erzeuger kompostiert werden (Eigenkompostierung), müssen nicht durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger getrennt gesammelt werden. Auch bioabfallvermeidende Gartenbewirtschaftung kann das Bioabfallaufkommen verringern, z. B. extensive Rasenpflege, Verzicht auf die Düngung von Zierrasenflächen oder der Einsatz von Mulchrasenmähern.

Beide abfallwirtschaftlich vorrangigen Aktivitäten können aber eine getrennte Bioabfallerfassung zum Recycling nicht ersetzen.

Die Eigenkompostierung durch Verwertung kann schon durch fehlende Grundstücke nicht flächendeckend erfolgen. Auch die sinkende Gartengröße und der erhöhte Anteil an Ziergarten- und Rasenflächen sprechen gegen eine flächendeckende Verwertung der Bioabfälle [Kern 2012-06-04].

Die bioabfallvermeidenden Aktivitäten können das Bioabfallaufkommen nicht gänzlich reduzieren. Dies liegt an den Wachstumsvorgängen, die zwangsweise Gartenabfälle wie Heckenschnitt anfallen lassen. Auch die menschliche Ernährungsweise lässt zwangsweise Küchenabfälle wie etwa Kartoffelschalen und Kaffeesatz anfallen.

7.2. Kann eine gewerbliche Sammlung die Pflicht gem. § 11 Abs. 1 KrWG erfüllen?

Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann Dritte mit der Erfüllung seiner Pflichten beauftragen (§ 22 KrWG).

Fraglich ist, ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Pflicht zur getrennten Erfassung auch durch eine gewerbliche Sammlung (§ 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG) erfüllen kann.

Eine solche Vorgehensweise erfolgt beispielsweise bei Kleidungsammlungen oder bei Papiersammlungen, bei denen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger mit Hinweis auf entsprechende gewerbliche oder gemeinnützige Verwertungsangebote die Entsorgung dieser Stoffe im Restmüll untersagt.

Rechtlich ist diese Frage noch nicht entschieden. Voraussetzung für das Erfüllen der Getrenntsammlungspflicht ist, dass die gewerbliche(n) Sammlung(en) flächendeckend jedem Bürger die Möglichkeit der Bioabfallentsorgung bieten. Dies wird i. d. R. eine kostenfreie Entsorgung erfordern, damit ungünstig gelegene Gebiete nicht durch hohe Entgeltforderungen „abgeschreckt“ werden. Weiterhin ist die Entsorgungssicherheit der gewerblichen Sammlung insbesondere durch einen Mindestzeitraum zu sichern.

Werden diese Randbedingungen im Rahmen einer Beauftragung einer gewerblichen Sammlung gem. § 18 Abs. 5f KrWG sichergestellt, könnte diese Sammlung die Trennpflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erfüllen. Sobald die gewerbliche Sammlung nicht mehr fortgeführt wird, müsste der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger aktiv werden.

Aktuell stellt sich die Frage der gewerblichen Sammlungen von Bioabfällen noch nicht, da die Erlöse der Bioabfälle die Sammelkosten bislang nicht aufwiegen.

7.3. Muss die getrennte Erfassung der Bioabfälle flächendeckend erfolgen?

7.3.1. Grundsatz

In der Regel organisieren die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ihre öffentliche Einrichtung „Abfallwirtschaft“ als rechtliche und wirtschaftliche Einheit. Dies ist insbesondere eine gebührenrechtlich bedeutsame Festlegung, um gemäß dem Gebührenmaßstab einheitliche Abfallgebühren z. B. für die Entsorgung eines Müllgefäßes erheben zu können, unabhängig von den individuell anfallenden Kosten bei einzelnen Nutzern. Eine solche einheitliche Gebührenerhebung bedingt regelmäßig auch ein einheitliches Leistungsangebot an die Nutzer der öffentlichen Einrichtung. Eine Differenzierung des Leistungsangebots innerhalb des Entsorgungsgebietes eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist daher mit gebührenrechtlichen Risiken verbunden.

7.3.2. Ländliche Bereiche

Z. T. wird in sehr dünn besiedelten ländlichen Gebieten auf die getrennte Erfassung durch eine Biotonne verzichtet.

Als eine Begründung wird angeführt, dass in diesen ländlichen Gebieten die Küchen- und Gartenabfälle auf den Grundstücken überwiegend selbst verwertet werden sollen. Die Hausmüllanalysen solcher Landkreise weisen allerdings große Anteile organischer Abfälle auf. Auch die Tatsache, dass in den dünn besiedelten Landkreisen, die eine Biotonne anbieten, nennenswerte Bioabfallmengen erfasst und verwertet werden, spricht gegen die Behauptung der überwiegenden Eigenkompostierung.

Eine andere Begründung für den Verzicht ist ein zu hoher Aufwand: „Die Grenze für eine sinnvoll getrennte Bioabfallerfassung in ländlichen (dünnbesiedelten) Bereichen wird ... bei weniger als 150 E/km² gezogen.“ [Nelles et. al. 2012 S. 135].

Gerade angesichts des Potenzials von mehr als 100 kg Bioabfall je Einwohner und Jahr im ländlichen Raum¹³ erscheint die Begründung eines zu hohen Aufwands nicht gerechtfertigt. Rechtlich wäre darzulegen, dass die getrennte Sammlung wirtschaftlich unzumutbar ist (s. RN 11ff). Gegen dieses Argument sprechen die vielen Beispiele einer erfolgreichen Erfassung in ländlich strukturierten und dünn besiedelten Bereichen (s. [VHE 2012]).

Mit entsprechend angepasster Einsammellogistik kann der Sammelaufwand in dünnbesiedelten Bereichen verringert werden, z. B. durch den Einsatz des Twinpress-Systems oder den Einsatz von 4-Achs-Sammelfahrzeugen.

7.3.3. Großstädtische Bereiche

Zum Teil wird die getrennte Bioabfallerfassung mittels Biotonne auch in großstädtischen Gebieten für nicht praktikabel und wirtschaftlich gehalten. Die langjährigen Erfahrungen zahlreicher Großstädte mit der flächendeckenden Erfassung von Biogut zeigen jedoch, dass bei guter Öffentlichkeitsarbeit und entsprechenden begleitenden Maßnahmen bedeutende Mengen an Biogut in ausreichender Qualität erfasst werden können [Schneider 2011].

7.4. Biotonne

7.4.1. Muss eine Biotonne eingeführt werden?

§ 11 Abs. 1 KrWG fordert nicht unmittelbar die Einführung einer Biotonne, auch wenn dies teilweise aufgrund der Benutzung der unzutreffenden Gleichsetzung „Bioabfall“ = „Abfälle aus der Biotonnen“ so verstanden wird.

Für die Erfassung der Küchenabfälle gibt es jedoch abfallwirtschaftlich keine Alternative zur Biotonne. Soll dieses Potenzial von ca. 50 kg/(E a) für das Recycling erfasst werden, ist eine Biotonne zwingend. Eine Küchenabfallerfassung über dezentral aufgestellte Bioabfallcontainer oder durch eine Abgabemöglichkeit an Wertstoffhöfen/Bauhöfen [Queitsch 2012 S. 186] ist bislang nicht erfolgreich praktiziert. Gründe, warum auf die getrennte Erfassung und Verwertung der Küchenabfälle verzichtet werden kann, sind nicht erkennbar (s. Kapitel 3).

In den Gebieten, in denen den Bewohnern keine getrennte Bioabfallsammlung mittels Biotonne angeboten wird (**Abbildung 1**), besteht damit unmittelbarer Handlungsbedarf für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

¹³ Das Potenzial beträgt damit ein Mehrfaches der getrennt erfassten Leichtstoffverpackungsmenge.

Die kommunalen Spitzenverbände und kommunalen Unternehmen verweisen auf die Organisationshoheit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Art und Weise der Erfassung der Bioabfälle [EUWID 2012-06-19]. Der Koalitionsvertrag NRW stellt die vorgesehenen verstärkten Anstrengungen zur getrennten Erfassung von Bioabfällen unter diese Prämisse [Koalitionsvertrag NRW 2012 Zeile 3060ff].

7.4.2. Reicht die Einführung einer Biotonne zur Erfüllung der Trennpflicht aus?

Mit der formalen Einführung einer Biotonne alleine ist eine erfolgreiche Trennung der Bioabfälle nicht gewährleistet. Vielmehr erfordert die Einführung einer Biotonne eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit und eine nutzerfreundliche Gestaltung.

Für die Erfassung der Gartenabfälle ist zusätzlich Gelegenheit zur Erfassung von Anfallspitzen (z. B. größere Mengen Hecken- und Baumschnitt) zu geben, da diese Spitzen nicht mit dem Biogut erfasst werden können. Insbesondere für diese Grün-guterfassung ist oftmals eine regional vielfältige und gewachsene Struktur vorhanden, die parallel zur Bioguterfassung gesichert und intelligent auszubauen ist [BVSE 2012].

Die erfolgreiche Erfassung der Bioabfälle kann anhand der erfassten Bioabfallmen-gen beurteilt werden (s. Kapitel 7.6).

7.5. Wie kann die getrennte Erfassung des Bioabfalls kontrolliert werden?

Die einfachste Art, die getrennte Erfassung des Bioabfalls und eine eventuelle Eigenkompostierung zu kontrollieren, ist die Kontrolle der Restmülltonne, die keine Bioabfälle enthalten darf. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz verpflichtet Grundstückseigentümer und -besitzer zur Duldung einer entsprechenden Überwachung des Getrennthaltens (KrWG § 19 Abs. 1).

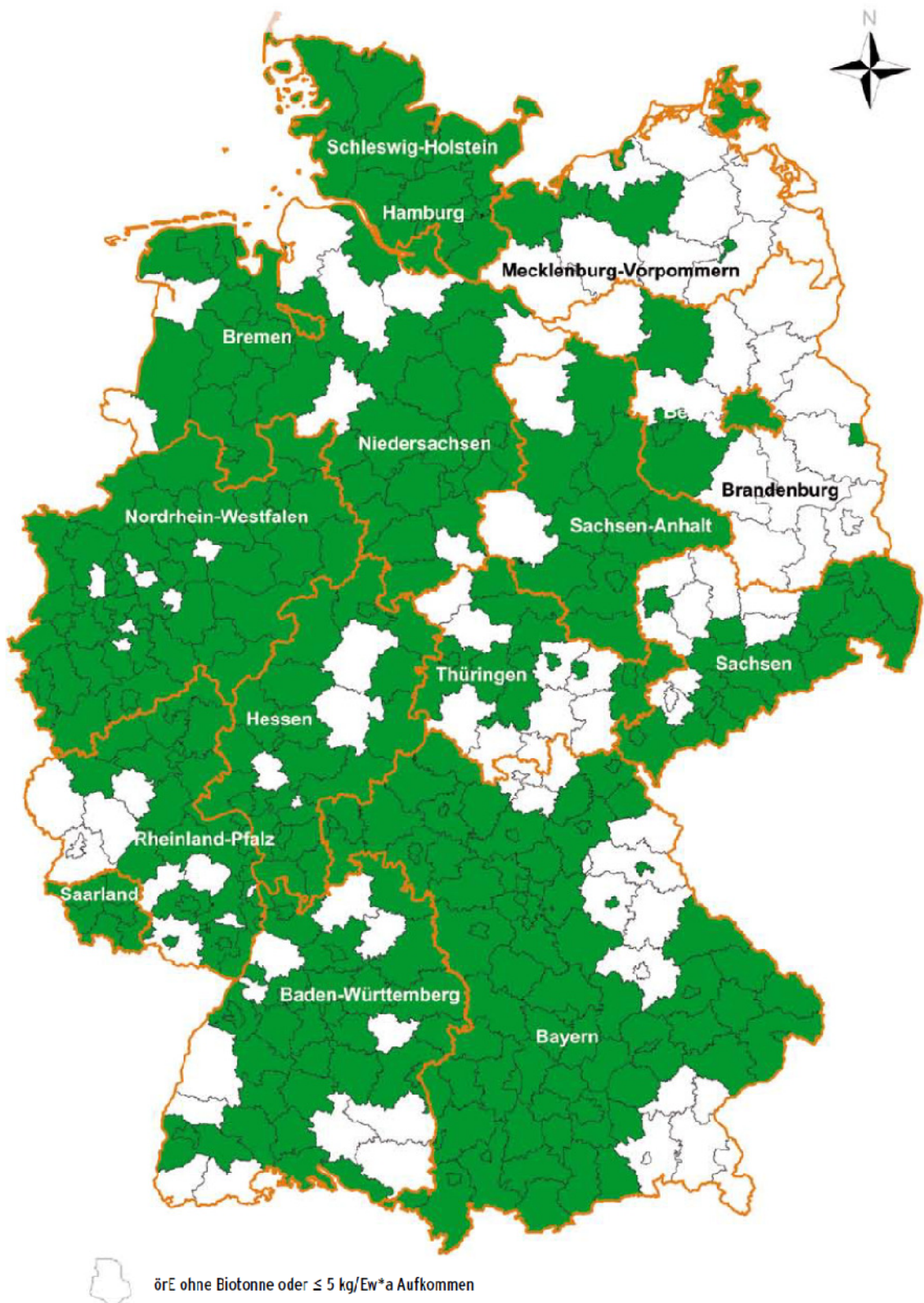


Abbildung 1: Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ohne Biotonne oder mit einem Biogutauflkommen von weniger als 5 kg/(E a) (Stand 2010, aus [BMU 2012 S. 12]).

7.6. Welche Mengenvorgaben sind sinnvoll für eine getrennte Bioabfallsammlung?

Die getrennt erfassbaren Bioabfallmengen hängen von der Siedlungsstruktur ab, die das Bioabfallpotenzial bestimmt. Bundesweit sind die erfassten Biogut- und Grün- gutmengen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Abhängigkeit von der Siedlungsdichte durch den VHE e. V. zusammengestellt [VHE 2012]. Einen Gesamt- überblick gibt die folgende **Abbildung 2**.

Von Optimierungsbedarf der getrennten Bioabfallsammlung ist bei der Unterschrei- tung folgender Mengenschwellen auszugehen [VHE, BGK 2009 S. 50ff]:

- Großstädtischer verdichteter Raum (≥ 2.000 E/km², geschlossene Bebauung):
Biogutmenge unter 50 kg/(E a) (Küchenabfallpotenzial)
- Städtischer Raum ($\geq 1.000 < 2.000$ E/km²):
Bioabfallmenge (Grün- und Biogut) unter 80 kg/(E a)
- Ländlicher Raum (< 1.000 E/km²):
Bioabfallmenge (Grün- und Biogut) unter 120 kg/(E a)

Bei Unterschreitung dieser Bioabfallmengen ist das verbleibende Bioabfallpotenzial durch Hausmüllanalysen zu ermitteln sowie Optimierungsmöglichkeiten zu untersu- chen (s. [VHE, BGK 2009 Kapitel 6]).

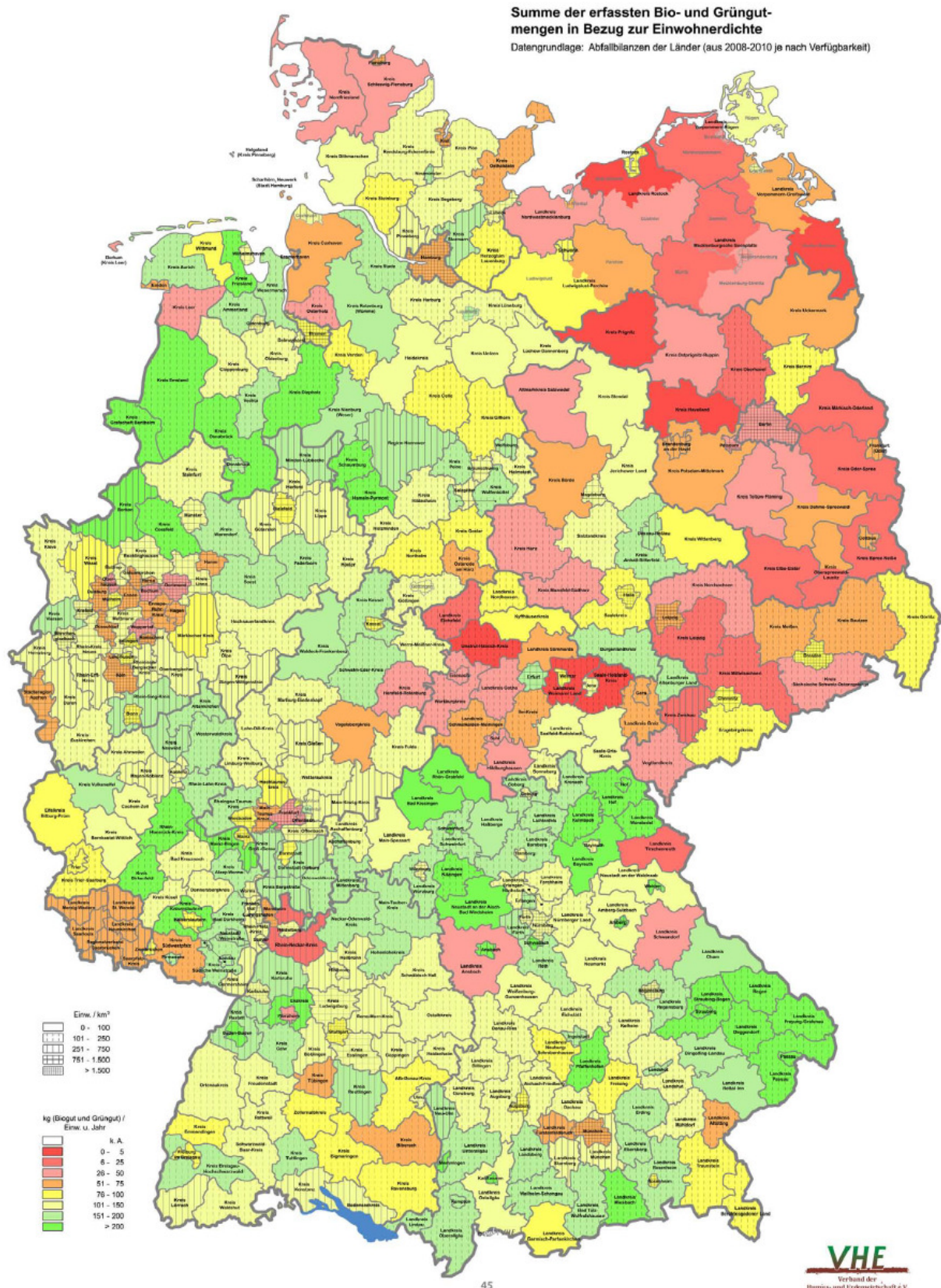


Abbildung 2: Bioabfallerfassung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Daten 2008-2010 aus [VHE 2012 S. 45]).

7.7. Tritt durch die getrennte Bioabfallsammlung eine Entfrachtung des Hausmülls ein?

Die Pflicht zur getrennten Bioabfallefassung wird von einigen Beratungsbüros kritisiert, da die Auswirkung der Biotonne auf die verbleibende Restmüllmenge „häufig überschätzt“ werde bzw. „nicht erkennbar“ sei. Die Biotonne erfasse weitgehend „Abfälle, die vorher nicht in die öffentliche Abfallentsorgung gelangt waren, beispielsweise weil sie in die Eigenkompostierung gingen oder auch im häuslichen Garten verbrannt wurden.“ [Meyer 2012]. „Im ländlichen und vorstädtischen Raum stammt der Bioabfall nur rd. hälftig aus dem Restmüll ...“ [Wiegel 2011].

Tatsache ist, dass die Bioabfälle die größte Einzelfraktion des Hausmülls stellen. Selbst das „geringe Entfrachtungspotenzial für Restabfall durch die Biotonne“ von 35 kg/(E a) [Meyer 2012] liegt damit deutlich über dem Mengenpotenzial einer Wertstofftonne.

Dass durch die Steigerung der getrennten Bioabfallsammlung sehr wohl eine deutliche Entfrachtung des Restmülls zu erwarten ist, zeigen die Prognosen, nach denen den Behandlungsanlagen bis 2020 durch die gesteigerte Wertstoffeffassung bis zu 6,9 Mio. t Restmüll „fehlen“ [Prognos 2012] bzw. Haushaltsabfälle und Abfälle aus Produktion und Gewerbe um bis zu 5 Mio. t zurückgehen werden [HWWI 2012].

7.8. Müssen Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen nicht getrennt erfasst werden?

Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen unterliegen nicht der Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und unterliegen daher nicht der Getrenntsammlungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 11 Abs. 1 KrWG. Vielmehr sind diese Abfälle durch den Abfallbesitzer oder Erzeuger zu verwerten (§ 7 Abs. 2 i. V. m. § 17 Abs. 1 KrWG). Hierfür gilt die Gewerbeabfallverordnung, die vorschreibt, dass Bioabfälle „getrennt zu halten, zu lagern, einzusammeln, zu befördern und einer Verwertung zuzuführen“ sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 GewAbfV).

Werden Bioabfälle aus anderen Herkunftsbereichen den öffentlichen-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen, gelten für diese Bioabfälle die Getrenntsammlungsvorgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (s. RN 5).

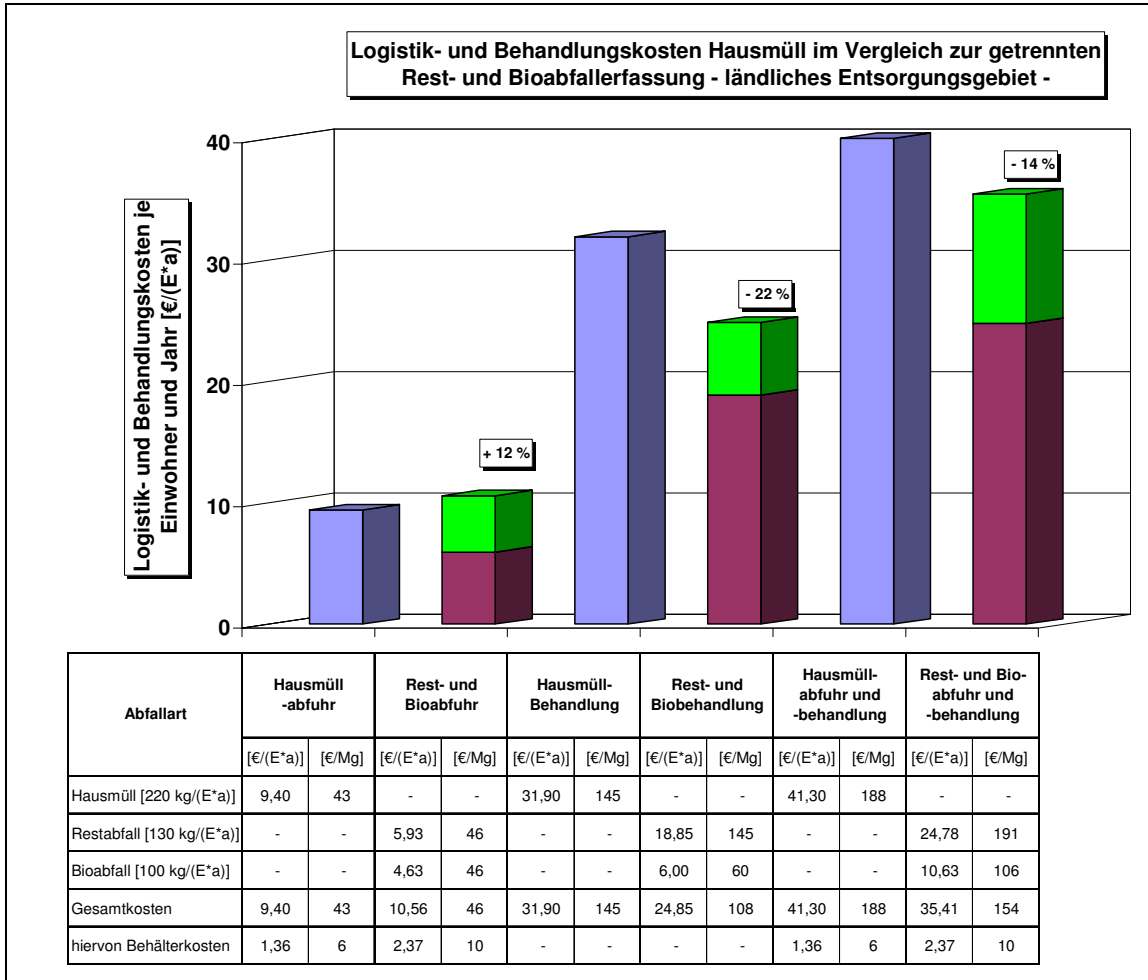
7.9. Können durch die getrennte Bioabfallsammlung Mehrkosten auftreten?

Die Verwertung von Bioabfällen ist in der Regel kostengünstiger als die Beseitigung von Siedlungsabfällen, wodurch auch eventuell höhere Sammelkosten sowie ein Mengenanstieg durch eine getrennte Bioabfallsammlung ausgeglichen werden können (s. Abbildung 3).

Dies schließt nicht aus, dass im Einzelfall bei einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch höhere Gesamtkosten entstehen können. Dies kann beispielsweise durch eine ungünstige Vertragsgestaltung für die Restmüllentsorgung eintreten. Hier wirken insbesondere bring-or-pay Regelungen oder die Vereinbarung von Vergütungsmengenschwellen verwertungsfeindlich.

Auch bei einer bislang praktizierten anderweitigen Bioabfallentsorgung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung (z. B. Gartenabfallverbrennung) können bei der Verwertung dieser Abfälle durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Mehrkosten entstehen.

Solche in Ausnahmefällen auftretende Mehrkosten sind vor dem Hintergrund des Vorrangs des Abfallrecyclings regelmäßig nicht unzumutbar (s. RN 11ff).



*) unterschiedliche Gesamtmengen berücksichtigt (Mengenwuchs bei Einführung der Biotonne)

Abbildung 3: Logistik- und Behandlungskosten der getrennten Restabfall- und Bioguterfassung im Vergleich zur gemeinsamen Erfassung in einem ländlichen Entsorgungsgebiet [INFA 2006 S. 16].

8. Quellenverzeichnis

AbfRRL 2008

Richtlinie 2008/98 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien. Amtsbl. EU L312/3.

Adams 2012

Adams, M. (Ökon Management GmbH): Der Rechtsrahmen der Biotonne nach neuem KrWG. Vortrag auf dem VKS im VKU Seminar „Handlungsoptionen im Zusammenhang mit der Biotonne nach neuem KrWG“. Mannheim 23.02.2012.

Anhörung 2011-09-19

Deutscher Bundestag: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Korrigiertes Wortprotokoll. 50. Sitzung. Protokoll Nr. 17/50. Berlin, 19.09.2011.

Bechtolsheim, Charlier, Wagner 2011

Bechtolsheim, C. v., Charlier, I.-K., Wagner, J.: RE KrWG – Neuorganisation der Bioabfallentsorgung erforderlich? Teil 2: Prüfungsprogramm des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für die Organisationsentscheidung über eine getrennte Bioabfallsammlung. Müll und Abfall 43 (2011) S. 180-184.

Bergs 2012

Bergs, C. G.: KrWG und Bioabfallverordnung – Konsequenzen für die Bioabfallerfassung und -behandlung. In: Wiemer, K., Kern, M., Raussen, T. (Hrsg.): Bio- und Sekundärrohstoffverwertung VII. Witzhausen 2012 S. 75-89.

bifa 2010

Pitschke, T., Kreibe, S., Cantner, J., Tronecker, D. (bifa Umweltinstitut GmbH): Ökoeffiziente Verwertung von Bioabfällen und Grüngut in Bayern. Augsburg 2010.

BMU 2012

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Ökologisch sinnvolle Verwertung von Bioabfällen. Anregungen für kommunale Entsorgungsträger. Berlin, Dessau, 1. Auflage, Stand März 2012.

Brüning 2011

Brüning, C. (Schulte, F. W., Wiesemann, H.) in Driehaus, H. J.: Kommunalabgabenrecht. § 6. Herne 1989ff, Stand 45. Erg. Lieferung 2011.

BVerwG 1983-02-11

BVerwG Urteil 7 C 45.80 vom 11.02.1983.

BVerwG 1999-08-25

BVerwG Urteil 7 C 27.98 vom 25.08.1999.

BVSE 2012

N. N.: bvse: gewachsene Strukturen bei Biomüllsammlung beachten. EUWID 22 (2012) Heft 18 S. 11.

DS 17/6052

Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts. Drucksache 17/6052 vom 06.06.2011.

DS 17/7505 (neu)

Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts. Drucksache 17/7505 (neu) vom 27.10.2011.

DS 17/8575

Deutscher Bundestag: Antrag ... Deutsches Ressourceneffizienzprogramm – Ein Baustein für nachhaltiges Wirtschaften. Drucksache 17/8575 vom 07.02.2012.

EPEA 2008

N. N. (EPEA GmbH): Ökologisches Leistungsprofil von Verfahren zur Behandlung von biogenen Reststoffen. Kompass für die Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund der geplanten Überarbeitung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Hamburg, überarbeitet Oktober 2008, www.vhe.de.

EU Grünbuch 2008

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Bewirtschaftung von Bioabfall in der Europäischen Union {SEK(2008) 2936} KOM(2008) 811 endgültig. Brüssel, den 03.12.2008.

EUWID 2011-12-13

Entsorgungsmarkt für Siedlungsabfälle. Preise und Entgelte in MVA und MBA. EUWID 21 (2011) Heft 50. S. 24-26.

EUWID 2011-12-13

Rot-Grüne Landesregierung in NRW will neuen Abfallwirtschaftsplan erarbeiten. Restriktive Bedarfsprüfung und „regionale Entsorgungsautarkie“. VKU-Landesgruppe NRW begrüßt Koalitionsvertrag. EUWID 22 (2012) Heft 25 S. 1-2.

Fluck KrW-/AbfG

Fluck, J. in Fluck, J. (Hrsg.): Kreislaufwirtschaft-, Abfall- und Bodenschutzrecht. Kommentar. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg. 1995ff, Stand 99. Ergänzungslieferung August 2011.

Fricke, Seier 2007

Fricke, M., Seier, H.: Energie aus Biomasse contra Humusaufbau im Boden. VKS-NEWS 119. Ausgabe. 9/2007 S. 5-7.

GGSC 2010-09

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.: RE KrWG: Neue Bestimmungen zur Bioabfallsammlung. GGSC-Abfall Newsletter. September 2010 S. 6-8.

Handbuch getrennte Bioabfallsammlung 2009

Henssen, D.; VHE, BGK. (Hrsg.): Einführung und Optimierung der getrennten Sammlung zur Nutzbarmachung von Bioabfällen. Handbuch für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, Abfallbehörden, Entscheidungsträger, Planer und Entsorgungsunternehmen. Aachen 2009.

Henssen 2012

Henssen, D.: Pflicht zur Umsetzung der Getrenntsammlung ab dem Jahr 2015. Vortrag auf der BDE-Tagung „Die Zukunft der Bioabfallverwertung“ Berlin, 04.06.2012.

Henssen, Schneider 2008

Henssen, D., Schneider, M.: Regelungen der deutschen Landesabfallgesetze zur Erfassung und Verwertung organischer Abfälle. Müll und Abfall 40 (2008) S. 137-142.

HWWI 2012

Schulze, S. (HWWI): Abfallanlagen müssen sich zukünftigen Entwicklungen anpassen: Gesundheitsrisiko ist angesagt. entsorga-magazin 31 (2012) Heft 4-5, S. 68.

ifeu 2002

Vogt, R., Knappe, F., Giegrich, J., Detzel, A. (ifeu gGmbH): Ökobilanz Bioabfallverwertung. Untersuchungen zur Umweltverträglichkeit von Systemen zur Verwertung von biologisch-organischen Abfällen. Initiativen zum Umweltschutz Bd. 52. Berlin 2002.

ifeu 2012

Knappe, F., Vogt, R. (ifeu GmbH); Lazar, S., Höke, S. (ahu AG): Optimierung der Verwertung organischer Abfälle. Umweltbundesamt Texte 31/2012. Berlin 2012.

INFA 2006

Oelgemöller, D., Becker, G., Paul, T. (INFA GmbH): Kostenbetrachtung für die separate Bioabfallsammlung und Behandlung im Vergleich zur gemeinsamen Entsorgung mit dem Restabfall. Endbericht für den VHE e. V. Ahlen, 2006.

Jarass 1996

Jarass, H. D.: Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen. NVwZ 15 (1996) S. 1041-1047.

Jung 2010

Jung, G.: Der Arbeitsentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz. AbfallR 9 (2010) S. 114-118.

Kern 2012-06-04

Kern, M.: Eigenverwertung versus Getrenntsammlung – Stand und Perspektiven. Vortrag auf der BDE-Tagung „Die Zukunft der Bioabfallverwertung“ Berlin, 04.06.2012.

Kersandt 2012

Kersandt, P. in Schink, A., Versteyl, A. (Hrsg.): KrWG. Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz. Berlin 2012.

Koalitionsvertrag NRW 2012

Koalitionsvertrag 2012-2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten. NRWSPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW.

Kranert et. al. 2008

Kranert, M., Gottschall, R., Bruns, C., Hafner, G., Schiere, O, Seibel, C.: Grünabfälle - besser kompostieren oder energetisch verwerten? Vergleich unter den Aspekten der CO₂-Bilanz und der Torfsubstitution. Köln 2008.

Maunz GG

Maunz, T. in: Herzog, R., Scholz, R., Herdegen, M., Klein, H. K. (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. München 1958ff, Stand 63. Lieferung Oktober 2011.

Meyer 2012

N. N.: Getrennte Bioabfallsammlung hat kaum Auswirkungen auf Restmüllmenge. ATUS: Pflicht zur Biotonne abfallwirtschaftlich nicht begründet. EUWID 22 2012 Heft 5 S. 3.

Nelles et. al. 2012

Nelles, M., Scholwin, F., Dornack, C., Morscheck, G.: Perspektiven der stofflichen und energetischen Verwertung von Abfallbiomasse. In: Wiemer, K., Kern, M., Raussen, T. (Hrsg.): Bio- und Sekundärrohstoffverwertung VII. Witzenhausen 2012 S. 128-141.

Oeter GG

Oeter, S. in: Stark, C. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. Sechste, vollständig neubearbeitete Auflage. München 2010.

Ossenbühl 1996

Ossenbühl, F.: Zur Kompetenz der Länder für ergänzende abfallrechtliche Regelungen. DVBl. 111 (1996) S. 19-24.

Prognos 2012

N. N.: Prognos: Getrennte Wertstoff-Erfassung verschärft Situation für MVA, MBA und EBS. Behandlungsanlagen fehlen bis 2020 bis zu 6,9 Mio Tonnen Restmüll. EUWID 22 (2012) Heft 6 S. 9.

Queitsch 2011

Queitsch, P.: Die Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Zur Fortentwicklung des Referentenentwurfes des BMU zur Änderung des KrW-/AbfG /Stand 2.11.2010. AbfallR 10 (2011) S. 30-36.

Queitsch 2012

Queitsch, P.: Bioabfallfassung/-verwertung nach dem KrWG und der neuen Bioabfall-Verordnung. AbfallR 11 (2012) S. 182-187.

Schink KrW-/AbfG

Schink, A. in Jarass, H. D., Petersen, F., Weidemann, C. (Hrsg.): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). B 100. München, Stand 28. Ergänzungslieferung 2011.

Schink LAbfG NRW

Schink, A. in Schink, A., Queitsch, P., Scholz, F. (Hrsg.): Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz - LAbfG). Wiesbaden, 2005ff, Stand 3. Nachlieferung 2010.

Schmidt 2006

Schmidt, S.: Ökobilanz Bioabfallentsorgung. Ökologische Bewertung von Entsorgungsoptionen für Bioabfälle unter Berücksichtigung räumlicher und ökonomischer Aspekte. Stuttgart 2007.

Schneider 2011

Schneider, M.: Bioabfallsammlung in Ballungsräumen – Flächendeckung sinnvoll? Müll und Abfall 43 (2011) S. 109-113.

Schomerus 2012

Schomerus, T. in: Versteyl, L.-A., Mann, T., Schomerus, T.: Kreislaufwirtschaftsgesetz. Kommentar. 3., neubearbeitete Auflage, München 2012.

Umweltbundesamt 2004

N. N., Umweltbundesamt: Sachstandspapier: Getrennte Sammlung von Abfällen aus Haushalten. Berlin, Juli 2004.

Umweltbundesamt 2011

N. N.: Daten zur Umwelt. Bioabfallsammlung und -behandlung. <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3148>. Letzte Aktualisierung Dezember 2011.

v. Lersner KrW-/AbfG

v. Lersner, H. F. in v. Lersner, H. F., Wendenburg, H., Versteyl, L.-A.: Recht der Abfallbeseitigung. Berlin 1972ff, Stand Oktober 2010.

VG Düsseldorf 2008-04-09

VG Düsseldorf Urteil 16 K 3644/07 vom 09.04.2008.

VHE 2012

VHE – Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e. V.: Bio- und Grünguterfassung in Deutschland. Kartenmäßige Darstellung der kommunal erfassten Mengen an Bioabfällen in Bezug zur Einwohnerdichte. Aachen 2012. www.vhe.de

VHE, BGK 2009

Henssen, D.: VHE – Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e. V., Bundesgütegemeinschaft Kompost e. V. (Hrsg.): Einführung und Optimierung der getrennten Sammlung zur Nutzbarmachung von Bioabfällen. Handbuch für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, Abfallbehörden, Entscheidungsträger, Planer und Entsorgungsunternehmen. Aachen 2009.

Weidemann 2008

Weidemann, C.: Darf Hausmüll privat verwertet werden? Neue Rechtsprechung zu Systemfragen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. NVwZ 27 (2008) S. 1086-1088.

Weidemann KrW-/AbfG

Weidemann, C. in Jarass, H. D., Petersen, F., Weidemann, C. (Hrsg.): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). B 100. München, Stand 28. Ergänzungslieferung 2011.

Wendenburg KrW-/AbfG

Wendenburg, H. in v. Lersner, H. F., Wendenburg, H., Versteyl, L.-A.: Recht der Abfallbeseitigung. Berlin. Stand Oktober 2010.

Widmann et. al. 2003

Widmann, R., Schubert, J., Rohde, C., Steinberg, I., Bockreis, A.: Beurteilung der Bioabfallverwertung mit Hilfe der CO₂-Äquivalenz unter Einbeziehung weiterer Dünger. EdDE-Dokumentation 6. Essen, März 2003.

Wiegel 2011

Wiegel, U. (ICU): Wird die Bioabfallsammlung zur Pflicht? Auffassung seitens ICU in Durchsicht der Regelwerke. Berlin 25.07.2011.

Wulfhorst 1997

Wulfhorst, R.: Die Konkretisierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes - eine Aufgabe für den Landesgesetzgeber? NVWZ 15 (1997) S. 975-976.