

Stellungnahme

des

Bauindustrieverbandes Ost e. V.

zum

Gesetzesentwurf Fraktion DIE LINKE.

(Drucksache 7/6833)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung

des Abfallgesetzes des

Landes Sachsen-Anhalt (AbfG LSA)

Potsdam, 23.02.2021

Schriftliche Stellungnahme des Bauindustrieverbandes Ost e. V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (AbfG LSA) – Gesetzesentwurf Fraktion DIE LINKE. – Drs. 7/6833

1. Ausgangslage

Die Bauwirtschaft befindet sich gegenwärtig im Umbruch und steht vor großen Herausforderungen, die das künftige unternehmerische Handeln bestimmen werden. Neben der digitalen Entwicklung und dem Fachkräftemangel steht die Baubranche vor der Herausforderung grüner werden zu müssen. Das „nachhaltige Bauen“ muss dabei Einzug in alle Stufen der Wertschöpfungskette halten, von der Gewinnung des Baustoffes über den Einsatz von Bauverfahren und der Bewirtschaftung bis hin zum Rückbau und der Deponierung. Die Bauwirtschaft stellt sich dieser Herausforderung und arbeitet seit vielen Jahren mit der Wissenschaft an alternativen Bauverfahren, forscht am Einsatz von ressourcenschonenderen Baustoffen und bietet aktiv die Verwendung von Recyclingbaustoffen auf dem Markt an.

Der Bauindustrieverband Ost e. V. (BIVO) hat die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben von der Schaffung von städtischem Wohnraum bis hin zur Sanierung der Verkehrsinfrastruktur im Blick. Zur Realisierung benötigt die Bauwirtschaft jedoch genügend Deponieraum, der nachhaltig geplant und an die Erfordernisse der Bauausführung angepasst ist. Deponieengpässe führen zu einer Erhöhung der Entsorgungs- und damit der Baukosten. Weite Wege für den Abtransport laufen zudem dem Ziel der Nachhaltigkeit entgegen. Schon heute haben sich die Kosten für Entsorgung und Transport mineralischer Abfälle nahezu verdoppelt.

Um die Realisierung von Bauvorhaben nachhaltiger zu gestalten, sind die genannten Ansätze der Bauwirtschaft zu verfolgen und auch in der Auftragsvergabe zielgerichtet nachzufragen. Die öffentliche Hand muss hierbei eine Vorbildfunktion einnehmen. Dies kommt dem Klima zugute und wird auch Deponieraum zu kleinen Teilen einsparen. Eine vollständige Abkehr der Genehmigung von Deponien kann jedoch nicht zielführend sein. Bauen wird dann nicht „grüner“, sondern nur deutlich teurer und so ein Privileg der Besserverdienenden.

Diese Umstände sollten aus Sicht des Bauindustrieverbandes Ost berücksichtigt werden, um die nachfolgende Einschätzung zur geplanten Novelle des Abfallgesetzes einzuordnen.

2. Stellungnahme zu einzelnen Punkten

Vorbemerkung

Der sachliche Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (§ 2 Abs.1) erstreckt sich auf die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie auf sonstige Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung. Ziel des AbfG LSA (§ 1 Abs. 1) ist die Abfallvermeidung, Schadstoffverminderung, Abfallverwertung, Abfallbehandlung, Abfallbeseitigung, die Beseitigung in der Nähe des Entstehungsortes und die Einhaltung des Standes der Technik bei Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung. Der so gesetzte Rahmen des sachlichen Geltungsbereichs beschränkt sich ausschließlich auf Abfälle. Für Ersatzbaustoffe/ Recyclingprodukte endet die Abfalleigenschaft bereits, wenn diese die Eigenschaften nach § 5 Abs. 1 KrWG aufweisen. Werden diese Ersatzbaustoffe/ Recyclingprodukte verwendet,

unterliegen sie nicht dem sachlichen Geltungsbereich des KrWG und liegen außerhalb der Ziele des AbfG LSA.

Somit ist sowohl für die aktuelle Fassung als auch für den Novellierungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE. des § 2 AbfG LSA in Frage zu stellen, ob die darin enthaltenen Forderungen zum Einsatz von Materialien, die nicht mehr dem Kreislaufwirtschaftsrecht unterliegen, hier geregelt werden können und die Regelungen somit Verbindlichkeit haben.

Sofern im Folgenden nur die Paragraphen benannt werden, handelt es sich um die Paragraphen des Gesetzesentwurfs der Fraktion DIE LINKE. Folgt dem Paragraphen der Zusatz „AbfG LSA“, handelt es sich um einen Paragraphen des aktuell gültigen Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.

Zu § 2 Abs. 1

In der beabsichtigten Neufassung des § 2 Abs. 1 werden an Stelle der sonstigen juristischen Personen ausdrücklich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Betriebe, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in der Hand des Landes oder der Kommunen befinden, aufgeführt. Letztere fallen bereits in der aktuellen Fassung unter den Begriff der sonstigen der Aufsicht des Landes unterliegenden juristischen Personen, sodass die summarische Erfassung durch eine Einzelaufzählung ersetzt werden soll, ohne dass sich daraus eine inhaltliche Änderung ergibt.

Die Gestaltung von Arbeitsabläufen ist ein nicht gegenständlicher Vorgang, auf den Nr. 1 bis 5 des Entwurfs nicht anwendbar sind. Dies trifft auch auf die Planung von Bauvorhaben zu. Bei der Planung sind lediglich die Eigenschaften der Erzeugnisse/ Produkte relevant, die sich nach den einschlägigen Normen richten. Erst bei der Ausschreibung von Bauvorhaben können Erzeugnisse/ Produkte bevorzugt werden, die die Anforderungen nach Nr. 1 bis 5 erfüllen, wobei es sich dann bei den Erzeugnissen/ Produkten jedoch i. d. R. nicht mehr um Abfälle handelt, sodass diese nicht in den sachlichen Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsrechts fallen.

Sofern die betreffenden Formulierungen des Entwurfs unverändert übernommen werden, ist nicht zu erwarten, dass sich hieraus Änderungen gegenüber der aktuell geltenden Wirkungslosigkeit der Forderungen ergeben.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 1

Es ist fraglich, inwieweit die Forderung nach schadstoffarmen, energie- und wassersparenden Produktionsverfahren Regelungsgegenstand des Kreislaufwirtschaftsrechts sein kann. Darüber hinaus hat die bisherige Forderung zu Produktionsverfahren gemäß Nr. 2 keine Wirkung entfaltet, da die Überprüfung der Verfahren für den Anwender nicht oder nicht im verhältnismäßigen Aufwand möglich ist. Bei Erzeugnissen / Produkten, die nicht in der Europäischen Union hergestellt werden, entfällt die Möglichkeit der Überprüfung vollständig.

Die Forderung nach energie- und wassersparenden Produktionsverfahren ist im AbfG LSA falsch platziert, da Energie- und Wassereinsatz keinen Einfluss auf die Eigenschaften des aus dem Produkt entstehenden Abfalls haben, Energie und Wassereinsatz in der Produktion nicht in den Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsrechts fallen und diese Forderung nicht aus den Zielen des AbfG LSA (§ 1) ableitbar ist.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 2

Die Vorbereitung zur Wiederverwendung dient dazu, Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorzubereiten, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder für denselben Zweck verwendet werden können, für den sie ursprünglich bestimmt waren.

Durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Wiederverwendung können keine Erzeugnisse hergestellt werden - es handelt sich um dieselben Erzeugnisse, um die es sich bereits vorher gehandelt hat. Sie verlieren (bei Vorbereitung zur Wiederverwendung) lediglich ihren zwischenzeitlichen Abfallstatus.

Der Bauindustrieverband Ost zweifelt die Sinnhaftigkeit der Forderung nach Erzeugnissen an, die durch Recycling aus Abfällen hergestellt worden sind. Recycling ist die Herstellung von Erzeugnissen aus Abfällen. Die Forderung nach Produkten, die durch Recycling aus Abfällen hergestellt worden sind, ist ein Pleonasmus und damit überflüssig und wirkungslos. Die Formulierung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 AbfG LSA war präzise und ausreichend.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 3

Gegenüber dem Pendant in § 2 Abs. 1 Nr. 4 AbfG LSA wurde auf die Eigenschaft der Wiederverwendbarkeit verzichtet, was sich dem Bauindustrieverband Ost nicht erschließt.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 4

Keine Änderung zur aktuellen Fassung in § 2 Abs. 1 Nr. 5 AbfG LSA.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 5

Der Bauindustrieverband Ost zweifelt die Sinnhaftigkeit der Forderung nach energiesparender Wiederverwendung an. Die Wiederverwendung zeichnet sich gerade dadurch aus, dass Erzeugnisse, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren (KrWG § 3 Abs. 21). Somit handelt es sich weder um einen Abfall, noch ist ein Energieeinsatz erforderlich.

Die Vorbereitung zur Wiederverwendung zeichnet sich dadurch aus, dass Produkte, die Abfall geworden sind, ohne Vorbehandlung wieder für denselben Zweck eingesetzt werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren. Auch hier ist kein erheblicher Energieeinsatz erforderlich, der eine sinnvolle Erwähnung in einer Rechtsnorm rechtfertigen würde.

Zum Entfernen des § 2 Abs. 1 Nr. 6 AbfG LSA

Gegenüber der alten Fassung des § 2 AbfG findet die besondere Eignung zur gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung im Entwurf keine Erwähnung mehr.

Ungeachtet der wünschenswerten Reduzierung der Menge von Abfällen zur Beseitigung stellt die Beseitigung eine legale und auf absehbare Zeit notwendige und unverzichtbare Stufe der

Abfallhierarchie dar. Daran ändert auch der Verzicht ihrer Erwähnung im Entwurf nichts. Es wird lediglich darauf verzichtet, auch von Abfällen, die auch weiterhin beseitigt werden müssen, eine besondere Eignung zur gemeinwohlverträglichen zu fordern. Aus ökologischer Sicht stellt dies einen Rückschritt gegenüber der aktuellen AbfG LSA dar.

Zu § 2 Abs. 1 Abschlusstext

Grundsätzlich ist die Forderung zum bevorzugten Einsatz von Recyclingprodukten zu begrüßen. Allerdings liegen Beschaffung, Ausschreibung und Vergabe nicht im Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsrechts. Um wirksam zu sein, muss die entsprechende Forderung in das Vergaberecht aufgenommen und in dessen Geltungsbereich durchgesetzt werden.

Zu § 16 Abs. 7

Der Bauindustrieverband Ost bezweifelt, ob die im Gesetzesentwurf vorgesehene Beschränkung durch ein Landesgesetz zulässig ist. Der Bezug zu § 30 Abs. 1 KrWG ist zudem unverständlich. Darin werden die grundsätzlichen Anforderungen an Abfallwirtschaftspläne beschrieben. Es werden nicht Abfallentsorgungsanlagen beschrieben oder definiert, wie es die Formulierung des Gesetzesentwurfes vermuten lässt. Da es um Abfälle zur Beseitigung geht, wäre die Wahl des Begriffs der Beseitigungsanlage (Deponien, Anlagen zur thermischen Beseitigung) in Unterscheidung zur Behandlungsanlage zweckmäßiger.

Soweit es Abfallwirtschaftspläne betrifft, sind die Länder nach § 30 Abs. 1 Satz 1 KrWG berechtigt bzw. verpflichtet, darin die Ziele u. a. der Abfallbeseitigung, die bestehende Situation der Abfallbewirtschaftung, die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung und die zur Sicherung der Abfallbeseitigung im Inland erforderlichen Abfallbeseitigungsanlagen darzustellen. Selbst wenn der Begriff des Inlands hier auf Sachsen-Anhalt und nicht die gesamte Bundesrepublik bezogen wird, ermächtigt § 30 Abs. 1 Nr. 4 das Land nur dazu, den Bestand oder Bedarf an Beseitigungsanlagen darzustellen, nicht jedoch, die Anlieferung in die betreffenden Anlagen zu beschränken.

Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 KrWG weisen Abfallwirtschaftspläne weiterhin aus, welche Abfallentsorgungsanlagen zur Sicherung der Abfallbeseitigung zugelassen sind, welche Flächen für Deponien und sonstige Abfallentsorgungsanlagen geeignet sind, welche Entsorgungsträger vorgesehen sind sowie welcher Entsorgungsanlagen sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben. Auch hieraus ergibt sich keine Ermächtigung, Entsorgungspflichtige aus anderen Bundesländern von der Beseitigung ihrer Abfälle auf Deponien in Sachsen-Anhalt auszuschließen.

Beachtenswert sind insbesondere § 30 Abs. 6 Nr. 1 und Abs. 7 Nr. 2 KrWG. Nach § 30 Abs. 6 Nr. 1 KrWG enthalten Abfallwirtschaftspläne mindestens Angaben über Art, Menge und Herkunft der im Gebiet erzeugten Abfälle und der Abfälle, die aus dem oder in das deutsche Hoheitsgebiet verbracht werden. Nach § 30 Abs. 7 Nr. 2 KrWG können Abfallwirtschaftspläne eine Bewertung von Nutzen und Eignung des Einsatzes wirtschaftlicher und anderer Instrumente zur Bewältigung verschiedener Abfallprobleme unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten, beinhalten. Die Bezüge auf das deutsche Hoheitsgebiet in Abs. 6 Nr. 1 und auf den Binnenmarkt nach Abs. 7 Nr. 2 lassen klar erkennen, dass eine Begrenzung von Abfallströmen

innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets bzw. des Binnenmarktes nicht in der Absicht des Gesetzgebers lag.

Bezüglich der Abfallwirtschaftspläne ist somit nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber im KrWG die Möglichkeit geschaffen hat, diese Pläne zur Grundlage des Ausschlusses landesfremder Abfälle von der Beseitigung auf Anlagen in anderen Bundesländern zu machen.

Auch die im Gesetzesentwurf enthaltene Formulierung, dass die beabsichtigte Verbringung nur genehmigt werden darf, ist (abgesehen von der fraglichen Zulässigkeit des Genehmigungsvorbehalts) aufgrund der Bindung an die Ziele des Abfallwirtschaftsplans voraussichtlich weitestgehend wirkungslos. Das für den vorliegenden Sachverhalt einschlägige Ziel ist in Kap. 2.2.5 Abfallwirtschaftsplan wie folgt formuliert: *„Die Deponiekapazitäten sollen den Bedarf für die im Land Sachsen-Anhalt anfallenden Abfälle abdecken; die Schaffung von Deponiekapazitäten vornehmlich für importierte Abfälle wird von der abfallpolitischen Zielstellung nicht erfasst.“*

Für jede in Sachsen-Anhalt betriebene oder beantragte Beseitigungsanlage muss lediglich nachgewiesen werden, dass der Hauptteil der darin beseitigten Abfälle aus Sachsen-Anhalt stammt, um den Nachweis zu führen, dass diese Anlage nicht „vornehmlich“ importierte Abfälle beseitigt. Formal ist dieser Anspruch bereits erfüllt, wenn 51 Prozent der Abfälle aus Sachsen-Anhalt stammen. Tatsächlich darf davon ausgegangen werden, dass der Anteil der aus Sachsen-Anhalt stammenden Abfälle deutlich höher ist. Sofern Deponiekapazitäten nicht vornehmlich, d. h. überwiegend, der Beseitigung von Abfällen dienen, die nicht in Sachsen-Anhalt entstanden sind, steht somit der Beseitigung dieser Abfälle auf Deponien in Sachsen-Anhalt auch dann nichts entgegen, wenn der Entwurf zu § 16 Abs. 7 verabschiedet wird.

Ebenfalls in Kap. 2.2.5 des Abfallwirtschaftsplans findet sich die Feststellung: *„Die im Land Sachsen-Anhalt ansässigen Unternehmen der Entsorgungswirtschaft verfügen über ein breites marktwirtschaftliches Betätigungsfeld. Um dieses weiterhin verantwortlich nutzen zu können, ist es ggf. über die eigenen Betriebsgrenzen hinaus erforderlich, benötigte Entsorgungskapazitäten auf eigenes Risiko abzusichern.“* Diese Aussage erkennt an, dass das Land Sachsen-Anhalt die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von der Pflicht zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit für mineralische Abfälle befreit und diese Pflicht der Privatwirtschaft übertragen hat. Die private Wirtschaft übernimmt diese Pflicht.

Mit der geplanten Gesetzesänderung wird jedoch nicht nur das wirtschaftliche Handeln der Entsorger beschränkt, sie steht auch im Konflikt mit § 30 Abs. 7 Nr. 2 KrWG („reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes“).

Wie vorangehend bereits erläutert, ist nicht zu erwarten, dass in den Beseitigungsanlagen in Sachsen-Anhalt vornehmlich, und damit entgegen der Ziele des Abfallwirtschaftsplans, Abfälle aus anderen Bundesländern beseitigt werden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass eine Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn die Verbringung den Zielen des Abfallwirtschaftsplans nicht entgegensteht. Mit dieser Formulierung („darf“) wird ein nicht rechtssicherer Zustand geschaffen, da die zuständige Behörde die Genehmigung auch dann noch verweigern kann, wenn die Entsorgung den Zielen des Abfallwirtschaftsplans nicht entgegensteht. Sofern die maßgeblichen Kriterien die Ziele des Abfallwirtschaftsplans sind, so muss die korrekte Formulierung lauten *„Die Genehmigung **ist zu erteilen**, wenn die beabsichtigte Verbringung der Abfälle in Bezug auf Menge und vorgesehener Entsorgungsanlage den Zielen des Abfallwirtschaftsplans nicht entgegensteht.“* Nur mit dieser

oder einer vergleichbar präzisen Formulierung schafft das Gesetz (sofern eine solche Beschränkung überhaupt zulässig ist) einen rechts- und planungssicheren Zustand für Behörden und Entsorgungsträger.

Zu § 23 Abs. 4

Die Zuständigkeiten des Landesverwaltungsamtes als obere Abfallbehörde für Deponiegenehmigungsverfahren sind in der Zuständigkeitsverordnung für das Abfallrecht (AbfZustVO) § 1 Abs. 1 Nr. 6 geregelt. Eine beabsichtigte Änderung der Zuständigkeiten für diese Genehmigungsverfahren muss daher in der AbfZustVO erfolgen.

3. Fazit

Die Inhalte des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE. zeigt ausschließlich ideologiebasierte Ansätze und lässt eine sachliche und fachlich fundierte Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Kreislaufwirtschaft vermissen. Aus Sicht des Bauindustrieverbandes Ost besteht die einzig wirksame Möglichkeit den Einsatz von Recyclingprodukten zu stärken darin, eine stärkere Nachfrage zu schaffen. Von Seiten des Lands kann dies nur so erfolgen, dass öffentliche Auftraggeber beispielgebend vorgehen und den Einsatz von Ersatzbaustoffen nicht mehr – wie noch oft der Fall – für ihre Baumaßnahmen ausschließen. Wenn die öffentlichen Auftraggeber ihr Misstrauen gegenüber Ersatzbaustoffen aufgeben, wird auch das Vertrauen privater Bauherren in Ersatzbaustoff steigen.

Versuche, sachfremde und ungeeignete Regularien zu schaffen sowie die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Betreiber von Beseitigungsanlagen zu beschränken, führen ausschließlich dazu, dass die Gesetzesänderungen ignoriert werden. Die dadurch entstehende Rechtsunsicherheit wirkt sich nachteilig nicht nur auf die in Sachsen-Anhalt privatwirtschaftlich organisierte Bewirtschaftung mineralischer Massenabfälle aus, sondern auch auf die Erhaltung und Weiterentwicklung der Infrastruktur des Landes, die Bereitschaft, mit Baumaßnahmen verbundene Investitionen in Sachsen-Anhalt durchzuführen und auf die Leistungsfähigkeit der gesamten Bauwirtschaft in Sachsen-Anhalt, die auf sichere Entsorgungswege angewiesen ist.

Aus Sicht des Bauindustrieverbandes Ost ist der Gesetzentwurf als schädlich für die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft, als ökologischer Rückschritt und als unnötiges Hemmnis für jede Bautätigkeit in Sachsen-Anhalt abzulehnen.