



> GEWERBEABFALLVERORDNUNG 2017

Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle

IMPRESSUM

Herausgeber Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)
 Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
 Fon +49 30 58580-0, Fax +49 30 58580-100
 www.vku.de, info@vku.de

Produktion VKU Verlag GmbH, Berlin/München
 Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
 Fon +49 30 58580-850, Fax +49 30 58580-6850

Gestaltung Jens Grothe, Berlin

Bildnachweis Titel: Adobe Stock

ISBN 978-3-87750-908-1

© VKU Verlag GmbH Juli 2017

INHALT

Vorwort	5
01 Die neue Gewerbeabfallverordnung und die Durchsetzung der „Pflichtrestmülltonne“	6
1.1 Einführung	6
1.2 Die Trennpflichten der Gewerbeabfallverordnung	7
1.3 Das Instrument der Pflichtrestmülltonne	7
1.4 Fazit	15
02 Die Umsetzung der Pflichtrestmülltonne in der Praxis	16
2.1 Anlass und Hintergrund	16
2.2 Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	17
2.3 Fazit	22
03 Gewerbeabfallgebühren	24
3.1 Novellierung der GewAbfV – Auswirkungen auf die Erhebung von Abfallgebühren?	24
3.2 Anschluss- und Benutzungszwang, Überlassungspflicht und Pflichtrestmülltonne	26
3.3 Ausgestaltung der Gewerbeabfallgebühr	31
3.4 Fazit	
04 Entscheidungen, Nachweis- und Dokumentationspflichten bei der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle nach GewAbfV 2017	32
4.1 Einleitung	32
4.2 Getrennte Sammlung und Zufuhr der getrennt gesammelten Fraktionen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling sowie Beseitigung des Restabfalls	33
4.3 Ausnahmen von der getrennten Sammlung	35
4.4 Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur Vorbehandlung	36
4.5 Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung	40
4.6 Beseitigung der nicht zur Verwertung geeigneten Abfälle	42
4.7 Pflichten der Anlagenbetreiber	42
4.8 Anhang: Übersicht Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle nach GewAbfV 2017	46
Vita der Autoren	48

Mit Inkrafttreten der novellierten Gewerbeabfallverordnung am 1. August 2017 wird nun auch für den Gewerbesektor in Deutschland die fünfstufige Abfallhierarchie umgesetzt. Wesentliches Ziel ist dabei die getrennte Erfassung und Sammlung möglichst vieler weitgehend sortenreiner Abfallfraktionen als Voraussetzung für die anschließende Vorbereitung zur Wiederverwendung oder stoffliche Verwertung zu machbaren Aufwänden und Kosten und in hoher Qualität.

Dafür werden nicht nur der Gleichrang der sonstigen Verwertung mit dem Recycling abgeschafft und Hochwertigkeitskriterien für die Vorbehandlung von gemischten gewerblichen Siedlungsabfällen und die Aufbereitung von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen eingeführt. Um sicherzustellen, dass die getrennte Erfassung und Verwertung der dafür infrage kommenden Abfälle tatsächlich gestärkt werden, sind auch umfangreiche Nachweis- und Dokumentationspflichten entlang der gesamten Entsorgungskette vorgesehen, die hohen Ansprüchen genügen müssen.

In den vier Abschnitten der Broschüre werden die Durchsetzung der Pflichtrestmülltonne, deren Umsetzung in der Praxis, die Finanzierung der Entsorgung überlassungspflichtiger Gewerbeabfälle durch Gewerbeabfallgebühren sowie – aus Sicht der Erzeuger, Besitzer, Sammler und Beförderer – die Entscheidungswege, Nachweis- und Dokumentationspflichten bei der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle der Abfälle betrachtet. Damit möchte der VKU insbesondere den kommunalen Unternehmen der Abfallwirtschaft eine erste Hilfestellung für die Umsetzung der neuen Anforderungen der Gewerbeabfallverordnung an die Hand geben. Doch auch für Behörden, Gewerbetreibende und beauftragte Dritte könnte die Broschüre herangezogen werden.

Nicht alle durch die Verordnung und deren Begründung offengelassenen Detailfragen können zu diesem Zeitpunkt, mit Inkrafttreten der Verordnung, bereits beantwortet werden. Dennoch ist zu hoffen, dass die Broschüre einen Beitrag leistet, damit die Gewerbeabfallverordnung 2017 ihre anspruchsvollen Ziele besser erreicht als ihre Vorgängerin aus dem Jahr 2002.

Unser Dank gilt allen, die zum Erscheinen dieser Schrift beigetragen haben, insbesondere RA Katrin Jänicke und Prof. Dr. Klaus Gellenbeck für die von Ihnen verfassten Aufsätze.



Dr. Holger Thärichen



Dr. Martin J. Gehring

01

DIE NEUE GEWERBEABFALLVERORDNUNG UND DIE DURCHSETZUNG DER „PFLICHTRESTMÜLLTonne“

Rechtsanwalt Dr. Holger Thärichen

1.1 Einführung

Zum 1. August 2017 wird die neue Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) in Kraft treten und die alte Gewerbeabfallverordnung vom 19.06.2002 außer Kraft gesetzt werden.¹ Neben den umfangreichen Trenn- und Verwertungsvorgaben der neuen GewAbfV (siehe hierzu unter 1.2) haben für die kommunale Entsorgungswirtschaft naturgemäß diejenigen Bestimmungen besondere Relevanz, die den kommunalen Zuständigkeitsbereich bei der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle bestimmen. Angesprochen ist damit namentlich die sogenannte „Pflichtrestmülltonne“, die nunmehr in § 7 Abs. 2 geregelt ist.²

Die Bedeutung der Regelungen der GewAbfV zu den überlassungspflichtigen Restabfällen ergibt sich insbesondere daraus, dass die Zuständigkeitszuweisung in § 17 Abs. 1 Sätze 2 – 3 KrWG, die allein die gewerblichen Beseitigungsabfälle der Überlassungspflicht unterwirft und die Verwertungsabfälle in den wettbewerblichen Entsorgungsmarkt entlässt, von der abfallwirtschaftlichen Entwicklung zwischenzeitlich überholt wurde, sofern man auf die rechtliche Klassifizierung der Entsorgungsanlagen abstellt.³ Denn aufgrund des R-1-Status der allermeisten Müllverbrennungsanlagen und des ebenfalls angenommenen Verwertungsstatus der mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen (MBA) werden in Deutschland im Prinzip keine Siedlungsabfälle mehr beseitigt.⁴

Anlagenseitig betrachtet gibt es damit die Kategorie der Siedlungsabfälle zur Beseitigung eigentlich nicht mehr. Die Kategorie der gewerblichen Beseitigungsabfälle und der damit eröffnete kommunale Zuständigkeitsbereich kann damit nur (noch) dann begründet werden, wenn abfallseitig Anforderungen an die Verwertung (und an den Nachweis der Verwertung) formuliert werden, die eben nicht für alle denkbaren Abfallgemische erfüllbar sind. Eben dies ist eine zentrale Regelungsfunktion der Gewerbeabfallverordnung. Dadurch, dass sie sowohl Anforderungen an verwertbare Abfallgemische definiert als auch die Darlegungs- und Beweislast für eine rechtskonforme Verwertung den gewerblichen Abfallerzeugern und -besitzern zuweist, verbleibt im Ergebnis der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG für Abfälle zur Beseitigung aus sonstigen Herkunftsbereichen ein sinnvoller und abgrenzbarer Anwendungsbereich, der ohne die Regelungen der GewAbfV inzwischen weitgehend ausgehöhlt wäre.

Der GewAbfV kommt somit auch für die Zuweisung von Entsorgungsverantwortlichkeiten eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Da diesbezügliche Regelungen erfahrungsgemäß besonders streitanfällig sind, ist es für den Vollzug der GewAbfV wichtig, dass sich aus ihren Regelungen stringente Abgrenzungsregeln für die „Abfälle zur Verwertung“ von den „Abfällen zur Beseitigung“ herleiten lassen. Auch wenn hier zum Teil eindeutiger Regelungen wünschenswert gewesen wären, lässt sich in der Gesamtschau aus der Verordnung dennoch ein Regelungskonzept

NEUE RECHTSLAGE: PFLICHT ZUR GETRENNTHALTUNG NACH § 3 Abs. 1 GewAbfV

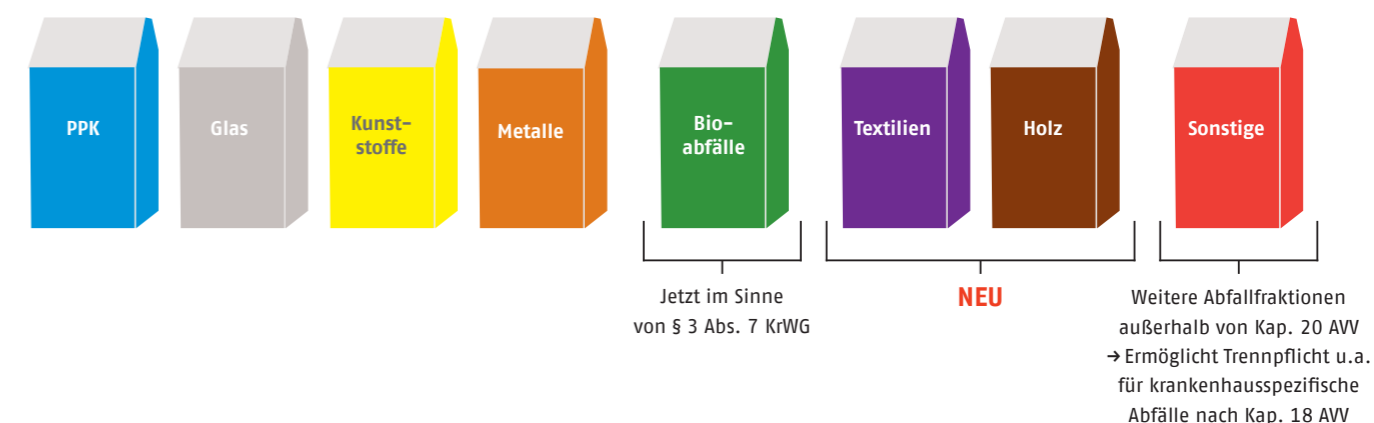


Abbildung 1

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

entwickeln, das zu praktikablen Lösungen führt. Vor diesem Hintergrund sind auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufgerufen, die GewAbfV konsequent umzusetzen und die eigenen Satzungsregelungen entsprechend anzupassen.

1.2 Die Trennpflichten der Gewerbeabfallverordnung

Die Gewerbeabfallverordnung ist in erster Linie eine Abfalltrennverordnung. Dabei werden durch die Novelle der Verordnung die zu trennenden Abfallfraktionen nochmals erweitert. Waren bislang die Fraktionen Papier, Pappe und Karton (PPK), Glas, Kunststoffe, Metalle und Bioabfälle von den gewerblichen Abfallerzeugern und -besitzern getrennt zu halten, so gilt die Trennpflicht künftig auch noch für die Fraktionen Textilien und Holz. Außerdem können weitere Abfälle der Trennpflicht unterworfen werden, was in § 4 Abs. 1 und 4 GewAbfV namentlich für krankenhausspezifische Abfälle normiert wird. Im Ergebnis ergibt sich damit die in Abbildung 1 dargestellte Übersicht der Trennpflichten nach § 1 Abs. 1 GewAbfV.

Abweichungen von dieser Trennpflicht sind nur soweit zulässig, soweit eine Trennung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Wann von einer technischen Unmöglichkeit beziehungsweise von einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit auszugehen ist, wird in § 3 Abs. 2 GewAbfV weiter präzisiert. Erst dann, wenn eine Abfalltrennung nach den Vorgaben von § 3 Abs. 2 GewAbfV nicht möglich oder nicht zumutbar ist, dürfen die anfallenden Abfälle als Gemisch erfasst werden. Für solche Gemische gelten als weitere Stufen im Rahmen der Pflichten-

kaskade der GewAbfV zunächst die Pflicht zur Vorbehandlung und sodann die Pflicht zu energetischen Verwertung.

1.3 Das Instrument der Pflichtrestmülltonne

1.3.1 Ausgangspunkt: § 7 Abs. 2 GewAbfV als Vermutungs- und Beweislastregel

Nach § 7 Abs. 1 GewAbfV haben Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, diese dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG zu überlassen. Diese Regelung gibt insoweit lediglich den Regelungsinhalt des KrWG wieder und ist daher eher deklaratorischer Natur.

Einen eigenständigen, über das KrWG hinausgehenden Regelungsgehalt weist hingegen § 7 Abs. 2 GewAbfV auf. Danach haben Erzeuger und Besitzer für die Überlassung Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten in angemessenem Umfang nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, mindestens aber einen Behälter, zu nutzen. Laut Verordnungs Begründung beruht diese Vorschrift auf der nach wie vor zutreffenden Prämisse, dass nach den Vollzugserfahrungen grundsätzlich bei jedem Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, der die Vorschriften der §§ 3 und 4 GewAbfV einhält, auch Abfälle anfallen, die nicht verwertet werden können und die deshalb als Abfälle zur Beseitigung anzusehen sind.⁵

¹ S. § 15 Abs. 1 GewAbfV, wobei nach § 15 Abs. 2 die Regelungen der § 4 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und Abs. 3 bis 6 erst am 1. Januar 2019 in Kraft treten werden.

² Entspricht § 7 S. 4 der alten Gewerbeabfallverordnung.

³ S. zu den hiermit im Zusammenhang stehenden Problemen bereits Thärichen, AbfallR 2013, S. 18, 25ff.

⁴ So wurden im Jahr 2015 nur noch 0,2 % aller Siedlungsabfälle in Deutschland deponiert; s. Destatis, Abfallaufkommen in Deutschland stagniert, Pressemitteilung Nr. 196 v. 13.06.2017.

⁵ BT-Drs. 18/10345, S. 94; s. auch Doumet, AbfallR 2015, S. 262, 265f.

BEFREIUNG VON DER KOMMUNALEN PFLICHTTONNE?

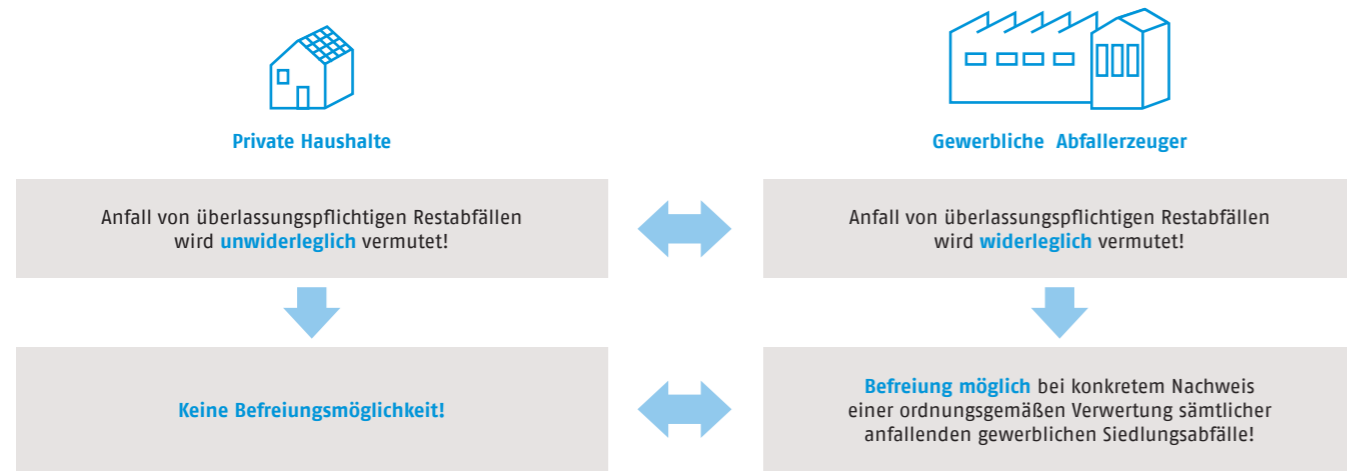


Abbildung 2

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Der Verordnungsgeber knüpft dabei explizit an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an, die zur alten Gewerbeabfallverordnung ergangen ist, und erklärt diese für weiterhin maßgeblich. Namentlich in seinem Urteil vom 17. Februar 2005⁶ hat das Bundesverwaltungsgericht den Charakter der Vorschrift über die Pflichtrestmülltonne als widerlegliche Vermutungsregel herausgearbeitet. Danach sind alle Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle Adressaten der Norm, sie können jedoch im Einzelfall nachweisen, dass bei ihnen – entgegen der gesetzlichen Vermutung – keine Beseitigungsabfälle anfallen und sie demzufolge auch keiner Behälternutzungspflicht unterliegen. Das bedeutet, dass auch in einer kommunalen Abfallwirtschaftsatzung zunächst alle Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen zur Nutzung eines kommunalen Restabfallbehälters verpflichtet werden können. Im Unterschied zu den privaten Haushalten ist den gewerblichen Abfallerzeugern lediglich eine Befreiungsmöglichkeit von der Anschlusspflicht für den Fall einzuräumen, dass sie die vollständige und rechtskonforme Verwertung sämtlicher Siedlungsabfälle nachweisen können.

Die wichtigste Konsequenz dieser Rechtsprechung besteht darin, dass – in Abgrenzung zur Rechtslage vor Inkrafttreten der GewAbfV – nicht mehr der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Anfall von Beseitigungsabfällen nachweisen muss, wenn er ein gewerblich genutztes Grundstück an die kommunale Restabfallentsorgung anschließen will. Vielmehr hat der Gewerbebetrieb, beziehungsweise der Grundstückseigentümer als Abfallbesitzer, die vollständige Verwertung nachzuweisen, wenn er einen entsprechenden Anschluss abwenden will. Für die Vollzugspraxis ist das eine nicht zu unterschätzende Erleichterung.

1.3.2 Der Verwertungsnachweis

Mit der Qualifizierung von § 7 Abs. 2 GewAbfV als Vermutungs- und Beweislastverteilungsregel verlagert sich die Frage nach der Anschlusspflichtigkeit eines gewerblich genutzten Grundstücks an die kommunale Restabfallentsorgung auf die Frage, wie der gewerbliche Abfallerzeuger beziehungsweise –besitzer den Verwertungsnachweis zu führen hat, wenn er eine Reduzierung seines satzungsgemäßen Restabfallvolumens oder auch eine vollständige Befreiung von der Restabfalltonne beantragt. Zu diesem Verwertungsnachweis finden sich in der GewAbfV keine expliziten Regelungen, so dass die diesbezüglichen Anforderungen aus einer Gesamtschau der Verordnung, des KrWG sowie aus der bisher zur GewAbfV ergangenen Rechtsprechung hergeleitet werden müssen. Danach gilt für den Verwertungsnachweis des gewerblichen Abfallerzeugers beziehungsweise –besitzers überblicksartig Folgendes:

a.) Wer ist nachweispflichtig?

Als erster Prüfungspunkt bei einer etwaigen Befreiung von der Pflichtrestmülltonne nach § 7 Abs. 2 GewAbfV beziehungsweise bei einer Reduzierung des Volumens ist danach zu fragen, wer überhaupt berechtigt ist, einen entsprechenden Reduzierungsbeziehungsweise Befreiungsantrag zu stellen. Relevant wird diese Frage insbesondere dann, wenn der Inhaber des Gewerbebetriebs als Abfallerzeuger und der Grundstückseigentümer personenverschieden sind.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Reduzierung des Restmüllvolumens beziehungsweise erst recht eine Befreiung von der kommunalen Restmüllentsorgung in jedem Fall auch den grundstücksbezogenen Anschluss- und Benutzungszwang betrifft. Im Falle der erfolgreichen Widerlegung der Vermutung nach § 7 Abs. 2 GewAbfV entfällt nicht nur die den Abfallerzeuger treffende Behälternutzungspflicht, sondern konsequenterweise auch der Anschlusszwang. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, die Antragsbefugnis für Reduzierungs- und Befreiungsanträge ausschließlich dem Grundstückseigentümer einzuräumen.⁷ Sofern ein Grundstückseigentümer für die Nachweisführung Informationen über die konkreten Betriebsvorgänge seines Gewerbetreibers benötigt, muss er sich gegebenenfalls entsprechende Informationsrechte im Mietvertrag vorbehalten.⁸ Ein gewerblicher Abfallerzeuger, der nicht zugleich Grundstückseigentümer ist, ist danach von vornherein nicht berechtigt, einen Reduzierungs- und Befreiungsantrag bei der Kommune zu stellen. Entsprechende satzungsrechtliche Klarstellungen zur Antragsbefugnis sind zu empfehlen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass bei einem Grundstück, auf dem mehrere Betriebe ansässig sind, für jeden einzelnen Abfallerzeuger konkrete Verwertungsmaßnahmen benannt werden müssen, zumal die Zusammensetzung der Abfälle stets von Produktionsweise und Organisation des jeweiligen Betriebs abhängt. Von einem beauftragten Dritten, zum Beispiel der Standortbetriebergesellschaft eines Industrieparks, kann der Nachweis hingegen nicht geführt werden, da er hierzu nicht imstande ist.⁹

Die Antragsbefugnis für Reduzierungs- und Befreiungsanträge bezüglich der Pflichtrestmülltonne sollte ausschließlich dem Grundstückseigentümer eingeräumt werden.

b.) Wann ist der Nachweis zu führen?

Weiter ist danach zu fragen, zu welchem Zeitpunkt der Nachweis zu führen ist. Hierbei ist zu beachten, dass im Falle eines fehlenden beziehungsweise unzureichenden Verwertungsnachweises Abfall zur Beseitigung vorliegt und die daraus resultierende Überlassungspflicht, das heißt die Bereitstellung der Abfälle zur Einsammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, auf dem Grundstück zu bewirken ist, auf dem die Abfälle angefallen sind. Dementsprechend muss der Verwertungsnachweis zwingend zu einem Zeitpunkt geführt werden, bevor der Abfall das betreffende Grundstück verlässt. Andernfalls könnte die Überlassungspflicht umgangen werden.

In diesem Sinne hat auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden. Spätestens dann, wenn nach außen erkennbar feststeht, dass eine Abfallfraktion aus der Betriebsstätte verbracht wird, muss danach ein konkreter Verwertungsweg sichergestellt sein.¹⁰ Ist zu diesem Zeitpunkt hingegen ein konkreter Verwertungsweg nicht sichergestellt, ist die Abfallfraktion vielmehr mangels Marktgängigkeit unverkäuflich und müsste für deren Abnahme der bisherige Besitzer regelmäßig sogar ein Entgelt bezahlen, dann ist der Abfall im Zeitpunkt seiner Bereitstellung zur Verbringung kein Wirtschaftsgut, sondern Abfall zur Beseitigung.¹¹ Demzufolge muss auch zu diesem Zeitpunkt, das heißt wenn nach außen erkennbar feststeht, dass eine Abfallfraktion aus der Betriebsstätte verbracht wird, abschließend beurteilt werden, ob der Abfall im Falle einer vom Erzeuger beabsichtigten Verwertung die Verwertungsanforderungen an das Abfallgemisch nach der Gewerbeabfallverordnung erfüllt oder nicht.¹²

Spätestens dann, wenn nach außen erkennbar feststeht, dass eine Abfallfraktion aus der Betriebsstätte verbracht wird, muss ein konkreter Verwertungsweg sichergestellt sein.

⁷ So auch die neuere obergerichtliche Rechtsprechung, s. OVG Saarland, Urteil v. 26.02.2015, Az. 2 A 488/13, OVG Niedersachsen, Beschluss v. 09.09.2015, Az. 9 LA 292/14.

⁸ OVG Saarland, Urteil v. 26.02.2015, Az. 2 A 488/13, S. 29 des Urteilsabdrucks.

⁹ VG Würzburg, Urteil v. 31.07.2012, Az. W 4 11.220.

¹⁰ Urteil vom 01.12.2005 – BVerwG 10 C 4.04, S. 19 des Abdrucks.

¹¹ BVerwG aaO.

¹² Missverständlich ist insoweit die Aussage der Verordnungsbegründung, dass die Entscheidung, ob Glas und Bioabfälle die Vorbehandlung nach § 4 Abs. 1 GewAbfV beeinträchtigen oder verhindern, der Anlagenbetreiber im Rahmen der Annahmekontrolle nach § 10 Abs. 1 GewAbfV treffen; BT-Drs. 18/10345, S. 83. Der Betreiber einer Vorbehandlungsanlage wird sinnvollerweise ebenfalls prüfen, ob ein angeliefertes Gemisch aufgrund seiner Zusammensetzung den Vorbehandlungsprozess beeinträchtigen würde. Unberührt hiervon bleibt jedoch die Prüfung, ob ein vorzubehandelndes Abfallgemisch zum Zeitpunkt der Verbringung aus der Betriebsstätte überhaupt die rechtlichen Verwertungsanforderungen nach § 4 Abs. 1 GewAbfV erfüllt oder mangels Erfüllung dieser Anforderungen als überlassungspflichtiger Beseitigungsabfall einzustufen ist.

c.) Worauf hat sich der Nachweis zu beziehen?

Wie das Bundesverwaltungsgericht mehrfach festgestellt hat, reicht es für die Vermeidung der Behälternutzungspflicht nach der Gewerbeabfallverordnung nicht aus, wenn sich der Erzeuger beziehungsweise Besitzer lediglich auf die bloße Möglichkeit einer späteren Verwertung beruft; vielmehr muss für die fraglichen Abfälle ein konkreter Verwertungsweg sichergestellt sein.¹³ Eine Verwertungsmöglichkeit, die sich erst einem späteren Abfallbesitzer eröffnet und gegebenenfalls von ihm auch genutzt wird, erlaubt noch nicht den Rückschluss, dass beim Abfallerzeuger oder vorherigen Abfallbesitzer kein Beseitigungsabfall vorhanden war.¹⁴

Entscheidend ist dabei, dass der avisierte Verwertungsweg auch allen gesetzlichen Anforderungen genügen muss.¹⁵ Entsprechend werden die Anforderungen an den Verwertungsnachweis auch in der Begründung der Gewerbeabfallverordnung definiert. Danach setzt der Verwertungsnachweis zur Befreiung von der Pflichtrestmülltonne voraus, dass unter Einhaltung des neuen Pflichtenregimes nach den §§ 3 und 4 GewAbfV alle anfallenden Abfälle auf Dauer einer Verwertung zugeführt werden und keine Abfallfraktion übrig bleibt, die zu beseitigen wäre.¹⁶ Ein Verwertungsnachweis muss daher stets darlegen, dass die beabsichtigte Verwertung im Einklang mit sämtlichen rechtlichen Voraussetzungen, und zwar vor allem mit denen der GewAbfV selbst, steht.¹⁷ Ein Abfallgemisch, das die gesetzlichen Vorgaben der GewAbfV an die Getrennthaltung von gewerblichen Siedlungsabfällen nicht einhält, ist dementsprechend als Abfall zur Beseitigung einzustufen.¹⁸

Der Verwertungsnachweis muss darlegen, dass die geplante Verwertung sämtliche gesetzlichen Anforderungen erfüllt.

d.) Welche Bedeutung hat die Abfallzusammensetzung für den Verwertungsnachweis?

In der zur GewAbfV ergangenen Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Beurteilung einer Entsorgungsmaßnahme als Abfallver-

wertung oder als Abfallbeseitigung weitgehend von der konkreten Zusammensetzung des Abfallgemisches abhängt.¹⁹ Dies ist auch deshalb zutreffend, weil eine anlagenseitige Betrachtung aufgrund des allgemeinen Verwertungsstatus der für die Siedlungsabfallentsorgung errichteten Vorbehandlungsanlagen (MVA/MBA) keine Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung mehr zulässt. Schon nach der gesetzlich vorgesehenen Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) und dem Vorrang hochwertiger Verwertungswege (§ 8 KrWG) sind vielmehr hohe Qualitätsanforderungen an die zu verwertenden Abfälle zu stellen, für die eine sortenreine Bereitstellung der Abfallfraktionen unerlässlich ist.²⁰

Werden Abfälle nach den Vorgaben des § 3 Abs. 1 in die dort genannten Fraktionen getrennt, wird für diese Fraktionen regelmäßig angenommen werden können, dass sie einer Verwertung zugeführt werden, wobei diese Zuführung zur Verwertung nach § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 vom Abfallerzeuger zu dokumentieren ist. Rechtlich verfehlt wäre dabei allerdings die Vorstellung, dass getrennt gehaltene Abfallfraktionen per se als „Abfall zur Verwertung“ einzustufen sind. Denn auch was getrennt gehaltene Papier- oder Bioabfälle betrifft, entscheidet sich die Frage, ob diese Stoffe „Abfall zur Verwertung“ sind, erst dann, wenn der Abfallerzeuger/-besitzer für sie einen konkreten Verwertungsweg sichergestellt hat. Entledigt sich der Abfallerzeuger/-besitzer der genannten Abfallfraktionen dadurch, dass er sie dem örtlich zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlässt, ist spätestens mit der Bereitstellung zur Verbringung bei ihm Abfall zur Beseitigung angefallen.²¹

Unabhängig von der Zusammensetzung einer bestimmten, gegebenenfalls auch sortenrein erfassten Abfallfraktion, muss also die Sicherstellung eines konkreten, rechtskonformen Verwertungswegs immer noch hinzukommen, um wirklich von „Abfällen zur Verwertung“ sprechen zu können. Umgekehrt führt nicht bereits die Benennung eines Verwertungswegs zur Annahme von „Abfällen zur Verwertung“, wenn die Zusammensetzung der Abfälle dem avisierten Verwertungsverfahren gar nicht entspricht. Streitanfällig ist dabei insbesondere die Qualifizierung von Abfallgemischen, bei denen die Abgrenzung von „Abfällen zur Verwertung“ und „Abfällen zur Beseitigung“ häufig Schwierigkeiten aufwirft.

e.) Welche Anforderungen gelten an den Verwertungsnachweis für Abfallgemische?

Bei den Abfallgemischen schafft die Gewerbeabfallverordnung zunächst eine Vereinfachung dahingehend, dass es nur zwei Kategorien von Verwertungsgemischen mit darauf bezogenen rechtlichen Anforderungen gibt: Abfälle zur Vorbehandlung (§ 4 Abs. 1 GewAbfV) und Abfälle zur energetischen Verwertung (§ 4 Abs. 4 GewAbfV). Hinsichtlich der Abfallgemische ist der Verwertungsnachweis dabei grundsätzlich mehrstufig zu führen:

aa.) Zulässige Abweichung von der Pflichtenkaskade

Auf der 1. Stufe ist die Abweichung von der Pflichtenkaskade der Gewerbeabfallverordnung zu begründen. Denn die Entstehung eines Abfallgemisches setzt denklogisch voraus, dass keine getrennte Erfassung nach den Vorgaben von § 3 Abs. 1 GewAbfV stattgefunden hat, obwohl eine solche vorrangig durch die gewerblichen Abfallerzeuger und -besitzer umzusetzen ist. Will demnach ein Gewerbebetrieb seine Abfälle als Gemisch einer Verwertung zuführen, so ist er zunächst einmal dafür nachweispflichtig, warum eine getrennte Erfassung für ihn technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar war. Andernfalls könnte er die Pflichtenkaskade der Gewerbeabfallverordnung durch das Überspringen der Trennpflichten unterlaufen. Demzufolge muss der Verwertungsnachweis für ein Abfallgemisch notwendigerweise eine Begründung dafür einschließen, warum ausnahmsweise von einer getrennten Sammlung der einzelnen Abfallfraktionen abgesehen werden dürfe.

Nach § 3 Abs. 2 entfallen die Trennpflichten nach § 3 Abs. 1 GewAbfV, soweit die getrennte Sammlung der jeweiligen Abfallfraktion technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Technisch nicht möglich ist die getrennte Sammlung insbesondere dann, wenn für eine Aufstellung der Abfallbehälter für die getrennte Sammlung nicht genug Platz zur Verfügung steht oder die Abfallbehälter an öffentlich zugänglichen Anfallstellen von einer Vielzahl von Erzeugern befüllt werden und die getrennte Sammlung aus diesem Grund durch den Besitzer nicht gewährleistet werden kann.

Die getrennte Sammlung ist ferner dann wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere aufgrund einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktion, außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen. Die Erzeuger und Besitzer haben schließlich bei einer unterbliebenen Getrennthaltung die technische Unmöglichkeit oder die

wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Trennung darzulegen und die entsprechende Dokumentation auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen (§ 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 3, S. 3 GewAbfV). Sinnvollerweise wird man auch im Rahmen des Verwertungsnachweises zur Widerlegung der Vermutungswirkung des § 7 Abs. 2 GewAbfV auf die gesetzlich angeordneten Dokumentationen zurückgreifen, schon um neben diesen Dokumentationspflichten keine zusätzlichen Darlegungserfordernisse zulasten der gewerblichen Abfallerzeuger und -besitzer zu begründen. Darüber hinaus wird der für den Verwertungsnachweis geforderte rechtskonforme Verwertungsweg nur dann angenommen werden können, wenn dieser Verwertungsweg und seine Voraussetzungen auch verordnungskonform dokumentiert sind.

Hinsichtlich des Nachweises einer zulässigen Abweichung von der Pflichtenkaskade im Rahmen des Verwertungsnachweises ist zu beachten, dass im Falle einer beabsichtigten energetischen Verwertung zusätzlich die Voraussetzungen dafür darzulegen sind, dass von der an sich vorrangigen Vorbehandlung des Gemisches in zulässiger Weise abgewichen wurde. Auch hier kommt es maßgeblich auf den Nachweis an, warum die Vorbehandlung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar war; die Einzelheiten finden sich in § 4 Abs. 3 GewAbfV, die diesbezüglichen Dokumentationspflichten in § 4 Abs. 5 GewAbfV.

Dabei ist zu beachten, dass vor dem Hintergrund der fünfstufigen Abfallhierarchie und der hieraus resultierenden verordnungsrechtlichen Grundentscheidung für einen Vorrang der Vorbehandlung die energetische Verwertung den absoluten Ausnahmefall darstellen dürfte.²² Die Anforderungen an den Nachweis der Zulässigkeit einer direkten energetischen Verwertung sind gerade deshalb besonders streng zu fassen, weil die Zuführung von Gemischen zur vorrangigen Vorbehandlung schon die „Ersatzlösung“ zur getrennten Sammlung darstellt.²³ Die energetische Verwertung soll daher nach den Vorstellungen des Ordnungsgewalters als nachrangige Hierarchiestufe zurückgedrängt, keinesfalls ausgeweitet werden. Hierauf wird bei der Umsetzung der neuen Gewerbeabfallverordnung besonders streng zu achten sein.

Alternativ entfällt die Pflicht zur Vorbehandlung auch dann, wenn der betreffende Erzeuger im vorangegangenen Kalenderjahr eine Getrenntsammlungsquote von mindestens 90 % erreicht hat; § 4 Abs. 3 S. 3 GewAbfV. Die Erfüllung dieser Getrenntsammlungsquote sagt im Übrigen nichts darüber aus, ob das verbleibende Gemisch von 10 % der Gesamtabfallmenge des Betriebs als Abfall zur – dann energetischen – Verwertung oder als Abfall zur Beseitigung einzustufen ist.

13 BVerwG, Beschluss vom 23.04.2008, Az. BVerwG 9 BN 4.07.

14 BVerwG, Beschluss vom 23.04.2008, Az. BVerwG 9 BN 4.07, S. 8 des Abdrucks.

15 BVerwG, Urteil vom 01.12.2005 – BVerwG 10 C 4.04.

16 BT-Drs. 18/10345, S. 96.

17 So explizit VG Köln, Urteil vom 18.11.2014, Az. 14 K 6786/12.

18 So für die Abfälle eines Alten- und Pflegeheims VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.04.2004, Az. 15 K 631/02; für die Abfälle eines Kino-Centers OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 08.01.2014, Az. 8 B 11193/13.OVG.

19 VG Würzburg, Beschluss vom 05.08.2011, Az. W 4 S 11.451; OVG Saarland, Urteil vom 26.02.2015, Az. 2 A 488/13; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.07.2007, Az. OVG 12 S 60.07; VG Saarland, Urteil vom 03.12.2014, Az. 5 K 1794/13.

20 VG Köln, Urteil vom 18.11.2014, Az. 14 K 6786/12.

21 BVerwG, Beschluss vom 23.04.2008, Az. BVerwG 9 BN 4.07.

22 So explizit Doumet, AbfallR 2015, S. 262, 264.

23 Doumet aaO.

GEWERBLICHE SIEDLUNGSABFÄLLE – ANFORDERUNGEN AN DIE VERWERTUNG – 4-STUFIGE KASKADE

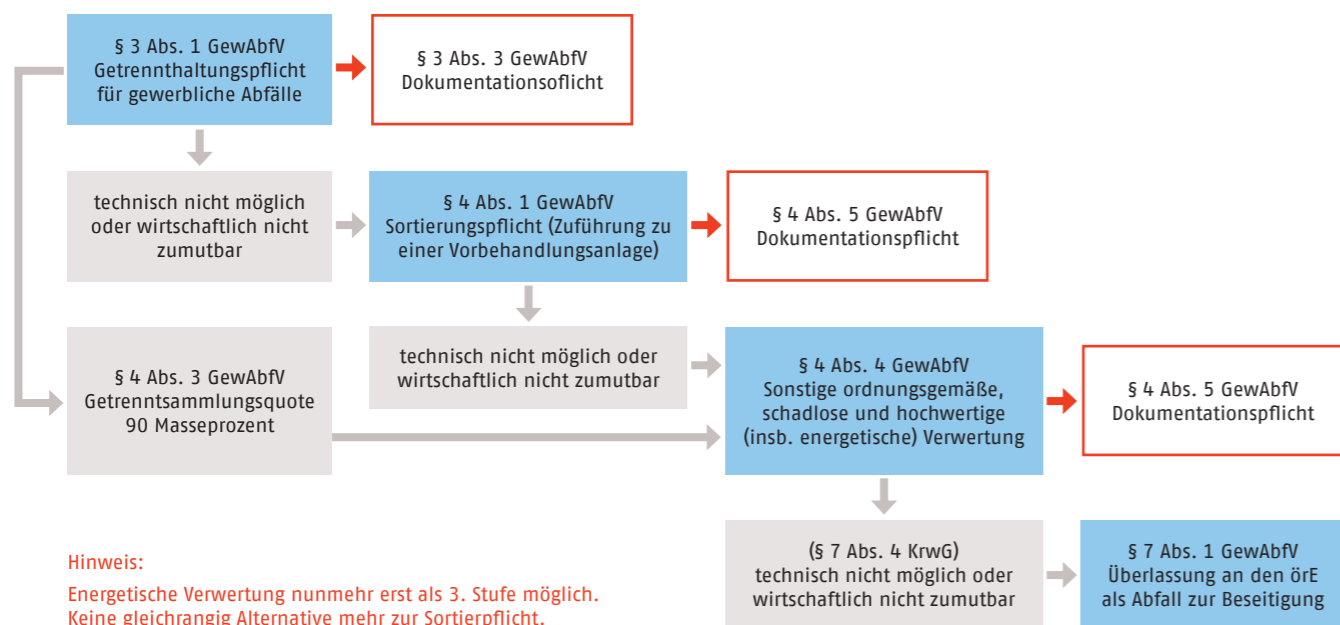


Abbildung 3

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Aufgrund der weitgehenden Abschöpfung verwertbarer Bestandteile wird im Regelfall Letzteres anzunehmen sein.²⁴ Zusammengefasst stellt sich die Pflichtenkaskade der GewAbfV wie in Abbildung 3 gezeigt.

bb.) Benennung der Verwertungsanlagen und Nachweis der anlagenbezogenen Verwertungsanforderungen

Zum Nachweis eines rechtskonformen Verwertungswegs gehören regelmäßig die Benennung der entsprechenden Verwertungsanlage und der Nachweis der anlagenbezogenen Verwertungsanforderungen. Für die Vorbehandlung folgt dies bereits aus § 4 Abs. 2 GewAbfV. Danach haben sich Erzeuger und Besitzer bei der erstmaligen Übergabe der Gemische von dem Betreiber der Vorbehandlungsanlage in Textform bestätigen zu lassen, dass die Anlage die Anforderungen nach § 6 Abs. 1 und 3 erfüllt. Hierfür können sie sich insbesondere die Dokumentation nach § 6 Abs. 4 S. 1 sowie die Ergebnisse der letzten Fremdkontrolle nach § 11 Abs. 1 vorlegen lassen. Beauftragt ein Erzeuger oder Besitzer

einen Dritten mit der Beförderung der Gemische, so ist dieser verpflichtet, die Bestätigung einzuholen. Der Beförderer teilt dem Erzeuger oder Besitzer unverzüglich nach dem Erhalt der Bestätigung mit, ob die Anlage die Anforderungen nach § 6 Abs. 1 und 3 erfüllt. Demnach ist also auch nachzuweisen, dass die Vorbehandlungsanlage über die erforderlichen technischen Anlagenkomponenten nach der Anlage zur GewAbfV verfügt. Zwar tritt die Dokumentationspflicht nach § 4 Abs. 2 erst im Jahr 2019 in Kraft; sofern sich jedoch ein Abfallerzeuger oder -besitzer schon vor dem 1.1.2019 zum Zwecke der Reduzierung seines kommunalen Restabfallvolumens auf eine (vollständige) Vorbehandlung seiner gemischten Abfälle beruft, wird man von ihm mindestens vergleichbare Dokumentationen verlangen können, da andernfalls eine ordnungskonforme Vorbehandlung nicht sichergestellt wäre. Darüber hinaus wird man ab dem 1.1.2019 auch den Nachweis der Erfüllung der 30%igen Recyclingquote durch die Vorbehandlungsanlage nach § 6 Abs. 5 GewAbfV im Rahmen des Verwertungsnachweises verlangen können.

Im Falle einer energetischen Verwertung nach § 4 Abs. 4 GewAbfV ist der durch ein Sachverständigengutachten bestätigte R1-Status der avisierten Müllverbrennungsanlage entsprechend den Vorgaben des LAGA-Merkblatts 38 mit Stand vom September 2012 als anlagenbezogene Verwertungsvoraussetzung nachzuweisen.²⁵

cc.) Nachweis der ordnungskonformen Abfallzusammensetzung

Gerade bei den Abfallgemischen ist von besonderer Bedeutung, ob diese im Falle einer Verwertung eine ordnungskonforme Zusammensetzung aufweisen. Wird diese nicht sorgfältig überprüft, könnten Abfallgemische jedweder Zusammensetzung leicht – unter Umgehung der vorrangigen Trennpflicht – als „Abfälle zur Verwertung“ direkt in Vorbehandlungs- oder Müllverbrennungsanlagen gesteuert werden, was die Pflichtenkaskade der Verordnung aushebeln würde.

Die zulässige Zusammensetzung eines Gemisches zur Vorbehandlung wird in § 4 Abs. 1 S. 2 GewAbfV definiert. Danach dürfen in diesen Gemischen

1. Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung und Forschung gemäß Kapitel 18 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung nicht enthalten sein sowie
2. Bioabfälle und Glas nur enthalten sein, soweit sie die Vorbehandlung nicht beeinträchtigen oder verhindern.

Während somit für krankenhausspezifische Abfälle ein absolutes Getrennthaltungsgebot gilt und diese keinesfalls in einem Vorbehandlungsgemisch enthalten sein dürfen,²⁶ gilt für Bio- und Glasabfälle nur ein relatives Getrennthaltungsgebot in Abhängigkeit davon, ob diese Abfälle eine Vorbehandlung beeinträchtigen oder verhindern. Allerdings ist diesbezüglich zu beachten, dass Glas und Bioabfälle schon in geringen Mengen den Sortierprozess stören und das beabsichtigte hochwertige Recycling unmöglich machen können. Die Verordnungsbegründung führt daher zu recht aus, dass „Glas und Bioabfälle in größeren Mengen – das heißt von etwa fünf Prozent oder mehr – den Sortierprozess in den Vorbehandlungsanlagen massiv beeinträchtigen und die Qualität der abgetrennten werthaltigen Abfälle erheblich mindern können.“²⁷

Durch diese Präzisierung der Verordnungsbegründung zur Frage, wann von einer Beeinträchtigung oder Verhinderung der Vorbe-

handlung durch Bioabfälle und Glas auszugehen ist, erhält der Vollzug eine praktikable Leitlinie an die Hand. Für ein Vorbehandlungsgemisch ist im Rahmen des Verwertungsnachweises somit stets vom Erzeuger beziehungsweise Besitzer nachzuweisen, dass dieses nicht mehr als in Summe 5 % Bioabfälle und Glas enthält. Andernfalls ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung einzustufen.

Die 5%-Quote markiert dabei im Übrigen auch die Toleranzschwelle, bis zu der Fehlwürfe in den getrennt zu haltenden Abfallfraktionen nach § 3 Abs. 1 GewAbfV maximal enthalten sein dürfen.²⁸ Damit kann diese 5%-Schwelle allgemein als der Wert aufgefasst werden, bis zu dem Störstoffe in einer Wertstofffraktion oder in einem Verwertungsgemisch hingenommen werden können. Oberhalb dieses Werts ist hingegen ein Störstoffanteil im Interesse einer hochwertigen Verwertung nicht mehr tolerabel.

Dementsprechend wird man auch in einem Gemisch zur energetischen Verwertung nach § 4 Abs. 4 GewAbfV die maximal zulässigen Störstoffanteile bestimmen können. Die diesbezügliche Regelung zur zulässigen Zusammensetzung von Gemischen zur energetischen Verwertung sieht vor, dass in diesen Gemischen

1. Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung und Forschung gemäß Kapitel 18 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung nicht enthalten sein dürfen sowie
2. Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle nur enthalten sein dürfen, soweit sie die hochwertige sonstige, insbesondere energetische Verwertung nicht beeinträchtigen oder verhindern.

Auch für Gemische zur energetischen Verwertung gilt somit zunächst ein absolutes Getrennthaltungsgebot für krankenhausspezifische Abfälle mit der Folge, dass ein Gemisch aus Siedlungsabfällen und Krankenhausabfällen als Abfall zur Beseitigung einzustufen ist.²⁹ Für die hier einschlägigen Störstoffe Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle gilt wiederum ein relatives Getrennthaltungsgebot in Abhängigkeit davon, ob andernfalls die hochwertige energetische Verwertung beeinträchtigt oder verhindert wird. Diesbezüglich führt die Verordnungsbegründung aus, dass Gemische mit höheren Bestandteilen ohne nennenswerten Brennwert von der energetischen Verwertung ausgeschlossen werden sollen beziehungsweise dass nur solche Gemische der energetischen Verwertung zugeführt werden dürfen, die keine nennenswerten recycelbaren Bestandteile mehr enthalten.³⁰

²⁴ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Vermutung für den Anfall von Beseitigungsabfällen gerade für solche Abfallerzeuger gilt, die die Anforderungen der Gewerbeabfallverordnung an die Getrennthaltung erfüllen, s. BVerwG vom 17.02.2005, Az. BVerwG 7 C 25.03. Vor diesem Hintergrund gilt die Vermutung für den Anfall von Beseitigungsabfällen erst recht für solche Abfallerzeuger, die aufgrund einer Getrennsammelquote von 90 % ein „Rest“-Abfallgemisch von 10 % erzeugen werden, dass gerade keinerlei verwertbare Bestandteile mehr enthält. Im Übrigen wird dieser 10%-Anteil regelmäßig kaum die Verwertungsanforderungen von § 4 Abs. 4 GewAbfV erfüllen.

²⁵ S. hierzu auch Thärichen, AbfallR 2013, S. 18, 25f.

²⁶ S. zu den Hintergründen Thärichen, AbfallR 2013, S. 18, 27.

²⁷ BT-Drs. 18/10345, S. 83.

²⁸ S. die Verordnungsbegründung BT-Drs. 18/10345, S. 76.

²⁹ So bereits VG Köln v. 19.11.2013 – 14 K 1279/11.

³⁰ BT-Drs. 18/10345, S. 86.

Auch wenn damit die Verordnungsbegründung zum maximal zulässigen Störstoffanteil bei der energetischen Verwertung keinen expliziten Prozentwert vorgibt, wird man auch hier im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung den 5%-Wert heranziehen können, der sowohl für die getrennt erfassten Fraktionen als auch für die Vorbehandlungsgemische als Grenzwert angegeben wird. Denn wenn der Verordnungsgeber im Zusammenhang mit der Vorbehandlung „größere Mengen“ an Störstoffen schon ab einer Schwelle von 5 % annimmt, kann kaum davon ausgegangen werden, dass mit den Umschreibungen „höhere Bestandteile“ und „keine nennenswerten Bestandteile“ im Zusammenhang mit der energetischen Verwertung deutlich höhere Störstoffquoten als 5 % gemeint sein sollten. Außerdem würde es der Abfallhierarchie und dem Vorbehandlungsvorrang widersprechen, die energetische Verwertung insoweit unter erleichterten Voraussetzungen, das heißt für Gemische mit höheren Störstoffanteilen zuzulassen. Weiter spricht § 4 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 GewAbfV explizit von einer „hochwertigen energetischen Verwertung“, die gerade nicht mehr gegeben ist, sollte ein Abfallgemisch beispielsweise nicht brennbare Bestandteile in einem zweistelligen Prozentbereich aufweisen. Schließlich ist daran zu erinnern, dass nach dem Willen des Verordnungsgebers die energetische Verwertung den „absoluten Ausnahmefall“ darstellen soll.³¹ Auch dies spricht im Ergebnis dafür, bei Gemischen zur energetischen Verwertung nach § 4 Abs. 4 GewAbfV nur einen Anteil von Bioabfällen, Glas, Metallen und mineralischen Abfällen von in Summe maximal 5 % zuzulassen.

Gemäß § 4 Abs. 5 S. 1 GewAbfV haben die Erzeuger und Besitzer schließlich die Erfüllung der Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 oder, im Fall der Abweichung von dieser Pflicht, das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 3 und die Einhaltung der Pflicht nach Absatz 4 zu dokumentieren. Die Dokumentation kann dabei insbesondere durch Lagepläne oder Lichtbilder, Praxisbelege, wie Liefer- oder Wiegescheine, Entsorgungsverträge oder Nachweise desjenigen, der die zuzuführenden Abfälle übernimmt, erfolgen. Damit muss im Falle der energetischen Verwertung eines Abfallgemisches nicht nur dokumentiert werden, warum der Vorbehandlungspflicht nicht entsprochen werden konnte. Zu dokumentieren ist auch, dass das Gemisch den oben beschriebenen Anforderungen an die Zusammensetzung entspricht. Sofern die entsprechende Dokumentation keinen eindeutigen Aufschluss über die Zusammensetzung erlaubt, hat sich die Behörde gegebenenfalls einen eigenen Überblick über die Abfälle vor Ort zu verschaffen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass nur Abfallgemische mit einer klar definierten Zusammensetzung als Verwertungsgemische nach

der GewAbfV anerkannt werden können, die insbesondere nicht mehr als 5 % der in § 4 Abs. 1 beziehungsweise § 4 Abs. 4 GewAbfV aufgeführten Störstoffe enthalten. Ein haushaltsähnliches, organikhaltiges Gemisch von Siedlungsabfällen, das ungesteuert entstanden und bei dem eine gezielte Störstoffabtrennung unterblieben ist, ist danach als Abfall zur Beseitigung zu qualifizieren und mithin überlassungspflichtig. Die zulässige Zusammensetzung von Verwertungsgemischen kann danach wie in Abbildung 4 dargestellt werden.

1.3.3 Festlegung des angemessenen Nutzungsumfangs

Für die konkrete Umsetzung der Pflichtrestmülltonne ist der angemessene Nutzungsumfang festzulegen (§ 7 Abs. 2 GewAbfV), was sinnvollerweise durch abstrakt-generelle Volumenvorgaben in der Satzung zu erfolgen hat. Etabliert sind dabei Volumenvorgaben mittels Einwohnergleichwerten, die branchenspezifische Mindestvolumina in Abhängigkeit von Mitarbeiterzahl, Betriebsfläche oder Ähnlichem definieren.³² Solche Modelle wurden auch vom Bundesverwaltungsgericht als rechtmäßig anerkannt.³³

1.4 Fazit

Der Gewerbeabfallverordnung kommt eine zentrale Bedeutung bei der Abgrenzung von kommunaler und privater Entsorgungsverantwortung für die Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen zu. Da anlagenseitig inzwischen so gut wie sämtliche Siedlungsabfälle in Deutschland verwertet werden, fällt der Gewerbeabfallverordnung die Aufgabe zu, diejenigen Abfälle zu definieren, die aufgrund ihrer Zusammensetzung nicht für eine (hochwertige) Verwertung geeignet und daher als Beseitigungsabfälle zu qualifizieren sind. Nur über die Festlegung abfallbezogener Verwertungsanforderungen, die von beliebig und ungesteuert zusammengesetzten Gemischen nicht erfüllt werden können, kann die der Pflichtrestmülltonne (§ 7 Abs. 2 GewAbfV) zugrunde liegende Vermutung, dass in jedem Gewerbebetrieb auch Abfall zur Beseitigung anfällt, aufrechterhalten werden. Im Ergebnis dürfen nach den Vorgaben der Verordnung Verwertungsgemische keine krankenhausspezifischen Abfälle und nicht mehr als 5 % Glas und Bioabfälle (Vorbehandlung) beziehungsweise nicht mehr als 5 % Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle (energetische Verwertung) enthalten.

ANFORDERUNGEN AN DIE VERWERTUNG VON GEMISCHTEN GEWERBEABFÄLLEN NACH DER GewAbfV

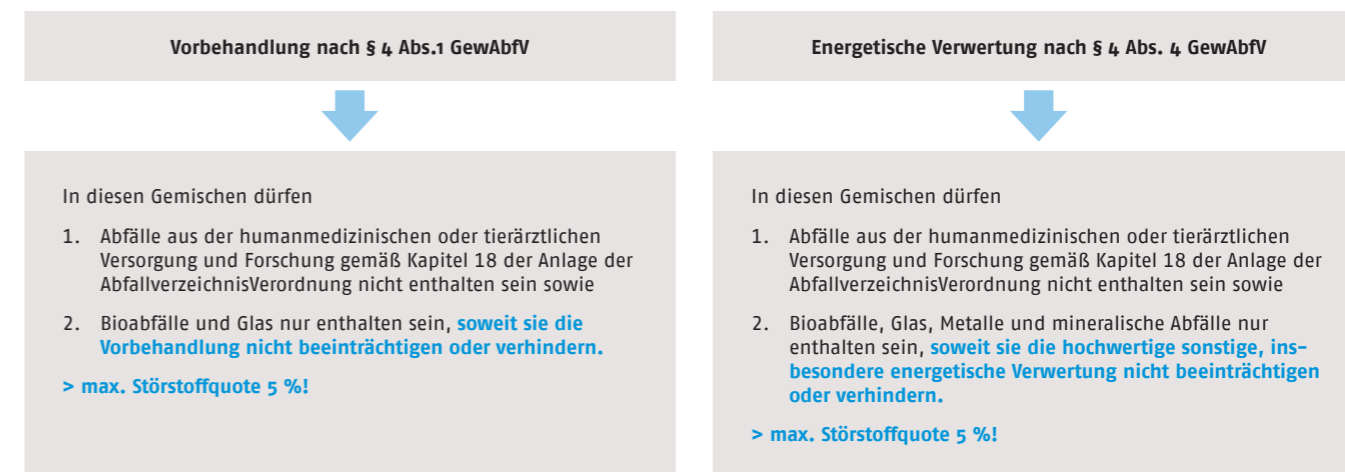


Abbildung 4

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

31 S. Doumet, AbfallR 2013, S. 262, 265.

32 S. hierzu den nachfolgenden Beitrag von Gellenbeck/Thärichen.

33 BVerwG v. 19.12.2007 – 7 BN 6/07.

02

DIE UMSETZUNG DER PFLICHTRESTMÜLLTONNE IN DER PRAXIS – VORGEHENSWEISE, BEISPIELE, TIPPS

Prof. Dr. Klaus Gellenbeck
Rechtsanwalt Dr. Holger Thärichen

2.1 Anlass und Hintergrund

Die Gewerbeabfallverordnung stellt die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor verschiedene Aufgaben. Unter anderem müssen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sofern noch nicht vorhanden, für Abfallerzeuger aus anderen Herkunftsbereichen sogenannte Pflichtrestmülltonnen (§ 7 GewAbfV) einführen. Diese müssen rechtssicher veranlagt und in optimaler Weise durch fortschreibefähige Systeme der Datenhaltung angepasst werden.

Die Gewerbeabfallverordnung regelt, dass Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, diese dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu überlassen haben. Die Erzeuger und Besitzer haben dafür Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten in angemessenem Umfang nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, mindestens aber einen Behälter, zu nutzen.

Trotz der weitgehenden Trenn- und Verwertungspflichten der Gewerbeabfallverordnung kann somit angenommen werden und wird auch von der Gewerbeabfallverordnung vorausgesetzt, dass in jedem Gewerbebetrieb und in sonstigen Einrichtungen Abfälle zur Beseitigung anfallen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind. Die Frage ist, in welchem Umfang, also mit welcher Behältergröße und welchem Leerungsrhythmus, dies in der Satzung verankert und vor Ort umgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund sollte die satzungsmäßige Festlegung des Mindestumfangs der Behälterausrüstung insbesondere bei der

Weiterentwicklung der abfallwirtschaftlichen Konzepte angestrebt oder im Zuge der Einführung einer neuen Gebührenstruktur für den Haushaltsbereich parallel umgesetzt werden.

Die Einführung einer Pflichtrestmülltonne ist sowohl aus Sicht der Rechtssicherheit der Satzungen, der Gebührengerechtigkeit zwischen Privathaushalten und sonstigen Herkunftsbereichen als auch der Stabilisierung der Gebühren empfehlenswert. Ziel ist es, analog zum Mindestbehältervolumen in Privathaushalten [I/(E*Wo)], auch für andere Herkunftsbereiche eine Mindestvorgabe in der Satzung zu verankern, um dem Ziel der geordneten Abfalltrennung und der Vermeidung von Fehlwürfen in den Verwertungsfraktionen Rechnung zu tragen.

Für die Verankerung einer Pflichtrestmülltonne in der Satzung ist ein Mengenschlüssel (Mindestbehältervolumen) zu entwickeln, der möglichst einfach, praktikabel und belastbar ist. Es gilt, eine für die jeweilige Stadt / den Kreis angepasste und branchenbezogene Lösung zu finden, die mit vertretbarem Aufwand durchzuführen und langfristig einsetzbar ist sowie eine möglichst hohe Akzeptanz erfährt.

Darüber hinaus ist beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung beziehungsweise Umsetzung einer Grundgebühr für die Privathaushalte eine Einbindung der anderen Herkunftsbereiche in die gleiche Systematik anzustreben. Vor diesem Hintergrund ist im Falle einer behälterbezogenen Grundgebühr eine Einbindung des Gewerbes unproblematisch, im Falle einer einwohner- oder haushaltsbezogenen Grundgebühr ist jedoch ein entsprechendes Äquivalent für den Grundgebührrmaßstab zu ermitteln. Zu dieser Vorgehensweise ist eine Methodik zu erarbeiten und umzusetzen, die den rechtlichen Anforderungen genügt und eine hohe Akzeptanz bei den betroffenen Gewerbebetrieben, Institutionen und Einrichtungen erwarten lässt.

BEZUGSRAHMEN

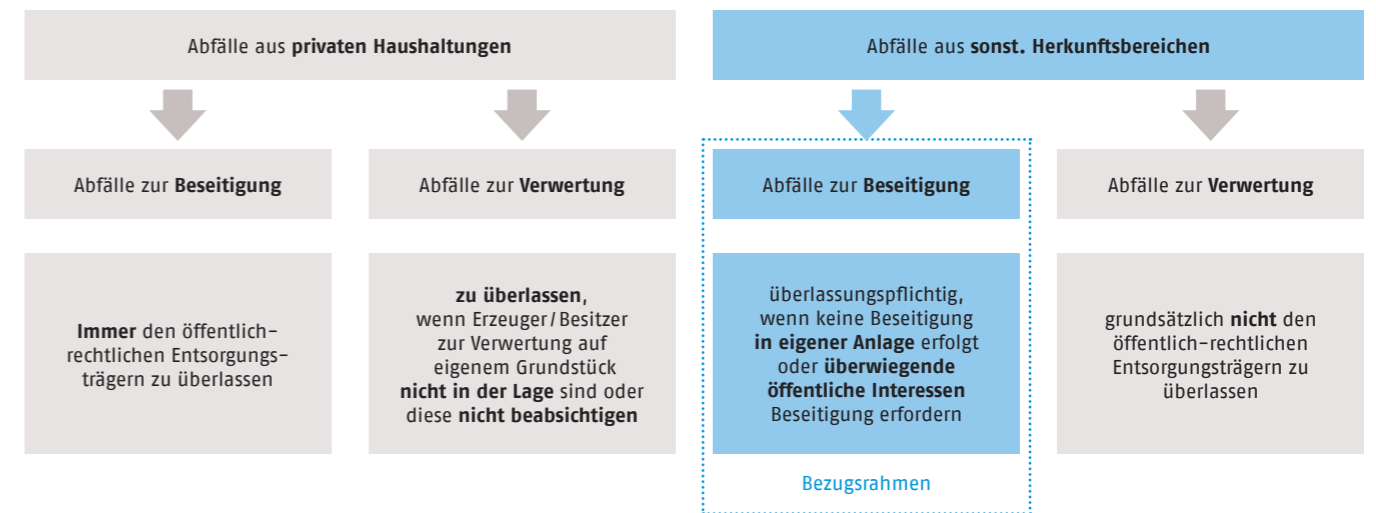


Abbildung 5
Diese Informationsschrift greift diese und weitere Aspekte auf und gibt Ihnen einen Überblick über mögliche Vorgehensweisen und Umsetzungsbeispiele.

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Die Abbildung oben zeigt auf, dass das Thema Pflichtrestmülltonne und zuzuordnendes Mindestbehältervolumen sich auf den Bereich der „Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen“ und hier ausschließlich auf die Abfälle zur Beseitigung bezieht.

2.2 Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

Dass trotz intensiver Getrennthaltung von Wertstoffen Abfälle zur Beseitigung in jedem Gewerbebetrieb anfallen, ist in der Fachwelt grundsätzlich unstrittig und liegt auch als Vermutungsregel der Regelung des § 7 GewAbfV zugrunde. Hygieneabfälle, Staubsaugerbeutel, verschmutzte Papiere und sonstige verunreinigte Wertstoffe, Putzlappen etc. werden ähnlich wie auch in Privathaushalten nicht den Wertstoffbehältern, sondern bewusst den Restmüllbehältern zugeordnet.

Somit ergibt sich grundsätzlich nicht die Frage, ob ein Betrieb überlassungspflichtig ist, sondern wie und in welchem Umfang. Die Annahme des Anfalls von Beseitigungsabfällen in einem Gewerbebetrieb ist dabei widerleglich, der Gegenbeweis ist jedoch vom jeweiligen Betrieb nur mit hohen Anforderungen und Aufwand durchführbar. Die Beweislast, dass gegebenenfalls keine überlassungspflichtigen Abfälle anfallen, liegt demgemäß beim jeweiligen Gewerbebetrieb (siehe hierzu den Beitrag von Thärichen zur Durchsetzung der Pflichtrestmülltonne in diesem Heft).

Die entscheidende Frage ist somit: Welche angemessene Ausstattung mit Behältervolumen für überlassungspflichtige Abfälle können welchem Betrieb zugeordnet werden (Richtwerte für Mindestbehältervolumina, aufgeteilt nach Branchen)?

2.2.1 Branchenspezifische Mindestbehältervolumina

In Anlehnung an Mustersatzungen werden acht Branchen festgelegt (siehe folgende Tabelle). Die Einheiten berücksichtigen dabei die Unterschiedlichkeit der Branche beziehungsweise der anderen Herkunftsbereiche als Privathaushalte (je Bett, je Beschäftigte, je Schüler etc.).

BRANCHEN UND BEMESSUNGSMASSTAB

Branche	Einheit
Krankenhäuser u. Ä.	I/(Bett*w)
Schulen u. Ä.	I/(Schüler*w)
Öffentliche und private Verwaltung und sonstige Dienstleistung	I/(Besch.*w)
Gaststätten	I/(Besch.*w)
Beherbergungsbetriebe	I/(Bett*w)
Lebensmitteleinzel- und -großhandel	I/(Besch.*w)
Sonstiger Einzel- und Großhandel	I/(Besch.*w)
Industrie-, Handwerksbetriebe und übriges Gewerbe	I/(Besch.*w)

Abbildung 6

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Der konkreten Festlegung der Werte „Mindestbehältervolumen“ sollte möglichst eine ortsbezogene, zeitnahe und sachgerechte Ermittlung zugrunde liegen, die ein tatsächliches Mindestmaß vorschreibt. Hier kann analog zu den Privathaushalten vorgegangen werden, bei denen oft ca. 25 bis 30 l/(E*Wo) an Restmüll-Behältervolumen tatsächlich ausgeteilt (genutzt) sind, aber nur zum Beispiel 10 l/(E*Wo) MINDEST-Volumen (ca. 1/3) in der Satzung vorgeschrieben wird. Analog kann somit auch bei den Gewerbebetrieben ca. 1/3 des zurzeit im jeweiligen Entsorgungsgebiet je Branche genutzten Behältervolumens für gemischte Siedlungsabfälle als Mindestvolumen vorgeschrieben werden. Zudem ist aus Sortieranalysen bekannt, dass in den Abfallbehältern der Gewerbebetriebe für gemischte Siedlungsabfälle im Mittel noch ca. 70 % Wertstoffe enthalten sind, die getrennt werden könnten, und sich insofern das Mindestbehältervolumen nur auf die restlichen 30 % nicht verwertbarer Abfälle beziehen sollte.

Die genaue Ermittlung der entsprechenden Daten für die Ortsatzung wird im Folgenden beschrieben.

a.) Ermittlung der relevanten Satzungsdaten

Für die ortsspezifische Ermittlung von branchenspezifischen Mindestbehältervolumina bietet sich eine Datenerhebung im Rahmen einer Stichprobenerhebung von Abfallerzeugern aus anderen Herkunftsbereichen (Gewerbebetrieben, Institutionen und Einrichtungen) im Entsorgungsgebiet an. Dabei werden Durchschnittswerte für Restabfallbehältervolumina (gestaffelt nach Branchen, siehe oben) inklusive der jeweiligen Bezugsgrößen (Beschäftigte, Betten, Schüler etc.) ermittelt, die für die Satzung direkt nutzbar sind. Grundlage hierfür sind die zu ermittelnden Angaben von ca. 240 Gewerbebetrieben, Institutionen und Einrichtungen aus in der Regel acht Branchen, um statistisch belastbare Durchschnittswerte zu erhalten (also 30 brauchbare Datensätze je Branche (30*8 = 240)).

In diesem Zusammenhang besteht auch die Möglichkeit, die Befragung über die empfohlene Anzahl von ca. 240 Gewerbebetrieben, Institutionen und Einrichtungen auszuweiten und im Rahmen einer Vollerhebung sämtliche Gewerbebetriebe, Institutionen und Einrichtungen im Entsorgungsgebiet zu befragen. Dadurch ist im Anschluss an die Ermittlung der Richtwerte und nach Einbindung der Werte in die Satzung eine direkte Ausstattung aller Abfallerzeuger aus anderen Herkunftsbereichen mit vorzuhaltenden Mindestbehältervolumina für Abfälle zur Beseitigung möglich.

Im Rahmen der Erhebung werden in der Regel folgende Daten erhoben:

- Anzahl Beschäftigte, Plätze, Betten, Schüler etc.,
- Restabfallmenge [Mg/a] und l oder [l/a],
- gegebenenfalls Wertstoffmenge,
- weitere betriebsspezifische Daten.

Die Datenerhebung kann beispielsweise in Form einer schriftlichen Befragung mittels Anschreiben, Datenerhebungsbogen und Rückumschlag durchgeführt werden.

Alternativ zur schriftlichen Befragung wurde durch INFA ein Online-Portal entwickelt, das eine vereinfachte Datenerfassung über das Internet ermöglicht und somit eine sehr komfortable Form der Datenerhebung sowohl für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als auch für die Gewerbebetriebe, Institutionen und Einrichtungen darstellt und gleichzeitig dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch eine attraktive Methode für die Fortschreibungsfähigkeit und Pflege der Daten bietet.

Im Ergebnis liegen abschließend für die Satzung nutzbare Mindestbehältervolumina für verschiedene Branchen vor.

Die Abbildung 7 zeigt die Vorgehensweise an einem Beispiel. Die Auswertung von 30 Datensätzen beispielsweise für die Branche „Beherbergungsbetriebe“ ergab einen Median von 8,1 Liter Restabfallbehältervolumen je Bett und Woche. Der „Abschlag“ auf 30 % (Herleitung siehe oben) ergibt damit ein Mindestbehältervolumen von 2,4 l/(Bett*Wo). Der aufgerundete Wert von 2,5 l/(Bett*Wo) ist somit der Satzungswert, nach dem sämtliche Beherbergungsbetriebe in dieser Stadt mindestens mit Restmüllbehältervolumen ausgestattet werden.

Diese ortsbezogene Vorgehensweise hat erhebliche Akzeptanzvorteile in der Umsetzungsphase, da in der Kommunikation auf die vor Ort erhobenen Daten und die Reduzierung auf 30% des festgestellten mittleren Bedarfs verwiesen werden kann.

Die Abbildung 8 zeigt weitere öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit den in den jeweiligen Satzungen enthaltenen Mindestbehältervolumina für andere Herkunftsbereiche.

BERECHNUNG DER MINDESTBEHÄLTERVOLUMINA (AUF BASIS DER AZB-MENGEN) – BEISPIEL

Branche	Einheit	Auswertungsergebnisse		Berechnung MBV		Empfehlung Satzung
		Median	Anteil AZB	Ergebnis		
Beherbergungsbetriebe	l/(Bett o. Stellplatz*w)	8,1	30 %	2,4		2,5
Gaststättenbetriebe	l/(Beschäftigter*w)	77,4	30 %	23,2		23,0
Industrie, Handwerk und übriges Gewerbe	l/(Beschäftigter*w)	32,9	30 %	9,9		10,0
Krankenhäuser, Alten- u. Pflegeheime und ähnl. Einrichtungen	l/(Bett o. Platz*w)	20,2	30 %	6,1		6,0
Lebensmitteleinzel- und Großhandel	l/(Beschäftigter*w)	15,0	30 %	4,5		4,5
sonstiger Einzel- und Großhandel	l/(Beschäftigter*w)	28,6	30 %	8,6		8,5
Verwaltung, Dienstleistungen	l/(Beschäftigter*w)	14,3	30 %	4,3		4,5
Schulen, Kindergärten	l/(Schüler o. Kind*w)	3,4	30 %	1,0		1,0

Abbildung 7

MINDESTBEHÄLTERVOLUMINA FÜR DIE ABFUHR VON ABFÄLLEN AUS ANDEREN HERKUNFTSBEREICHEN

Branche	Einheit	Mustersatzungen		weitere Beispiele										Beispiele INFA-Erhebungen						
		Deutschland 2012	Bayern 2002 (Var.)	Aachen/Dresden	Dortmund	Düsseldorf	Essen	Kassel	Münster	Nürnberg	RegioEntsorgung	Saarland	Wesel (Stadt)	Wuppertal	Bremen ⁶	Duisburg	Frankfurt a. M.	Köln	München	Ostholstein
Beherbergungsbetriebe	l/(Bett*w)	3,75	5	2,5	3,75	10 ²	3,75	4	3,75	3	3,75	4	2,5-5 ⁵	7,5	3	3	4,5	3	2,5	2,5
Gaststätten	l/(Ma.*w)	30	11	40 ¹	60 ¹	100 ¹	60	30	60 ¹	40 ¹	60 ¹	30	40-80	120 ¹	13	20	30	30	40	30
Industrie, Handwerk und sonstiges	l/(Ma.*w)	7,5	8,5	5	7,5	3 ³	7,5	6	7,5	7	15	6	10-30	15	5	10	7,5	8	7,5	7
Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime	l/(Bett*w)	15	7,5	10	15	40	k. A.	10	15	3	15	10	15-20	30	13	6	7,5	14,5	12,5	15
Lebensmitteleinzel- und -großhandel	l/(Ma.*w)	30	8,5	20	30	6 ⁴	30	15	30	20	30	15	k. A.	60	6	22	15 (Einzel-) 9 (Groß-)	22,5	20	20
sonstiger Einzel- und Großhandel	l/(Ma.*w)	7,5	6	5	7,5	3	7,5	7	7,5	7	15	7	10-30	15	5	10	9	7	7,5	7
öffentliche und private Verwaltungen	l/(Ma.*w)	5	6	3,3	5	3	5	2	5	5	7,5	2	10-12	10	3	5,5	2	4,5	4	4
Schulen	l/(Schüler*w)	1,5	1	1 (AC) 3 (DD)	2	1	k. A.	1	1,5	1	1,5	1	1,5-2,5	3	1	1,5	2	1,5	1,5	1,5
Basis	l/(E*w)	15	5	10	15	20	15	-	15	-	15	-	-	30	-	-	-	-	-	-

1) in Satzung zusätzlicher separater Wert für Schankwirtschaften
 2) in l/(MA*w) ; Beherbergung ohne Gastronomie
 3) Industrie 6 l/(Ma.*w)

4) Bau- und Supermärkte
 5) zzgl. Liter pro Mitarbeiter und Woche
 6) seit 01.01.2014

Abbildung 8

b.) Einbindung in die Satzung

Die entsprechend ermittelten Satzungswerte können wie folgt in die Abfallsatzung übertragen werden (hier Beispiel aus anderer Stadt, somit andere Werte als in der Tabelle):

§ 8 Abfallbehälter

- (6) Die Mindestbehälterkapazität für die Aufnahme von gewerblichen Siedlungsabfällen wird aufgrund folgender branchenspezifischer Kennzahlen ermittelt:
- Bei Beherbergungsbetrieben wird pro Bett ein Mindestbehältervolumen von 2,5 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei Gaststätten wird pro Beschäftigten/-r ein Mindestbehältervolumen von 23 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei Industriebetrieben, Handwerksbetrieben und sonstigem Gewerbe wird pro Beschäftigten/-r ein Mindestbehältervolumen von 10 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei Krankenhäusern und Pflegeheimen wird pro Bett ein Mindestbehältervolumen von 6 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei Lebensmitteleinzel- und -großhandelsbetrieben wird pro Beschäftigten/-r ein Mindestbehältervolumen von 4,5 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei sonstigem Einzel- und Großhandel wird pro Beschäftigten/-r ein Mindestbehältervolumen von 8,5 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei öffentlichen und privaten Verwaltungen, Geldinstituten, Versicherungen, Verbänden und sonstigen Dienstleistungsbetrieben wird pro Beschäftigten/-r ein Mindestbehältervolumen von 4,5 Litern pro Woche zur Verfügung gestellt.
 - Bei Schulen, Fachhochschulen, Hochschulen, Kinderbetreuungseinrichtungen und ähnlichen Einrichtungen wird pro Schüler/-in, Student/-in bzw. betreutes Kind ein Mindestbehältervolumen von 1 Liter pro Woche zur Verfügung gestellt.

Aus pragmatischen und weiteren akzeptanzsteigernden Gründen bietet es sich gegebenenfalls an, folgenden Satzungspassus zu ergänzen:

§ 8 Abfallbehälter

(8) Abweichend von den unter Abs. 6 ermittelten Werten kann bei nachgewiesener Nutzung von Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen auf schriftlichen Antrag ein geringeres Mindestbehältervolumen zugelassen werden. Aufgrund der vorgelegten Nachweise und gegebenenfalls eigener Ermittlungen legt die Stadt xyz dann das zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Entsorgung erforderliche Behältervolumen fest.

Durch eine solche Bestimmung wird auch die Rechtssicherheit der Satzung erhöht, da nach der Rechtsprechung dem gewerblichen Abfallerzeuger der Gegenbeweis möglich bleiben muss, gegebenenfalls weniger oder – in extremen Ausnahmefällen – auch gar keinen Beseitigungsabfall zu erzeugen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine Einzelfallbeurteilung auch zu dem Ergebnis führen kann, dass ein Gewerbebetrieb deutlich mehr Restmüllvolumen als das vorgeschriebene Mindestvolumen benötigt. Denn ebenso wie das Mindestvolumen für private Haushalte ist das hier dargestellte satzungsmäßige Mindestvolumen für Gewerbebetriebe eine pauschalierte Rechengröße, die keinesfalls mit dem im Einzelfall tatsächlich notwendigen Restmüllvolumen zusammenfallen muss. Eine Erhöhung des Restmüllvolumens ist insbesondere dann geboten, wenn neben dem Restabfall auch noch weitere Siedlungsabfälle gemischt erfasst werden und für diese gemischten Siedlungsabfälle keine rechtskonforme Verwertung nach den Anforderungen von § 4 GewAbfV seitens des Erzeugers nachgewiesen werden kann.

Nach der Konzeption der Gewerbeabfallverordnung müssen die – auch vermischten – Verwertungsfraktionen eine signifikant andere Zusammensetzung als der überlassungspflichtige Restabfall aufweisen und dürfen insbesondere nur geringe Anteile organischer Abfälle enthalten. Nicht regelkonform wäre es mit- hin, gemischte Siedlungsabfälle mit undefinierter Zusammensetzung lediglich in den kommunalen Restabfall entsprechend dem satzungsmäßigen Mindestvolumen und in einen gemischten „Abfall zur Verwertung“ aufzuteilen, wie es häufig in der Praxis geschieht. Vielmehr müssen die Verwertungsgemische eine definierte Zusammensetzung haben und dürfen insbesondere allenfalls unbedeutende Bestandteile an Glas- und Bioabfällen enthalten. Andernfalls sind auch diese vermeintlichen Verwertungsgemische den Restabfallbehältnissen zuzuordnen.

c.) Äquivalent für die Grundgebühr

Falls im Abfallgebührenmodell eine Grundgebühr enthalten oder geplant ist und diese nicht direkt auf die Gewerbebetriebe übertragen werden kann (zum Beispiel bei einer haushaltsbezogenen Grundgebühr), ist die Erarbeitung eines Äquivalents für den Grundgebühremaßstab für Gewerbebetriebe erforderlich. Hierbei ist ein entsprechender Äquivalenzmaßstab zu erarbeiten, der einen Bezug zwischen dem vorhandenen Grundgebühremaßstab und den Gewerbebetrieben herstellt.

Bei einer haushaltsbezogenen Grundgebühr kann beispielsweise als Bezugsgröße für den hierzu festzulegenden Bemessungsmaßstab die Abfallmenge gelten, die von einem typischen Haushalt erzeugt wird. Als Äquivalent für die anderen Herkunftsbereiche bieten sich gegebenenfalls an: Anzahl der Beschäftigten, Bürofläche in m², Parameter des Mindestbehältervolumens (Bett/Schüler/Beschäftigte), (bebaute) gewerbliche Fläche oder Abfallbehälter. Empfohlen wird entweder der Büroflächenmaßstab (mit INFA umgesetzt unter anderem in Frankfurt, Münster, Kassel, Bremen, Heidekreis etc.) oder der Beschäftigtenmaßstab (mit INFA umgesetzt unter anderem in Duisburg).

Nachdem die Werte in der Satzung verankert sind, sollte gegebenenfalls nach einem Prioritätenkatalog die Umsetzung vor Ort erfolgen, so dass sukzessive alle Gewerbebetriebe und sonstigen Institutionen (andere Herkunftsbereiche als Privathaushalte) mit mindestens diesem Behältervolumen für Abfälle zur Beseitigung ausgestattet sind. Dieser Prioritätenkatalog kann sich an der vermuteten Differenz zwischen dem heutigen Anschluss an die öffentliche Müllabfuhr und den Satzungsvorgaben orientieren.

2.2.2 Fallbeispiele

Zur Konkretisierung der Umsetzung werden im Folgenden typische Fallbeispiele dargestellt. Sollte in den Satzungen eine Grundgebühr verankert sein, so ist diese bei der Gebührenbemessung zusätzlich zur Leistungsgebühr (in der Regel resultierend aus Behältergröße und Leerungsrhythmus; siehe Fallbeispiele in Kapitel 2.2.1) zu veranlagern.

Fallbeispiel 1:

Hotel auf einem Grundstück (somit Branche „Beherbergungsbetriebe“; keine weiteren Nutzer auf dem Grundstück)

- Bettenzahl des Hotels: 120 Betten
- Mindestbehältervolumen für Abfälle zur Beseitigung „Beherbergungsbetriebe“ laut Satzung: 2,5 l je Bett und Woche

- Ermittlung des Mindestvolumens:
120 * 2,5 = 300 l pro Woche
- Leerungsrhythmus 2-wöchentlich; somit 600 l in 2 Wochen
- Nächstgrößere Behälter ist zu nutzen: MGB 660, 2-wöchentlich
- Grundstückseigentümer muss somit mindestens einen MGB 660 2-wöchentlich nutzen
- Sofern diese Behältergröße nicht angeboten wird, gegebenenfalls MGB 770 2-wöchentlich oder 3 MGB 240 2-wöchentlich

Fallbeispiel 2:

Versicherungskonzern auf einem Grundstück (somit Branche „Verwaltung, Dienstleistungen“; keine weiteren Nutzer auf dem Grundstück)

- Beschäftigtenzahl auf Grundstück tätig:
 - 280 Vollzeitkräfte
 - 420 Teilzeitkräfte (laut Satzung wird jede Teilzeitkraft als halbe Vollzeitkraft gerechnet, somit 210 Vollzeitäquivalente)
 - Summe: 490 Vollzeitäquivalente (280 + 210)
- Mindestbehältervolumen für Abfälle zur Beseitigung „Verwaltung, Dienstleistungen“ laut Satzung: 4,5 Liter je Beschäftigte(r) und Woche
 - Ermittlung des Mindestvorhaltevolumens:
490 * 4,5 = 2.205 l pro Woche
 - Leerungsrhythmus 2-wöchentlich; somit 4.410 l in 2 Wochen
 - Nächstgrößere Behälter ist zu nutzen: 4 MGB 1.100, 2-wöchentlich
- Grundstückseigentümer muss somit mindestens vier MGB 1.100 2-wöchentlich nutzen
- Sofern möglich und laut Satzung angeboten, können auch entsprechende (Pressmüll-)Container genutzt werden

Fallbeispiel 3:

Gemischt genutztes Grundstück (privates **Wohnen und Handwerksbetrieb** auf einem Grundstück) mit gemeinsamer Nutzung eines Behälters / §5 GewAbfV Kleinmengenregelung

- Zuständigkeit für diesen Behälter bleibt beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger
- Gewerbe-Mindestvolumen ist zum Volumen der Haushalte hinzuzuaddieren
 - Mindestbehältervolumen Haushalte: 10 l pro Einwohner und Woche
 - Mindestbehältervolumen für Handwerksbetrieb: 8 l pro Beschäftigten und Woche
- Beispiel: Grundstück mit
 - Haus mit 2 Wohnungen mit insgesamt 4 Personen und
 - 1 Handwerksbetrieb mit 2 Beschäftigten
 - Volumen für die Haushalte: 4 Einwohner * 10 l pro Einwohner und Woche = 40 l pro Woche
 - Volumen für den Betrieb: 2 Beschäftigte * 8 l pro Beschäftigten und Woche = 16 l pro Woche
 - à gesamt: 56 l pro Woche beziehungsweise 112 l in 2 Wochen à MGB 120 2-wöchentlich
 - Grundstückseigentümer muss somit mindestens einen MGB 120 2-wöchentlich nutzen
- Grundstückseigentümer erhält (wie bisher) 1 Gebührenbescheid vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger
- Umlage auf die Parteien erfolgt durch Grundstückseigentümer (in der Regel in Form der Miet-Nebenkosten) nach eigenem Umlageschlüssel (zum Beispiel Fläche)

2.3 Fazit

Die in dieser Informationsschrift dargestellte Vorgehensweise zur Umsetzung der Pflichtrestmülltonne für andere Herkunftsbereiche zeigt in der praktischen Umsetzung eine hohe Akzeptanz bei den Beteiligten, da mit den erarbeiteten Satzungsdaten auf das tatsächliche Mindestmaß abgestellt wird, ortsbezogene Daten die Basis bilden und eine Konformität mit den Behältervolumen-Vorgaben für die Privathaushalte erzielt wird.

Damit sind die Ziele

Rechtssicherheit,
ordnungsgemäße Abfallentsorgung,
Gebührengerechtigkeit,
Konformität zu Gebühren für Privathaushalte,
Berücksichtigung des tatsächlichen Mindestmaßes
(ortsbezogene Daten),
Akzeptanz

erreicht.

Eine entsprechende Umsetzung zur Ermittlung der Satzungsdaten und die daraus folgende Umsetzung der Behältervolumenanpassung vor Ort kann somit empfohlen werden.

03

GEWERBEABFALLGEBÜHREN

Rechtsanwältin Katrin Jänicke

Die Novellierung der Gewerbeabfallverordnung¹ (nachfolgend GewAbfV n.F.), die am 01.08.2017² in Kraft treten wird, gibt Anlass, die Frage zu stellen, welche Möglichkeiten der Ausgestaltung von Gewerbeabfallgebühren bestehen. Nachfolgend soll zunächst dargestellt werden, mit welchen Auswirkungen auf die Gestaltung von Abfallgebühren durch die Novellierung der GewAbfV zu rechnen ist (dazu 3.1). Da die Überlassung von Abfällen Voraussetzung für die Erhebung von Abfallgebühren ist, werden die Grundlagen zum Anschluss- und Benutzungszwang und zu den abfallrechtlichen Überlassungspflichten erläutert (dazu 3.2). Die Möglichkeiten der Ausgestaltung von Gewerbeabfallgebühren werden unter 3.3 dargestellt. Unter 3.4 werden die Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst.

3.1 Novellierung der GewAbfV – Auswirkungen auf die Erhebung von Abfallgebühren?

Mit der novellierten GewAbfV verfolgt der deutsche Gesetzgeber das Ziel, die Bewirtschaftung gewerblicher Siedlungs- und bestimmter Bau- und Abbruchabfälle umfassend an die Vorgaben der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie³ sowie des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) anzupassen. Ziel der Novellierung ist es, die 5-stufige Abfallhierarchie umzusetzen und vor allem auch das Recycling zu stärken. Beibehalten wird in § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. die sogenannte Pflichtrestmülltonne, die bisher in

§ 7 S. 4 GewAbfV enthalten ist. Nach den Regelungen der novellierten GewAbfV werden die Trennpflichten auf Holz und Textilien ausgeweitet, eine Vorbehandlungspflicht für gemischt erfasste gewerbliche Siedlungsabfälle normiert, es werden technische Mindeststandards für Sortieranlagen vorgegeben und weitgehende Getrennthaltungspflichten für Bau- und Abbruchabfälle eingeführt. Die GewAbfV enthält so komplexe Regelungen, die einer Stärkung des Recyclings dienen sollen.

Zuständig für die Überwachung der Getrennthaltungspflichten der GewAbfV sind wie bisher die im Landesrecht hierfür bestimmten Behörden, zumeist also die Unteren Abfallbehörden. Diese werden je nach personellen Kapazitäten mal besser, mal schlechter in der Lage sein, die differenzierten Pflichten der GewAbfV zu kontrollieren und durchzusetzen.

Was aber gilt für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger? Welche Auswirkungen wird die Novellierung auf die Durchsetzung der Überlassungspflichten hinsichtlich der in ihrem Entsorgungsgebiet anfallenden Abfälle zur Beseitigung haben? Welche Änderungen sind in der Abfallwirtschafts- und Abfallgebührensatzung vorzusehen?

Die Antwort auf diese Fragen scheint auf den ersten Blick einfach zu sein: Durch die GewAbfV ergeben sich im Hinblick auf die Abfallwirtschafts- und Abfallgebührensatzungen keine unmittelbaren Handlungspflichten. Insbesondere die Getrennthaltungspflichten gelten bereits aufgrund der Novellierung der

GewAbfV, eine Normierung durch Satzung ist insoweit nicht erforderlich. Die Pflichtrestmülltonne ist ebenfalls unmittelbar in der GewAbfV geregelt, eine weitere Normierung in den Satzungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist zumindest nicht zwingend. Allerdings kann aus § 7 Abs. 2 GewAbfV der Regelungsauftrag an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abgeleitet werden, den angemessenen Nutzungsumfang der Restabfallentsorgung festzulegen.

Auswirkungen wird die Novellierung der GewAbfV aber gegebenenfalls auf die Durchsetzbarkeit der Überlassungspflichten durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben. Es ist zu erwarten, dass die auch bisher im Verwaltungsablauf mühsame und im Übrigen umstrittene Durchsetzung der abfallrechtlichen Überlassungspflichten nicht leichter wird. Denn mit der Novellierung der GewAbfV wurden dort Regelungen eingefügt, nach denen Papier, Pappe und Karton (PPK), Glas, Kunststoff, Metall, Holz, Textilien und Bioabfälle zwar getrennt zu erfassen sind, doch gleichzeitig wurde eine Reihe von Ausnahmen von der Getrennthaltungs- beziehungsweise Vorbehandlungspflicht normiert. Für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bedeutet dies im Ergebnis, dass er dem in einem Gewerbebetrieb anfallenden Abfallgemisch noch weniger als bisher ansehen kann, ob eine Überlassungspflicht hinsichtlich dieses Abfallgemisches besteht oder nicht. Hier hilft nur die aus der Begründung der Verordnung ableitbare Störstoffquote von maximal 5 % weiter (siehe den Beitrag von Thärichen).

Deshalb stellt sich die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verfügung stehen, um die öffentliche Einrichtung Abfallentsorgung möglichst wirtschaftlich und attraktiv auszurichten. Dies gilt zumindest für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, bei denen die Höhe der von allen Abfallbesitzern zu zahlenden Abfallgebühren auch davon abhängt, in welchem Umfang sich Gewerbebetriebe noch an der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Einrichtung der Abfallentsorgung beteiligen.

3.2 Anschluss- und Benutzungszwang, Überlassungspflicht und Pflichtrestmülltonne

In den Gemeindeordnungen der Bundesländer ist geregelt, dass die Kommunen durch Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang regeln können. Diese Regelung zum Anschluss- und Benutzungszwang wird auf dem Gebiet der kommunalen Abfallentsorgung überlagert und zum Teil abgelöst durch die in § 17 KrWG geregelte Überlassungspflicht für Abfälle. Ausgestaltet wird

die Überlassungspflicht durch die in § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. vorgegebene Pflichtrestmülltonne.

Hinsichtlich der Erhebung von Abfallgebühren haben Anschluss- und Benutzungszwang beziehungsweise die Überlassungspflicht Bedeutung, weil Voraussetzung für die Erhebung von Abfallgebühren die Inanspruchnahme einer von der öffentlichen Einrichtung erbrachten Leistung ist. Denn Abfallgebühren sind Benutzungsgebühren im kommunalabgabenrechtlichen Sinne. Anders als Geldzahlungen, mit denen hoheitliche Tätigkeiten finanziert werden, aus denen dem Bürger kein unmittelbarer Vorteil erwächst (zum Beispiel Steuern, Beiträge und Sonderabgaben), stellen Abfallgebühren eine Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer konkreten hoheitlichen Tätigkeit – der Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen – dar.

3.2.1 Pflichtrestmülltonne, § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F.

Ebenso wie ihre Vorgängernorm greift die novellierte GewAbfV in § 7 Abs. 1 den Regelungsgehalt des § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG auf. Sie legt auf dieser Grundlage in § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. fest, dass Erzeuger und Besitzer für die Überlassung von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten in angemessenem Umfang – mindestens aber einen Behälter – zu nutzen haben. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. zufolge nähere Festlegungen treffen.

Die sogenannte „Pflichtrestmülltonne“ unterwirft die Erzeuger und Besitzer von Gewerbeabfällen somit – zumindest was die Überlassung gewerblicher Siedlungsabfälle zur Beseitigung angeht – einem durch kommunales Satzungsrecht auszugestaltenden Anschluss- und Benutzungszwang und somit einer Pflicht zur Entrichtung von Benutzungsgebühren.

3.2.2 Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang und Reduzierung des Behältervolumens

Die Oberverwaltungsgerichte der einzelnen Bundesländer haben in der Vergangenheit eine facettenreiche Kasuistik zu der Frage entwickelt, unter welchen Voraussetzungen sich Erzeuger und Besitzer von Gewerbeabfällen von der Pflicht zum Vorhalten der Pflichtrestmülltonne befreien lassen beziehungsweise das Behältervolumen reduzieren können.

Tendenziell legen die Gerichte die Pflicht des nur noch bis zum 31.07.2017 geltenden § 7 S. 4 GewAbfV streng aus. Eine vollständige Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang kommt nur in

¹ Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung) vom 18.04.2017, BGBl 2017 I S. 896.

² Gemäß § 15 Abs. 2 GewAbfV treten §§ 4 Abs. 2, 6 Abs. 1, 3-6 GewAbfV abweichend am 01.01.2019 in Kraft.

³ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. EU 2008 L 312/ 3.

wenigen Ausnahmefällen in Betracht. Der Ordnungsbegründung zufolge soll die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte auch unter Geltung der novellierten GewAbfV maßgeblich für die Auslegung des § 7 Abs. 2 GewAbfV sein.⁴

Vom Anschluss- und Benutzungszwang des § 7 GewAbfV befreien lassen können sich Erzeuger und Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle, die im Einzelfall nachweisen, dass bei ihnen keine Abfälle zur Beseitigung anfallen.⁵ Dabei ist es erforderlich darzulegen, dass Gewerbeabfälle bei der Entfernung vom Betriebsgrundstück der stofflichen oder energetischen Verwertung zugeführt werden. Eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang hat das OVG Koblenz abgelehnt, wenn der Abfallerzeuger beziehungsweise –besitzer oder ein von ihm beauftragtes Entsorgungsunternehmen nicht zumindest anhand von Schätzungen darlegt, in welchem Umfang eine Abfallverwertung stattfindet.⁶

Von praktisch größerer Bedeutung ist der Fall, in dem die Gewerbebetriebe das ihnen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verfügung gestellte Behältervolumen erheblich reduzieren,⁷ und privaten Entsorgungsunternehmen dann Abfallgemische als Abfall zur Verwertung überlassen, die sich nicht erkennbar von den Abfällen unterscheiden, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Beseitigung überlassen werden. Wie oben ausgeführt, wird die Klärung der Frage, ob ein Überlassungspflichtiges Abfallgemisch zur Beseitigung oder ein Abfallgemisch zur Verwertung vorliegt, durch die novellierte GewAbfV aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht leichter. Jedenfalls wird aber auch zukünftig gefordert werden können, dass ein hinreichend konkreter und rechtskonformer Verwertungsweg dargelegt wird.⁸

3.3 Ausgestaltung der Gewerbeabfallgebühr

Kommunalabgabenrecht ist Landesrecht, das heißt, die bei der Ausgestaltung der Abfallgebühr zu beachtenden rechtlichen Vorgaben sind in den Kommunalabgabengesetzen der Länder – zu meist ergänzt durch die Landesabfallgesetze – normiert. In vielen Aspekten stimmen die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften überein, zum Teil weichen die landesrechtlichen Vorschriften aber auch erheblich voneinander ab. Nachfolgend werden

Grundlagen der Ausgestaltung der Abfallgebühren dargestellt. Ziel ist es, einen Überblick über die Möglichkeiten der Ausgestaltung von Gewerbeabfallgebühren zu geben. Auf landesrechtliche Besonderheiten einzugehen, ist im Rahmen dieses Beitrages dabei nur begrenzt möglich.

3.3.1 Prinzipien des Gebührenrechts

Bei der Ausgestaltung des Gebührensystems, der Kalkulation und der Abfallgebührensatzung hat der Satzungsgeber neben den landesrechtlichen Vorgaben auch den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Grundgesetz, das Äquivalenzprinzip – das kommunalabgabenrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip – und den Grundsatz der Leistungsproportionalität zu beachten.

Hinzuweisen ist insoweit darauf, dass ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht vorliegt, wenn der Satzungsgeber etwa in Bezug auf Haushalts- und Gewerbeabfälle unterschiedliche Regelungen trifft. In der Praxis können so Gewerbebetriebe zum Beispiel von der kostenlosen Sperrmüllabfuhr oder der Annahme von Abfällen am Schadstoffmobil ausgeschlossen werden. Unterscheiden sich die gegenüber Haushalten beziehungsweise Gewerbebetrieben erbrachten Leistungen, steht einer Erhebung unterschiedlicher Gebühren nichts im Wege. In Bezug auf die Erhebung von Gewerbeabfällen kann also ausgehend von den Gegebenheiten vor Ort überlegt werden, ob in Bezug auf Gewerbeabfälle „Leistungspakete“ angeboten werden, die von den gegenüber Haushalten erbrachten Leistungen abweichen. Diese sind in den Satzungen dann getrennt zu normieren und getrennt zu kalkulieren. Dem Satzungsgeber steht dabei ein weites Organisationsermessen zu.

3.3.2 Gebührentatbestand

Mit der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes legt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger fest, für welche konkrete Leistung Gebühren zu entrichten sind. Hierbei steht ihm ein weitreichendes Gestaltungsermessen zu.

Mit der Festlegung der Gebührentatbestände ist eine Verhaltenssteuerung der Nutzer der öffentlichen Einrichtung verbunden: Wird die Bioabfallentsorgung kostenlos angeboten, steigt die Bioabfallmenge, aber auch die Anzahl der Fehlwürfe. Wird der Sperrmüll kostenlos per Straßensammlung angeboten, führt

dies zu hohen Sperrmüllmengen und zu hohen Kosten, die über andere Gebühren (die dann steigen) gedeckt werden müssen. Wird eine gesonderte Gebühr für den Sperrmüll erhoben, steigen die Mengen wilder Abfallablagerungen. Diese Aufzählung ließe sich noch lange fortsetzen. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger muss also überlegen, welche Ziele verfolgt werden sollen und welche Anreize hierfür im Gebührentatbestand gesetzt werden können.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Abfallgebühren für Gewerbebetriebe stellt sich regelmäßig die Frage, ob die Erhebung von Grundgebühren gewollt ist. Ob die Erhebung von Grundgebühren als politisch durchsetzbar angesehen wird, ist dabei regional betrachtet außerordentlich unterschiedlich. Während in den neuen Bundesländern die Erhebung von Grundgebühren – auch für Gewerbebetriebe – der Regelfall ist, stellt sie in den alten Bundesländern vielerorts eher ein Novum dar.

Die Erhebung von Grundgebühren ist in den Kommunalabgabengesetzen geregelt und ausdrücklich zugelassen. Der Grundgebühr steht keine konkrete Inanspruchnahme einer Leistung gegenüber. Sie wird für das Vorhalten der Leistungen der Abfallentsorgung erhoben. Ziel der Erhebung von Grundgebühren ist es, die Bezieher geringer Leistungsmengen auch an den Kosten zu beteiligen, die unabhängig von dem Maß der Inanspruchnahme anfallen, wie zum Beispiel Personalkosten oder Abschreibungen für die Müllfahrzeuge. Im Fall der Erhebung von Grundgebühren sollte im Gebührentatbestand ausgewiesen werden, welche Vorhalteleistungen insoweit konkret umfasst sind.

Weiter ist zu überlegen, ob die Leistungsbereiche für Haushalte und Gewerbebetriebe einheitlich ausgestaltet werden sollen. Zwingend ist dies nicht. Erforderlich ist es hier, die bisherige Leistungs- und Kostenstruktur zu analysieren und auf Optimierungspotenzial zu untersuchen. Dabei sind der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Verbot der Querfinanzierung zu beachten.

Die Rechtsprechung hat dabei anerkannt, dass die tatsächliche Nutzung der Abfallbehälter für Gewerbeabfall für das Entstehen der Gebührenpflicht nicht erforderlich ist.⁹ Ausreichend ist hier die Gewährung der Möglichkeit der Inanspruchnahme, die durch die Bereitstellung der Abfallbehälter geschaffen wird. Maßgeblich ist insoweit jedoch die konkrete Normierung des Gebührentatbestandes beziehungsweise des Entstehens der Gebührenpflicht. Im Hinblick auf die Pflichtrestmülltonne des § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. könnte im Fall der vierzehntäglichen Abfuhr also zum Beispiel die Gebühr „für jeden bereitgestellten Behälter“ erhoben werden.

Das Bestimmtheitsgebot hat bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes große Bedeutung. Soll zum Beispiel eine Gebühr erhoben werden, wenn ein nicht angemeldeter Behälter zur Entleerung bereitgestellt wird, so scheidet dies, wenn die Gebühr der Satzung zufolge für „jede Entleerung eines angemeldeten Behälters“ erhoben wird.¹⁰ Dem Tatbestand zufolge ist die Anmeldung des Behälters dann zwingend erforderlich, um die Gebührenpflicht auszulösen.

Im Ergebnis ist in der Abfallgebührensatzung also festzulegen, für welche Leistung die jeweilige Grund-, Mindest- oder Leistungsgebühr erhoben wird. Insoweit sollte auf die hinreichende Bestimmtheit der Regelungen geachtet werden.

3.3.3 Gebührensatz

Zwingender Bestandteil der Abfallgebührensatzung ist die Festlegung der für die einzelnen Leistungen zu entrichtenden Gebührensätze. Die Gebührensätze werden in der Gebührenkalkulation ermittelt. Die Gebührenkalkulation folgt dabei der Ausgestaltung der Gebührentatbestände. Die Gebührenkalkulation und die Ausgestaltung der Tatbestände bedingen sich also gegenseitig.

Die Höhe der in der Kalkulation ermittelten und in der Abfallgebührensatzung festgelegten Gebührensätze soll nach dem in allen Bundesländern allerdings in unterschiedlicher Ausprägung vorgegebenen Kostendeckungsprinzip die Kosten decken, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Kalkulationszeitraum durch die von ihm erbrachten Leistungen der Abfallbewirtschaftung entstehen.

Eine Querfinanzierung zwischen einzelnen Leistungsbereichen ist dabei nur im Rahmen der landesrechtlichen Vorgaben zulässig. Zum Teil hat die Rechtsprechung Vorgaben zum Landesrecht entwickelt. Wiederum zum Teil haben die Landesgesetzgeber auf die Rechtsprechung reagiert und Sonderregelungen geschaffen. So erlaubt es zum Beispiel § 12 Abs. 5 Niedersächsisches Abfallgesetz ausdrücklich, bei der Ermittlung der Aufwendungen für die Bewirtschaftung ungetrennt überlassener Abfälle die Aufwendungen für die Bewirtschaftung getrennt überlassener Abfälle einzubeziehen.

3.3.4 Gebührenart

Abfallgebühren können als Leistungs- oder Grundgebühren erhoben werden. In vielen Bundesländern besteht auch die Möglichkeit, Mindestgebühren zu erheben. In allen Bundesländern ist die Vorgabe eines Mindestbehältervolumens zulässig.

⁴ Vgl. BT-Drs. 18/10345, S. 94.

⁵ Vgl. BVerwG, Urteil v. 01.12.2005, 10 C 4/04, Juris, Rn. 39; vgl. auch OVG Saarland, Urt. v. 26.02.2015, 2 A 488/13.

⁶ Vgl. OVG Koblenz, Beschluss v. 08.01.2014, Az.: 8 B 1193/13.OVG; vgl. auch VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 29.08.2016, 4 K 12/16.NW, demzufolge die bloße Behauptung der Verwertungsmöglichkeit nicht ausreicht.

⁷ Vgl. hierzu auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 18.03.2015, OVG 9 N 171.13, das die gemeinsame Nutzung einer Pflichtrestmülltonne durch mehrere Gewerbebetriebe für unzulässig erklärt hat.

⁸ Vgl. OVG Koblenz, Urteil v. 11.03.2015, 8 A 11003/14.OVG.

⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 01.12.2005, 10 C 4.04.

¹⁰ Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 10.10.2006, 17 K 3803/06.

Welche Ausgestaltung im Hinblick auf die Gebührenart im Einzelfall vorteilhaft ist, hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. Eine wesentliche Rolle spielt hier die Kostenstruktur der öffentlichen Einrichtung. Ist diese von einem hohen Fixkostenanteil geprägt, so ist der Druck, über eine ausreichende Auslastung der Entsorgungsanlagen – im Ergebnis also über die Anlieferung großer Abfallmengen – die Gebühren auf angemessener Höhe zu halten, hoch. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die die Leistungen der Abfallentsorgung an Dritte vergeben und leistungsabhängige Entgelte vereinbart haben, sind von der Mengenentwicklung hingegen weniger abhängig. Bei der Ausgestaltung des Gebührensystems sollten weiter die mit den beauftragten Dritten getroffenen Vereinbarungen im Auge behalten werden. Wurden hier Pauschalen vereinbart oder eine Bring-or-pay-Vereinbarung getroffen, so sollte auch dies bei der Ausgestaltung der Leistungsbereiche und der Wahl der Gebührenart berücksichtigt werden.

a.) Grundgebühr

Grundgebühren werden wie bereits oben erläutert nicht für die konkrete Inanspruchnahme der Leistungen der öffentlichen Einrichtung Abfallentsorgung erhoben. Ihr Wesen ist es, die Kosten zu kompensieren, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch das ständige, nutzungsunabhängige Vorhalten der öffentlichen Einrichtung der Abfallentsorgung entstehen. Durch die Grundgebühr sollen Bezieher geringer Leistungsmengen in angemessenem Umfang an den invariablen Kosten der Aufrechterhaltung der öffentlichen Einrichtung beteiligt werden. Abgegolten wird der Vorteil, der daraus entsteht, dass sich jeder potenzielle Nutzer jederzeit entscheiden kann, die Leistung der öffentlichen Einrichtung in Anspruch zu nehmen.

Über die Erhebung von Grundgebühren kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger jedoch nicht frei, sondern nur auf Grundlage einer gesetzlichen Legitimierung im jeweiligen Kommunalabgabengesetz entscheiden. Entscheidet sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für die Erhebung von Grundgebühren, ist im Rahmen der Kalkulation auf eine strikte Trennung zwischen Fixkosten und variablen Kosten zu achten. Während in eine Leistungsgebühr sowohl Fixkosten (zum Beispiel Personalkosten und Abschreibungen) als auch variable Kosten einbezogen werden dürfen, sind in der Grundgebühr ausschließlich Fixkosten ansatzfähig.

Die Erhebung von Grundgebühren hat dabei zur Folge, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen größeren Einfluss auf die Höhe der Leistungsgebühren nehmen kann.

b.) Einheits- oder Pauschalgebühr

Grundgebühren sind abzugrenzen von den sogenannten „Einheitsgebühren“ beziehungsweise „Pauschalgebühren“. Beide Begriffe bezeichnen eine Gebühr, in der mehrere Leistungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in einem einheitlichen Gebührentatbestand und über denselben Gebührenmaßstab abgegolten werden. Dies ist der Fall, wenn über die Restabfallgebühr zum Beispiel die Sperrmüllabfuhr mit abgegolten wird.

Anders als bei Grundgebühren fließen in Einheits- beziehungsweise Pauschalgebühren aber nicht lediglich Vorhaltekosten ein.

Auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist die Erhebung von Einheits- beziehungsweise Pauschalgebühren für zulässig erklärt worden.¹¹ Teilweise ist sie in den Abfallgesetzen der Länder ausdrücklich normiert (zum Beispiel § 9 Brandenburgisches Abfallgesetz). Voraussetzung für eine Erhebung von Einheits- beziehungsweise Pauschalgebühren ist jedoch, dass der Nutzer der öffentlichen Einrichtung Abfallentsorgung auch weiterhin einen Anreiz zur Abfallvermeidung hat.¹² Demzufolge muss auch die Einheits- beziehungsweise Pauschalgebühr – ebenso wie die Grundgebühr – stets mit einer (die tatsächliche Nutzung widerspiegelnden) Leistungsgebühr gekoppelt werden.

c.) Leistungsgebühren

Leistungsgebühren sind nach den Kommunalabgabengesetzen der „Normalfall“. Denn die Leistungsgebühr wird nach dem Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die konkrete Nutzung der öffentlichen Einrichtung Abfallentsorgung erhoben. Nach den Landesabfallgesetzen der Bundesländer ist häufig vorgegeben, dass bei der Gestaltung der Abfallgebühren Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu setzen sind. Leistungsgebühren werden so für das Bereitstellen der Abfallbehälter, aber auch für die Annahme von Abfällen an den Wertstoffhöfen, die Abfuhr von Sperrmüll, die Abholung schadstoffhaltiger Abfälle oder die Bereitstellung von Containern erhoben.

d.) Mindestgebühr und Mindestbehältervolumen

Die Erhebung von Mindestgebühren ist nur zulässig, wenn das Landesrecht hierzu eine ausdrückliche Regelung enthält.¹³ So hat der 4. Senat des OVG Schleswig-Holstein (anders als der zuvor zu ständige Senat des Gerichtes) die Erhebung von Mindestgebühren für Schleswig-Holstein abgelehnt, weil eine ausdrückliche Regelung hierzu im Landesrecht fehlte.

Die gleichzeitige Erhebung von Grund- und Mindestgebühren ist ebenfalls nur zulässig, wenn das Landesrecht dies ausdrücklich erlaubt.¹⁴

Die Festlegung eines Mindestbehältervolumens ist hingegen in allen Bundesländern anerkannt. Allerdings schwankt die Rechtsprechung hinsichtlich der Frage, in welcher Höhe ein Mindestbehältervolumen vorgeschrieben werden darf, nicht unerheblich.

In Bezug auf Gewerbebetriebe ist es ebenfalls zulässig, in der Satzung ein Mindestbehältervolumen vorzugeben und dies zum Beispiel an die Festlegung von Einwohnergleichwerten zu knüpfen.¹⁵ Dies ändert dann aber nichts daran, dass der Gewerbebetrieb die Vermutung des Anfallens von Abfällen zur Beseitigung widerlegen kann, so dass im Falle eines gelingenden Verwertungsnachweises nur die Aufstellung eines entsprechend geringeren Behältervolumens erfolgt.

3.3.5 Gebührenmaßstab

Ausgangspunkt für die Festlegung des Gebührenmaßstabs von Gewerbeabfallgebühren ist wiederum der grundsätzlich weite Ermessensspielraum des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als Satzungsgeber. Das Bundesverwaltungsgericht hat mengen- und gewichtsabhängige, personen-, haushalts- und grundstücksbezogene Gebührenmaßstäbe als rechtlich zulässig erachtet.¹⁶

Ein wesentliches Kriterium für die rechtliche Zulässigkeit eines Gebührenmaßstabes ist das grundrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG).¹⁷ Darüber hinaus ist der Satzungsgeber gehalten, die Gebühren für den Transport und die Sammlung von Gewerbeabfall so auszugestalten, dass der Grundsatz der Äquivalenz – der gebührenrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – gewahrt ist.¹⁸ Weiter ist der Gebührenmaßstab hinreichend bestimmt auszugestalten.¹⁹

a.) Personenmaßstab und Einwohnergleichwert

Der Personenmaßstab bezeichnet einen Gebührenmaßstab, nach dem die Gebühr je auf dem an die Abfallentsorgung angeschlossenen Grundstück gemeldeter oder wohnender Personen erhoben wird. Der Einwohnergleichwert macht diesen Maßstab auch für Gewerbebetriebe anwendbar. Der Einwohnergleichwert ist

bezogen auf die Erhebung von Gewerbeabfallgebühren ein geeigneter Gebührenmaßstab sowohl für die Erhebung von Grundgebühren als auch für die Erhebung von Pauschalgebühren.

Der Einwohnergleichwert spielt außerdem bei der Zuordnung des Behältervolumens eine Rolle. In der Satzung kann so festgelegt werden, dass je Einwohner beziehungsweise Einwohnergleichwert ein bestimmtes Mindestbehältervolumen vorzuhalten ist.

Bei Zugrundelegung des Einwohnergleichwertes wird in der Satzung, bezogen auf die in der Kommune vorhandenen Branchen, ein Verhältnis zwischen der durchschnittlichen Abfallmenge je Einwohner und dem in der Satzung, bezogen auf die jeweilige Branche, festgelegten Kriterium ermittelt. Der Einwohnergleichwert kann so zum Beispiel für Schulen nach der Zahl der Schüler, für Krankenhäuser nach der Zahl der Betten, für Büros nach der Zahl der Mitarbeiter festgelegt werden. Die Gebühr – oder auch das Mindestbehältervolumen – wird dann mit Hilfe dieses Einwohnergleichwertes berechnet.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Gebührenbemessung auf der Grundlage von Einwohnergleichwerten als grundsätzlich zulässig erachtet und führt aus, dass sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei der Festlegung der Einwohnergleichwerte nicht ausschließlich auf empirisch ermittelte Faktoren stützen muss. Zulässig sei auch die Bemessung des Restabfallbehältervolumens anhand ähnlicher Maßstäbe anderer Kommunen oder sachgerechter Empfehlungen kommunaler Spitzenverbände.²⁰

Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht keine strengen Maßstäbe an die Aufstellung von Einwohnergleichwerten stellt, müssen diese nachvollziehbar ermittelt und in der Beschlussvorlage dokumentiert werden.

b.) Nutzflächenmaßstab

Beim Nutzflächenmaßstab wird die Grundgebühr für Gewerbeabfälle nach der jeweils durch eine Einheit genutzten Grundfläche bemessen. In der Rechtsprechung ist der Nutzflächenmaßstab als zulässig erachtet worden.²¹

Bei der Ausgestaltung des Nutzflächenmaßstabes ist der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Satzungsregelungen, wonach etwa kleine Wohneinheiten die volle Grundgebühr zu

11 Vgl. BVerwG, Urteil v. 09.11.1984, 8 C 37/82.

12 Vgl. auch VG Oldenburg, Urteil v. 13.07.2006, 2 A 319/05.

13 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 10.09.2015, 4 LB 45/14.

14 Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 16.01.2007, 5 ZU 1641/06.

15 S. hierzu den Beitrag von Gellenbeck/Thärichen.

16 Vgl. BVerwG, Beschluss v. 19.12.2007, 7 BN 6/07; BVerwG, Urteil v. 20.12.2000, 11 C 7/00.

17 Vgl. BVerwG, Urteil v. 21.10.1994, 8 C 21/92; VGH Mannheim, Urteil v. 01.02.2011, 2 S 550/09.

18 Vgl. nur VGH Mannheim, Urteil v. 01.02.2011, 2 S 550/09.

19 So in Bezug auf die Erhebung von Grundgebühren nach Benutzungseinheiten VG Oldenburg, Urteil v. 20.06.2013, 2 A 2420/12.

20 Vgl. BVerwG, Beschluss v. 19.12.2007, 7 BN 6/07.

21 Vgl. VGH Mannheim, Urteil v. 01.02.2011, 2 S 550/09; BVerwG, Beschluss v. 11.11.2011, 9 B 41/11.

zahlen haben, kleine gewerbliche beziehungsweise sonstige Einheiten indes nur die Hälfte, sind vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof als unzulässig verworfen worden.²²

c.) Grundstücksmaßstab

Auch der Grundstücksmaßstab, bei dem die Grundgebühr je Grundstück erhoben wird, wurde von der Rechtsprechung anerkannt.²³

d.) Haushaltsmaßstab

Der Haushaltsmaßstab stellt für die Gebührenbemessung auf die Einheit „Haushalt“ beziehungsweise „Gewerbebetrieb“ ab. In der Rechtsprechung ist der Haushaltsmaßstab als zulässig für die Bemessung von Grundgebühren angesehen worden,²⁴ da die Vorhaltekosten keinen nutzungsbedingten Schwankungen unterliegen und eine haushaltsbezogene Bemessung somit nicht gegen den Äquivalenz- beziehungsweise Gleichbehandlungsgedanken verstoßen kann.

e.) Entleerungshäufigkeit (Volumenmaßstab)

Der Gebührenmaßstab der Entleerungshäufigkeit beziehungsweise der Volumenmaßstab ist der klassische Maßstab für die Erhebung von Leistungsgebühren. Die Abfallgebühren werden hier nach der Anzahl der Entleerungen und der Behältergröße (zum Beispiel mit Identsystem) beziehungsweise dem Entleerungsrhythmus und der Behältergröße bemessen.

f.) Äquivalenzziffer

Der Gebührenmaßstab „Äquivalenzziffer“ relativiert den Volumenmaßstab. Die Gebühr bemisst sich hier anhand eines Erfahrungswertes (Äquivalenzziffer), den der Satzungsgeber in der Gebührensatzung vorgibt. Die Äquivalenzziffer drückt ein spezifisches Gewicht pro Liter Behältervolumen aus. Da dieses Gewicht je Liter Behältervolumen mit zunehmender Behältergröße abnimmt, ergibt sich ein degressiver Gebührenverlauf.

In der Rechtsprechung ist der Gebührenmaßstab der Äquivalenzziffer als zulässig angesehen worden. Er unterliegt allerdings

zum Teil strengen Anforderungen. So ist es dem OVG Lüneburg zufolge erforderlich, die Aktualität der Äquivalenzziffern zu überprüfen, in der Satzung zu bestimmen²⁵ und in der Beschlussvorlage nachvollziehbar herzuleiten. Ein Darlegungs- und Begründungsmangel liegt demzufolge zumindest in den Fällen nicht vor, in denen die Äquivalenzziffer anhand belastbarer empirischer Methoden ermittelt wird.²⁶

g.) Gewichtsmaßstab

Der Gewichtsmaßstab ist ein weiterer zulässiger Gebührenmaßstab.²⁷ Die Höhe der Gebühren bemisst sich hier an dem Gewicht der überlassenen Abfälle. Die Abfallbehälter werden bei der Entleerung mittels einer Wiegeeinrichtung am Fahrzeug verwogen.

Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger muss bei einer Einführung des Gewichtsmaßstabes allerdings hohe Investitions- und Unterhaltungskosten durch die kontinuierliche Eichung des Wiegesystems einkalkulieren.²⁸ Deshalb ist der Gewichtsmaßstab nicht weit verbreitet.

h.) Gebührenmaßstab und Gebührenkalkulation

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch darauf, dass im Fall der Wahl eines wirklichkeitsfernen Maßstabes für die Grundgebühr, wie insbesondere des Grundstücks- oder Nutzflächenmaßstabes, die Rechtsprechung die in der Kalkulation ansatzfähigen Fixkosten zum Teil auf 30 % der Gesamtkosten der Abfallbeseitigung begrenzt hat.²⁹

3.3.6 Gebührensschuldner

In Bezug auf die Erhebung von Gewerbeabfallgebühren ist schließlich darauf hinzuweisen, dass dem Satzungsgeber – zum Teil allerdings eingeschränkt durch Vorgaben des Landesrechts – ein Ermessen zusteht, wer Gebührensschuldner der Gewerbeabfallgebühr ist. Hier wird in der Satzung häufig der Grundstückseigentümer, zum Teil aber auch der Gewerbebetrieb selbst als Gebührensschuldner bestimmt.³⁰ Ist der Gewerbebetrieb gleichzeitig Grundstückseigentümer, kommt es auf diese Frage nicht an. In allen anderen Fällen kann aber über eine entsprechende Regelung in der Satzung darauf Einfluss genommen werden, wer

darüber bestimmt, in welcher Höhe Behältervolumen auf dem Grundstück vorgehalten wird.³¹ Es kann sich im Einzelfall also lohnen, auch diese Frage genauer zu prüfen und in der Satzung hierzu auf den Einzelfall zugeschnittene Regelungen zu treffen.

3.4 Fazit

Durch die Novellierung der GewAbfV ergeben sich im Hinblick auf die Erhebung von Gewerbeabfallgebühren keine grundlegenden Änderungen. Die Durchsetzung der Überlassungspflichten durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bleibt trotz der Beibehaltung der Pflichtrestmülltonne in § 7 Abs. 2 GewAbfV n.F. mühsam. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Novellierung der GewAbfV aber zum Anlass nehmen zu prüfen, ob bezogen auf das jeweilige Entsorgungsgebiet alle Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, um das Gebührensystem so auszugestalten, dass Gewerbebetriebe möglichst wenig Anreize haben, Abfälle zur Beseitigung in andere Entsorgungswege umzuleiten. Hierfür stehen Möglichkeiten der Optimierung zur Verfügung, die je nach den Gegebenheiten vor Ort ausgestaltet werden können.

²² Vgl. VGH München, Beschluss v. 24.07.2008, 4 ZB 07.855.

²³ OVG Lüneburg, Urteil v. 10.11.2014, 9 KN 316/13; VG Oldenburg, Urteil v. 20.06.2013, 2 A 2420/12.

²⁴ Vgl. OVG Münster, Urteil v. 02.02.2000, 9 A 3915/98. In diesem Sinne auch VGH Mannheim, Urteil v. 10.11.2011, 2 S 1684/11.

²⁵ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss v. 19.08.2008, 9 LA 406/06.

²⁶ Vgl. VG Köln, Urteil v. 17.03.2015, 14 K 5994/13.

²⁷ Vgl. OVG Münster, Urteil v. 17.03.1998, 9 A 1430/96.

²⁸ Vgl. auch BVerwG, Beschluss v. 05.11.2001, 9 B 50/01.

²⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil v. 10.11.2014, 9 KN 316/13.

³⁰ Vgl. darüber hinaus VG Gießen, Urteil v. 16.04.2014, 8 K 1505/12 (Heranziehung des Eigentümers anstelle des Nießbrauchers); VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil v. 26.02.2016, 4 K 843/15.NW (Gesamtschuldnerische Heranziehung von Wohnungseigentümer und Wohnungsmieter, wenn Mieter seiner Zahlungspflicht nicht nachkommt).

³¹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss v. 09.09.2015, 9 LA 292/14.

04

ENTSCHEIDUNGEN, NACHWEIS- UND DOKUMENTATIONSPFLICHTEN BEI DER ENTSORGUNG GEWERBLICHER SIEDLUNGS- ABFÄLLE NACH GEWABFV 2017

Dr. Martin J. Gehring

Für die Übersichtlichkeit des Textes wird darauf verzichtet, jeweils die Paragraphen der Verordnung (GewAbfV v. 18.04.2017, BGBl. I S. 896) oder die Seitenzahlen der Begründungen (Bundestagsdrucksachen 18/10345 v. 16.11.2016 und 18/11294 v. 22.02.2017) zur Verordnung aufzuführen, wenn diese zitiert werden. Der VKU stellt diese Informationen auf Anfrage gern zur Verfügung.

4.1 Einleitung

Mit der GewAbfV erfolgt die Umsetzung der Abfallhierarchie für gewerbliche Siedlungsabfälle sowie bestimmte Bau- und Abbruchabfälle. In den folgenden Ausführungen werden jedoch ausschließlich die Anforderungen an die Entsorgung nicht gefährlicher gewerblicher Siedlungsabfälle nach § 2 Nr. 1 GewAbfV betrachtet.

Die Pflicht zur Getrennthaltung gefährlicher Abfälle bleibt durch die GewAbfV unberührt. Inwiefern gefährliche Abfälle im Rahmen der GewAbfV zum Beispiel bei der Berechnung der Getrenntsammlungsquote zu berücksichtigen sind, wird nicht explizit ausgeführt.

Die gewerblichen Siedlungsabfälle nach § 2 Nr. 1 GewAbfV umfassen

- alle Siedlungsabfälle, die in Kapitel 20 des Anhangs der Abfallverzeichnis-Verordnung aufgeführt sind, aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen stammen, insbesondere Gewerbe, Industrie, privaten und öffentlichen Einrichtungen, und den Abfällen aus privaten Haushaltungen

aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung ähnlich sind, sowie

- weitere Abfälle aus Gewerbe und Industrie, die in anderen Kapiteln des Anhangs der Abfallverzeichnis-Verordnung aufgeführt sind und nach Art, Zusammensetzung, Schadstoffgehalt und Reaktionsverhalten den Abfällen aus privaten Haushaltungen vergleichbar sind.

In der Begründung wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass auf die Vergleichbarkeit der „weiteren“ Abfälle **an sich** mit Haushaltsabfällen abzustellen ist, nicht auf die Vergleichbarkeit der möglichen Entsorgungswege.

Abschnitt 2 der GewAbfV etabliert für die Entsorgung dieser Abfälle eine strenge vierstufige Hierarchie (mit von 1 bis 4 abnehmendem Vorrang):

1. Getrennte Sammlung und Zufuhr der getrennt gesammelten Fraktionen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling;
2. Nur in Ausnahmefällen: anstelle der getrennten Sammlung einzelner Fraktionen Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur Vorbehandlung für das Recycling;
3. Nur in Ausnahmefällen davon: Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung;
4. Beseitigung der nicht zur Verwertung geeigneten Abfälle.

Die Entsorgungswege 1 bis 4 und die ihnen zugeordneten Abfälle müssen und können anhand der Verordnung eindeutig und praxisgerecht voneinander abgegrenzt werden.¹

Für diese Abgrenzung sind zahlreiche Kriterien anzuwenden und Entscheidungen zu fällen. Grundsätzlich muss das Vorliegen der Voraussetzungen für alle diese Entscheidungen, insbesondere bei Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung, dokumentiert und nachgewiesen werden können. Verstöße gegen diese Nachweis- und Dokumentationspflichten sind als Ordnungswidrigkeiten mit Bußgeldern bewehrt. Die Darlegungs- und Beweislast, insbesondere für die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung für die technische Unmöglichkeit oder wirtschaftliche Unzumutbarkeit, liegt beim Erzeuger oder Besitzer der Abfälle, welcher zum Beispiel die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen will.

Alle Dokumentationen sind dabei obligatorisch und erfolgen in der Regel einmalig, sofern sich die örtlichen Gegebenheiten und sonstigen Rahmenbedingungen (Abfallzusammensetzung, Entsorgungswege ...) nicht ändern und nichts Anderes in der Verordnung bestimmt ist. Sie sind dauerhaft vorzuhalten und (nur) bei wesentlichen Änderungen der Umstände der Abfallsammlung und -entsorgung zu aktualisieren. Ab 2019 müssen jährlich die Nachweise über den Einsatz der geforderten Komponenten und die erreichte Sortierquote bei der Vorbehandlung dokumentiert werden. Die meisten Dokumentationen müssen (lediglich) im Falle einer Überprüfung durch die zuständige Behörde dieser auf Verlangen vorgelegt werden, gegebenenfalls elektronisch, und daher in einer Form erfolgen, welche diese Vorlage in Textform und elektronisch jederzeit auf Verlangen ermöglicht.

Deshalb werden die notwendigen Entscheidungsabläufe und Nachweis- und Dokumentationspflichten hier im Sinne einer Praxishilfe, vornehmlich aus Sicht der Erzeuger und Besitzer sowie Sammler und Beförderer, beschrieben. Zur Illustration wird dabei die im Anhang dargestellte graphische Übersicht in einzelnen Teilen Schritt für Schritt abgebildet und anhand eines Beispiels erläutert. Die Pfeile in der Übersicht geben an, mit welchem Schritt die Entscheidungskette weitergeht, wenn das danebenliegende Kontrollkästchen ausgewählt wird. Die Übersicht wird auf der Webseite des VKU als veränderbares Dokument (.docx) zum Herunterladen zur Verfügung gestellt, sodass der Nutzer sie auch als Formular verwenden und bei Bedarf an die spezifischen Bedingungen vor Ort anpassen kann.

4.2 Getrennte Sammlung und Zufuhr der getrennt gesammelten Fraktionen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling sowie Beseitigung des Restabfalls

Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen sind grundsätzlich verpflichtet, Bioabfälle nach § 3 Abs. 7 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes,² Glas, Holz, Papier, Pappe und Karton (PPK) außer Hygienepapiere,³ Kunststoffe, Textilien, Metalle sowie weitere in den gewerblichen Siedlungsabfällen enthaltene Abfälle getrennt zu sammeln, zu befördern und der Entsorgung entsprechend der Abfallhierarchie (siehe Abschnitt 4.1) zuzuführen. In der Begründung zur Verordnung werden die „weiteren Abfälle“ auf „**weitere produktionspezifische Abfälle**“ eingeschränkt. [\[im Beispiel: Bioabfall, Glas, PPK sowie die „weitere“ Abfallfraktion Gummi werden getrennt gesammelt.\]](#) Getrennt bedeutet dabei sowohl getrennt voneinander als auch von anderen Abfallfraktionen, insbesondere Gemischen und dem Restabfall. Insbesondere sind Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung⁴ streng getrennt von den anderen getrennt gesammelten Abfällen zu sammeln, gegebenenfalls als Bestandteil des Restabfalls. Der Erzeuger und Besitzer der Abfälle kann oder muss dabei innerhalb der genannten Fraktionen weiter differenzieren. So sind Behälterglas und Flachglas voneinander getrennt zu halten. Durch den Auffangtatbestand der „weiteren“ Abfallfraktionen kommt eine Vielzahl von Abfallfraktionen aus den unterschiedlichsten Herkunftsbereichen für die Getrenntsammlung infrage. Weder in der Verordnung noch in ihrer Begründung wird eine Aussage dazu getroffen, ab welcher Masse eine anfallende Abfallfraktion getrennt zu sammeln ist. Dies kann aber aus den Erläuterungen zu den Ausnahmemöglichkeiten von der Getrenntsammlung abgeleitet werden. Demnach müsste zumindest eine Masse einer bestimmten Abfallfraktion von deutlich unter 50 kg pro Gewerbebetrieb und Woche die Getrenntsammlungspflicht auslösen (siehe auch Abschnitt 4.3).

¹ siehe auch der Aufsatz von Thärichen in dieser Broschüre.

² Im Folgenden kurz als „Bioabfälle“ bezeichnet.

³ Im Folgenden kurz als „PPK“ bezeichnet.

⁴ Im Folgenden zum Teil als „med. Abfälle“ oder „med. Abf.“ abgekürzt.

Getrennt erfasst			Techni	
Fraktion	Dokumen- tation getrennte Sammlung vorhan- den? ²	Dokumentati- on getrennte Zufuhr zur Vorbereitung zur WV oder zum Recycling vorhanden? ³	Ja	Begrü
Bioabfall	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Glas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Holz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
PPK o. Hyg.*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kunststoffe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Textilien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Metalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Keramik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Med. Abf.#	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Gummi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

* Papier, Pappe und Karton ohne Hygienepapiere
Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung

Die Dokumentation der Zufuhr zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling muss durch eine Erklärung desjenigen, der die Abfälle übernimmt, erfolgen. Dies kann der Betreiber einer entsprechenden Einrichtung oder Anlage oder ein Beförderer sein. Die Erklärung muss den Namen und die Anschrift des Übernehmenden sowie die Masse und den beabsichtigten Verbleib der Abfälle enthalten. Der Verordnungsgeber hat weder im Verordnungstext noch in der Begründung klargestellt, in welcher Form diese Erklärung erfolgen muss. Es scheint jedoch zulässig, davon auszugehen, dass übereinstimmend mit den Anforderungen in den Paragraphen § 4 Abs. 2, § 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 3 GewAbfV die Textform (§ 126b BGB) ausreichend ist. Für den Nachweis des „beabsichtigten Verbleibs“ genügt die Angabe des Verwertungsweges. Die konkrete Entsorgungsanlage muss nicht benannt werden. Der Verordnungsgeber hat dabei bewusst auf eine umfangreichere Dokumentation verzichtet, die auch den weitergehenden Verbleib der getrennt gesammelten Abfälle nachweist.

Hierbei ist zu beachten, dass die Anforderungen an den Erzeuger aufgrund anderer Rechtsvorschriften über die Dokumentationspflichten, die sich aus der GewAbfV ergeben, hinausgehen können. So ist es für die rechtskonforme Abfallentsorgung erforderlich, dass der Verwertungsnachweis erbracht wird, bevor der Abfall aus der Betriebsstätte verbracht wird. Für den Verwertungsnachweis kann dabei die Benennung der konkreten Entsorgungsanlage durchaus erforderlich sein, denn unter „Verwertungsweg“ ist im Zusammenhang mit der gewerblichen Sammlung unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁶ auch für Kleinsammler zumindest das abnehmende Entsorgungsunternehmen gemeint.⁷ Demnach kann ein Kleinsammler als Beförderer die Nachweispflicht zum Entsorgungsnachweis regelmäßig dadurch erfüllen, dass er „nachvollziehbar einen pauschalen Verwertungsweg schildert, das oder die Entsorgungsunternehmen, an die er die gesammelten Abfälle zu liefern beabsichtigt, namentlich benennt und geeignet belegt, dass diese willens und in der Lage sind, die Abfälle der Sammlung anzunehmen. Hierfür genügt – in Anlehnung an die Regelungen der Nachweisverordnung – eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist.“ Für Erzeuger und andere Sammler als Kleinsammler dürfte auch bei der Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen die Benennung der Verwertungsanlage erforderlich sein.

Die getrennt gesammelten Fraktionen müssen als „Abfälle zur Verwertung“ (AzV) getrennt der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Der jeweilige Erzeuger oder Besitzer der gewerblichen Siedlungsabfälle muss in der Lage sein, die getrennte Sammlung und die getrennte Zufuhr zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling für jede einzelne getrennt gesammelte Fraktion nachzuweisen.

Der Nachweis für die getrennte Sammlung muss durch die Dokumentation von Lageplänen, Lichtbildern der Sammelstellen, Praxisbelegen wie Liefer- oder Wiegescheinen oder ähnliche Dokumente erfolgen. Die Wahl der Dokumentarten liegt beim Erzeuger beziehungsweise Besitzer. Es kann auch auf bereits vorhandene Dokumente zurückgegriffen werden. In der Verordnung werden bewusst keine genaueren Vorgaben gemacht, um bereits etablierte Dokumentationsverfahren beibehalten zu können, sofern diese die Anforderungen der neuen Verordnung erfüllen. Insbesondere muss es der zuständigen Behörde möglich sein, anhand der Dokumentation den Einzelfall eindeutig beurteilen zu können. Die Fehlwurfquote sollte jeweils ca. 5 Masseprozent nicht überschreiten; bei einigen Abfallfraktionen, z. B. Bioabfällen, kann die Toleranzschwelle niedriger sein.⁵

Auch wenn die getrennte Sammlung vorschriftsmäßig durchgeführt wird, fallen in einem Gewerbebetrieb grundsätzlich Abfälle an, die nicht zu den getrennt gesammelten Fraktionen gehören und aufgrund ihrer Eigenschaften nicht dazu geeignet sind, über den Entsorgungsmarkt verwertet zu werden – sie müssen beseitigt werden. Diese „Abfälle zur Beseitigung“ (AzB) sind den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen sind verpflichtet, dafür mindestens einen Abfallbehälter des zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers unter den Maßgaben von dessen Satzung zu nutzen.⁸ [im Beispiel: eine 240-Liter-Tonne]

Restabfall		Ja	Doku- men- tation vor- han- den?
60 Liter	<input type="checkbox"/>		
120 Liter	<input type="checkbox"/>		
240 Liter	<input checked="" type="checkbox"/>		
1.100 Liter	<input type="checkbox"/>		
(je nach Satzung)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.3 Ausnahmen von der getrennten Sammlung

Die Pflichten zur getrennten Sammlung, Beförderung und Verwertung können in Ausnahmefällen für eine Abfallfraktion entfallen, wenn die Einhaltung dieser Pflichten technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Dabei ist jede der Abfallfraktionen einzeln zu betrachten. Die Ausnahmemöglichkeit ist eng auszulegen. Gewerbebetrieben ist dabei mindestens zuzumuten, dieselben Getrenntsammlungspflichten zu erfüllen wie private Haushalte. Zur Dokumentation der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung müssen die näheren Umstände dargelegt werden, auch hier zum Beispiel durch Lichtbilder von der Platzsituation oder Verschmutzungen, die eine getrennte Sammlung ausschließen. Bei in einem bestimmten Gewerbe typischerweise anfallenden Gemischen kann gegebenenfalls auf generalisierte Betrachtungen zum Beispiel von einschlägigen Industrieverbänden zurückgegriffen werden.

Getrennt erfasst			Technisch nicht möglich			Wirtschaftlich nicht zumutbar		
Fraktion	Dokumen- tation getrennte Sammlung vorhan- den? ²	Dokumentati- on getrennte Zufuhr zur Vorbereitung zur WV oder zum Recycling vorhanden? ³	Ja	Begründung	Doku- men- tation vor- han- den? ⁴	Ja	Begründung	Doku- men- tation vor- han- den? ⁵
Bioabfall	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Glas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Holz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Nicht genug Platz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PPK o. Hyg.*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Kunststoffe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Nicht genug Platz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Textilien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	200 % Kosten	<input checked="" type="checkbox"/>
Metalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Insg. < 50 kg	<input checked="" type="checkbox"/>
Keramik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Insg. < 50 kg	<input checked="" type="checkbox"/>
Med. Abf.#	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Gummi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

* Papier, Pappe und Karton ohne Hygienepapiere
Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung.

5 Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (2003): Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung. Mitteilung Nr. 34, zuletzt geändert Februar 2013, Nr. 3.4, S. 7; s. a. BT-Drs. 18/10345, S. 67.
6 BVerwG 7 C 5.15, Urteil v. 30.06.2016, Ziffer 28.
7 S. hierzu auch der Beitrag von Thärichen in dieser Broschüre, Abschnitt 1.3.2.d.

8 S. dazu zum Beispiel die Beiträge von Thärichen und Gellenbeck & Thärichen in dieser Broschüre.

Die Rücknahmepflichten nach Verpackungsverordnung beziehungsweise Verpackungsgesetz bleiben unberührt. Nicht entsprechend Verpackungsverordnung beziehungsweise Verpackungsgesetz zurückgenommene Verpackungen unterfallen jedoch den gewerblichen Siedlungsabfällen und somit auch der Getrenntsammlungspflicht.

Technisch nicht möglich ist die getrennte Sammlung insbesondere dann, wenn für eine Aufstellung der Abfallbehälter für die getrennte Sammlung nicht genug Platz zur Verfügung steht oder die Abfallbehälter an öffentlich zugänglichen Anfallstellen von einer Vielzahl von Erzeugern befüllt werden und die getrennte Sammlung aus diesem Grund durch den Besitzer nicht gewährleistet werden kann.

„Nicht genug Platz“ ist dabei als „sehr beengte oder gänzlich fehlende Verhältnisse zur Aufstellung von Sammelbehältern“ zu verstehen. Bevor die Ausnahme greifen kann, sind jedoch auch Alternativen wie der Einsatz von Bringsystemen und der gestaffelte Abfallanfall zu prüfen. Die Methoden und Ergebnisse der Prüfung müssen dokumentiert werden. [\[im Beispiel: Es fallen Holz und Kunststoffe in relevanten Mengen an, für separate Behälter steht nicht genug Platz zur Verfügung.\]](#)

Bei öffentlich zugänglichen Abfallbehältern, zum Beispiel auf Bahnhöfen, richten sich die Getrenntsammlungspflichten an den Besitzer der Abfälle, nicht die einzelnen Abfallerzeuger. Es ist in diesen Situationen davon auszugehen, dass die qualitativ hochwertige getrennte Sammlung nicht von allen oder sogar von keiner der infrage kommenden Abfallfraktionen möglich ist.

Eine weitere technische Unmöglichkeit kann aus hygienischen Anforderungen an die Abfallsammlung beziehungsweise in entsprechenden Problemsituationen entstehen. Rattenbefall oder Fruchtliegenentwicklung können zur (vorübergehenden) technischen Unmöglichkeit führen. Allerdings sind dann zuerst Gegenmaßnahmen zu treffen, um die getrennte Sammlung noch zu ermöglichen.

Die getrennte Sammlung ist dann wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere aufgrund einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktion, **außer Verhältnis** zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen, einschließlich der jeweiligen Transportkosten. Als Vergleichsmaßstab können bei der Beurteilung des Einzelfalls zum Beispiel branchenübliche Mehrkosten und Getrenntsammlungspflichten der privaten Haushalte aufgrund der Satzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers herangezogen werden. Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist zum Beispiel gegeben, wenn auf eine Ausschrei-

bung keine Angebote eingehen. Eine mehrfache Ausschreibung ist nicht erforderlich. Eine „hohe Verschmutzung“ hingegen wurde im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens als mögliche Ursache für die wirtschaftliche Unzumutbarkeit wieder aus dem Entwurf der Verordnung gestrichen. [\[im Beispiel: doppelt so hohe Kosten für Getrenntsammlung und Verwertung wie für Gemischtsammlung und Vorbehandlung bei Textilien\]](#)

Laut Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall kann als Orientierungswert für das Anfallen einer „sehr geringen Menge“ in der Regel eine Obergrenze von 50 Kilogramm Gesamtaufkommen an eigentlich getrennt zu sammelnden Abfällen pro Woche und Abfallerzeuger oder –besitzer gelten.⁹ Dies gilt insbesondere für Glas und Bioabfälle. Die Masse jeder Einzelfraktion muss demnach **deutlich** geringer sein als 50 kg pro Woche und Abfallerzeuger beziehungsweise –besitzer. [\[im Beispiel: Metalle und Keramik fallen mit insgesamt weniger als 50 Kilogramm pro Woche und Abfallerzeuger an.\]](#)

Auch die getrennte Sammlung von Bioabfällen (siehe oben) und Glas kann grundsätzlich technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein. Da Gewerbebetrieben jedoch mindestens dieselben Getrenntsammlungspflichten zuzumuten sind wie privaten Haushalten, dürfte ein derartiger Ausnahmefall – ebenso wie bei PPK, Metallen und Kunststoffen – schwierig zu rechtfertigen sein. Die in Haushalten anfallende Masse an diesen Abfällen kann als Richtgröße dafür herangezogen werden, ab wann diese Ausnahme für Gewerbebetriebe nicht mehr greifen kann.

4.4 Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur Vorbehandlung

Liegen die Voraussetzungen vor, bestimmte Abfallfraktionen, die grundsätzlich getrennt zu sammeln sind, als Ausnahmefall doch nicht getrennt zu sammeln, müssen diese als ein oder mehrere Gemische gesammelt und als „Abfälle zur Verwertung“ (AzV) unverzüglich einer Vorbehandlung zugeführt werden.

Vorbehandlung bezeichnet dabei insbesondere Sortierung, Zerkleinerung, Siebung, Sichtung, Verdichtung oder Pelletierung, also eine mechanische Vorbehandlung, von mineralischen und nicht mineralischen gemischten gewerblichen Siedlungsabfällen. Als Vorbehandlungsanlage gelten auch verfahrenstechnisch selbstständige Teile von Entsorgungsanlagen, in denen Gemische entsprechend vorbehandelt werden (mechanischer Teil einer MBA), jedoch nicht solche, in denen getrennt gesammelte Fraktionen vorbehandelt werden (Papiersortierung).

Restabfall		Ausnahme: Gemisch nach § 4 GewAbfV ¹				
		Ja	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Nein	Dokumentation vorhanden?
60 Liter	<input type="checkbox"/>					
120 Liter	<input type="checkbox"/>					
240 Liter	<input checked="" type="checkbox"/>					
1.100 Liter	<input type="checkbox"/>					
(je nach Satzung)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁶	Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung enthalten?	<input checked="" type="checkbox"/> ↓	<input checked="" type="checkbox"/> ⁶
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁷	≥ 90 % Getrenntsammlungsquote im Vorjahr erreicht?	<input checked="" type="checkbox"/> ↓	<input checked="" type="checkbox"/> ⁷
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁸	Bioabfall und Glas (≥ 5 %) beeinträchtigen oder verhindern die Vorbehandlung?	<input checked="" type="checkbox"/> ↓	<input checked="" type="checkbox"/> ⁸
Ggf. Angaben zum beauftragten Dritten (Beförderer):						

„Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“ und räumt dem Erzeuger oder Besitzer einen angemessenen Überlegungs-, Planungs- und Umsetzungszeitraum ein. Auch wirtschaftliche Erwägungen sind grundsätzlich zulässig. Es kommt insgesamt auf die Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Verkehrsauffassung an, wobei rein spekulative Motive kein Verzögern rechtfertigen. Genehmigte Lagerkapazitäten, Hygiene, Arbeitsschutz usw. sind zu beachten. Der mit einem Entsorger vereinbarte übliche Abholrhythmus – unter Beachtung der sonstigen Anforderungen – erfüllt dann die „Unverzüglichkeit“. Die Zuführung zur Vorbehandlung kann auch mit Umschlaganlagen oder Zwischenlagern als Zwischenstationen erfolgen. Gemische zur Verwertung müssen von anderen Abfällen, insbesondere den getrennt gesammelten Fraktionen, getrennt gehalten werden.

Die Dokumentation kann insbesondere durch Lagepläne, Lichtbilder, Praxisbelege wie Liefer- oder Wiegescheine, Entsorgungsverträge oder Nachweise von demjenigen, der die Abfälle übernimmt, erfolgen.

Gemische zur Verwertung dürfen keine Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung enthalten und müssen der Vorbehandlung zugeführt werden. [\[im Beispiel: rot hinterlegte Zeile auf S. 35\]](#) Auch das Fehlen von Abfällen aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung muss dokumentiert werden. Bei Gewerben, die offensichtlich keinen dieser Zwecke verfolgen, dürfte regelmäßig die Dokumentation des Gewerbezweckes ausreichend sein. Alle Gewerbe jedoch, in denen derartige Abfälle anfallen

können, müssen nachweisen, dass die Gemische zur Verwertung frei von diesen sind. [\[im Beispiel: Es fallen keine aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung an.\]](#)

Enthält das Gemisch doch Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung, so darf es dann **weder** der Vorbehandlung **noch** der energetischen Verwertung zugeführt werden. Es ist dann als Restabfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. [\[im Beispiel: Nein. Die anderen Kriterien sind also ebenfalls zu überprüfen. Die Entscheidung wird in der Übersicht nur einmal aufgeführt, nämlich zu Beginn der Prüfung, ob ein Gemisch zur Vorbehandlung als Vorbereitung zur stofflichen Verwertung vorliegt.\]](#)

Die Pflicht zur Vorbehandlung des Gemisches entfällt für den Erzeuger, wenn im Vorjahr mindestens 90 Masseprozent der bei ihm angefallenen gewerblichen Siedlungsabfälle getrennt gesammelt wurden (Getrenntsammlungsquote). Diese Gemische dürften „kaum noch verwertbare Bestandteile enthalten und somit für eine Vorbehandlung kaum geeignet sein“. Dabei fällt auf, dass in der Begründung der Bundesregierung zur Verordnung an dieser Stelle der Begriff „verwertbar“ verwendet wird, und nicht der Begriff „werthaltig“. „Werthaltig“ verwendet die Bundesregierung nur, wenn von Abfallbestandteilen die Rede ist, die für das Recycling getrennt gesammelt oder abgeschieden werden (können). Der Begriff „verwertbar“ hingegen schließt anscheinend die Zuführung zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung ein. Demnach ist von Restgemischen,

⁹ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (2003): Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung. Mitteilung Nr. 34, zuletzt geändert Februar 2013, Nr. 3.4, S. 16; BT-Drs. 18/10345, S. 70.

welche bei mindestens 90 % Getrennsammlungsquote anfallen, davon auszugehen, dass es sich um nicht mehr verwertbare Abfälle zur Beseitigung handelt. Die Getrennsammlungsquote muss jeweils bis spätestens zum 31. März des Folgejahres durch einen Nachweis dokumentiert werden, der durch einen nach § 4 Abs. 6 GewAbfV zugelassenen Sachverständigen geprüft wurde. Dieser Nachweis ist Teil der Dokumentation. **[im Beispiel: Weniger als 90 % Getrennsammlungsquote. Die anderen Kriterien sind ebenfalls zu überprüfen.]** In der Übergangsvorschrift wurden für das Jahr des Inkrafttretens (2017) und das Jahr nach dem Inkrafttreten (2018) der Verordnung abweichende Regelungen getroffen: Im Jahr 2017 ist nicht die Getrennsammlungsquote für das Vorjahr festzustellen, sondern aus den in den Monaten Mai bis Juli 2017 angefallenen Massen an Abfällen zu ermitteln; der Nachweis ist bis Ende August 2017 der zuständigen Behörde vorzulegen. Im Jahr 2018 ist nicht die Getrennsammlungsquote für das Vorjahr festzustellen, sondern für die Monate August bis Dezember 2017.

Enthält das Gemisch Bioabfälle und Glas, so dürfen deren Gehalte die Vorbehandlung nicht beeinträchtigen oder verhindern. Dies ist bei Gehalten von ca. 5 Masseprozent oder mehr der Fall, da derartige Gehalte an Glas und Bioabfällen in einem Gemisch den mechanischen Vorbehandlungsprozess massiv beeinträchtigen und die Qualität der durch die Vorbehandlung abgetrennten werthaltigen Abfälle mindern können. Bioabfälle und Glas dürfen demnach auch nicht gezielt mit anderen Fraktionen gemeinsam zur Vorbehandlung oder energetischen Verwertung gesammelt werden. **[im Beispiel: rot hinterlegte Zeilen auf S. 35]** Die Überprüfung, ob eine solche Beeinträchtigung oder Verhinderung vorliegt, nimmt der Betreiber der Vorbehandlungsanlage im Rahmen der Annahmekontrolle vor. Bei jeder Abfallanlieferung muss der Betreiber unverzüglich eine Sichtkontrolle durchführen sowie Namen und Anschrift des Beförderers beziehungsweise Sammlers sowie die Masse, den Herkunftsbereich und den Abfallschlüssel der Abfälle gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung feststellen und dokumentieren. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe oben.) Der Erzeuger oder Besitzer muss das Ergebnis der Annahmekontrolle zumindest immer dann zu seiner Dokumentation nehmen, wenn die Annahmekontrolle ergibt, dass das Gemisch nicht vorbehandelt werden kann, da dann der beabsichtigte Verwertungsweg nicht erfüllt werden kann und das Gemisch beseitigt werden muss. Denn Gemische mit mehr als 5 Prozent Bioabfällen und Glas sind erst recht nicht für die energetische Verwertung zugelassen und deshalb als Restabfall (Abfall zur Beseitigung) dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen (siehe unten). Diese Überprüfung durch den Anlagenbetreiber kann jedoch nur eine Auffangregelung darstellen, denn der Erzeuger ist verpflichtet, die Einstufung des Abfalls und den Nachweis des Verwertungsweges ordnungsgemäß vor der Entsorgung vorzunehmen. **[im Beispiel: Der Gehalt an Bioabfall und Glas beeinträchtigt die Vorbehandlung nicht. Die anderen Kriterien sind ebenfalls zu überprüfen.]**

Neben Holz, PPK, Kunststoffen und Textilien darf zum Beispiel Gummi gemeinsam in einem Gemisch zur Vorbehandlung gesammelt werden. **[im Beispiel: hellblau hinterlegte Zeile auf S. 35]**

Metallische und mineralische gewerbliche Siedlungsabfälle dürfen in begründeten Ausnahmefällen in Gemischen zur Vorbehandlung gesammelt werden. Der zulässige Gehalt solcher Gemische an Metallen und mineralischen Abfällen wird in der Verordnung nicht explizit begrenzt. In der Gesamtschau der Verordnung liegt es jedoch nahe, dass diese Gemische zumindest nur geringe Gehalte an mineralischen Abfällen aufweisen dürfen. Derartige

- gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle dürfen in einer Vorbehandlungsanlage nur gemeinsam mit
- Gemischen an Bau- und Abbruchabfällen, die überwiegend Kunststoffe, Metalle einschließlich Legierungen oder Holz enthalten, aber Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik sowie Glas, Dämmmaterial, Bitumengemische und Baustoffe auf Gipsbasis nur, soweit sie die Vorbehandlung nicht beeinträchtigen oder verhindern, und
- mit gemischten Bau- und Abbruchabfällen, die dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 zugeordnet wurden, behandelt werden.

Höhere Gehalte an Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik in Gemischen an Bau- und Abbruchabfällen stören laut Begründung den Sortierprozess oder machen ihn unmöglich, deshalb ist durch organisatorische Maßnahmen eine möglichst weitgehende Verhinderung derartiger Verunreinigungen sicherzustellen. Die Behandlung von Abfällen mit höheren Gehalten an Glas, Dämmmaterial, Bitumengemischen und Baustoffen auf Gipsbasis in Vorbehandlungsanlagen ist technisch problematisch. Es wäre unlogisch anzunehmen, die gemischten gewerblichen Siedlungsabfälle für die Vorbehandlung dürften höhere Gehalte an mineralischen Bestandteilen aufweisen als Gemische an Bau- und Abbruchabfällen zur Vorbehandlung. Es liegt weiterhin nahe, hierbei analog zu den Anforderungen an die Qualität getrennt gesammelter Abfallfraktionen (siehe Abschnitt 4.2) und an den Gehalt an Bioabfällen und Glas in Gemischen zur Vorbehandlung (siehe oben) einen zulässigen Höchstgehalt an mineralischen Bestandteilen von ca. 5 Masseprozent anzusetzen. Bei höheren Gehalten an mineralischen Abfällen ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.

Gemischte Bau- und Abbruchabfälle, die dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 zugeordnet wurden, müssen unverzüglich der Vorbehandlung oder der Aufbereitung zugeführt werden. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe oben.)

Weitergehende Anforderungen an die Zusammensetzung dieser Gemische werden weder in der Verordnung noch in deren Begründung aufgestellt, obwohl diese Gemische „in aller Regel sowohl mineralische als auch nicht mineralische Bestandteile in unterschiedlicher Menge“ enthalten. Vielmehr wird in der Begründung betont, dass der Erzeuger oder Besitzer ein Wahlrecht zwischen den beiden Entsorgungswegen als gleichrangigen Alternativen hat. Auch für diese Gemische muss aber gelten, dass höhere Gehalte an Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik den Sortierprozess stören oder unmöglich machen und dass höhere Gehalte an Glas, Dämmmaterial, Bitumengemischen und Baustoffen auf Gipsbasis in Vorbehandlungsanlagen für die Vorbehandlung technisch problematisch sind. Schließlich dürfen diese Gemische mit den anderen beiden zuvor genannten Gemischtypen in denselben Vorbehandlungsanlagen gemeinsam behandelt werden. Würden die oben genannten Qualitätsanforderungen nicht auch, und zwar in ihrer Gesamtheit, an die gemischten Bau- und Abbruchabfälle mit dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 gestellt, würden

die Qualitätsanforderungen an die beiden anderen Gemischtypen ins Leere laufen und damit die Zielsetzung der Verordnung im gesamten Bereich der Vorbehandlung von Gemischen konterkariert.

Zu beachten ist, dass Metalle und mineralische Abfälle, zu denen Keramik zählt, zwar in begründeten Ausnahmefällen in Gewerbeabfallgemischen zur Vorbehandlung gesammelt werden, aber in Gemischen zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung zusammen mit Bioabfällen und Glas nur soweit enthalten sein dürfen, wie ihr Gehalt diese nicht beeinträchtigt oder verhindert. **[im Beispiel S. 35: blau hinterlegte Zeilen]** Falls ein zur Vorbehandlung gesammeltes Gemisch aus irgendeinem Grund dieser dann doch nicht zugeführt wird und Metalle oder Keramik in einer Menge enthält, welche die energetische Verwertung beeinträchtigt oder verhindert, würde dies dazu führen, dass die energetische Verwertung nicht mehr zulässig ist und das Gemisch ebenfalls als Abfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen ist.

S. 1 ↑		Gemisch nach § 4 GewAbfV ¹				
		Ja	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Nein	Dokumentation vorhanden?
↑	Restabfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁹	Vorbehandlung technisch unmöglich, weil:	<input checked="" type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁰	Vorbehandlung wirtschaftlich unzumutbar, weil:	<input checked="" type="checkbox"/>	
↑	Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle (≥ 5 %) beeinträchtigen oder verhindern die energetische Verwertung? ¹⁵ <input checked="" type="checkbox"/> Dokumentation vorhanden?	Vorbehandlung ¹				
		Nein	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Ja	Dokumentation vorhanden?
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹¹	Gemisch ordnungsgemäß gesammelt?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹¹
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹²	Gemisch unverzüglich der Vorbehandlung zugeführt?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹²
		<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁴	<input checked="" type="checkbox"/> ¹³	Vorbehandlungsanlage erfüllt Anforderungen? (ab 2019)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹³
↑		<input checked="" type="checkbox"/> Nein →	Energetische Verwertung ¹			

Weder in der Verordnung noch in deren Begründung wird explizit ausgeführt, unter welchen Umständen die Vorbehandlung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle (oder auch bestimmter gemischter Bau- und Abbruchabfälle) technisch unmöglich sein kann. Bei der vorrangig durchzuführenden getrennten Sammlung ist dies jedoch der Fall. Bei der nur nachrangig zulässigen sonstigen Verwertung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle wird die technische Unmöglichkeit in der Verordnung wiederum gar nicht erst eingeräumt. Dies zeigt, dass der Ordnungsgeber entlang der Abfallhierarchie von der Vorbereitung zur Wiederverwendung bis zur sonstigen Verwertung immer weniger Umstände, welche die technische Unmöglichkeit rechtfertigen können, sieht oder zulassen will.

Im Falle der Vorbehandlungsanlagen muss dies insbesondere ab dem 01.01.2019 gelten, wenn die zusätzlichen, in der Anlage zu § 6 Abs. 1 S. 1 GewAbfV aufgeführten verfahrenstechnischen Anforderungen an die Anlagen in Kraft treten. Die Vorbehandlung ist für den Erzeuger oder Besitzer des Abfallgemisches aber sicherlich zumindest dann technisch unmöglich, wenn keine erreichbare Vorbehandlungsanlage die entsprechenden Kapazitäten zur Verfügung stellen kann. Zumindest könnte dies aufgrund erhöhter Transportkosten zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit führen.

Klar ist, dass ein zu hoher Gehalt an mineralischen Bestandteilen zur technischen Unmöglichkeit der Vorbehandlung führt, da höhere Gehalte an Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik den Sortierprozess stören oder unmöglich machen und höhere Gehalte an Glas, Dämmmaterial, Bitumengemischen und Baustoffen auf Gipsbasis in Vorbehandlungsanlagen technisch problematisch sind. (zu Gemischen mit dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 siehe oben)

[im Beispiel: Nein. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit kann ebenfalls geprüft werden.]

Wirtschaftlich unzumutbar wäre eine Vorbehandlung eines Gemisches, wenn sie mit unangemessen hohen Mehrkosten für den Erzeuger oder Besitzer verbunden wäre, das heißt, wenn die Kosten für die Vorbehandlung und stoffliche Verwertung außer Verhältnis stünden zu den Kosten für eine sonstige Verwertung, in aller Regel für die energetische Verwertung, jeweils inklusive Transportkosten. Es muss dann im Einzelfall ein erhebliches Missverhältnis der Kosten nachgewiesen werden. **[im Beispiel: Nein. Das Gemisch ist unverzüglich der Vorbehandlung zuzuführen.]**

Die Dokumentation der ordnungsgemäßen Sammlung des Gemisches kann insbesondere durch Lagepläne, Lichtbilder, Praxisbelege wie Liefer- oder Wiegescheine, Entsorgungsverträge oder Nachweise von demjenigen, welcher die Abfälle übernimmt, erfolgen.

Mit Inkrafttreten von § 4 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und 3 bis 6 GewAbfV am 01.01.2019 treten weitere Anforderungen an die Vorbehandlung und Dokumentationspflichten hinzu: Die Vorbehandlungs-

anlagen müssen dann – zumindest als Kaskade – mindestens mit den in der Anlage zur Verordnung genannten Komponenten ausgestattet sein und eine Sortierquote von 85 Masseprozent im monatlichen Mittel über das Kalenderjahr sowie eine Recyclingquote von mindestens 30 Masseprozent im Kalenderjahr erreichen. Kann die Erfüllung der Anforderungen von der Vorbehandlungsanlage unerwartet nicht nachgewiesen werden, müssen vor der Prüfung des Gemisches auf die Eignung als Gemisch zur energetischen Verwertung zuerst erneut die Möglichkeiten der Getrenntsammlung geprüft werden. Denn ist der zuerst gewählte Verwertungsweg versperrt, haben sich zweifellos die Rahmenbedingungen der Entsorgung bedeutend geändert. Dies könnte zum Beispiel zum Wegfall der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit als Ausnahmegrund führen. **[im Beispiel: Nein, die Vorbehandlungsanlage erfüllt die Anforderungen nicht. Die getrennte Sammlung ist erneut zu prüfen, dann gegebenenfalls die Eignung zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung.]**

Ab dem 01.01.2019 müssen sich die Erzeuger und Besitzer der Abfälle, gegebenenfalls der beauftragte Dritte, bei der erstmaligen Übergabe der Gemische vom Betreiber der belieferten Vorbehandlungsanlage in Textform bestätigen lassen, dass die Vorbehandlung mit den geforderten Komponenten erfolgt und die Sortierquote erfüllt wird. Der beauftragte Dritte hat die Bestätigung (oder deren Fehlen) unverzüglich nach Erhalt dem Erzeuger oder Besitzer mitzuteilen. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe oben.)

Für die Dokumentation kann auf die vorhandene Dokumentation der monatlichen Sortierquoten und die Ergebnisse der jährlichen Fremdkontrolle zurückgegriffen werden. Bei wesentlichen Änderungen an der Vorbehandlung muss die Dokumentation auch zwischen zwei Fremdkontrollen aktualisiert werden.

Die aussortierten und keinem Recycling zugeführten Abfälle sind vorrangig einer ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung zuzuführen.

4.5 Sammlung eines Gemisches und dessen Zuführung zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung

Jedes Gemisch,

- das frei von Abfällen aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung ist und
- weniger als ca. 5 Masseprozent Bioabfälle und Glas enthält
- und dessen Vorbehandlung
 - technisch unmöglich oder
 - wirtschaftlich unzumutbar ist,

↑	☐ Nein →		Energetische Verwertung ¹		
	Nein	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Ja	Dokumentation vorhanden?
Restabfall ←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁶	Gemisch ordnungsgemäß gesammelt?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁶
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁷	Gemisch unverzüglich der Verwertung zugeführt?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁷
	<input type="checkbox"/> ¹⁹ ←	<input type="checkbox"/> ¹⁸	Verbrennungsanlage erfüllt Anforderungen?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁸
	<input type="checkbox"/> ²¹ ←	<input checked="" type="checkbox"/> ²⁰	Technisch möglich?	<input type="checkbox"/>	

muss dann unverzüglich auf seine Eignung für die energetische Verwertung geprüft werden. Dies kann jedoch nur eine echte Ausnahme darstellen, da die Frage der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (der Anforderung „Vorbehandlungspflicht“) im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bereits durch die Verordnung auf abstrakter Ebene berücksichtigt wird. Analog zur Getrenntsammlungspflicht und Pflicht zur Vorbehandlung muss jedes Gemisch separat betrachtet werden, wobei die Ausnahmemöglichkeiten eng auszulegen sind. Eine Ausnahme für ein bestimmtes Gemisch führt nicht zu Ausnahmen für andere oder gar alle Gemische des Erzeugers. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4.)

Gemische zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung dürfen Bioabfälle, Glas, Metalle oder mineralische Abfälle nur enthalten, soweit diese die hochwertige sonstige Verwertung weder beeinträchtigen noch verhindern. Hierzu ist der Begründung zur Verordnung zu entnehmen, dass die Getrenntsammlung gestärkt und erreicht werden soll, dass die Gemische zur sonstigen Verwertung keine nennenswerten recycelbaren Bestandteile und keine höheren Bestandteile ohne nennenswerten Brennwert mehr beinhalten. Da außerdem die energetische Verwertung nur die Ausnahme von der Pflicht zur Vorbehandlung des Gemisches sein soll, die wiederum die Ausnahme von der getrennten Sammlung und Verwertung ist, ist auch hier die Obergrenze von etwa 5 Masseprozent am Gemisch, nun für diese 4 Abfallfraktionen insgesamt, anzunehmen.

Weder in der Verordnung noch in deren Begründung wird ausgeführt, wer die Entscheidung, ob eine solche Beeinträchtigung oder Verhinderung vorliegt, trifft. Es ist deshalb naheliegend, dieselbe Zuständigkeit und dasselbe Vorgehen anzunehmen wie im Falle der analogen Qualitätsanforderungen an Gemische zur Vorbehandlung (siehe oben). Verantwortlich für die ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle ist dabei primär der Erzeuger. Er muss die Abfälle vor der Entsorgung zum Beispiel entsprechend Abfallverzeichnis-Verordnung einer Abfallart und dem entsprechenden Abfallschlüssel zuordnen sowie die ordnungsgemäße Entsorgung einleiten. Ein Anlagenbetreiber kann hierbei nur überprüfend tätig sein.

Als hochwertige energetische Verwertungsanlagen können insbesondere Siedlungsabfallverbrennungsanlagen zählen, die einen R1-Faktor¹⁰ von mindestens 0,6 (Altanlagen) bzw. 0,65 (Neuanlagen) entsprechend der Mitteilung 38 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall¹¹ nachweisen, sowie Industriefeuerungsanlagen zur Mitverbrennung, EBS-Kraftwerke und Zementwerke, die eine hohe Energieeffizienz, Klimaschutzrelevanz oder stoffliche Nutzung von Abfallbestandteilen aufweisen. **[im Beispiel oben: Ja, die Anlage erfüllt die Anforderungen. Die technische Unmöglichkeit kann geprüft werden.]**

Kann die Erfüllung der Anforderungen von der Anlage zur energetischen oder sonstigen Verwertung nicht nachgewiesen werden,

¹⁰ Fußnote zum Verfahren R1 der Anlage 2 zum KrWG.

¹¹ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (2012): Vollzugshinweise für die Anwendung der R1-Formel für die energetische Verwertung von Abfällen in Siedlungsabfallverbrennungsanlagen gemäß der EU-Abfallrahmenrichtlinie. Mitteilung 38, Stand September 2012.

müssen vor der Überlassung des Gemisches zur Beseitigung erneut die Möglichkeiten der Getrenntsammlung und der Vorbehandlung geprüft werden.

Die Dokumentation kann insbesondere durch Lagepläne, Lichtbilder, Praxisbelege wie Liefer- oder Wiegescheine, Entsorgungsverträge oder Nachweise von demjenigen, welcher die Abfälle übernimmt, erfolgen. Weder die wirtschaftliche Unzumutbarkeit noch die technische Unmöglichkeit werden als Ausnahmemöglichkeiten von der sonstigen Verwertung in der Verordnung genannt. Zumindest kann aber die technische Möglichkeit zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung fehlen (und so mittelbar die wirtschaftliche Unzumutbarkeit verursachen), wenn keine erreichbare Anlage Kapazitäten zur entsprechenden Verwertung des Gemisches zur Verfügung stellen kann. [\[im Beispiel S. 41: Nein, die Verwertung ist technisch nicht möglich. Die getrennte Sammlung und die Vorbehandlung sind erneut zu prüfen. Führt dies jeweils zu einer Ausnahme, ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.\]](#)

4.6 Beseitigung der nicht zur Verwertung geeigneten Abfälle

Als Restabfall sind dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zumindest die folgenden gemischten gewerblichen Siedlungsabfälle zur Beseitigung zu überlassen, es sei denn, der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat diese in seiner Satzung von der Entsorgung ausgeschlossen (Abfall zur Beseitigung, AzB):

- der Restabfall, mit oder ohne Getrenntsammlung;
- das „Restgemisch“ bei mindestens 90 % Getrenntsammlung;
- Abfälle, die Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung enthalten;
- Abfallgemische, die mehr als ca. 5 Prozent Bioabfälle und Glas enthalten;
- Abfallgemische, die mehr als ca. 5 Prozent Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle enthalten, sofern sie nicht der Vorbehandlung zugeführt werden mussten;
- Abfallgemische, für deren Entsorgung weder eine Vorbehandlungsanlage noch eine sonstige hochwertige Verwertungsanlage zur Verfügung steht, welche die Anforderungen der Verordnung erfüllt.

Für die Überlassung sind Behälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten nach

dessen Maßgabe in angemessenem Umfang zu nutzen, mindestens jedoch ein Behälter. Diese Pflicht kann nur dann entfallen, wenn auf demselben Grundstück gewerbliche Siedlungsabfälle und Abfälle aus privaten Haushaltungen anfallen und die Masse der gewerblichen Siedlungsabfälle so gering ist, dass dem Gewerbetreibenden die separate Entsorgung wirtschaftlich nicht zumutbar ist und sie deshalb gemeinsam mit den Abfällen aus den privaten Haushaltungen entsorgt werden dürfen. Dabei muss das Gewerbe nicht im eigenen Haushalt ausgeübt werden. Andererseits gilt die Kleinmengenregelung ausschließlich für gemischt genutzte Grundstücke. „Geringe Menge“ meint „nicht wesentlich mehr als die bei privaten Haushaltungen üblicherweise anfallende Gesamtmenge“. Nähere Einzelheiten können durch Satzungsrecht bestimmt werden. Die geringe Menge indiziert dann die wirtschaftliche Unzumutbarkeit. Überlassungspflichten werden durch diese Kleinmengenregelung jedoch weder begründet noch eingeschränkt. Zulässigkeit und Ausgestaltung der gemeinsamen Erfassung richten sich nach der Vorgaben der Satzung des zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

4.7 Pflichten der Anlagenbetreiber

Für die Betreiber von Vorbehandlungs- und anderen Entsorgungsanlagen für Siedlungsabfälle etabliert die Gewerbeabfallverordnung verschiedene Pflichten (von denen einige bereits weiter oben beschrieben werden):

Für Betreiber von Anlagen zum Recycling getrennt gesammelter Abfallfraktionen und Einrichtungen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung:

- Bei der Anlieferung getrennt gesammelter Abfallfraktionen muss unverzüglich eine Sichtkontrolle durchgeführt werden, ob die Recyclingfraktion Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung oder Forschung oder mehr als ca. 5 Masseprozent Fehlwürfe enthält; das Ergebnis der Sichtkontrolle, Name und Anschrift des Anlieferers (das heißt des Erzeugers, Besitzers oder beauftragten Sammlers oder Beförderers) sowie Masse, Herkunftsbereich und Abfallschlüssel der Abfälle gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung sind festzustellen (**Annahmekontrolle**) und zu dokumentieren und dem Anlieferer zur Verfügung zu stellen. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4, Absatz 3.) Wenn ja, ist die Charge abzuweisen (und vom Erzeuger oder Besitzer als Abfall zur Beseitigung dem öRE zu überlassen). Wenn nein, ist dem Anlieferer die ordnungsgemäße stoffliche Verwertung zu bescheinigen. (Diese Anforderungen sind zwar in der GewAbfV nicht explizit aufgeführt, ergeben sich aber aus der Pflicht des Erzeugers, den Verwertungsnachweis zu erbringen, den Anforderungen an

die Qualität der Recyclingfraktionen und den Anforderungen an Betreiber von Vorbehandlungsanlagen. Wenn derartige Verschmutzungen in Anteilen von 5 Masseprozent oder mehr die Qualität der in einer Vorbehandlungsanlage abgetrennten werthaltigen Stoffe entscheidend beeinträchtigen, dann muss dies erst recht für getrennt gesammelte Fraktionen wie PPK oder Kunststoffe gelten. Diese Überprüfung durch den Anlagenbetreiber kann jedoch nur eine Auffangregelung darstellen, denn der Erzeuger ist verpflichtet, die Einstufung des Abfalls und den Nachweis des Verwertungsweges ordnungsgemäß vor der Entsorgung vorzunehmen.

Für Betreiber von Vorbehandlungsanlagen:

- Bei der Anlieferung eines Gemisches gewerblicher Siedlungsabfälle müssen unverzüglich eine Sichtkontrolle durchgeführt werden, ob das Gemisch a) Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung oder Forschung, b) mehr als ca. 5 Masseprozent Bioabfälle und Glas oder c) einen mehr als ca. 5 Masseprozent mineralischer Bestandteile enthält, und Name und Anschrift des Anlieferers sowie Masse, Herkunftsbereich und Abfallschlüssel der Abfälle gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung festgestellt werden (**Annahmekontrolle**). Die Ergebnisse der Annahmekontrolle sind zu dokumentieren und dem Anlieferer zur Verfügung zu stellen. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4, Absatz 3.) In den Fällen a) und b) ist das Gemisch abzuweisen und vom Erzeuger oder Besitzer als Abfall zur Beseitigung dem öRE zu überlassen. Im Fall c) ist das Gemisch abzuweisen und vom Erzeuger oder Besitzer einer Aufbereitungsanlage zuzuführen, sofern die entsprechenden Anforderungen der GewAbfV erfüllt werden; andernfalls ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung dem öRE zu überlassen. Werden alle 3 Fälle verneint, ist dem Anlieferer die ordnungsgemäße Vorbehandlung zu bescheinigen. Diese Überprüfung durch den Anlagenbetreiber kann jedoch nur eine Auffangregelung darstellen, denn der Erzeuger ist verpflichtet, die Einstufung des Abfalls und den Nachweis des Verwertungsweges ordnungsgemäß vor der Entsorgung vorzunehmen.
- Diese Anforderungen gelten analog für die Annahme von Gemischen an Bau- und Abbruchabfällen, die überwiegend Kunststoffe, Metalle einschließlich Legierungen oder Holz enthalten, nicht dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 zugeordnet wurden und deshalb Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik sowie Glas, Dämmmaterial, Bitumengemische und Baustoffe auf Gipsbasis nur enthalten dürfen, soweit sie die Vorbehandlung nicht beeinträchtigen oder verhindern. Die Geltung all dieser Anforderungen für gemischte Bau- und Abbruchabfälle mit dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 ist nicht klar geregelt, aber anzunehmen (siehe Abschnitt 4.4).

- Bei jeder Abfallauslieferung sind unverzüglich eine **Ausgangskontrolle** durchzuführen und Name und Anschrift des Sammlers/Beförderers, die Masse und der beabsichtigte Verbleib des ausgelieferten Abfalls sowie der Abfallschlüssel nach Abfallverzeichnis-Verordnung festzustellen; das Ergebnis ist zu dokumentieren. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4, Absatz 3.) Der Betreiber muss sich **die weitere Entsorgung** der ausgelieferten Abfälle innerhalb von 30 Kalendertagen nach der Auslieferung von den Betreibern der jeweils belieferten Anlagen – außer Anlagen zur ausschließlichen Lagerung der Abfälle – in Textform bestätigen lassen. In der Bestätigung müssen Name und Anschrift des Betreibers der belieferten Anlage, die Art dieser Anlage und im Fall einer Verwertung die Art der Verwertung (Recycling, sonstige Verwertung) angegeben werden. Soweit die Entsorgung in einer genehmigungsbedürftigen Anlage erfolgt, ist die „Art der Anlage“ auf Grundlage der Bezeichnung im Genehmigungsbescheid vorzunehmen.

- Innerhalb von 2 Monaten nach Jahresende muss für jedes Kalenderjahr eine Überprüfung durch eine von der zuständigen Behörde bekanntgegebene Stelle durchgeführt werden, ob die Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen durch den Betreiber erfüllt werden. Diese **Fremdkontrolle** kann insbesondere durch die Überprüfung der Dokumentationen erfolgen. Der Betreiber muss sich die Ergebnisse der Fremdkontrolle unverzüglich nach ihrer Erstellung mitteilen lassen und sie unverzüglich der zuständigen Behörde übermitteln. Diese Pflicht, eine Fremdkontrolle durchführen zu lassen, entfällt für Entsorgungsfachbetriebe und EMAS-zertifizierte Betriebe. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4, Absatz 3.)

- Der Betreiber muss ein nach Kalenderjahren unterteiltes **Betriebstagebuch** führen, in welches die Sortier- und Recyclingquoten, die Ergebnisse der Eingangs- und Ausgangskontrollen, die Nachweise über die weitere Entsorgung ausgelieferter Abfälle und die Ergebnisse der Fremdkontrolle aufzunehmen sind. Dafür kann auf Aufzeichnungen aufgrund anderer Bestimmungen zurückgegriffen werden, zum Beispiel auf Nachweise und Register nach der Nachweisverordnung oder das Betriebstagebuch nach Entsorgungsfachbetriebsverordnung. Wenn für verschiedene Tätigkeitsbereiche oder Betriebsteile Einzelblätter geführt werden, sind diese wöchentlich zusammenzufassen. Das Betriebstagebuch kann in Papierform oder elektronisch und muss dokumentensicher geführt und vor unbefugtem Zugriff geschützt werden. Es muss jederzeit an dem betroffenen Standort einsehbar sein. Die enthaltenen Informationen müssen nach ihrem Eintrag für fünf Jahre lang aufbewahrt und auf Verlangen der zuständigen Behörde vorgelegt werden. Zu beachten ist, dass diese

Informationen teilweise auch Anderen übergeben oder zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden müssen (Erzeuger/Besitzer, Sammler/Beförderer, ggf. Betreiber der weiteren an einer Vorbehandlungskaskade beteiligten Anlagen). Das Betriebstagebuch ist von der für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Person oder einer von ihr beauftragten Person regelmäßig auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen; auch diese Überprüfung muss dokumentiert werden.

- Ein Betreiber hat durch geeignete bauliche, technische oder organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass in der Anlage **keine Vermischung** der zur Vorbehandlung zulässigen Gemische mit anderen Abfällen erfolgt. Zulässig sind gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle, gemischte Bau- und Abbruchabfälle, die überwiegend Kunststoffe, Metalle einschließlich Legierungen, oder Holz enthalten, sowie gemischte Bau- und Abbruchabfälle, welche dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04 zugeordnet wurden.
- Werden in einer Vorbehandlungsanlage (auch) zulässige Bau- und Abbruchabfälle behandelt, gelten die Anforderungen an die Vorbehandlung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle entsprechend.
- Ist die Vorbehandlung des angelieferten Gemisches technisch nicht möglich, ist dies dem Anlieferer zu bescheinigen.
- Die **Sortierreste** müssen ordnungsgemäß entsorgt, das bedeutet entsprechend der Vorgaben der Verordnung vorrangig einer sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung zugeführt werden, sofern die Anforderungen dafür erfüllt werden.
- **Gefährliche Abfälle** müssen aussortiert und ordnungsgemäß entsorgt werden.

Zusätzlich ab dem 01.01.2019:

- Die Vorbehandlungsanlagen müssen – zumindest als Kaskade – mindestens mit den in der Anlage zur Verordnung genannten **Komponenten** ausgestattet sein und eine **Sortierquote** von 85 Masseprozent im monatlichen Mittel über das Kalenderjahr sowie eine **Recyclingquote** von mindestens 30 Masseprozent im Kalenderjahr erreichen. Die Erfüllung der Anforderungen muss dokumentiert und dem Anlieferer bei der erstmaligen Übergabe des Gemisches in Textform bestätigt werden. Auf dessen Verlangen muss dem Anlieferer des Abfalls (an die erste Anlage) die Dokumentation vorgelegt werden. Für die Dokumentation kann auf die Dokumentation der monatlichen Sortierquoten und die Ergebnisse der jährlichen Fremdkontrolle zurückgegriffen werden. Diese Anforderungen

gelten auch bei der Vorbehandlung von gemischten Bau- und Abbruchabfällen mit dem Abfallschlüssel Nr. 17 09 04.

- Bei wesentlichen Änderungen an der Vorbehandlung muss die Dokumentation auch zwischen 2 Fremdkontrollen aktualisiert werden. Bei einer Anlagenkaskade unterschiedlicher Betreiber muss durch Verträge zwischen den Betreibern sichergestellt werden, dass alle von der ersten Anlage zur Verwertung aussortierten Abfälle weiterbehandelt und insgesamt die Sortier- und Recyclingquoten eingehalten werden.
- Die monatliche Sortierquote ist jeweils unverzüglich nach der Feststellung zu dokumentieren. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.4, Absatz 3.) Liegt die monatliche Sortierquote in zwei Monaten des laufenden Kalenderjahres unter 85 Prozent, muss der Betreiber die zuständige Behörde unterrichten und ihr die Ursachen für die Unterschreitung sowie die Maßnahmen und konkreten Schritte mitteilen, die für die Einhaltung der Mindestquote notwendig sind.
- Die Recyclingquote ist ebenfalls jeweils unverzüglich nach der Feststellung zu dokumentieren und die Dokumentation bis spätestens zum 31.03. des Folgejahres der zuständigen Behörde vorzulegen. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.3, Absatz 3.) Wird die Mindestrecyclingquote unterschritten, müssen der Behörde zudem die Ursachen dafür mitgeteilt werden.
- Handelt es sich um eine Anlagenkaskade, muss der Betreiber der ersten Anlage die Nachweis-, Dokumentations- und Mitteilungspflichten bezüglich der Sortier- und Recyclingquoten erfüllen. Hierfür müssen ihm die Betreiber der nachgeschalteten Anlagen monatlich die zur Verwertung ausgebrachten Massen an Abfällen sowie jährlich bis spätestens zum 01.03. des Folgejahres die dem Recycling zugeführten Massen an Abfällen mitteilen. Der Betreiber der ersten Anlage der Kaskade muss allen Betreibern nachgeschalteter Anlagen wiederum die ermittelten monatlichen und jährlichen Sortierquoten sowie Recyclingquoten mitteilen.

Für Betreiber sonstiger, insbesondere energetischer Verwertungsanlagen:

- Bei der Anlieferung eines Gemisches gewerblicher Siedlungsabfälle muss unverzüglich eine Sichtkontrolle durchgeführt werden, ob das Gemisch Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung oder Forschung oder mehr als ca. 5 Masseprozent Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Anteile enthält; das Ergebnis der **Eingangskontrolle**, Name und Anschrift des Anlieferers sowie Masse, Herkunftsbereich und Abfallschlüssel der Abfälle gemäß

Abfallverzeichnis-Verordnung sind festzustellen und zu dokumentieren und dem Anlieferer zur Verfügung zu stellen. („Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“, siehe Abschnitt 4.3, Absatz 3.) (Weder in der Verordnung noch in deren Begründung wird dieses Vorgehen beschrieben. Es ergibt sich aber aus den Anforderungen an das Recycling getrennt gesammelter Abfälle und die Vorbehandlung von Gemischen.) Diese Überprüfung durch den Anlagenbetreiber kann jedoch nur eine Auffangregelung darstellen, denn der Erzeuger ist verpflichtet, die Einstufung des Abfalls und den Nachweis des Verwertungsweges ordnungsgemäß vor der Entsorgung vorzunehmen.

- Der Betreiber muss die **Hochwertigkeit der Verwertung** nachweisen und dokumentieren. Im Fall von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen kann dafür der R₁-Faktor herangezogen werden. Andere Anlagen wie Industriefeuerungsanlagen zur Mitverbrennung, EBS-Kraftwerke und Zementwerke müssen anhand ihrer Energieeffizienz, ihrer Klimaschutzrelevanz oder der stofflichen Nutzung von Abfallbestandteilen die Hochwertigkeit nachweisen. Der Nachweis ist dem Anlieferer zur Verfügung zu stellen. Dieser darf auf Verlangen die Dokumentation einsehen.

Angaben öRE / kommunales Unternehmen			Angaben zum Abfallerzeuger / -besitzer			Ort, Datum		
Verantw.:			Verantw.:			Seite 1/2		
Getrennte Erfassung nach §§ 3 und 7 GewAbfV¹								
Getrennt erfasst			Technisch nicht möglich			Wirtschaftlich nicht zumutbar		
Fraktion	Dokumentation getrennte Sammlung vorhanden? ²	Dokumentation getrennte Zufuhr zur Vorbereitung zur WV oder zum Recycling vorhanden? ³	Ja	Begründung	Dokumentation vorhanden? ⁴	Ja	Begründung	Dokumentation vorhanden? ⁵
Bioabfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Glas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Holz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PPK o. Hyg.*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Kunststoffe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Textilien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Metalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Keramik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Med. Abf.#	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Restabfall			Ausnahme: Gemisch nach § 4 GewAbfV¹					
60 Liter	<input type="checkbox"/>		Ja	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Nein	Dokumentation vorhanden?	
120 Liter	<input type="checkbox"/>							
240 Liter	<input type="checkbox"/>							
1.100 Liter	<input type="checkbox"/>							
(je nach Satzung)			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁶	Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung enthalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁶	
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁷	≥ 90 % Getrenntsammlungsquote im Vorjahr erreicht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁷	
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁸	Bioabfall und Glas (≥ 5 %) beeinträchtigen oder verhindern die Vorbehandlung?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁸	
Ggf. Angaben zum beauftragten Dritten (Beförderer):								

Angaben öRE / kommunales Unternehmen			Angaben zum Abfallerzeuger / -besitzer			Ort, Datum:		
Verantw.:			Verantw.:			Seite 2/2		
S. 1 ↑			Gemisch nach § 4 GewAbfV¹					
Restabfall			Ja	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Nein	Dokumentation vorhanden?	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ⁹	Vorbehandlung technisch unmöglich, weil:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁰	Vorbehandlung wirtschaftlich unzumutbar, weil:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
↑			Vorbehandlung¹					
↑			Nein	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Ja	Dokumentation vorhanden?	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹¹	Gemisch ordnungsgemäß gesammelt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹¹	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹²	Gemisch unverzüglich der Vorbehandlung zugeführt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹²	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹³	Vorbehandlungsanlage erfüllt Anforderungen? (ab 2019)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹³	
↑			Energetische Verwertung¹					
↑			Nein	Dokumentation vorhanden?	Kriterium	Ja	Dokumentation vorhanden?	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁶	Gemisch ordnungsgemäß gesammelt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁶	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁷	Gemisch unverzüglich der Verwertung zugeführt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁷	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁸	Verbrennungsanlage erfüllt Anforderungen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ¹⁸	
↑			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ²⁰	Technisch möglich?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

¹ Alle Dokumentationen sind obligatorisch und erfolgen in der Regel einmalig, sofern sich die örtlichen Gegebenheiten und sonstigen Rahmenbedingungen (Abfallzusammensetzung, Entsorgungswege ...) nicht ändern und nichts Anderes in der Verordnung bestimmt ist. Sie sind dauerhaft vorzuhalten und (nur) bei wesentlichen Änderungen der Umstände der Abfallsammlung und -entsorgung zu aktualisieren. Die Dokumentationen müssen (lediglich) im Falle einer Überprüfung durch die zuständige Behörde dieser auf Verlangen vorgelegt werden, ggf. elektronisch, und also in einer Form erfolgen, die diese Vorlage in Textform und elektronisch ermöglicht. „Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“ und räumt dem Erzeuger oder Besitzer (oder ggf. Sammler, Beförderer oder Anlagenbetreiber) einen angemessenen Überlegungs-, Planungs- und Umsetzungszeitraum ein. Es kommt insgesamt auf die Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Verkehrsauffassung an, wobei rein spekulative Motive kein Verzögern rechtfertigen. Genehmigte Lagerkapazitäten, Hygiene, Arbeitsschutz usw. sind zu beachten. Der mit einem Entsorger vereinbarte übliche Abholrhythmus – unter Beachtung der sonstigen Anforderungen – erfüllt dann die „Unverzüglichkeit“.

² Der Nachweis für die getrennte Sammlung muss durch die Dokumentation von Lageplänen, Lichtbildern, Praxisbelegen wie Liefer- oder Wiegescheinen oder ähnliche Dokumente für jede einzelne Abfallfraktion erfolgen. Die Wahl der Dokumentarten liegt beim Erzeuger bzw. Besitzer. Es kann auch auf bereits vorhandene Dokumente zurückgegriffen werden. In der Verordnung werden bewusst keine genaueren Vorgaben gemacht, um bereits etablierte Dokumentationsverfahren beibehalten zu können, sofern diese die Anforderungen der neuen Verordnung erfüllen. Insbesondere muss es der zuständigen Behörde möglich sein, anhand der Dokumentation den Einzelfall eindeutig beurteilen zu können. Die Fehlwurfquote darf jeweils ca. 5 Masseprozent nicht überschreiten.

³ Die Dokumentation der Zufuhr zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling muss durch eine Erklärung desjenigen, der die Abfälle übernimmt, erfolgen. Dies kann der Betreiber einer entsprechenden Einrichtung oder Anlage oder ein Beförderer sein. Die Erklärung muss den Namen und die Anschrift des Übernehmenden sowie die Masse und den beabsichtigten Verbleib der Abfälle enthalten. Für den Nachweis des „beabsichtigten Verbleibs“ genügt die Angabe des Verwertungsweges. Die konkrete Entsorgungsanlage muss nicht benannt werden. (Unter „Verwertungsweg“ im Zusammenhang mit der gewerblichen Sammlung ist aber auch für Kleinsammler zumindest das abnehmende Entsorgungsunternehmen gemeint.) Hierfür genügt eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist. Für Erzeuger und andere Sammler als Kleinsammler dürfte auch nach GewAbfV regelmäßig die Benennung der Verwertungsanlage erforderlich sein.

⁴ Die technische Unmöglichkeit muss gegebenenfalls dargelegt werden. Dabei ist jede der Abfallfraktionen einzeln zu betrachten. Die Ausnahmemöglichkeit ist dabei eng auszulegen. Es müssen die näheren Umstände dargelegt werden, zum Beispiel durch Lichtbilder der Platzsituation oder Verschmutzungen, die eine getrennte Sammlung ausschließen, oder Schädlingsbefall, der nicht wirksam bekämpft werden kann. Bei in einem bestimmten Gewerbe typischerweise anfallenden Gemischen kann ggf. auf generalisierte Betrachtungen z. B. von einschlägigen Industrieverbänden zurückgegriffen werden. Technisch nicht möglich ist die getrennte Sammlung insbesondere dann, wenn für eine Aufstellung der Abfallbehälter für die getrennte Sammlung nicht genug Platz zur Verfügung steht oder die Abfallbehälter an öffentlich zugänglichen Anfallstellen von einer Vielzahl von Erzeugern befüllt werden und die getrennte Sammlung aus diesem Grund durch den Besitzer nicht gewährleistet werden kann. „Nicht genug Platz“ ist dabei als „sehr beengte oder gänzlich fehlende Verhältnisse zur Aufstellung von Sammelbehältern“ zu verstehen. Bevor die Ausnahme greifen kann, sind jedoch auch Alternativen wie der Einsatz von Bringsystemen und der gestaffelte Abfallanfall zu prüfen. Greift die Ausnahme, ist die ordnungsgemäße Sammlung des Gemisches nachzuweisen und zu dokumentieren.

⁵ Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit muss gegebenenfalls dargelegt werden. Die getrennte Sammlung ist dann wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere aufgrund einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktion, außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen, einschließlich der jeweiligen Transportkosten. Als Vergleichsmaßstab können bei der Beurteilung des Einzelfalls z. B. branchenübliche Mehrkosten und Getrenntsammlungspflichten der privaten Haushalte aufgrund der Satzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers herangezogen werden. Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist z. B. gegeben, wenn auf eine Ausschreibung keine Angebote eingehen. Eine mehrfache Ausschreibung ist nicht erforderlich. Laut Mitteilung 34 der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall kann als Orientierungswert für das Anfallen einer „sehr geringen Menge“ in der Regel eine Obergrenze von 50 Kilogramm Gesamtaufkommen an eigentlich getrennt zu sammelnden Abfällen pro Woche gelten. Greift die Ausnahme, ist die ordnungsgemäße Sammlung des Gemisches nachzuweisen und zu dokumentieren.

⁶ Gemische zur Verwertung dürfen keine Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung enthalten und müssen der Vorbehandlung zugeführt werden. Auch das Fehlen von Abfällen aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung muss dokumentiert werden. Bei Gewerben, die offensichtlich keinen dieser Zwecke verfolgen, dürfte regelmäßig die Dokumentation des Gewerbezweckes ausreichend sein. Alle Gewerbe jedoch, in denen derartige Abfälle anfallen können, müssen nachweisen, dass die Gemische zur Verwertung frei von diesen sind.

⁷ Die Getrenntsammlungsquote von mindestens 90 Masseprozent aller anfallenden Abfälle muss nur dann ermittelt, eingehalten und nachgewiesen werden, wenn von der Vorbehandlungspflicht eines Gemisches mit der Begründung der weitgehenden Getrenntsammlung abgewichen werden soll. Sie muss dann jeweils bis spätestens zum 31. März des Folgejahres durch einen Nachweis dokumentiert werden, der durch einen nach § 4 Absatz 6 GewAbfV zugelassenen Sachverständigen geprüft wurde.

⁸ Enthält das Gemisch Bioabfälle und Glas, so dürfen deren Gehalte die Vorbehandlung nicht beeinträchtigen oder verhindern. Dies ist bei Gehalten von ca. 5 Masseprozent oder mehr der Fall. Dasselbe kann für den Gehalt an Metallen und Mineralien gelten. Die Entscheidung (im Sinne einer Überprüfung der Entscheidung des Erzeugers oder Besitzers zur Wahl des Entsorgungsweges), ob eine solche Beeinträchtigung oder Verhinderung vorliegt, trifft der Betreiber der energetischen oder sonstigen Verwertungsanlage im Rahmen der Annahmekontrolle. Er muss bei jeder Abfallanlieferung unverzüglich eine Sichtkontrolle durchführen sowie Namen und Anschrift des Beförderers bzw. Sammlers sowie die Masse, den Herkunftsbereich und

den Abfallschlüssel der Abfälle gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung feststellen und dokumentieren. Auch der Erzeuger oder Besitzer muss das Ergebnis der Annahmekontrolle zu seiner Dokumentation nehmen, insbesondere wenn die Annahmekontrolle ergibt, dass das Gemisch nicht energetisch verwertet werden kann, da dann der beabsichtigte Verwertungsweg nicht erfüllt werden kann und das Gemisch beseitigt werden muss. Er muss auf Verlangen gegenüber der zuständigen Behörde nachweisen können, ob das Gemisch energetisch verwertet wurde oder nicht und ob dies jeweils zulässig war.

⁹ Die technische Unmöglichkeit muss gegebenenfalls dargelegt werden. Weder in der Verordnung noch in deren Begründung wird ausgeführt, unter welchen Umständen die Vorbehandlung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle technisch unmöglich sein kann. Die Vorbehandlung ist für den Erzeuger oder Besitzer des Abfallgemisches aber sicherlich zumindest dann technisch unmöglich, wenn keine erreichbare Vorbehandlungsanlage die entsprechenden Kapazitäten zur Verfügung stellen kann. Zumindest könnte dies aufgrund erhöhter Transportkosten zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit führen. Siehe auch Anmerkung 14.

¹⁰ Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit muss gegebenenfalls dargelegt werden. Wirtschaftlich unzumutbar wäre eine Vorbehandlung eines Gemisches, wenn sie mit unangemessen hohen Mehrkosten für den Erzeuger oder Besitzer verbunden wäre, d.h., wenn die Kosten für die Vorbehandlung und Verwertung außer Verhältnis stünden zu den Kosten für eine anderweitige Verwertung ohne Vorbehandlung, in aller Regel für die energetische Verwertung, jeweils inklusive Transportkosten. Es muss dann im Einzelfall ein erhebliches Missverhältnis der Kosten nachgewiesen werden. Siehe auch Anmerkung 14.

¹² „Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“ (siehe Anm. 1). Die Zuführung zur Vorbehandlung kann auch mit Umschlaganlagen oder Zwischenlagern als Zwischenstationen erfolgen.

¹³ Ab dem 01.01.2019 müssen sich die Erzeuger und Besitzer der Abfälle, ggf. der beauftragte Dritte, bei der erstmaligen Übergabe der Gemische vom Betreiber der belieferten Vorbehandlungsanlage in Textform bestätigen lassen, dass die Vorbehandlung mit den geforderten Komponenten erfolgt und die Sortierquote von mindestens 85 Masseprozent sowie die Recyclingquote von 30 Masseprozent erfüllt wird. Der beauftragte Dritte hat die Bestätigung (oder deren Fehlen) unverzüglich nach Erhalt dem Erzeuger oder Besitzer mitzuteilen. Für die Dokumentation kann auf die vorhandene Dokumentation der monatlichen Sortierquoten und die Ergebnisse der jährlichen Fremdkontrolle zurückgegriffen werden. Bei wesentlichen Änderungen an der Vorbehandlung muss die Dokumentation auch zwischen 2 Fremdkontrollen aktualisiert werden.

¹⁴ Wenn die Vorbehandlungsanlage die Anforderungen nicht erfüllt, führt das nicht automatisch dazu, dass das Gemisch energetisch verwertet werden darf. Vielmehr ist zuerst erneut die getrennte Sammlung und Verwertung zu prüfen.

¹⁵ Enthält das Gemisch Bioabfälle, Glas, Metalle und mineralische Abfälle, so dürfen deren Gehalte die sonstige, insbesondere energetische hochwertige Verwertung nicht beeinträchtigen oder verhindern. Im Regelfall dürfte ein Gesamtgehalt dieser 4 Fraktionen im Gemisch von max. ca. 5 Masseprozent zulässig sein. Die Entscheidung (im Sinne einer Überprüfung der Entscheidung des Erzeugers oder Besitzers zur Wahl des Entsorgungsweges), ob eine solche Beeinträchtigung oder Verhinderung vorliegt, trifft der Betreiber der energetischen oder sonstigen Verwertungsanlage im Rahmen der Annahmekontrolle. Er muss bei jeder Abfallanlieferung unverzüglich eine Sichtkontrolle durchführen sowie Namen und Anschrift des Beförderers bzw. Sammlers sowie die Masse, den Herkunftsbereich und den Abfallschlüssel der Abfälle gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung feststellen und dokumentieren. Auch der Erzeuger oder Besitzer muss das Ergebnis der Annahmekontrolle zu seiner Dokumentation nehmen, insbesondere wenn die Annahmekontrolle ergibt, dass das Gemisch nicht energetisch verwertet werden kann, da dann der beabsichtigte Verwertungsweg nicht erfüllt werden kann und das Gemisch beseitigt werden muss. Er muss auf Verlangen gegenüber der zuständigen Behörde nachweisen können, ob das Gemisch energetisch verwertet wurde oder nicht und ob dies jeweils zulässig war.

¹⁶ Die ordnungsgemäße Sammlung des Gemisches muss nachgewiesen und dokumentiert werden. Die Dokumentation kann insbesondere durch Lagepläne, Lichtbilder, Praxisbelege wie Liefer- oder Wiegescheine, Entsorgungsverträge oder Nachweise von demjenigen, welcher die Abfälle übernimmt, erfolgen.

¹⁷ „Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Verzögern“ (siehe Anm. 1).

¹⁸ Als hochwertige energetische Verwertungsanlagen können insbesondere Siedlungsabfallverbrennungsanlagen zählen, die einen R1-Faktor (nach Fußnote zum Verfahren R1 der Anlage 2 zum KrWG) von mindestens 0,6 entsprechend der Mitteilung 38 der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (Stand September 2012) nachweisen, sowie Industriefeuerungsanlagen zur Mitverbrennung, EBS-Kraftwerke und Zementwerke, die eine hohe Energieeffizienz, Klimaschutzrelevanz oder stoffliche Nutzung von Abfallbestandteilen aufweisen. Die jeweiligen Nachweise für die Hochwertigkeit sind zu dokumentieren.

¹⁹ Die getrennte Sammlung und Verwertung sowie die Vorbehandlung sind erneut zu prüfen. Führt dies jeweils zu einer Ausnahme, ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.

²⁰ Weder die wirtschaftliche Unzumutbarkeit noch die technische Unmöglichkeit werden als Ausnahmemöglichkeiten von der sonstigen Verwertung in der Verordnung genannt. Zumindest kann aber die technische Möglichkeit zur sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung fehlen (und so mittelbar die wirtschaftliche Unzumutbarkeit verursachen), wenn keine erreichbare Anlage Kapazitäten zur entsprechenden Verwertung des Gemisches zur Verfügung stellen kann. Die technische Unmöglichkeit muss dargelegt werden. Siehe auch Anmerkung 14.

²¹ Die getrennte Sammlung und Verwertung sowie die Vorbehandlung sind erneut zu prüfen. Führt dies jeweils zu einer Ausnahme, ist das Gemisch als Abfall zur Beseitigung dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.

* Papier, Pappe und Karton ohne Hygienepapiere

Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Behandlung oder Forschung

» DIE AUTOREN

Dr. Holger Thärichen studierte Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin, an der nach den juristischen Staatsprüfungen 2003 auch die Promotion zum Doktor des Rechts zum Thema „Öffentliche Interessen im Abfallrecht“ folgte. Anschließend war er als wissenschaftlicher Angestellter im Umweltbundesamt (Berlin) und als Rechtsanwalt in einer umweltrechtlich spezialisierten Berliner Anwaltskanzlei tätig, von 2001 bis 2006 mit dem Schwerpunkt Umweltrecht im Stabsbereich Grundsatzfragen/Recht und im Vorstandsbüro der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und von 2007 bis 2012 mit dem Schwerpunkt Abfallrecht/Abfallwirtschaft in der Berliner Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer und Coll. Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB [GGSC]. Ab 2006 war Thärichen zudem Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Seit Februar 2012 ist er Geschäftsführer der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS im Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU).

Prof. Dr.-Ing. Klaus Gellenbeck ist seit dem 1. Dezember 1999 beziehungsweise 1. Januar 2004 geschäftsführender Gesellschafter der INFA-Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH, des Institutes für Abfall, Abwasser, Site und Facility Management e. V. und der ISFM-Institut für Site und Facility Management GmbH. Zudem ist er seit dem 1. April 2007 Professor an der Fachhochschule Münster im Fachbereich Facility Management. Gellenbeck blickt auf über 25 Jahre Erfahrung in der Durchführung und Leitung von Projekten zurück. Seine wesentlichen fachlichen Betätigungsfelder waren bislang die Entsorgungslogistik (aktuell insbes. das Thema „Rückwärtsfahren“), Gebührensysteme, die Abfallbehandlung und Abfallwirtschaftskonzeptionen, Nachhaltigkeitsberichte inklusive Energiebilanzen sowie Benchmarking-Projekte.

Katrin Jänicke ist Rechtsanwältin und Partnerin im Anwaltsbüro Gaßner, Groth, Siederer und Coll. Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB [GGSC], einem auf das Umwelt-, Energie- und Baurecht, insbesondere aber auf die kommunale Abfallwirtschaft spezialisierten Anwaltsbüro in Berlin. Jänicke berät seit 1992 öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei der Erarbeitung von Abfall- und Abfallgebührensatzungen einschließlich der Aufstellung der Gebührenkalkulation. Weitere Tätigkeitsschwerpunkte sind die Durchsetzung der Überlassungspflichten sowie die Beratung von Kommunen auf dem Gebiet des Kommunal- und Kommunalwirtschaftsrechts und der kommunalen Zusammenarbeit. Außerdem kommentiert Jänicke die Anstalt öffentlichen Rechts in der Kommunalverfassung Brandenburg und Regelungen zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Brandenburg im Potsdamer Kommentar.

Dr.-Ing. Martin J. Gehring ist hauptamtlicher Mitarbeiter der Abteilung Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS des Verbandes kommunaler Unternehmen e. V. (VKU). In der Hauptgeschäftsstelle des Verbandes in Berlin ist er der für Abfallbehandlung, Klima- und Ressourcenschutz verantwortliche Fachgebietsleiter. Zu seinen Tätigkeitsschwerpunkten gehören die Beratung der kommunalen Unternehmen der Abfall- und Kreislaufwirtschaft sowie die Begleitung der politischen und Rechtsetzungsverfahren zu allen Aspekten der Vorbehandlung, des Recyclings, der biologischen und thermischen Behandlung und Beseitigung vornehmlich von Siedlungsabfällen sowie zu den mit der Abfallbehandlung verbundenen Aspekten des Klima- und Ressourcenschutzes.



www.vku.de