

Stellungnahme

Referentenentwurf der ersten Verordnung zur Änderung der Gewerbeabfallverordnung

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Unverhältnismäßiger Mehraufwand für Unternehmen vorprogrammiert	3
Verlässlichen Vollzug der Behörden sicherstellen	4
Mehraufwand und Bürokratieaufbau für die Wirtschaft durch neue Formblätter vermeiden	5
Bagatellmengen nicht pauschal und zu niedrig ansetzen	5
Aufwand für Überwachung der getrennten Sammlung gering halten	6
Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen	6
Keine Streichung der Getrenntsammlungsquote	8
Kennzeichnungspflicht von Abfallbehältern so nicht praxistauglich...	8
Anwendungsvorrang des Verpackungsgesetzes normieren	8
Inkrafttreten der geänderten GewAbfV zeitlich verschieben	9
Notwendige Übergangsregelungen einführen	9
Über den BDI	10
Impressum	10

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**

Lobbyregisternummer

R000534

Hausanschrift

Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift

11053 Berlin

Ansprechpartner

Franz-Josef von Kempis
T: +49-30-2028-1509
F: +49-30-2028-2509

E-Mail

v.Kempis@bdi.eu

Internet

www.bdi.eu

Einleitung

Der BDI setzt sich nachdrücklich für die Stärkung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft im Sinne einer zirkulären Wirtschaft ein und unterstützt alle hierfür notwendigen und sinnvollen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Initiativen. Auch die im Jahre 2017 neu gefasste Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) soll die Kreislaufwirtschaft stärken. Sie hat zu stringenten Regelungen mit einem erheblichen Dokumentationsaufwand bei der getrennten Sammlung und Behandlung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchabfällen sowie konkreten Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen geführt. Ihre Ziele konnten bisher allerdings nur unzureichend erreicht werden. Dies wurde in einer Studie vom Umweltbundesamt (UBA) festgestellt (siehe UBA-Texte 47/2023 im Fazit Seite 23).

Die Praxis hat gezeigt: Viele Entscheidungen im Rahmen der Gewerbeabfallverordnung können ohne fundierte technische Expertise nicht getroffen werden, schon gar nicht von kleineren Einheiten. Diese Entscheidungen werden erschwert durch unbestimmte Rechtsbegriffe und eine zum Teil undefinierte Sachlage, wer die Entscheidungen trifft beziehungsweise treffen kann. Die Vollzugsbehörden sehen sich ausweislich der Ermittlungen, die der Studie des UBA zugrunde liegen, aufgrund dieser Voraussetzungen und der Fülle der Dokumentationen nicht in der Lage, Ihrer Überwachungsfunktion sinnvoll nachzukommen.

Wir begrüßen daher ausdrücklich das Ziel der GewAbfV-Novelle 2024, die bisherigen Regelungen der Gewerbeabfallverordnung stringenter und vollzugstauglicher zu gestalten und die behördliche Kontrolle der getrennten Sammlung von gewerblichen Siedlungsabfällen und Bau- und Abbruchabfällen zu stärken, um so die getrennte Sammlung zu verbessern. Neuer, zusätzlicher für die Unternehmen belastender Regelungen bedarf es im Grundsatz hierzu aber nicht.

Unverhältnismäßiger Mehraufwand für Unternehmen vorprogrammiert

Viele der geplanten Regelungen führen zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen und finanziellen Mehraufwand ohne Mehrwert für die Schutzgüter Mensch und Umwelt. Das ist besonders für kleine und mittelständische Unternehmen nicht mehr leistbar und weicht vom rechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab. So soll hierdurch insbesondere auch für viele nicht gefährliche Abfälle ein Aufwand betrieben werden, der in keinem Verhältnis zum Nutzen, das heißt dem Schutz von Mensch und Umwelt, steht.

Die Einschätzung in der Entwurfs-Begründung, dass die neuen Regelungen in Summe sogar zu einer Entlastung der Wirtschaft führen sollen, ist in keiner Weise nachvollziehbar.

Verlässlichen Vollzug der Behörden sicherstellen

Die Vollzugsbehörde soll die Berechtigung erhalten, Abfallerzeuger und -besitzer unter bestimmten Voraussetzungen dazu zu verpflichten, einen Sachverständigen mit der Prüfung der Einhaltung der Pflicht zur getrennten Sammlung und der Vorbehandlung zu beauftragen. Die Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe sollte aber nicht durch Sachverständige erfolgen, sondern im Dialog zwischen Abfallbehörde und Abfallerzeuger bzw. -besitzer und Entsorger. Behelfsweise bedarf es in § 3 Abs. 3 wie auch § 4 Abs. 5 GewAbfV-Entwurf für die Anordnungsbefugnis bezüglich einer Sachverständigenprüfung zumindest einer rechtlichen Schwelle, die eine solche Anordnung rechtfertigt. Denn sonst könnte eine Behörde selbst bei geringsten subjektiven Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit eine Sachverständigenprüfung anordnen.

Anstatt den Vollzug auf die Industrie bzw. die von ihr zusätzlich zu finanzierenden Sachverständigen abzuwälzen, verbunden mit dem entsprechenden Mehraufwand, sollten die Behörden in geeigneter Weise so ausgestattet werden, dass der Vollzug funktioniert. Der Vollzug soll gemäß Verordnungsentwurf ohnehin über ein vorgeschriebenes Überwachungssystem verstärkt werden. Demnach soll eine festgeschriebene Zahl pro Jahr von den Behörden geprüft werden.

Die Regelung, dass der Abfallerzeuger im Fall einer zu Unrecht erfolgten Anordnung die verauslagten Kosten nur im Zuge einer Anfechtungsklage bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage von der Behörde einfordern kann, ist mit hohem juristischem Aufwand verbunden. Auch dies ist kritisch zu sehen.

Mehraufwand und Bürokratieaufbau für die Wirtschaft durch neue Formblätter vermeiden

Mit der Vorgabe einheitlicher Formblätter für die Dokumentation der getrennten Sammlung und Entsorgung durch die Erzeuger und Besitzer werden der Wirtschaft notwendige, bisher vorhandene Freiheitsgrade bei der Dokumentation genommen. Diese neuen Formblätter sind insgesamt in Form und Gestaltung bei komplexen Aufgabenstellungen, wie sie in großen Betrieben mit vielfältiger Aufgabenstellung bestehen, nicht geeignet.

Ein Mehrwert für Behörde und Betriebe durch die Anwendung der Formblätter ist nicht erkennbar, dagegen steht ein immenser Erstellungs- und Kontrollaufwand. Die bisherigen, seit 2017 in der Praxis etablierten Dokumentationssysteme wären dann ganz oder in Teilen obsolet und müssten, je nach Umfang und Bedarf, mit erneutem Kostenaufwand umgestellt bzw. in doppelter Form durchgeführt werden. Es entsteht wiederum neue Bürokratie. Die Vorgabe der Formblätter sollte daher zurückgenommen oder zumindest optional gestaltet werden.

Bagatellmengen nicht pauschal und zu niedrig ansetzen

Die Konkretisierung von Bagatellmengen („sehr geringe Menge“) hinsichtlich der Pflichtenerfüllung der Gewerbeabfallverordnung (§ 3 Abs. 2 GewAbfV) sind deutlich zu niedrig angesetzt. So enthält zum Beispiel der niedersächsische Erlass vom 21. Juli 2021 für die „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ Orientierungshilfen, die eine 10- bzw. 20-fach größere Menge angeben, ab der getrennt gesammelt werden muss. Auf die vorgeschlagene Legaldefinition hierauf sollte verzichtet werden, um auch hier begründete Freiheitsgrade im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung zu erhalten und auch dadurch unnötige bürokratische Belastungen der Wirtschaft zu verhindern, anstelle sie gegenüber dem Status Quo zu belasten.

Aufwand für Überwachung der getrennten Sammlung gering halten

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass Kontrollbehörden zukünftig konkrete und regelmäßige Kontrollen in Betrieben im Rahmen der GewAbfV durchzuführen haben (§ 3 a GewAbfV-Entwurf). Jedoch ist hier zu berücksichtigen, dass jede einzelne zusätzliche Kontrolle im Rahmen der GewAbfV sowohl bei Behörden als auch bei Unternehmen mit einem hohen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden ist. Zusätzliche Kontrollen zum Beispiel im Rahmen immissionsschutzrechtlicher Regelungen, wie beispielsweise der zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Störfall-Verordnung – 12. BImSchV, kommen hinzu. Insgesamt ist demzufolge mit einem höheren bürokratischen Aufwand zu rechnen.

In § 3 a GewAbfV-Entwurf muss daher klargestellt werden, dass die vorgesehene Kontrolle bzw. die Vor-Ort-Besichtigung nicht für solche Erzeuger gilt, die bereits durch Abfallstromkontrollen nach § 47 KrWG oder medienübergreifende Umweltinspektionen nach §§ 52, 52a BImSchG überwacht sind. Entsprechende Anlagen sind aus der Liste der zuständigen Behörde nach § 3a Abs. 1 GewAbfV-Entwurf auszunehmen, denn sonst würde eine unnötige Doppelüberwachung stattfinden, was Betroffene und Vollzugsbehörden gleichermaßen unnötig belastet.

Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen

Die Verweise auf die Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) M23 im § 8 des Referentenentwurfs der Gewerbeabfallverordnung sind nicht ausreichend. LAGA-Mitteilungen geben regelmäßig nur die Meinung eines fachkundigen Gremiums wieder. Werden Sie per Erlass in einem Bundesland eingeführt, haben sie lediglich eine nach innen gerichtete Wirkung in die Verwaltung hinein. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) muss die gewünschten Regelungen also aus der LAGA M23 in die Verordnung übernehmen, um die erforderliche Rechtssicherheit herzustellen.

Inhaltlich ist festzustellen, dass eine verpflichtende Beseitigung asbesthaltiger Bestandteile ab der ersten Faser dazu führen dürfte, dass große Mengen an Beton- und Betonmischabfälle aus dem Stoffkreislauf ausgeschleust werden müssen. Das dürfte rund 50 bis 100 Prozent der Beton- und Betonmischabfälle beziehungsweise bis zu 50 Prozent aller körnigen Bauabfälle

betreffen. Circular Economy-Ansätze lassen sich im Bausektor aber nicht realisieren, wenn der mengenmäßig größte und hinsichtlich seiner Verwendbarkeit beste Stoffstrom nicht genutzt werden kann. Es ist deshalb dringend erforderlich, einen Beurteilungswert einzuführen, bei dessen Unterschreitung eine Verwertung möglich bleibt.

Ebenfalls zu kritisieren ist die in § 8 Abs. 2 GewAbfV-Entwurf zu findende Formulierung „Eine sehr geringe Menge ist nicht anzunehmen, wenn von einer Einzelfraktion pro Bau- oder Abbruchmaßnahme mehr als 0,5 Kubikmeter anfällt.“

Eine „sehr geringe Menge“ einer Abfallfraktion auf maximal 0,5 Kubikmeter festzulegen, verkennt die Praxis auf Baustellen und ist unverhältnismäßig. Bei Bau- und Rückbaumaßnahmen kommen üblicherweise Sammelbehälter als 9 Kubikmeter-Mulden zum Einsatz. Vor diesem Hintergrund sind 0,5 Kubikmeter ein viel zu geringes Volumen. Der Verordnungsgeber sollte die Anforderungen der GewAbfV an der technischen Realität und Praktikabilität orientieren.

Schließlich ist die gem. § 8 Abs. 3 GewAbfV-Entwurf in Verbindung mit Anlage 4 geforderte Dokumentation für Baustellen nicht sinnvoll anwendbar. Laut Spalten 3 und 5 der Tabelle in Anlage 4 sind die Masse bzw. das Volumen der jeweiligen Abfallfraktion pro Kalenderjahr anzugeben. Eine solche jahresweise Dokumentation macht in der Bauwirtschaft deshalb keinen Sinn, weil durch die Projektstruktur und die Erzeugereigenschaft der einzelnen Auftraggeber eine solche Zusammenfassung von verschiedenen Vorgängen enorm umständlich ist. Die aktuell mit erheblichem Aufwand erfolgenden projektorientierten Dokumentationen können bislang immerhin auf eine durch die jeweiligen Abfallbesitzer gewählte Form erfolgen, die alle von der geltenden GewAbfV geforderten Angaben enthält. Die Vorgabe, dass die Dokumentation durch Formblätter zu erfolgen hat, ist – wie schon oben erwähnt – eine völlig unnötige Bürokratisierung der Dokumentationspflicht.

Keine Streichung der Getrenntsammlungsquote

Durch die mit der GewAbfV-Novelle 2024 beabsichtigte Neufassung von § 6 Nummer 6 GewAbfV 2017 wird die sog. Getrenntsammlungsquote gestrichen (bisher wie folgt definiert: der Quotient der zur stofflichen Verwertung getrennt gesammelten Masse an gewerblichen Siedlungsabfällen und der Gesamtmasse der bei einem Erzeuger anfallenden gewerblichen Siedlungsabfälle multipliziert mit 100 Prozent). Wir halten dies für das falsche Signal.

Zum einen hat sich die Getrenntsammlungsquote - jedenfalls regional- bewährt. Zum anderen geht es bei der Getrenntsammlungsquote auch darum, Regulatorik neu zu denken. Nicht zuletzt im Lichte von knappen personellen Ressourcen in Verwaltungen kann es nicht darum gehen, am überkommenen Mechanismus der Strafbewehrung mittels Bußgeldbewehrung festzuhalten — insbesondere dann nicht, wenn diese, mangels Vollzugs, nur auf dem Papier steht. Vielmehr muss es darum gehen, mit betriebswirtschaftlichen Anreizen Marktakteure zu bewegen, Ziele einer Verordnung aus eigenem Antrieb zu erfüllen.

Kennzeichnungspflicht von Abfallbehältern so nicht praxistauglich

Grundsätzlich liegt die Kennzeichnung der Abfallbehälter im eigenen Interesse des Abfallerzeugers (Abschnitt 4 Gemeinsame Vorschriften § 9 a). Für die Abfallbehälter, in denen gemischte Abfälle gesammelt werden, vorzugeben, was nicht zugelassene Abfallfraktionen sind, ist in der Praxis nicht darstellbar. Die Wirkung dieser Kennzeichnung ist zu hinterfragen. Darüber hinaus ist es kaum nachvollziehbar, was genau mit dieser Beschreibung auf dem Abfallbehälter zu kennzeichnen ist.

Der Ansatz, ein Nichterfüllen dieser Vorgabe zu einer Ordnungswidrigkeit zu machen (§ 15 (1) 8 a), ist aufgrund der Vielzahl an Abfallbehältern in Unternehmen unverhältnismäßig und daher abzulehnen.

Anwendungsvorrang des Verpackungsgesetzes normieren

Es sollte eine neue inhaltliche Änderung aufgenommen werden, die in dem Referentenentwurf noch nicht berücksichtigt worden ist. Hinsichtlich des Anwendungsbereiches sollte in § 1 Abs. 3 das Wort „Verpackungsgesetz“ gestrichen werden und in Abs. 4 als neu einzufügende Nummer das „Verpackungsgesetz“ aufgenommen werden.

Der Anwendungsbereich für die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen sollte dahingehend geregelt werden, dass der bislang geltende Gleichrang zwischen Gewerbeabfallverordnung und Verpackungsgesetz zu Gunsten des VerpackG geändert wird. Wenn die Rücknahmemengen und damit auch die Verwertungsmengen gesteigert werden sollen, dann sollte die Rücknahme von Verpackungen über den sogenannten „Abfall-zur-Verwertung-Behälter“ im Rahmen der GewAbfallV verhindert und ein klarer Anwendungsvorrang des VerpackG normiert werden.

Inkrafttreten der geänderten GewAbfV zeitlich verschieben

Die überarbeitete GewAbfV soll am 1. Januar 2026 in Kraft treten. Es ist zu berücksichtigen, dass an einigen Stellen der GewAbfV auf das „Kalenderjahr“ Bezug genommen wird (beispielsweise Anlage 1, Nr. 2. „Dokumentation über die Getrenntsammlung gemäß § 3 Absatz 1 GewAbfV“). Da mit Inkrafttreten am 1. Januar 2026 somit auf das Kalenderjahr 2025 zu referenzieren ist, wäre keine Übergangszeit gegeben, in der Daten analysiert und freigegeben werden könnten. Auch könnten Überwachungsbehörden sofort am 2. Januar 2026 auf den Plan gerufen werden.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, das Datum des Inkrafttretens um ein halbes Jahr zu verschieben, d. h. den 1. Juni 2026 als Inkraftsetzungsdatum der GewAbfV zu wählen.

Notwendige Übergangsregelungen einführen

Aktuell geltende Verträge bestehen auf Grundlage der aktuellen Rechtslage. Durch die vorgesehenen Anpassungen der §§ 6 und 9 GewAbfV ergibt sich mit Blick auf das geplante Inkrafttreten der novellierten GewAbfV am 1. Januar 2026 die Problematik, dass heute bereits geltende und bis nach dem Inkrafttreten laufende vertragliche Vereinbarungen rechtswidrig würden. Eine vorzeitige Lösung aus einem Vertrag ist in der Regel wirtschaftlich nachteilig, es sei denn, der Vertrag sieht passende Kündigungs-/Rücktrittsmöglichkeiten vor oder es greift ausnahmsweise § 313 BGB (Störung der Geschäftsgrundlage). Um wirtschaftlichen Schaden von Unternehmen abzuwenden, sollte eine Übergangsregelung für Verträge, welche vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs geschlossen wurden, ermöglicht werden.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartner

Franz-Josef von Kempis
Referent Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49-30-2028-1509
v.Kempis@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1920