



Der Entsorgungsfachbetrieb

Ein Erfahrungsbericht

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	1
2. Auswertung der erhobenen Daten	3
2.1 Fragebogen Überwachungsbehörde	3
Allgemeine Kenntnisse über die EfbV	3
Erfahrungen mit Entsorgungsfachbetrieben	4
Erfahrungen mit Sachverständigen und Überwachungsorganisationen	5
2.2 Fragebogen Entsorgungsfachbetrieb	7
Beweggründe für die Zertifizierung	7
Aufwand der Zertifizierung	8
Auswirkungen der Zertifizierung auf den Betrieb	9
2.3 Erfahrungsberichte TÜO/EG	11
3. Zusammenfassung und Bewertung	12
3.1 Anerkennungs- und Zustimmungsverfahren	13
3.2 Anforderungen an die Entsorgungsfachbetriebe gemäß EfbV	14
3.3 Sachverständigentätigkeit	15
4. Abkürzungen	16

Literaturverzeichnis

Anhang

- 5.1 Verfahrensablauf im Rahmen der Zustimmung zu Überwachungsverträgen
- 5.2 Verfahrensablauf im Rahmen der Anerkennung einer Entsorgungsgemeinschaft
- 5.3 Fragebogen „Überwachungsbehörde“
- 5.4 Fragebogen „Entsorgungsfachbetrieb“

Der Entsorgungsfachbetrieb - ein Erfahrungsbericht

Bernd Steininger

1. Einleitung

Mit Inkrafttreten der Entsorgungsfachbetriebeverordnung (EfbV) [1] bzw. der Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie (EgRI) [2] am 07.10.1996 wurde für abfallwirtschaftlich tätige Unternehmen die Möglichkeit geschaffen, sich zum Entsorgungsfachbetrieb zertifizieren zu lassen. Betriebe, die selbständig Abfälle einsammeln, befördern, lagern, behandeln, verwerten oder beseitigen (abfallwirtschaftliche Tätigkeiten i.S. des § 2 Abs. 1 EfbV) können Entsorgungsfachbetriebe werden. Die Fachbetriebseigenschaft kann auch auf bestimmte Abfallarten, bestimmte Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren oder Standorte beschränkt werden. In der Abfallwirtschaft wurde damit weitgehend Neuland betreten, da mit dem Erhalt des Überwachungszertifikates auch einige verfahrensrechtliche Privilegierungen verbunden sind, wie z.B. Verzicht auf Transportgenehmigung, Möglichkeit des privilegierten Nachweisverfahrens. Die materiellen Vorgaben der Verordnung/Richtlinie an den Entsorgungsbetrieb orientieren sich - zumindest bezüglich der Anforderungen an Organisation und Management - stark an den Vorschriften der DIN EN ISO 9000 ff und der EG-Öko-Audit-Verordnung der Europäischen Union (EWG) Nr. 1836/93 [3].

Mit dem Instrument des Entsorgungsfachbetriebes soll zum einen ein Anreiz zur Erhöhung des Qualitätsniveaus in der Abfallwirtschaft geschaffen werden. Hierzu wird insbesondere auf die freiwillige Teilnahme am Überwachungssystem, anders als beispielsweise beim Fachbetrieb nach § 19 I WHG [4] oder in der Altauto-Verordnung [5], gesetzt.

Zum anderen greift der Gesetzgeber den Gedanken der Deregulierung auf, indem der Entsorgungsfachbetrieb mit der Zertifizierung verfahrensrechtliche Erleichterungen erhält. Gleichzeitig sollen dadurch auch die Vollzugsbehörden von Routineaufgaben entlastet werden, so dass gezielt Schwerpunkte in der Anlagenüberwachung gesetzt werden können.

Der Gesetzgeber verfolgt aber mit der Einführung des zertifizierten Entsorgungsfachbetriebs neben den umweltpolitischen Aspekten auch das Ziel der Minimierung des Haftungsrisikos für Auftraggeber von Entsorgungsdienstleistungen. Nach allgemeiner Rechtsauffassung muss sich der Abfallerzeuger vergewissern, dass das zur Entsorgung der Abfälle beauftragte Unternehmen zur vorschriftsgemäßen Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben tatsächlich im Stande und rechtlich befugt ist. Da diese Prüfung der Abfallerzeuger im Einzelfall nicht oder nur schwer leisten kann, muss künftig davon ausgegangen werden, dass der Auftraggeber seiner Sorgfaltspflicht bei der Beauftragung eines zertifizierten Entsorgungsfachbetriebes nachkommt.

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Fachbetriebszertifikate ist in erster Linie die Schaffung eines gleichmäßig hohen Qualitätsniveaus unter den Sachverständigen der technischen Überwachungsorganisationen (TÜO) und Entsorgungsgemeinschaften (EG). Denn eine spürbare Entlastung der Überwachungsbehörden wird nur dann eintreten können, wenn alle Überwachungsorganisationen - TÜO und EG annähernd gleiche und allgemein anerkannte Maßstäbe an die Prüfung und Überwachung der Entsorgungsbetriebe anlegen.

Die Überprüfung der Betriebe führt dabei der Sachverständige nicht alleinverantwortlich durch, sondern ist vielmehr fest in einer Überwachungsorganisation eingebunden, die wiederum die Anforderungen an die Sachverständigentätigkeit verbindlich festlegt. Hierzu müssen die TÜO und EG ein internes Qualitätssicherungssystem einführen. Dadurch sollen insbesondere die Erfüllung der Kriterien zur Zertifizierung überprüft und die Prüftätigkeit der eingesetzten Sachverständigen eigenverantwortlich kontrolliert werden.

Letztendlich lässt sich nur durch eine einheitliche und von allen Akteuren akzeptierte Vorgehensweise das Qualitätsniveau in der Entsorgungsbranche nachhaltig heben. Überdies sollte es auch im Eigeninteresse der Überwachungsorganisationen liegen, dass hinsichtlich des Prüfumfanges als auch der Prüftiefe keine signifikanten Unterschiede bestehen, die zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Sachverständigenorganisationen führen könnten. Dies für die in Bayern ansässigen TÜO und EG zu gewährleisten ist im Rahmen der Zustimmungen von Überwachungsverträgen bzw. Anerkennungen von Entsorgungsgemeinschaften zentrale Aufgabe des LfU.

Bevor jedoch die ersten Überwachungsverträge geschlossen bzw. Entsorgungsgemeinschaften anerkannt werden konnten, waren zunächst eine Reihe von fachlichen und verwaltungstechnischen Fragen zu klären. Denn die EfbV legt in erster Linie die Anforderungen an einen Entsorgungsfachbetrieb fest. Welche Kriterien hingegen ein Sachverständiger oder eine Überwachungsorganisation erfüllen muss, standen zum damaligen Zeitpunkt noch nicht fest. Um aber einen bundeseinheitlichen Vollzug der EfbV und EgRI gewährleisten zu können, wurde auf Länderebene eine ad-hoc-AG „Entsorgungsfachbetriebe“ unter damaligen Vorsitz des Bundeslandes Niedersachsen ins Leben gerufen (den Vorsitz hat zur Zeit Hamburg inne).

Nach bisher 14 Sitzungen wurde u.a. eine Vollzugshilfe zur EfbV und EgRI [6] erarbeitet, die von der LAGA-Vollversammlung am 17./18. März 1997 beschlossen und schließlich den Ländern zur Anwendung empfohlen wurde. Auf dieser Grundlage konnten im Juni 1997 den ersten Überwachungsverträgen vom LfU, das für die in Bayern ansässigen TÜO und EG zuständige Zustimmungs- bzw. Anerkennungsbehörde ist, zugestimmt werden. Das Zustimmungs- und Anerkennungsverfahren ist als Ablaufdiagramm mit den beteiligten Stellen im Anhang kurz skizziert.

Zur Zeit sind folgende TÜO mit Hauptsitz in Bayern tätig:

- Allianz Cert Zertifizierungsgesellschaft mbH
Krausstraße 14
85737 Ismaning
- Büchl Consult Umweltmanagement GmbH
Richard-Strauß-Straße 56
81677 München
- Ingenieurgruppe München eG
Innere Wiener Straße 30-32
81667 München
- INTECHNICA GmbH
Virchowstr. 26
90409 Nürnberg
- Lehrstuhl und Laboratorien für Wassergüte- und Abfallwirtschaft der TU München
Am Coulombwall
85748 Garching
- LGA Landesgewerbeanstalt Bayern
Tillystr. 2
90431 Nürnberg
- Lomex GmbH
Lochhausener Str. 184
81249 München
- TÜV Umweltgutachter GmbH
Westendstraße 199
80686 München

Ferner wurden zwei bayerische Entsorgungsgemeinschaften vom LfU anerkannt:

- CCR Entsorgungsgemeinschaft e.V.
Rosenheimer Straße 139
81671 München
- Entsorgungsgemeinschaft Altlasten Bayern e.V.
In der Scherau 1
86529 Schrobenhausen

Die bayerischen Entsorgungsgemeinschaften sind jeweils auf eine abfallwirtschaftliche Branche spezialisiert, wobei erstere die Entsorgung von Abfällen aus Kfz-Werkstätten bzw. von Automobilherstellern übernimmt. Die Entsorgungsgemeinschaft Altlasten Bayern e.V. besteht aus in Bayern ansässigen Mitgliedsbetrieben, die, wie bereits aus dem Namen hervorgeht, überregional in der Sanierung von Altlasten tätig sind.

Bisher stimmte das LfU über 461 Überwachungsverträgen und 59 Änderungsanträgen zu (Stand Ende 2000). Die Überwachungsverträge verteilen sich über die Jahre 1997 bis Ende 2000 wie folgt:

Tab.1: Verteilung der vom LfU erlassenen Zustimmungsbescheide von 1997 bis Ende 2000

Jahr	1997	1998	1999	2000
Zustimmungsbescheide	122	196	92	51
Änderungsbescheide	2	8	18	31

Bereits Ende 1998 - also nach etwas mehr als einem Jahr des Vollzugs der EfbV - hat sich die Mehrzahl der Entsorgungsbetriebe für den Erwerb eines Fachbetriebszertifikates entschieden. Wie man der obigen Tabelle entnehmen kann, sind die Anträge auf Zustimmungen zu Überwachungsverträgen seit 1999 stark rückläufig. Dies liegt sicherlich in erster Linie darin begründet, dass sich das neue Instrument „Entsorgungsfachbetrieb“ innerhalb kürzester Zeit in der Abfallwirtschaft etabliert hat und das Zertifikat mittlerweile schon zur Voraussetzung für abfallwirtschaftlich tätige Betriebe geworden ist.

Bis Ende 2000 hat das LfU in Bayern 596 zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe mit 916 Standorten registriert, wobei der überwiegende Teil der Betriebe Überwachungsverträge mit einer TÜO abgeschlossen haben (ca. 80 %). Von den 20 % der bayerischen Entsorgungsfachbetriebe, die Mitglieder in Entsorgungsgemeinschaften sind, sind die meisten in den EG in NRW (EdDE, bvse) organisiert (71 %). Die Verteilung der zertifizierten Tätigkeiten auf die jeweiligen Standorte ist in der Folgenden Abbildung dargestellt:

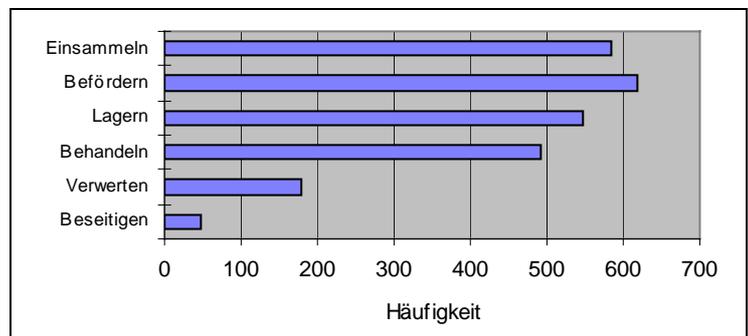


Bild 1.1: Verteilung der zertifizierten Tätigkeiten in Bayern

Weiterhin lässt sich feststellen, dass die bayerischen TÜO hauptsächlich auch in Bayern zertifizieren, wobei als weitere Schwerpunkte die Bundesländer Sachsen und Baden-Württemberg zu nennen sind (Bild 2)

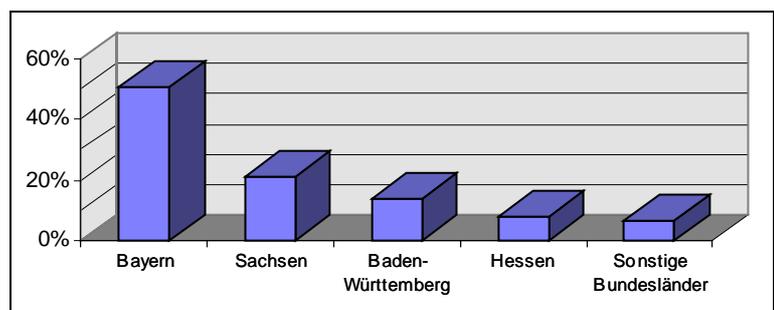


Bild 1.2: Verteilung der Zertifizierungen bayer. TÜO/EG auf die Bundesländer

Während anfänglich verwaltungstechnische und fachliche Fragen hinsichtlich der Umsetzung und Auslegung der EfbV im Vordergrund standen, beispielsweise welche Anforderungen an die beauftragten Sachverständigen und Überwachungsorganisationen zu stellen sind, so geht es für das LfU nunmehr vornehmlich darum, die Qualität der Umsetzung der EfbV in der Praxis einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Dies gilt zum einen für die Zertifizierbarkeit der einzelnen TÜO/EG - hierauf wird zukünftig das LfU im Sinne einer möglichst einheitlichen Prüfsystematik innerhalb der Sachverständigenorganisationen ein verstärktes Augenmerk richten (Stichwort „Kontrolle der Kontrolleure“). Zum anderen ist auch der Frage nachzugehen, inwieweit die vom Verordnungsgeber beabsichtigte Qualitätssteigerung in der Entsorgungsbranche auch tatsächlich eingetroffen ist. Ziel muss dabei sein, durch Stärkung der Selbstverantwortung der Entsorgungsfachbetriebe ein Zertifizierungsniveau zu erreichen, das dauerhaft zu einer Verringerung ordnungsrechtlicher Kontrollen führen kann.

Zwischenzeitlich gibt es zu diesem Thema mehrere Veröffentlichungen, die über Erfahrungen bei der Zertifizierung berichten. An dieser Stelle sei beispielhaft auf die vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebene Studie über die Erfahrungen mit dem Entsorgungsfachbetrieb [7] oder auf das jüngst, im Auftrag der ÖTV, erschienene Gutachten des Öko-Institutes Darmstadt [8] hingewiesen. Gerade die vorstehend genannten Veröffentlichungen geben aus Sicht des LfU einen umfassenden und differenzierten Überblick über den derzeitigen Stand der Fachbetriebszertifizierung wieder und decken sich im wesentlichen mit den bisherigen Vollzugserfahrungen des LfU. Der vorliegende Erfahrungsbericht soll daher in ähnlicher Weise Denkanstöße geben und als Diskussionsgrundlage im Hinblick auf eine effiziente Umsetzung der EfbV dienen. In diesem Zusammenhang sei darüber hinaus auf die Veröffentlichung des LfU im Jahresbericht 1999 über erste Erfahrungen mit dem Vollzug der EfbV hingewiesen [9].

Das LfU steht mit den bayer. TÜO und EG in engem Kontakt und führt zudem in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche mit den Sachverständigen durch. Bei diesen Jahresgesprächen werden die laufenden Zertifizierverfahren erörtert, insbesondere die, bei denen sich Unklarheiten ergeben haben. Außerdem wird das LfU verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, an Prüfkationen der Sachverständigen vor Ort teilzunehmen. Die Begleitung der Sachverständigen an Überwachungsterminen wird jedoch im Rahmen der Kontrolltätigkeit des LfU immer nur die Ausnahme darstellen, wengleich hierdurch sicherlich der beste Einblick in die Zertifizierpraxis ermöglicht wird.

Um ein möglichst umfassendes Bild über das neue Instrument „Entsorgungsfachbetrieb“ erhalten zu können, entschloss sich das LfU die vorliegenden Erfahrungen auch aus Sicht der Entsorgungswirtschaft und der Überwachungsbehörden zu sammeln und auszuwerten. Zu diesem Zweck wurde im März 2000 eine Umfrageaktion durchgeführt an der alle 96 Kreisverwaltungsbehörden in Bayern beteiligt wurden. Ferner wurden bayerische Unternehmen ausgewählt, die zum Stichtag 31.12.1999 bereits zertifiziert waren und Überwachungsverträge mit bayerischen TÜO abgeschlossen haben bzw. Mitglieder in einer der bayerischen EG sind. Zum Zeitpunkt der Befragung waren dies insgesamt 176 Betriebe. Ziel dieser Umfrage war, mit möglichst wenigen Fragen die wesentlichen Aspekte der

Fachbetriebszertifizierung in der praktischen Umsetzung zu beleuchten.

Die Rücklaufquote der Fragebögen betrug bei den Kreisverwaltungsbehörden rund 78 % sowie 74 % bei den Betrieben. Die sehr gute Beteiligung an der Erhebung und die Vielzahl an Anmerkungen und Verbesserungsvorschlägen zeigen zum einen das große Interesse am Entsorgungsfachbetrieb und dessen zukünftige Entwicklung. Zum anderen bildet sie für die folgende Auswertung eine gute und fundierte Datengrundlage.

2. Auswertung der erhobenen Daten

Parallel zur Umfrageaktion wurden die bayerischen TÜO und EG gebeten, über die bisherige Durchführung der Überwachungen und Zertifizierungen zu berichten. Hierbei sollte insbesondere darüber berichtet werden, inwieweit tatsächlich aus Sicht der Zertifizierer eine Steigerung der Qualitätsniveaus in der Abfallwirtschaft eingetreten ist. Als weiterer Schwerpunkt sollten mögliche Verbesserungspotentiale hinsichtlich des Vollzuges der EfbV aufgezeigt werden

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Umfrageaktion und den vorgelegten Erfahrungsberichten der TÜO und EG dargestellt.

2.1 Fragebogen Überwachungsbehörde

Die standardisierten Fragebögen wurden an alle Kreisverwaltungsbehörden in Bayern verschickt. Thematisch lassen sich die Fragebögen in drei Bereiche einteilen:

- Allgemeine Kenntnisse über die EfbV
- Erfahrungen mit Entsorgungsfachbetrieben im jeweiligen Landkreis bzw. in der jeweiligen Stadt
- Erfahrungen mit Sachverständigen und Überwachungsorganisationen

In vielen Fällen machten darüber hinaus Überwachungsbehörden Anmerkungen über einzelne Zertifizierungen und teilten konkrete Verbesserungsvorschläge mit, die auch in der abschließenden Wertung im Kapitel 3 Berücksichtigung finden. Ein Musterfragebogen befindet sich im Anhang.

Allgemeine Kenntnisse über die EfbV

Zunächst wurde der allgemeine Kenntnisstand über die Fachbetriebszertifizierung näher untersucht. Da in der Regel nur die Behörden vor Ort und nicht das LfU als Zustimmungsbehörde über umfassende Informationen über die Betriebe verfügen, ist deren Einbeziehung im Rahmen des so genannten Benehmensverfahren ein wesentlicher Bestandteil der Zertifizierung. Daher sind grundlegende Kenntnisse über die Zusammenhänge der Zertifizierung von entscheidender Bedeutung.

Die Befragten fühlten sich in der überwiegenden Mehrzahl ausreichend über die Thematik informiert, wie Bild 2.1 auf der nächsten Seite zeigt:

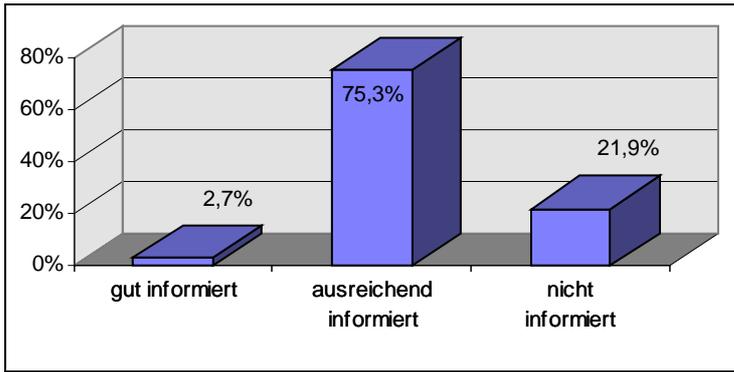


Bild 2.1: Wurden Sie seitens Ihrer oder anderer Behörden ausreichend über die EfbV informiert?

Dieser durchweg gute Informationsstand war zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt zu erwarten gewesen und ist sicherlich in erster Linie auf die große Anzahl an Veröffentlichungen in den einschlägigen Fachzeitschriften zurückzuführen. Aber auch die vom LfU durchgeführten Informationsveranstaltungen, die speziell für die Kreisverwaltungsbehörden angeboten wurden bzw. Vorträge in verschiedenen Seminaren dürften erheblichen Anteil an diesem positiven Ergebnis haben. Dennoch besteht latent ein allgemeiner Informationsbedarf zum Thema Entsorgungsfachbetrieb mit folgenden Schwerpunkten:

- Zusammenarbeit mit den Überwachungsbehörden
- Schwerpunkte der Prüfungen und Überwachungen
- Anforderungen an die Fachkunde
- allgemeine Fragen zum Zertifizierungsablauf
- Voraussetzungen für den Entzug von Zertifikaten
- Auswirkungen der Fachbetriebseigenschaft, insbesondere im Hinblick auf die Nachweisverordnung
- Zertifizierung von Maklern

Die Förderung eines intensiven Informations- und Erfahrungsaustausches mit den Überwachungsbehörden wird daher auch zukünftig eine wichtige Aufgabe des LfU darstellen.

Erfahrungen mit Entsorgungsfachbetrieben

Ferner wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die Fachbetriebseigenschaft Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit den Betrieben hat und ob aus Sicht der Überwachungsbehörden tatsächlich eine Qualitätssteigerung eingetreten ist.

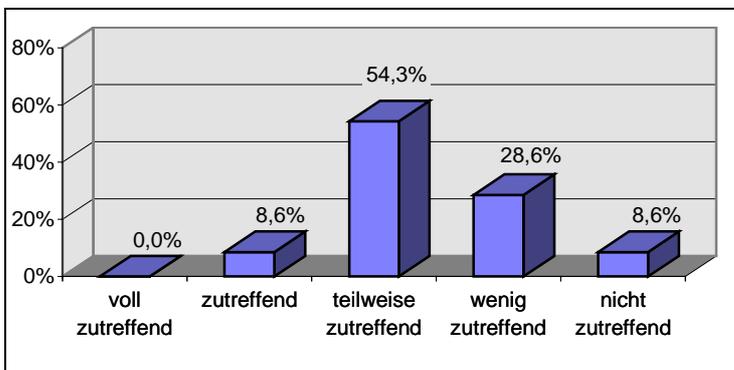


Bild 2.2: Bei den zertifizierten Entsorgungsfachbetrieben ist eine Qualitätssteigerung feststellbar

Wie im vorstehenden Bild 2.2 ersichtlich, haben immerhin rund 54 % der Befragten eine zumindest teilweise Verbesserung der Tätigkeiten in den Unternehmen feststellen können. Verbessert hat sich vor allen Dingen der korrekte Umgang mit Begleitscheinen und das Führen von Entsorgungsnachweisen gemäß der Nachweisverordnung.

Das vom Ordnungsgeber verfolgte Ziel, auf ordnungsrechtlicher Ebene deregulierend einzugreifen und somit Vereinfachungen zu schaffen, gelten für Entsorgungsfachbetriebe und Überwachungsbehörden gleichermaßen. So sollen neben den gewährten verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Entsorgungsfachbetriebe, auch die Behörden von ordnungsrechtlichen Kontrollen entlastet werden. Die Umfrage ergab zu diesem Sachverhalt folgendes Ergebnis:

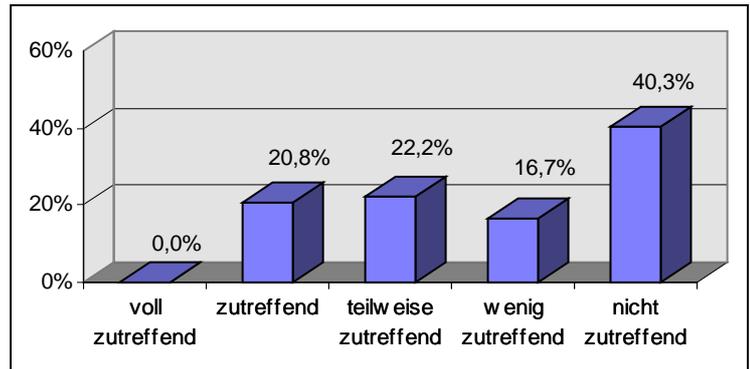


Bild 2.3: Die eigene Überwachungstätigkeit wurde reduziert

Wie man erkennt, wird offenbar von der Möglichkeit, die Überwachungstätigkeit zu reduzieren noch wenig Gebrauch gemacht. Dies ist jedoch aufgrund der Neuartigkeit des Entsorgungsfachbetriebes nicht überraschend. Allerdings muss auch kritisch hinterfragt werden, inwieweit in diesem Zusammenhang tatsächlich echte Reduzierungspotentiale vorhanden sind, wenn man die personelle Situation der Behörden vor Ort berücksichtigt.

Ferner wurde die seitens der Unternehmen oft erhobene Behauptung, die Behörden würden gezielt Entsorgungsfachbetriebe überwachen und kontrollieren, näher beleuchtet (Bild 2.4):

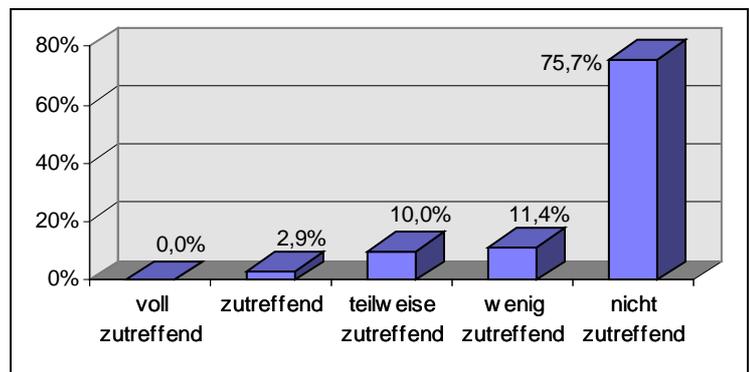


Bild 2.4: Es wurden gezielt Entsorgungsfachbetriebe überwacht

Eine signifikante Häufung der Überwachungstätigkeit kann aufgrund des Umfrageergebnisses nicht belegt werden. Vielmehr nehmen die Behörden die beabsichtigte Zertifizierung oftmals zum Anlass, vor Ort die aktuelle Situation in Augenschein zu nehmen.

Aus Sicht des LfU nutzen jedoch einige Behörden durchaus die Zertifizierung als ein zusätzliches Mittel, eigene Auflagen im Vollzug der Überwachung nachhaltiger umsetzen zu können. Dieser Sachverhalt war deshalb ebenfalls Gegenstand der Umfrage: So teilten immerhin über ein Drittel der Befragten mit, dass die Zertifizierung zumindest teilweise eine Rolle bei der Durchsetzung behördlicher Auflagen spielte (Bild 2.5).

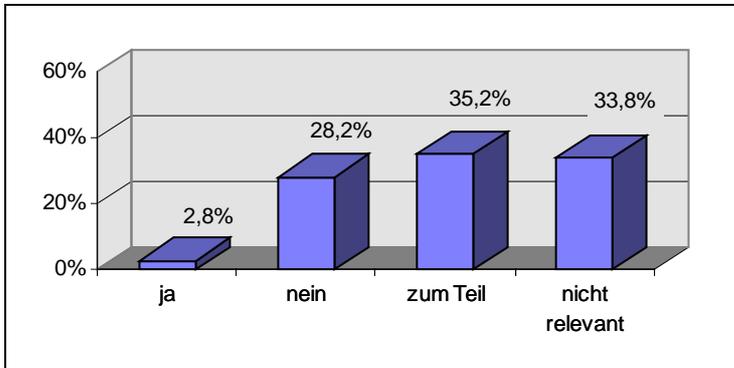


Bild 2.5: Konnten mit Hilfe der Zertifizierung behördliche Auflagen besser umgesetzt werden?

An dieser Stelle soll aber ein positiver Nebeneffekt der Zertifizierung nicht unerwähnt bleiben: In einigen Fällen hat sich im Rahmen des Zertifizierungsverfahren die Zusammenarbeit bzw. der Kontakt zwischen Überwachungsbehörde und Entsorgungsfachbetrieb verbessert (Bild 2.6).

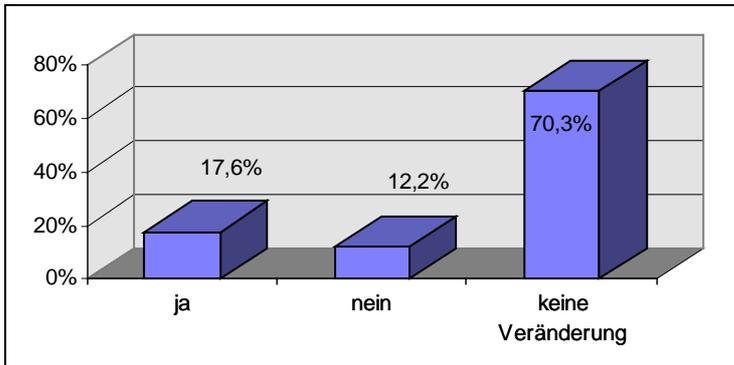


Bild 2.6: Hat sich durch die Zertifizierung die Zusammenarbeit zwischen den Überwachungsbehörde und Betriebe verbessert

Dies ist umso erfreulicher, da nur eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Unternehmen Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Übertragung der Selbstverantwortung und Eigenkontrolle in der Abfallwirtschaft darstellt.

Erfahrungen mit Sachverständigen und Überwachungsorganisationen

Darüber hinaus war ein weiterer wichtiger Aspekt, wie die Tätigkeiten der Sachverständigen und Überwachungsorganisationen aus Sicht der Überwachungsbehörden beurteilt werden.

Zunächst wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die Sachverständigen im Rahmen der Prüfung und Zertifizierung von Entsorgungsfachbetrieben bisher Kontakt mit den Kreisverwaltungsbehörden aufgenommen haben. Die Umfrage liefert hierzu folgendes Ergebnis (Bild 2.7):

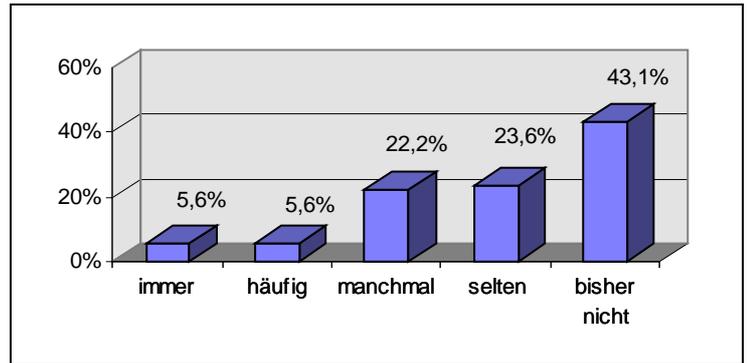


Bild 2.7: Setzen sich die Sachverständigen mit Ihrer Behörde bezüglich der Zertifizierung in Verbindung?

Bei der Mehrzahl der Zertifizierungen haben sich demnach die Sachverständigen bisher selten bzw. überhaupt noch nicht mit den Behörden vor Ort in Verbindung gesetzt. Diese mangelhafte Einbindung ist übrigens auch der zentrale Kritikpunkt der Überwachungsbehörden am Zertifizierungsverfahren.

Dies mag zum einen daran liegen, dass oftmals im Benehmensverfahren den Sachverständigen die für die Prüfung und Zertifizierung der Betriebe notwendigen Informationen bereits mitgeteilt wurden. Eine weitere Kontaktaufnahme ist somit aus Sicht des Sachverständigen nicht mehr notwendig. Zum anderen tragen sicherlich auch die Vorgaben der EfbV selbst zu diesem Ergebnis bei. Denn das Benehmen der Behörden vor Ort ist eigentlich nur dann einzuholen, wenn bayer. TÜO und EG Betriebe oder Standorte außerhalb Bayerns zertifizieren wollen (§ 15 EfbV). Erst in der LAGA AG „Entsorgungsfachbetriebe“ hat man sich entschlossen, das Benehmensverfahren grundsätzlich, also auch bei Zertifizierungen innerhalb der jeweiligen Bundesländer, durchzuführen. Ziel muss dabei sein, eventuelle Probleme frühzeitig zu erkennen und einvernehmliche Lösungen zu finden. Es wird daher künftig verstärkt darauf ankommen, den Kontakt zwischen Sachverständigen und Überwachungsbehörden zu intensivieren. Allerdings darf dadurch das Zertifizierungsverfahren nicht unnötig verzögert oder gar verhindert werden.

Die unzureichende Einbeziehung der Kreisverwaltungsbehörden zeigt sich auch bei der nachfolgenden Fragestellung sehr deutlich (Bild 2.8):

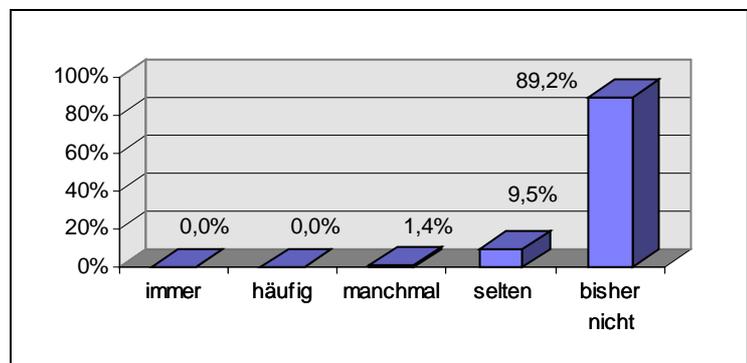


Bild 2.8: Nehmen Sie an Überwachungsterminen der Sachverständigen teil?

Als Grund für die bislang nur im Ausnahmefall durchgeführte gemeinsame Begehung, wird hauptsächlich die fehlende Kenntnis des Überwachungstermins angegeben. Dabei geht es den Behörden nicht darum, dauerhaft als eine Art zweite Kontrollin-

stanz auftreten zu wollen. Vielmehr soll damit ein gegenseitiger Informationsaustausch mit den Sachverständigen ermöglicht werden. Eine verstärkte Einbindung der Behörden sollte auch im Eigeninteresse der Überwachungsorganisationen liegen, da bislang die Überwachungsbehörden der Zertifizierung bzw. der Sachverständigentätigkeit insgesamt sehr skeptisch gegenüber stehen, wie die Umfrageergebnisse gezeigt haben. Im einzelnen wird die Tätigkeit der Sachverständigen wie folgt beurteilt:

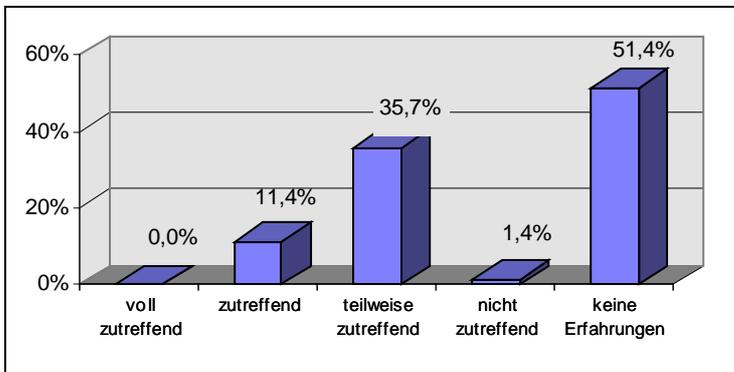


Bild 2.9: Die Sachverständigen verfügen über ausreichende Fachkenntnisse

Demzufolge konnten über 51% der Befragten keinerlei Aussagen über die Fachkunde der Sachverständigen geben (Bild 2.9). Dieser hoher Prozentsatz mag sicherlich in der Tatsache des noch recht neuen Begriffes des Entsorgungsfachbetriebes begründet liegen. Darin spiegelt sich aber auch die mangelnde Einbeziehung der Überwachungsbehörden am Zertifizierungsverfahren wider. Ein eigenverantwortliches Handeln der Entsorgungsbetriebe kann jedoch nur dann gestärkt werden, wenn die zuständigen Stellen von der Qualität und Effizienz des Fachbetriebszertifikats überzeugt werden können.

Ein ähnliches Bild ergibt die Frage, inwieweit aus Sicht der Behörde die Sachverständigen auf die Besonderheiten des Betriebes eingehen (Bild 2.10):

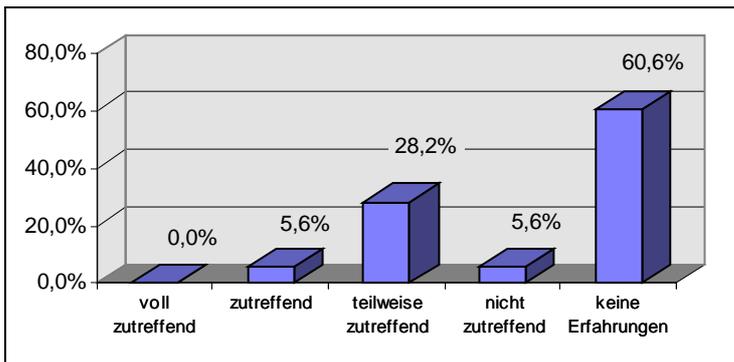


Bild 2.10: Die Sachverständigen gehen auf die Besonderheiten des Betriebes ein

Auch zu diesem Sachverhalt liegen bei den Befragten kaum Erfahrungswerte vor. Nur 5,6 % sind bisher von der Qualität der Überwachungstätigkeiten überzeugt. Eine nachhaltige Abfallwirtschaft kann aber in einem System der Selbstverpflichtung und Eigenkontrolle nur dann funktionieren, wenn das Zertifizierungsverfahren auf Seiten der Behörden voll akzeptiert wird. Grundvoraussetzung hierfür ist eine branchenspezifische und einzelfallbezogene Kontrolle der Unternehmen durch den Sachverständigen.

Ferner sind nur knapp ein Viertel der Befragten der Auffassung, dass die Hinweise der Behörden im Zertifizierungsverfahren ausreichende Berücksichtigung finden (Bild 2.11):

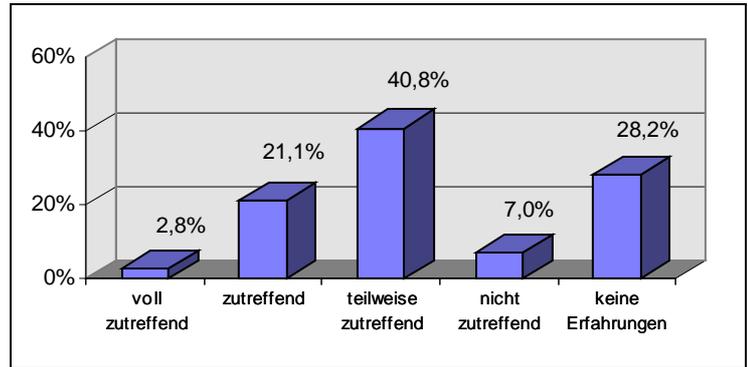


Bild 2.11: Die Sachverständigen berücksichtigen die Äußerungen der Überwachungsbehörden

Ein etwas anderes Meinungsbild ergibt sich hinsichtlich der Frage nach der Übertragung von Überwachungsaufgaben auf die Sachverständigen (Bild 2.12):

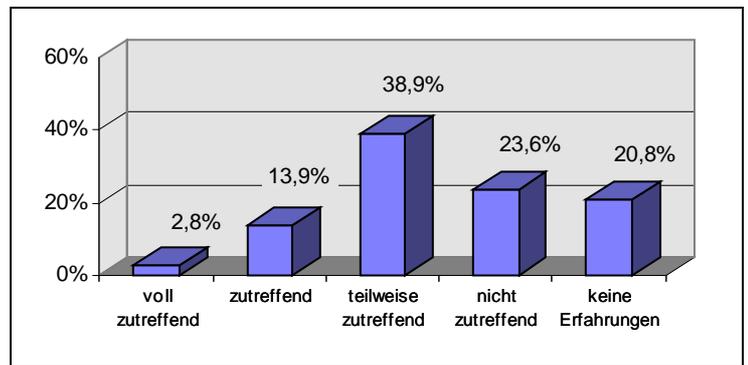


Bild 2.12: Die Prüfung des Betriebes durch den Sachverständigen ist eine sinnvolle Ergänzung der behördlichen Überwachungsaufgaben und kann diese ggf. ersetzen.

In diesem Zusammenhang ist interessanter Weise die Einschätzung weitaus positiver als im Hinblick auf die Fachkunde der Sachverständigen und Qualität der Zertifizierungen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Überwachungsbehörden durchaus offen dem neuen Instrument des Entsorgungsfachbetriebes gegenüber stehen, wie auch im Bild 2.13 deutlich wird:

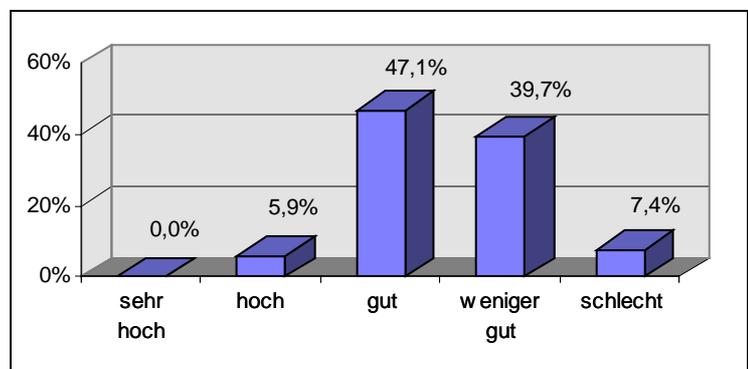


Bild 2.13: Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der EfbV im Hinblick auf die Sicherstellung eines hohen Qualitätsniveaus in der Entsorgungsbranche?

Für die Sachverständigen bedeutet dies auf mittelfristiger Sicht, den Nachweis zu erbringen, dass mit dem Entsorgungsfachbetrieb das Qualitätsniveau in der Abfallwirtschaft wirksam und dauerhaft gehoben werden kann. Nur dann besteht auch die Möglichkeit eigenverantwortliches Handeln zu stärken und gleichzeitig ordnungsrechtliche Vorgaben zu reduzieren.

2.2 Fragebogen Entsorgungsbetrieb

An der Umfrageaktion wurden über 176 bayerische Entsorgungsfachbetriebe, die über bayerische TÜO/EG zertifiziert wurden, beteiligt. Insgesamt haben 130 Betriebe die Fragebögen ausgefüllt wieder zurückgeschickt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 74 %, wobei der überwiegende Teil der Fragebögen (95%) vollständig ausgefüllt wurde. Der hohe Ausfüllungsgrad und verschiedene Anmerkungen lassen auch hier eine aussagekräftige Auswertung zu.

Mit den Fragebögen wurden im wesentlichen vier Aspekte der Zertifizierung näher beleuchtet:

- Beweggründe für die Zertifizierung
- Aufwand der Zertifizierung
- Auswirkungen der Zertifizierung auf den Betrieb
- Beurteilung der Sachverständigentätigkeit

Bei den beteiligten Betrieben wurden keine branchenspezifischen Schwerpunkte gesetzt. Es wurden vielmehr an alle bayerischen Unternehmen, die zum Stichtag 31.12.1999 von bayerischen TÜO bzw. EG zertifiziert waren, Fragebögen verschickt. Durch diese Einschränkungen konnte zum einen der Aufwand der Umfrage reduziert werden, ohne dabei einen repräsentativen Querschnitt der Entsorgungswirtschaft zu verlieren. Zum anderen konnten dadurch auch Querauswertungen bezüglich der Zertifizierungsqualität bayerischer Überwachungsorganisationen durchgeführt werden. Ein Musterfragebogen befindet sich im Anhang.

Beweggründe für die Zertifizierung

Die Motive für eine Zertifizierung zum Entsorgungsfachbetrieb, so das eindeutige Ergebnis der Umfrage, liegen vorrangig in den Erfordernissen des Marktes und im erhofften Imagegewinn begründet. Rund 66% der Befragten waren der Meinung, dass der Entsorgungsmarkt ein Zertifikat fordere (Bild 2.14):

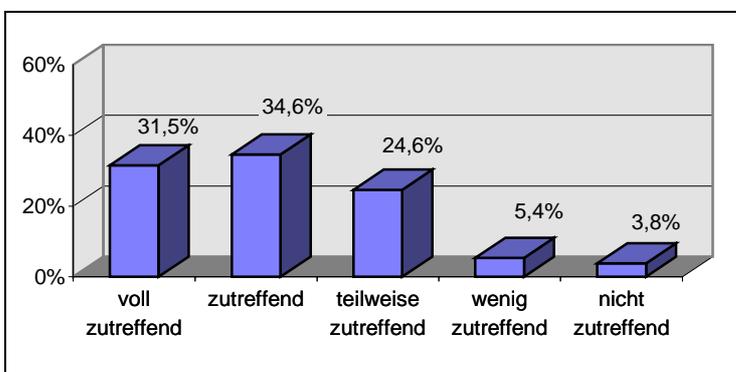


Bild 2.14: Der Markt erfordert ein Zertifikat

Die freiwillige Teilnahme am Zertifizierverfahren hat sich somit faktisch zu einem „Muss“ für alle in der Abfallwirtschaft tätigen Betriebe gewandelt, da viele Abfallerzeuger bei der Beauftragung von Entsorgungsdienstleistungen die Qualifizierung nach der EfbV fordern.

Auch der Umstand, dass Entsorgungsfachbetriebe hinsichtlich ihrer abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten Dritte, die nicht zertifiziert sind, nur in einem insgesamt unerheblichen Umfang bzw. nur im Ausnahmefall beauftragen dürfen, hat sicherlich wesentlichen Anteil an der großen Beteiligung am Zertifizierverfahren. Damit hat die Verbreitung der Fachbetriebseigenschaft eine zusätzliche Eigendynamik entwickelt, denn nicht zertifizierte Geschäftspartner von Entsorgungsfachbetrieben wurden häufig dazu bewegt, ebenfalls eine Zertifizierung anzustreben, um auch weiterhin Aufträge bzw. abfallwirtschaftliche Tätigkeiten problemlos weitergeben zu können.

Darüber hinaus zeigte die Befragung sehr deutlich, dass der mit dem Prädikat „Entsorgungsfachbetrieb“ verbundene oder erhoffte Imagegewinn ebenso ein wichtiger Grund für die Fachbetriebszertifizierung war (Bild 2.15):

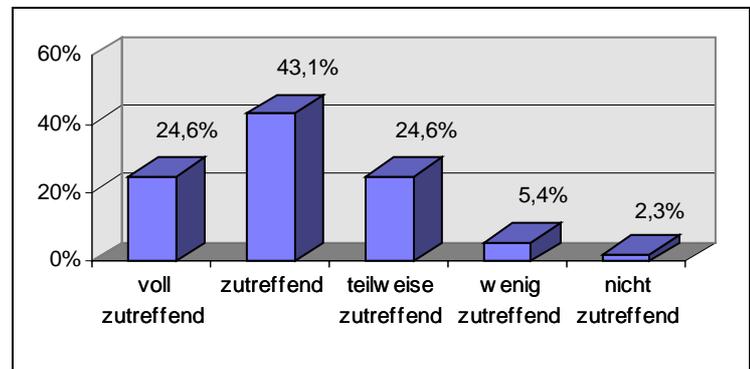


Bild 2.15: Die Zertifizierung wurde durchgeführt, um ein besseres Image zu erhalten

Die Entscheidung für eine Zertifizierung lag also in erster Linie an den allgemeinen Marktgeschehnissen begründet. Im Gegensatz dazu traten rein betriebsinterne Gründe, beispielsweise Arbeitsabläufe hinsichtlich der Sicherstellung eines möglichst hohes Qualitätsniveau zu optimieren, eher in den Hintergrund, wie Bild 2.16 zeigt:

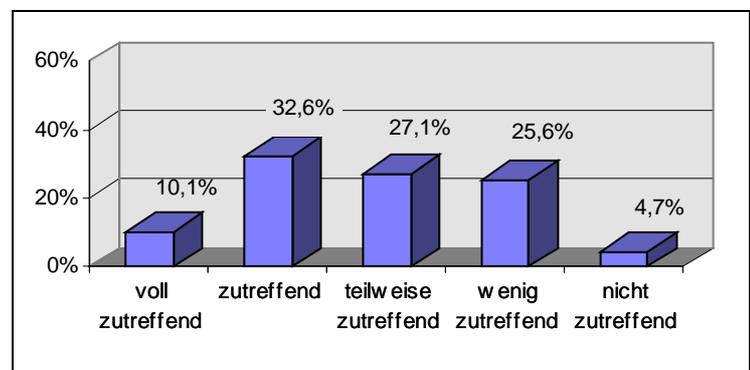


Bild 2.16: Die Zertifizierung wurde durchgeführt, um betriebsinterne Arbeitsabläufe zu optimieren

Aber auch Zertifizierungen der direkten Konkurrenten waren für die eigene Zertifizierung nicht vorrangig ausschlaggebend. Auf die entsprechende Frage wurde wie folgt geantwortet:

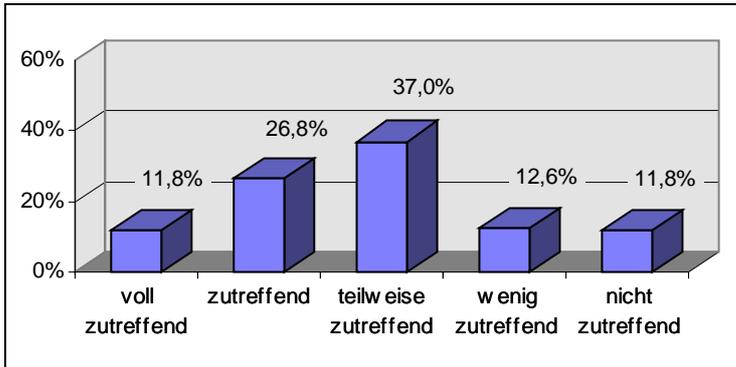


Bild 2.17: Fachbetriebszertifikat wurde angestrebt, weil die Konkurrenz ebenfalls zertifiziert ist.

Mit der Entscheidung zum Fachbetriebszertifikat ist darüber hinaus eine große Erwartungshaltung im Hinblick auf Deregulierungsmaßnahmen, gerade was die behördliche Überwachung anbelangt, verbunden (Bild 2.18):

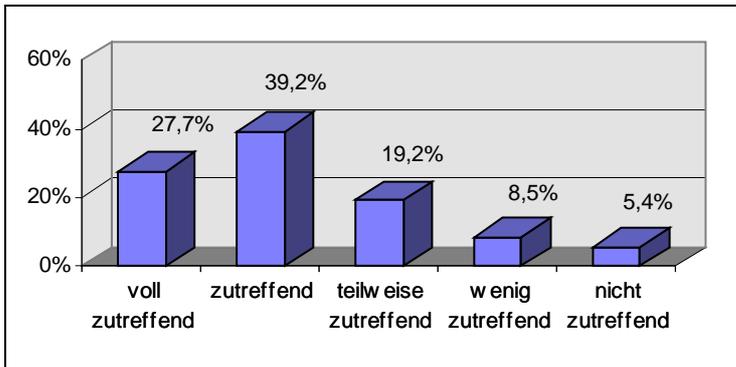


Bild 2.18: Mit der Zertifizierung erhoffen wir uns Erleichterungen in der behördlichen Überwachung

Die bereits gesetzlich verankerten verfahrensrechtlichen Privilegierungen für Entsorgungsfachbetriebe, wie der Wegfall der Transportgenehmigung oder die Möglichkeiten des privilegierten Nachweisverfahrens, werden seitens der Unternehmen allenfalls als ein erster Schritt in die richtige Richtung gewertet, der allerdings noch weiterentwickelt werden muss. Eine wirkliche Entlastung oder Vereinfachung ist damit aber aus Sicht der Betriebe noch nicht verbunden. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren (Bild 2.19):

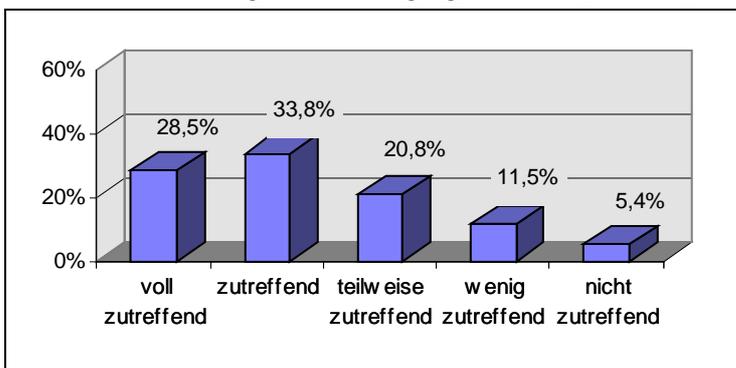


Bild 2.19: Mit der Zertifizierung erhoffen wir uns Erleichterungen bei künftigen behördlichen Genehmigungen

Insgesamt betrachtet ist demnach das Thema „Deregulierung“ aktueller denn je. Aufgrund der zum Teil recht langwierigen Verwaltungs- bzw. Genehmigungsverfahren wird eine Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben aus Unternehmersicht als positiver Faktor für den Wirtschaftsstandort als unbedingt notwendig erachtet.

Aufwand der Zertifizierung

Nach Darstellungen der Betriebe erfordert die Zertifizierung im allgemeinen einen hohen Zeit- und Arbeitsaufwand. In diesem Zusammenhang sind in erster Linie die vorbereitenden Maßnahmen im Vorfeld der Zertifizierung zu nennen (Bild 2.20):

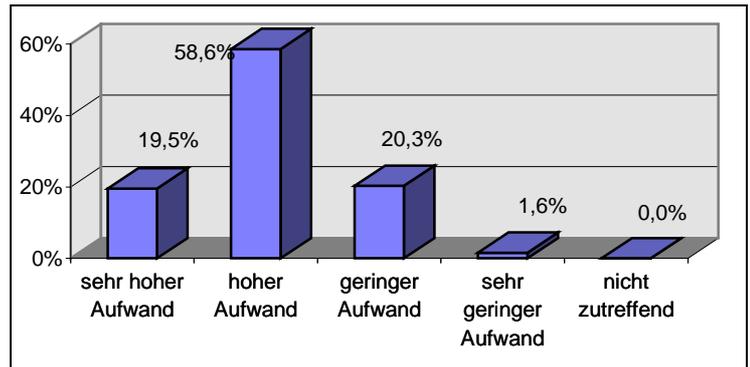


Bild 2.20: Aufwand für die Vorbereitung auf die Zertifizierung

Hierzu zählt insbesondere das Beschaffen von Informationen zu dieser Thematik. Außerdem führen TÜO in der Regel ein so genanntes „Vor-Audit“ durch, d.h. vor Abschluss eines Überwachungsvertrages schätzt der Sachverständige vor Ort die Erfolgsaussichten für eine Zertifizierung ab. Häufig sind auch schon in diesem Zusammenhang entsprechende Unterlagen, wie z.B. Versicherungsnachweise, Führungszeugnisse oder Auszüge aus dem Gewerbezentralregister, vorzulegen. Für rund 78 % der Betriebe war daher bereits die Vorbereitung auf die Zertifizierung mit einem hohen bzw. sehr hohen Aufwand verbunden.

Überdies verursachte die notwendige Erstellung von Dokumentationen zur Betriebsorganisation, wie Verfahrens- oder Arbeitsanweisungen, bei den meisten Unternehmen ebenfalls einen hohen Aufwand (Bild 2.21):

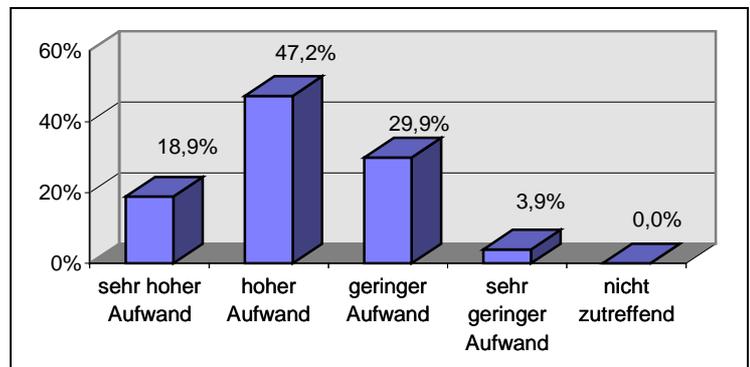


Bild 2.21: Aufwand für die Erstellung der Dokumentationen zur Betriebsorganisation

Interessanterweise ergab es in der Bewertung dieser Fragen bei den Betrieben, die vorher erfolgreich ein Umweltmanagementsystem nach der Öko-Audit-Verordnung einführten, keine signifikanten Unterschiede. Dieses überrascht um so mehr, da

eigentlich die von der EfbV an den Entsorgungsfachbetrieb gestellten Anforderungen sich mit den Anforderungen nach der Öko-Audit-Verordnung überlagern. Ein wesentlicher Bestandteil des Umweltmanagementsystems ist ja gerade die Dokumentation der Verantwortungs- und Weisungsbefugnisse sowie die Festlegung von Arbeits- und Verfahrensanweisungen, ähnlich wie auch im Abschnitt 2 der EfbV gefordert. Diese Dokumentationen, die für kleine und mittlere Unternehmen tatsächlich einen erheblichen Arbeitsaufwand bedeuten, sollten eigentlich im Rahmen der Umsetzung der Öko-Audit-Verordnung bereits erstellt worden sein. Dies lässt vermuten, dass entweder die Sachverständigen die Ergebnisse der Öko-Audit-Verordnung nicht im ausreichenden Maße berücksichtigen, oder aber die Einhaltung dieser Anforderungen wurde im Rahmen der Betriebsprüfung nach der Öko-Audit-Verordnung nur mangelhaft überprüft.

Weiterhin lässt sich feststellen, dass für die technische Nachrüstung der Anlagen bei rund 71 % der Befragten nur ein geringer bzw. sehr geringer Aufwand notwendig war (Bild 2.22):

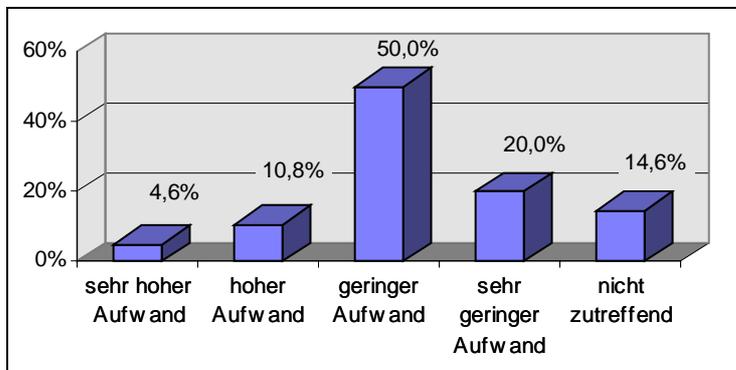


Bild 2.21: Aufwand für die technische Nachrüstung der Anlagen

Der überwiegende Teil der Anlagen entsprach demnach bereits vor der Zertifizierung dem Stand der Technik. Dieses auf den ersten Blick erfreuliche Resultat, könnte aber auch darin begründet liegen, dass während der Zertifizierung der Anlage der Stand der Technik kein Hauptkriterium der Prüfung durch den Sachverständigen darstellte.

Ferner wurde von der Mehrheit der befragten Unternehmer (rund 60%) die nach der EfbV erforderliche Durchführung interner Schulungen und Fortbildungen für das Betriebspersonal als Maßnahmen mit geringem bzw. sehr geringem Aufwand genannt (Bild 2.22):

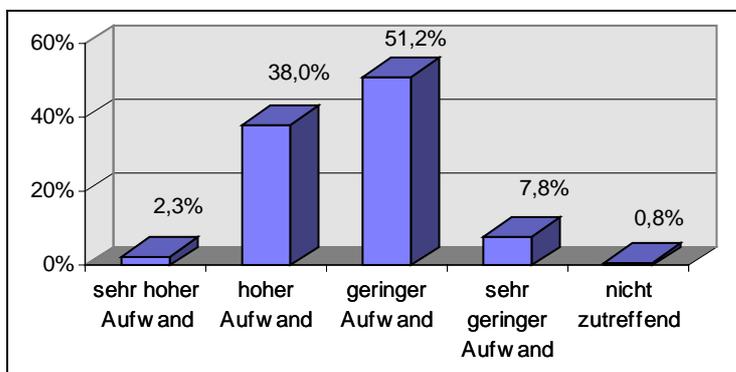


Bild 2.22: Aufwand für die Durchführung von internen Schulungen

Darüber hinaus waren auch Änderungen im Betriebsablauf für die meisten Betriebe nur in geringem Umfang notwendig, wie Bild 2.23 zeigt:

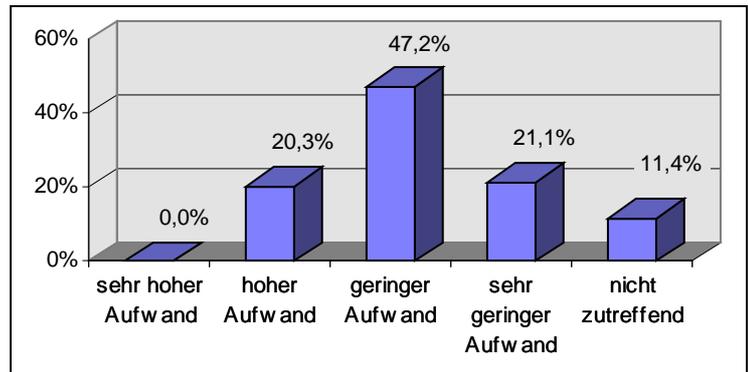


Bild 2.23: Aufwand für die Veränderung des Betriebsablaufes

Dagegen ist eine Tendenz im Hinblick auf die Aufwendungen für die Teilnahme an Fachbetriebslehrgängen nicht eindeutig erkennbar. So vertraten etwa die Hälfte der Befragten die Meinung, die Verpflichtung, regelmäßig an Lehrgängen teilzunehmen, stelle für den Betrieb einen hohen bzw. sehr hohen Aufwand dar. Jedoch war die andere Hälfte genau gegenteiliger Auffassung (Bild 2.24).

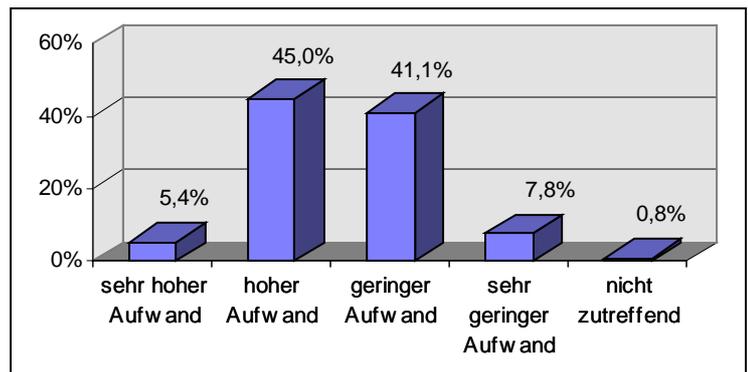


Bild 2.24: Aufwand für die Teilnahme an Fachbetriebslehrgängen

Überdies wird seitens der Betreiber immer wieder der Vorwurf gemacht, die angebotenen Lehrgänge seien zuwenig an der Praxis orientiert. Auch sei die Mehrzahl der Themen kaum für die eigenen betrieblichen Belange von Interesse, da die spezifische Ausrichtung auf bestimmte Tätigkeitsbereiche von den Betrieben fehle. Darin mögen im wesentlichen die Gründe für die mangelnde Akzeptanz unter den Teilnehmern der Lehrgänge liegen.

Auswirkungen der Zertifizierung auf den Betrieb

Wie die Umfrage zeigt, liegen die Beweggründe für eine Zertifizierung hauptsächlich in den Erfordernissen des allgemeinen Marktgeschehens begründet. Ohne ein Fachbetriebszertifikat, so die Einschätzung der meisten Unternehmen, sei die Wettbewerbsfähigkeit in der Abfallwirtschaft nicht mehr gegeben. In diesem Zusammenhang wurde deshalb der Frage nachgegangen, inwieweit tatsächlich diese Einschätzung zutrifft und welche weiteren konkreten Folgen sich daraus für den einzelnen Betrieb ergeben haben.

Im Hinblick auf die Frage, inwieweit mit der Zertifizierung die eigene Marktposition gestärkt werden konnte, ist keine eindeutige Aussage, jedoch ein positiver Trend, möglich (Bild 2.25):

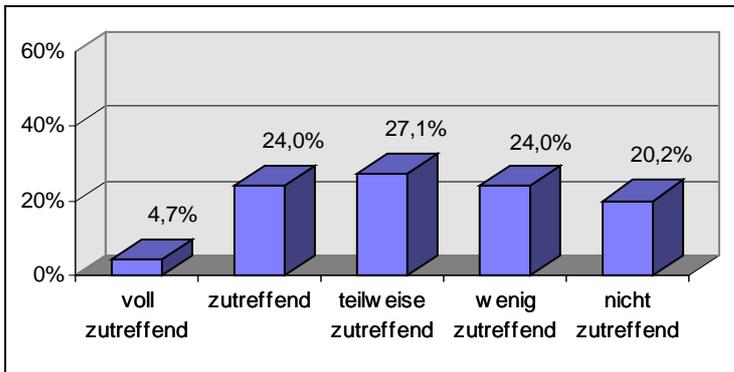


Bild 2.25: Mit der Zertifizierung hat sich unsere Marktposition gestärkt

Viele Unternehmen sind sich aber darin einig, dass ohne Fachbetriebszertifikat die Chancen für ein erfolgreiches Fortbestehen auf dem Entsorgungsmarkt als sehr gering einzuschätzen seien. Auch honoriere der Kunde bzw. Abfallerzeuger die Aufwendungen des Zertifikates nicht in ausreichendem Maße. Ein durch die Zertifizierung bedingter Preisaufschlag ist in vielen Fällen nicht umsetzbar, letztendlich sind nach wie vor die Kosten und nicht unbedingt die angebotene Qualität oder Haftungserleichterungen für den Abfallerzeuger/-besitzer bei der Beauftragung von Entsorgungsleistung ausschlaggebend.

Dieser Sachverhalt spiegelt sich im übrigen bei der Frage nach der Auftragsentwicklung sehr deutlich wider (Bild 2.26):

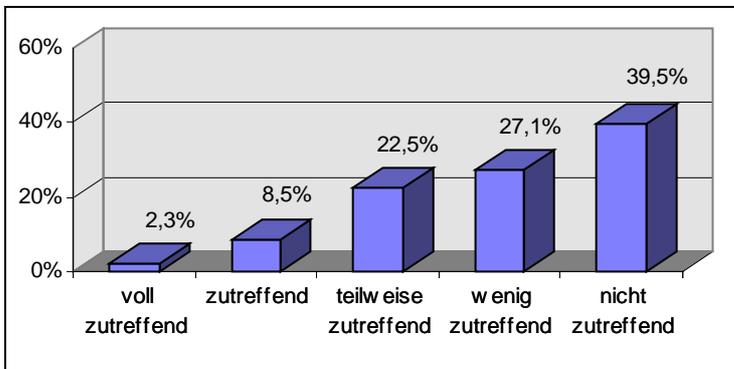


Bild 2.26: Mit der Zertifizierung hat sich die Auftragslage verbessert

Bei 66,4 % der Entsorgungsfachbetriebe hat sich die Auftragslage mit der Zertifizierung nicht oder nur wenig geändert. In diesem Zusammenhang wird oftmals seitens der Betriebe kritisch angemerkt, dass gerade bei öffentlichen Ausschreibungen das Prädikat „Entsorgungsfachbetrieb“ keine Voraussetzung bei der Vergabe darstellt. Ein wesentliches Vergabekriterium ist wie bei den privaten Auftraggebern nach wie vor der Preis und in diesem Zusammenhang sind vielfach Entsorgungsfachbetriebe aufgrund der laufenden Zertifizierungskosten gegenüber nicht zertifizierten Betrieben im Nachteil.

Allerdings war bei immerhin knapp 11 % der Betriebe eine Verbesserung der Auftragslage festzustellen.

Ferner waren rund 54 % der Befragten der Meinung, dass mit der Zertifizierung vorhandene Wissenslücken über die zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften geschlossen werden konnten (Bild 2.27).

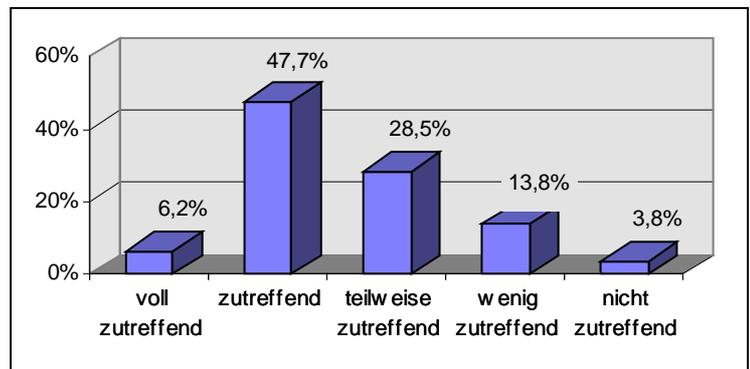


Bild 2.27: Mit der Zertifizierung haben wir einen besseren Überblick über die zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften erhalten

Dieses erfreuliche Ergebnis kann durchaus als ein Erfolg der Zertifizierung gewertet werden, wobei damit natürlich auch der nach wie vor bestehende Nachholbedarf in punkto gesetzlicher Vorschriften dokumentiert wird. Allerdings muss dieses Resultat unter Berücksichtigung der recht umfangreichen und teilweise komplizierten Rechtsmaterie, mit der die Betriebe konfrontiert werden, nicht sonderlich überraschen. Hier sind nicht zuletzt die einzelnen Interessensvertreter und Verbände in der Abfallwirtschaft gefordert, mehr auf die rechtlichen Vorschriften bei ihren Mitgliedsbetrieben hinzuweisen. Es hat sich gezeigt, dass gerade im Zusammenhang mit der Nachweisverordnung erhebliche Defizite vorliegen, insbesondere bei der Führung von Begleitscheinen bzw. Entsorgungsnachweisen.

Im übrigen können letztlich nur die Entsorgungsbetriebe qualifizierte Dienstleistungen anbieten, die ihre Kunden auch im Hinblick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen umfassend und vor allen Dingen korrekt beraten können. Immerhin waren knapp 40 % der Befragten der Meinung, dass aufgrund der Zertifizierung in diesem Punkt eine Verbesserung eingetreten sei (Bild 2.28):

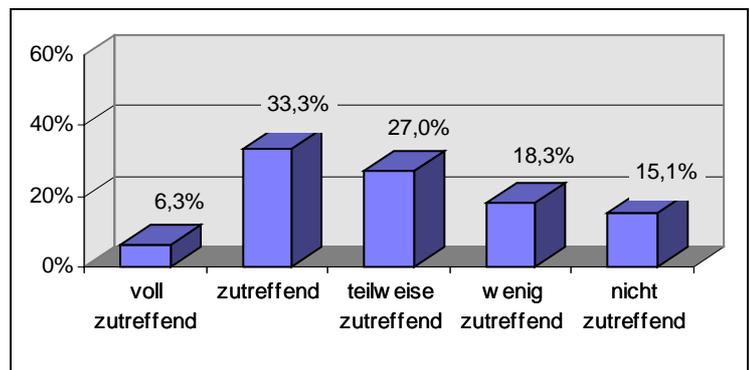


Bild 2.28: Aufgrund der Zertifizierung können wir unsere Kunden hinsichtlich gesetzlicher Rahmenbedingungen besser beraten.

Und für weitere 27 % der zertifizierten Betriebe trifft dies zumindest teilweise zu.

Darüber hinaus soll noch auf einen weiteren positiven Aspekt der Zertifizierung hingewiesen werden:

Bei etwa einem Drittel der Befragten (31,8 %) brachte die Überprüfung durch den Sachverständigen eine bessere Strukturierung der betrieblichen Organisation und Abläufe (Bild 2.29):

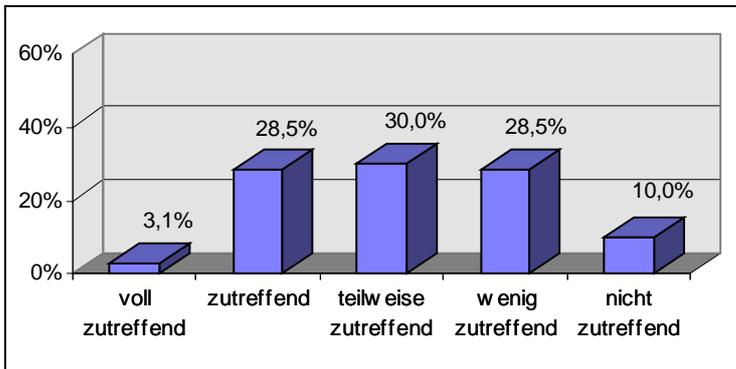


Bild 2.29: Aufgrund der Zertifizierung wurden die internen Betriebsabläufe optimiert

Dies zeigt, dass die Sachverständigen über die eigentliche Zertifizierung hinaus auch zu einem gewissen Teil als eine Art „Unternehmensberater“ angesehen werden können, indem sie Optimierungspotenziale, beispielsweise im innerbetrieblichen Ablauf, aufzeigen und Möglichkeiten zur Umsetzung anbieten. Als unabhängiger Prüfer und aufgrund der Zertifizierungserfahrung aus anderen Betrieben der Branche lassen sich oftmals leichter Verbesserungsmöglichkeiten erkennen, als dies mitunter vom betriebsangehörigen Personal der Fall sein könnte.

Auf die abschließende Frage hin, wie die Auswirkungen der Zertifizierung insgesamt bewertet werden, äußerten sich die meisten Betriebe positiv. Im einzelnen ergab die Umfrage folgendes Ergebnis (Bild 2.30):

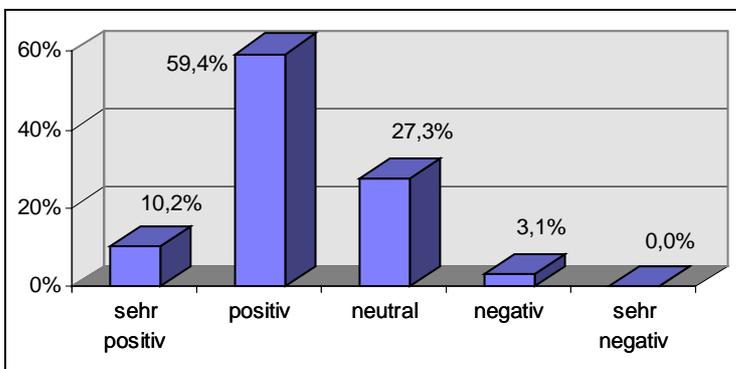


Bild 2.30: Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Zertifizierung Ihres Betriebes insgesamt?

Die Zertifizierung wird im allgemeinen unter den Betrieben als notwendige Maßnahme akzeptiert, wobei aber die aus Sicht der Unternehmer offensichtlich unterschiedlichen Kontrolltiefen der Sachverständigen immer wieder bemängelt wurden. Im Hinblick auf einheitliche Zertifizierungsmaßstäbe sollte daher nach Auffassung der Befragten die Sachverständigentätigkeit selbst einer stärkeren behördlichen Kontrolle unterzogen werden.

Überdies wurde in diesem Zusammenhang immer wieder eine weitestgehende Vereinheitlichung der Prüfbedingungen und Prüfabläufe unter den verschiedenen Überwachungsorganisationen gefordert. Dadurch erhofft man sich vor allen Dingen gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den Entsorgungsfachbetrieben.

Beurteilung der Sachverständigentätigkeit

Die Tätigkeit der Sachverständigen wird von der überwiegenden Mehrheit der Befragten (92,8 %) als gut bzw. sehr gut beurteilt (Bild 2.31):

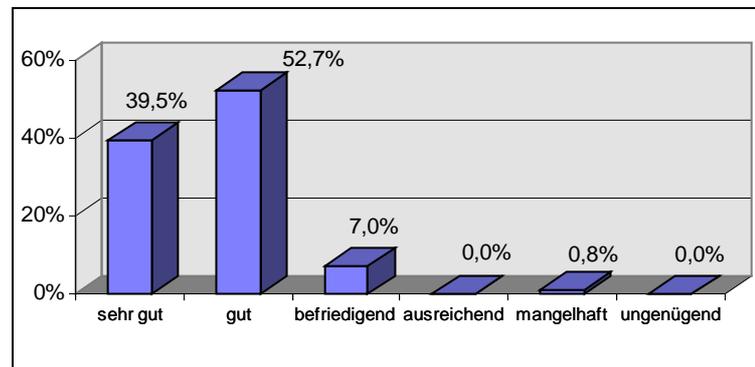


Bild 2.31: Wie beurteilen Sie insgesamt die Tätigkeit des Sachverständigen?

Die Sachverständigen waren nach Auffassung der Unternehmen im allgemeinen gut vorbereitet und verfügten über ausreichende Branchenkenntnisse. Außerdem war der zeitliche Aufwand der Prüfung vor Ort aus Sicht der meisten Betriebe angemessen. Allerdings wurden offensichtlich nicht immer sämtliche zertifizierten Standorte von den Sachverständigen vor Ort überprüft.

2.3 Erfahrungsberichte TÜO/EG

Sämtliche in Bayern ansässigen technischen Überwachungsorganisationen und Entsorgungsgemeinschaften wurden vom LfU gebeten, über die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument „Entsorgungsfachbetrieb“ zu berichten. Die Kernaussagen stimmen dabei mit den Ergebnissen der Umfrageaktion gut überein. Im weiteren sind die wichtigsten Erkenntnisse aus Sicht der Sachverständigenorganisationen zusammengefasst:

Im Hinblick auf eine möglichst enge Kundenbindung, ist es gerade für die größeren Überwachungsorganisationen wie der LGA Bayern oder TÜV Umweltgutachter GmbH notwendig, die Fachbetriebszertifizierung nach der EfbV als weitere Dienstleistung neben den Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen anbieten zu können. Häufig haben der TÜV oder die LGA bereits ein Managementsystem nach der DIN EN ISO 9000ff oder 14001 in den Betrieben eingeführt, die nun auch eine Zertifizierung zum Entsorgungsfachbetrieb anstreben möchten.

Im Wesentlichen stimmen die Ergebnisse aus der Umfrageaktion mit den Erfahrungen der Überwachungsorganisationen überein. So wird auch aus Sachverständigensicht der Marktdruck als Hauptargument für die Zertifizierung genannt. Die damit verbundenen verfahrensrechtlichen Erleichterungen (privilegiertes Verfahren, Wegfall der Transportgenehmigung) treten hingegen als Beweggründe für eine Zertifizierung eher in den Hintergrund, zumal mit den untergesetzlichen Regelwerken zum Abfallgesetz bereits ein gewisses Deregulierungspotenzial auch für nicht zertifizierte Betriebe geschaffen wurde. An dieser Stelle sei beispielsweise auf die TgV [10] hingewiesen: Im Unterschied zur alten Rechtslage nach § 12 des Abfallgesetzes, nach der Abfälle gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen nur mit einer Genehmigung eingesammelt oder befördert werden durften, ist die Transportgenehmigungs-

pflicht nach § 49 KrW-/AbfG nunmehr auf das gewerbsmäßige Einsammeln oder Befördern beschränkt.

Des Weiteren sind der finanzielle wie auch zeitliche Aufwand für die jährlich wiederkehrenden Prüfungen und Überwachungen für Betriebe und Sachverständigenorganisationen gleichermaßen ein häufig genannter Kritikpunkt der Fachbetriebszertifizierung. Gerade in der traditionell mittelständisch geprägten bayerischen Entsorgungsbranche stellen die anfallenden Kosten und der personelle Aufwand durchaus eine deutliche Belastung dar, zumal die Kosten hierfür in der Regel nicht unmittelbar an die Auftraggeber von Entsorgungsdienstleistungen weitergegeben werden können.

Der durchschnittliche Zeitbedarf für eine Zertifizierung wird von den Sachverständigenorganisationen mit etwa 1,5 Manntage veranschlagt. Je nach Betriebsgröße und Branche können aber auch im Einzelfall bis zu 4,5 Manntage erforderlich werden. Die vom Sachverständigen durchgeführten Prüfungen sind hinsichtlich des Umfangs wie auch der Tiefe in erster Linie durch diesen engen Zeitrahmen begrenzt. Der verstärkte Wettbewerb auch unter den Sachverständigenorganisationen birgt darüber hinaus die Gefahr von "Billigzertifikaten" bzw. oberflächlichen Überwachungen der Betriebe. Dieser drohenden Entwicklung qualitativ schlechter Zertifizierungen kann aus Sicht der TÜO/EG nur mit einer möglichst bundeseinheitlichen Ausgestaltung der Zertifizierungsgrundlagen wirksam entgegengetreten werden. Daher liegt es durchaus im Eigeninteresse aller TÜO und EG, dass die Einhaltung vorgegebener Qualitätsstandards verstärkt kontrolliert wird (Stichwort „Kontrolle der Kontrolleure“).

Bezüglich der angebotenen Fachkundeführer wird insbesondere bei den Grundkursen nach § 9 Abs.2 EfbV auf den geringen Praxisbezug und die fehlende spezifische Ausrichtung auf bestimmte Themenbereiche hingewiesen. Die unmittelbare Folge daraus ist die mangelnde Akzeptanz unter den Teilnehmern, da vielfach der Grundkurs eher als lästige Pflichtaufgabe angesehen wird. Allerdings werden offensichtlich die Fortbildungskurse gemäß § 11 EfbV eher angenommen. Dies mag in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass zum einen die Fortbildungskurse hinsichtlich der Themen von den Lehrgangsanbietern flexibler gestaltet werden können. Zum anderen ist der vorgeschriebene Zeitbedarf gegenüber dem Grundlehrgang erheblich reduziert.

Ferner wird zum Teil die Zusammenarbeit mit Überwachungsbehörden kritisiert. Nach Auffassung einiger Überwachungsorganisationen teilen manche Behörden im Rahmen des Benehmensverfahrens teilweise Sachverhalte mit, die bei der Prüfung vor Ort nicht bestätigt werden konnten. Außerdem konnte festgestellt werden, dass im Einzelfall Überwachungsbehörden versuchten, Auflagen über die Zertifizierung in den Betrieben durchzusetzen. Grundsätzlich sind jedoch alle Überwachungsorganisationen an einer guten und verstärkten Zusammenarbeit mit den Behörden vor Ort interessiert.

Überdies ergeben sich bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der EfbV im Rahmen der Zertifizierung Auslegungsschwierigkeiten, insbesondere bei der Abgrenzung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten, Regelungen zur Drittbeauftragung oder in versicherungsrelevanten Fragen (ausreichender Versicherungsschutz). Da ist es natürlich nicht weiter verwunderlich, wenn auch die Überwachungsorganisationen ein starkes Interesse an einer Vereinfachung der rechtlichen Vorschriften sowie an klaren Definitionen von unbestimmten Rechtsbegriffen zeigen.

Die Sachverständigen stellten darüber hinaus zum Teil erhebliche Defizite bei der Führung der Betriebstagebücher fest. So waren beispielsweise oftmals die Ergebnisse von anlagen- und stoffbezogenen Kontrolluntersuchungen einschließlich der Funktionskontrollen (Eigen- und Fremdkontrollen) sehr lückenhaft und nur oberflächlich in den Betriebstagebüchern dokumentiert. Des Weiteren waren häufig Begleitscheine unvollständig oder falsch ausgefüllt. Aber auch was die Beachtung und Umsetzung von genehmigungsrechtlichen Auflagen anbelangte, mussten zahlreiche Verstöße festgestellt werden (z.B. fehlende Nutzungsänderungsanzeige oder Genehmigungen, die nicht den aktuellen Stand widerspiegelten).

Nach Einschätzung der bayerischen TÜO und EG konnte aber im Laufe der Zeit insgesamt eine Steigerung des Qualitätsniveaus innerhalb der Entsorgungsbetriebe verzeichnet werden.

3. Zusammenfassung und Bewertung

Nach einer durchaus euphorischen Anfangsphase hat sich nach mittlerweile gut vier Jahren Ernüchterung unter allen Beteiligten breit gemacht. Für die Entsorgungsfachbetriebe sind nach deren Meinung die mit der Fachbetriebszertifizierung verbundenen Deregulierungs- und Substitutionsmöglichkeiten hinter den erhofften Erwartungen zurück geblieben. Zumindest stellen die verfahrensrechtlichen Privilegierungen alleine keine echten Anreize für eine (weitere) Teilnahme an der EfbV-Zertifizierung dar. Ein spürbarer Rückgang ordnungsrechtlicher Regelungen ist aus Sicht der Unternehmen bislang nicht erfolgt. Dabei darf jedoch unter „Deregulierung“ nicht der bloße Rückzug ordnungsrechtlicher Kontrollen verstanden werden. Es geht vielmehr darum, Umweltstandards klar und eindeutig zu definieren und die Entsorgungsbetriebe daran in einem System der Selbstkontrolle aktiv zu beteiligen.

Weiterhin wurden mit dem Instrument „Entsorgungsfachbetrieb“ (bisher) die Behörden nicht wesentlich von Vollzugsaufgaben in der Überwachung entlastet. Das Gegenteil war eher der Fall: Oftmals mussten Zertifikate, die nicht den jeweiligen Genehmigungsstand widerspiegelten, mit großem Arbeitsaufwand wieder richtig gestellt werden.

All diese Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten in der Umsetzung der Fachbetriebszertifizierung dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine nachhaltige und anspruchsvolle Umweltpolitik alleine mit den Regularien des Ordnungsrechts auch an Grenzen stößt. Am Entsorgungsfachbetrieb bzw. an einem System der Selbstverantwortung und Eigenkontrolle wird daher auch zukünftig kein Weg vorbeiführen.

Die Umsetzung und Etablierung dieses Systems in der Praxis wird deshalb entscheidend von der Qualität und Glaubwürdigkeit des Prädikates „Entsorgungsfachbetrieb“ abhängen. Nur dadurch sind auch merkliche Verbesserungen des Qualitätsniveaus in der Entsorgungsbranche realisierbar, die dann tatsächlich echte Deregulierungsmöglichkeiten und Vereinfachungen für die Betriebe eröffnen. Hierzu wäre allerdings nach fachlicher Auffassung des LfU wegen der nach wie vor bestehenden Akzeptanzprobleme eine Überarbeitung und Konkretisierung einzelner Anforderungen der EfbV erforderlich.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Erkenntnisse und vor allen Dingen Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Vollzug der EfbV gewonnen werden konnten. Im Mittelpunkt der Betrachtungen

stehen hierbei Lösungsansätze zur Optimierung im Zusammenhang mit dem Anerkennungs- und Zustimmungsverfahren, den Anforderungen an die Entsorgungsfachbetriebe gemäß EfbV sowie der Sachverständigentätigkeit.

3.1 Anerkennungs- und Zustimmungsverfahren

In der EfbV bzw. der Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie sind in erster Linie die Anforderungen an einen Entsorgungsfachbetrieb bzw. an eine Entsorgungsgemeinschaft detailliert vorgegeben. Im Gegensatz hierzu ist jedoch der erforderliche verwaltungstechnische Verfahrensablauf im Hinblick auf die Zustimmung von Überwachungsverträgen und die Anerkennung von Entsorgungsgemeinschaften nur sehr allgemein und knapp beschrieben (§ 15 EfbV bzw. § 11 EgRI). Danach wäre zum Beispiel das so genannte Benehmensverfahren - also die Beteiligung der zuständigen Überwachungsbehörde am Verfahren - nicht obligatorisch, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen durchzuführen. Nur im Fall einer Zertifizierung eines außerbayerischen Entsorgungsbetriebes wäre die Zustimmung nach § 15 EfbV im Benehmen mit der zuständigen Überwachungsbehörde zu erteilen. Umgekehrt ist eine Beteiligung von bayerischen Überwachungsbehörden am Zustimmungs- oder Anerkennungsverfahren bei einer beabsichtigten Zertifizierung bayerischer Unternehmen im Zuständigkeitsbereich des LfU grundsätzlich nicht vorgesehen. Die Einbeziehung der Behörde vor Ort (Benehmensbehörde) am Zustimmungsverfahren stellt jedoch ein wichtiges Element der Qualitätssicherung bei der Fachbetriebszertifizierung dar. Aus diesem Grunde wird im Regelfall die zuständige Überwachungsbehörde vor Erteilung der Zustimmung gehört, und dies unabhängig davon, ob nun ein bayerischer oder außerbayerischer Betrieb zertifiziert werden soll. Im übrigen wurde mit der LAGA-Vollzugshilfe diese Regelungslücke in der Verordnung geschlossen, d.h. bundeseinheitlich wird bei einer beabsichtigten Zertifizierung das Benehmen mit der Überwachungsbehörde eingeholt.

Häufig wird in diesem Zusammenhang seitens der Behörden die Forderung vorgebracht, die Benehmensregelung in Anlehnung an die EG-Öko-Audit-Verordnung mit einer nachträglichen Zustimmung zur Zertifizierung durch die jeweils zuständige Überwachungsbehörde zu ersetzen. Aus fachlicher Sicht des LfU ist darauf hinzuweisen, dass beide Verordnungen in diesem Punkt signifikante systematische Unterschiede im Zertifizierungsablauf aufweisen: In der EG-Öko-Audit-Verordnung ist die erfolgreiche Prüfung der Rechtskonformität, also insbesondere die Einhaltung von Genehmigungen, keine ausdrückliche Voraussetzung für die so genannte Validierung. Diese Prüfung wird im Wesentlichen von der Behörde durchgeführt, die bei der Standorteintragung nach der EG-Öko-Audit-Verordnung auf etwaige Mängel und Verstöße hinweisen kann. Die Eintragung in das Register kann daher nur im Einvernehmen mit der Behörde erfolgen. Die Einhaltung der für den Entsorgungsfachbetrieb geltenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften ist aber im Gegensatz dazu eine zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Zertifizierung (§ 7 EfbV). Davon muss sich der beauftragte Sachverständige im Rahmen der Betriebsprüfung überzeugen. Um aber die Position der Überwachungsbehörde im Zertifizierungssystem grundsätzlich zu stärken, entschloss sich das LfU

frühzeitig, wesentliche Elemente aus der EG-Öko-Audit-Verordnung zu übernehmen. Da die Zertifizierungen möglichst im Konsens bzw. im Einvernehmen mit den Behörden erfolgen sollen, hat sich aus Sicht des LfU eine Art Klärungsverfahren, welches der eigentlichen Zustimmung bzw. Anerkennung vorgeschaltet ist, bewährt. Im verwaltungsrechtlichen Sinne handelt es sich hierbei jedoch nicht um das „Einvernehmen“. Die Entscheidung, inwiefern im Einzelfall die Zustimmung bzw. Anerkennung erteilt werden kann, bleibt aber nach wie vor beim LfU.

Eine weitere Kontrollinstanz neben dem LfU würde in erster Linie das Zustimmungs- bzw. Anerkennungsverfahren verkomplizieren und nicht zu einer wirklichen Qualitätssteigerung beitragen. So müsste der verwaltungsrechtliche Ablauf genau festgelegt werden, wenn beispielsweise der Sachverständige die Prüfung des Unternehmens positiv abschließt, die Überwachungsbehörde aber Bedenken äußert. Letztendlich müsste dann das LfU als Zustimmungs- bzw. Anerkennungsbehörde und nicht der Sachverständige die Entscheidung darüber treffen, inwieweit der Betrieb die Anforderungen der EfbV erfüllt. Im übrigen würde diese Vorgehensweise den vom Verordnungsgeber verfolgten Gedanken der Selbstverantwortung der Entsorgungswirtschaft widersprechen.

Sofern die Überwachungsbehörde im Rahmen der Benehmenseinholung Bedenken hinsichtlich der geplanten Zertifizierung äußert, wird grundsätzlich vor der Zustimmung zum Überwachungsvertrag die jeweilige TÜO zur Stellungnahme aufgefordert. Dadurch wird zum einen der Sachverständige auf Problembereiche bereits im Vorfeld der Zertifizierung hingewiesen. Zum anderen besteht für die TÜO die Gelegenheit, den Antrag auf Zustimmung formlos wieder zurückzuziehen. Da der Überwachungsvertrag nur nach Erteilung der Zustimmung durch das LfU rechtswirksam wird, bestehen für die TÜO auch noch keinerlei rechtliche Verpflichtungen dem Entsorgungsbetrieb gegenüber. Die TÜO kann somit nochmals in Kenntnis der neuen Sachverhalte prüfen, inwieweit am Zertifizierungsverfahren weiterhin festgehalten werden soll. Ansonsten hat die Überwachungsbehörde grundsätzlich immer die Möglichkeit, also auch nach der Zustimmung zum Überwachungsvertrag, dem LfU Mängel und Verstöße mitzuteilen. Aufgabe des LfU ist es dann, die jeweilige Überwachungsorganisation über die neuen Sachverhalte zu informieren. Der Sachverständige muss die Hinweise der Behörde bei der Prüfung des Betriebes berücksichtigen, bzw. dem Betreiber ist eine Frist zur Behebung der Mängel zu setzen, wenn bereits vorher ein Zertifikat erteilt wurde. Sollten aber die Anforderungen der EfbV auch nach Ablauf dieser Frist (maximal drei Monate) nicht erfüllt werden, dann muss die TÜO bzw. EG dem Entsorgungsfachbetrieb das Zertifikat entziehen (§ 14 Abs. 4 EfbV).

Im übrigen gestaltet sich der verwaltungstechnische Ablauf im Rahmen der Anerkennung von Entsorgungsgemeinschaften ähnlich, wobei zunächst gemäß EgRI das Benehmen nur im Anerkennungsverfahren durchzuführen wäre. Allerdings werden die Entsorgungsgemeinschaften per Auflagen im Anerkennungsbescheid verpflichtet, auch bei weiteren Neumitgliedern das Benehmen mit der zuständigen Überwachungsbehörde herzustellen.

An dieser Stelle soll auf einen weiteren Aspekt aufmerksam gemacht werden: Einige Entsorgungsgemeinschaften haben sich mit ihren Mitgliedsbetrieben bewusst auf bestimmte Tätigkeits-

felder in der Abfallwirtschaft spezialisiert. So gibt es Entsorgungsgemeinschaften, die beispielsweise ausschließlich in der Altlastensanierung, in der Verwertung von Altfahrzeugen oder in der Entsorgung von Altholz tätig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich durchaus die Frage, inwiefern Entsorgungsgemeinschaften den hohen Qualitätsanspruch der EgRI tatsächlich gerecht werden können, die ohne erkennbaren Schwerpunkt sämtliche Betriebe aufnehmen, die in irgend einer Weise abfallwirtschaftlich tätig sind. Nach Auffassung des LfU sollten daher die Entsorgungsgemeinschaften gezielt Branchenschwerpunkte setzen. Im Grunde genommen lässt sich nur dadurch überhaupt die Gründung von Entsorgungsgemeinschaften als Alternative zur Zertifizierung über eine TÜO rechtfertigen. Große Entsorgungsgemeinschaften, die mit ihren Mitgliedsbetrieben nahezu das gesamte Spektrum der Abfallwirtschaft repräsentieren, lassen keinen grundsätzlichen Unterschied zu einer TÜO erkennen, die Überwachungsverträge mit verschiedenen Betrieben aus der Abfallbranche abgeschlossen haben. Angesichts der bereits bestehenden Entsorgungsgemeinschaften erscheinen allerdings die Erfolgsaussichten entsprechende Anforderungen nachträglich durchzusetzen mehr als fraglich.

3.2 Anforderungen an die Entsorgungsfachbetriebe gemäß EfbV

Der Entsorgungsfachbetrieb kann aufgrund des § 2 Abs. 2 EfbV seine Fachbetriebstätigkeit auf bestimmte Abfallarten, Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren sowie Standorte beschränken. Diese Regelung führte bisweilen dazu, dass Unternehmensbereiche, die nicht den Kriterien eines Entsorgungsfachbetriebes genügen, komplett aus einer möglichen Zertifizierung herausgenommen wurden (z.B. ein Fuhrparkstandort mit einer nicht ausreichend befestigten Betriebstankstelle). Überdies besteht mit dieser Regelung die Möglichkeit gezielt nur an einem Standort das Zertifizierungsverfahren durchzuführen, so dass damit zum einen natürlich der Aufwand erheblich minimiert wird. Zum anderen kann das Gesamtunternehmen - also auch die nicht zertifizierten Betriebsteile - mit dem Prädikat „Entsorgungsfachbetrieb“ nach außen hin, z.B. in Geschäftsbriefen, werben. Hierbei findet auch die Tatsache, dass im Überwachungszertifikat im Gegensatz zum Überwachungszeichen die zertifizierten Standorte mit den jeweiligen Tätigkeiten genannt sind, kaum Beachtung. Oftmals ist alleine das Merkmal Entsorgungsfachbetrieb zu sein bei den Abfallerzeugern ausreichend. Eine Selbsteinschränkung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten sollte wenn überhaupt nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein. Denkbar wäre beispielsweise die Unternehmensbereiche vorerst nicht zu berücksichtigen, die noch im Aufbau begriffen sind oder wo die notwendigen Genehmigungen noch ausstehen. Nur in diesen Fällen macht eine Beschränkung wirklich Sinn, denn eigentlich müsste es im Eigeninteresse des Betriebes liegen, alle angebotenen Entsorgungsdienstleistungen im Zertifikat darzustellen. Aus Sicht des LfU wäre deshalb eine entsprechende Klarstellung des § 2 Abs. 2 EfbV dringend erforderlich.

Darüber hinaus bestehen seitens der Sachverständigen nach wie vor große Unsicherheiten bei der Verwendung und Abgrenzung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit den Begriffen „Lagern“, „Behandeln“ und

„Verwerten“. Dabei handelt es sich aber um ein bereits bekanntes Grundsatzproblem in der Abfallwirtschaft, das nicht erst mit der EfbV entstanden ist - siehe auch die erfolglosen Bemühungen der LAGA Arbeitsgruppe zur Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung. Insofern kann nicht vom Sachverständigen die Lösung dieser offenen Fragen erwartet werden. Die Schwierigkeiten entstehen vorwiegend im Zusammenhang mit der Zertifizierung der Tätigkeit „Behandlung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen“. Der Entsorgungsfachbetrieb erhält dadurch automatisch den Status einer Behandlungsanlage, d.h. Entsorgungsnachweise können in dieser Anlage enden. Dieses Problemfeld wird insbesondere bei der Zertifizierung von Abfallzwischenlagern sichtbar. Letztendlich lässt sich das breite und vielfältige Spektrum abfallwirtschaftlicher Tätigkeitsfelder nur sehr ungenau mit den sechs Begriffen der EfbV (einsammeln, befördern, lagern, behandeln, verwerten und beseitigen) beschreiben. In den Überwachungszertifikaten sollte deshalb der Schwerpunkt nicht nur auf die Nennung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten gesetzt werden, sondern vielmehr die Anlage selbst beschrieben werden (z.B.: zertifizierte(s)(r) Altölzwischenlager, Vergärungsanlage, Bauschutttaufbereiter, Altfahrzeugverwerter, Sortieranlage für DSD-Abfälle u.d.m.).

Ein weiterer Aspekt der Fachbetriebszertifizierung, der in der Praxis häufig Probleme bereitet, ist die Prüfung des ausreichenden Versicherungsschutzes gemäß § 6 EfbV. Hier hat auch die LAGA-AG „Entsorgungsfachbetriebe“ einen dringenden Handlungsbedarf gesehen und mit der Versicherungswirtschaft Kontakt aufgenommen. Ziel dieser Gespräche war, den Sachverständigen eine Unterstützung an die Hand zu geben, die es ermöglicht, auf einfache Weise eine Einschätzung des Versicherungsschutzes des Betriebes vorzunehmen. Diese Anweisung soll den Sachverständigen zur Anwendung empfohlen werden, so dass eine weitere Konkretisierung der Verordnung nicht erforderlich ist.

Im übrigen wird die in der Tendenz optimistische Einschätzung der Kreisverwaltungsbehörden im Hinblick auf die Wirksamkeit EfbV (siehe Bild 2.13) vom LfU nicht ganz geteilt. Die gegenwärtige Verfahrensweise der Fachbetriebszertifizierung erscheint aus fachlicher Sicht des LfU wenig geeignet, eine nachhaltige Erhöhung des Qualitätsniveaus in der Abfallwirtschaft zu bewirken. Daher sollte durchaus in Erwägung gezogen werden, inwieweit mit einer strukturellen Überarbeitung der EfbV, dem Gedanken der Qualitätssteigerung besser Rechnung getragen werden kann. Die Verordnung in seiner jetzigen Form ist sehr statisch, d.h. ein Betrieb muss ausnahmslos sämtliche Anforderungen der EfbV erfüllen, um überhaupt das Fachbetriebszertifikat zu erlangen, wobei dies jährlich aufs neue zu prüfen ist. Auch wird dadurch dem Sachverständigen nur ein enger Ermessensspielraum in seiner Entscheidung eingeräumt. Elemente einer sich stetig verbessernden Organisation bzw. eines Umweltmanagement, wie sie beispielsweise in der EG-Öko-Audit-Verordnung zu finden sind, fehlen in der Fachbetriebszertifizierung völlig. Eine Neuausrichtung der EfbV in Anlehnung an die EG-Öko-Audit-Verordnung hätte natürlich auch unmittelbare Auswirkungen auf die Sachverständigentätigkeit selbst: Neben einer Art Grund- oder Basisprüfung des Betriebes, bei der wie bisher auch die wesentlichen personellen, organisatorischen und technischen Anforderungen der EfbV insgesamt untersucht werden, wäre es beispielsweise im Rahmen der Wiederholungsprüfung denkbar, dass der Sachverständigen

dige gezielt fachliche Schwerpunkte setzt. So könnten im Rahmen einer Wiederholungsprüfung bestimmte (Rechts-) Bereiche, z.B. der Arbeits- oder Immissionsschutz, im Betrieb näher beleuchtet werden. Die jeweiligen Schwerpunktsprüfungen könnten dann mit einer weitaus größeren Prüftiefe durchgeführt werden, als dies bei einer „Regeluntersuchung“ der Fall sein kann. Auf diese Weise ließe sich die Zertifizierung und Kontrolle der Entsorgungsfachbetriebe durch die Sachverständigen effektiver gestalten.

Des Weiteren sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass die EfbV lediglich die Anforderungen an einen Entsorgungsfachbetrieb festlegt. Welche Kriterien ein Sachverständiger im Rahmen der Fachbetriebszertifizierung zu erfüllen hat, bleibt allerdings weitgehend offen. Auf diese Sachverhalte soll aber im Folgenden näher eingegangen werden.

3.3 Sachverständigentätigkeit

Das Anforderungsprofil an den Sachverständigen, der Entsorgungsfachbetriebe prüfen und zertifizieren soll, ist in der EfbV nicht detailliert vorgegeben. Im § 15 EfbV heißt es hierzu nur, dass der Sachverständige zuverlässig, unabhängig und fachkundig sein muss. Die Ausgestaltung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, überlässt der Verordnungsgeber allerdings weitestgehend den Zustimmungsbehörden. Um dennoch einen möglichst bundeseinheitlichen Vollzug der Verordnung gewährleisten zu können, wurden in der LAGA-Vollzugshilfe die hierfür erforderlichen Qualifikationen grundsätzlich festgelegt. Als Orientierungshilfe dienen im Wesentlichen die Zulassungsvoraussetzungen als Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz [11]. Danach müssen die Sachverständigen neben einer entsprechenden Berufsausbildung und -erfahrung auch ausreichende Fachkenntnisse über Methodik und Durchführung von Überwachungen und Zertifizierungen nachweisen können. Eine zentrale Zulassung von Sachverständigen, ähnlich wie die Zulassung von Umweltgutachtern durch die DAU GmbH, ist jedoch nicht vorgesehen.

Verschiedentlich werden daher einheitliche Zulassungskriterien bzw. eine Akkreditierung der Sachverständigen über einen zentralen Dachverband gefordert. Aus Sicht des LfU ist aber dieser Ansatz für eine qualitative Steigerung der Sachverständigentätigkeit nicht unbedingt erforderlich, zumal die praktische Umsetzung sehr fraglich erscheint. Außerdem hätte diese Vorgehensweise zur Folge, dass die zuständigen Landesbehörden wichtige und zentrale Kompetenzen im Rahmen der Zustimmung von Überwachungsverträgen aus der Hand geben müssten. Eine effektive Kontrolle der Sachverständigen durch die Zustimmungsbehörden wäre damit zumindest erschwert.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Gutachten 1998 im Zusammenhang mit der EG-Öko-Audit-Verordnung betont, dass die erfolgreiche Umsetzung des Systems in die Praxis insbesondere von der Qualität und Glaubwürdigkeit der Umweltgutachter abhängen [12]. Hierzu stellt die DAU GmbH, die als Kontroll- und Zulassungsinstitution sowohl die Gutachter als auch deren Arbeit überprüft, ein wichtiges Element der Qualitätssicherung dar. Gerade die so genannten Witness Audits, bei denen der Umweltgutachter während seiner Arbeit an dem auditierenden Standort von einem Mitarbeiter der DAU begleitet wird, haben sich als besonders effektives Kontrollinstrument herausgestellt. Unter Berücksichtigung der Tat-

sache, dass nur eine anspruchsvolle und auf hohem Niveau stehende Fachbetriebszertifizierung geeignet ist, Verbesserungen in der Entsorgungswirtschaft zu bewirken, ist aus Sicht des LfU die Einführung eines Kontrollsystems, ähnlich dem Witness Audit im Umweltauditgesetz, zwingend erforderlich.

Gerade Negativbeispiele im Vollzug der Altautoverordnung zeigten anfänglich sehr deutlich, wie überaus wichtig derartige Kontrollen sein können. Einige Sachverständige waren durch äußerst mangelhafte Begutachtungen von Altautoverwertern aufgefallen. Ein Einschreiten war jedoch nur im beschränkten Umfang möglich, da in der Altautoverordnung eine behördliche Kontrollebene mit entsprechenden Sanktionierungen fehlen. Das LfU könnte, ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Fachbehörden, in Bayern sicherlich derartige Kontrollen durchführen, wobei es allerdings einer unter den Bundesländern abgestimmten Vorgehensweise bedarf. Erste Ansätze wurden bereits in der Arbeitsgruppe „Kontrolle der Kontrolleure“ der LAGA-AG „Entsorgungsfachbetriebe“ geschaffen.

Darüber hinaus kritisieren Entsorgungsfachbetriebe und Überwachungsbehörden gleichermaßen signifikante Unterschiede hinsichtlich der Prüftiefe und des Prüfumfanges bei der Zertifizierung. Jede Überwachungsorganisation hat allgemeingültig die Prüfsystematik und Prüftiefe im Vorfeld festzulegen. Diese Verfahrensanweisungen stellen wiederum Voraussetzungen für die Zustimmung zu Überwachungsverträgen bzw. Anerkennung von Entsorgungsgemeinschaften dar. Eine weitgehende Vereinheitlichung der Zertifizierungssysteme unter den Sachverständigenorganisationen lässt sich auf diese Weise nur bedingt realisieren, da die TÜO und EG jeweils nach ihren eigenen erstellten Regeln die Entsorgungsbetriebe überwachen. Mit dieser Problematik hat sich auch die LAGA-AG „Entsorgungsfachbetriebe“ beschäftigt, mit dem Ergebnis, dass eine länderübergreifende Vereinheitlichung der Überwachung durch zentrale Prüflisten unter dem Hinweis auf die Vielfalt der Entsorgungswirtschaft von der LAGA-AG nicht leistbar ist.

Nach Auffassung des LfU hängt aber die Qualität und Glaubwürdigkeit der EfbV-Zertifizierung ganz wesentlich von einheitlichen und möglichst konkreten Prüfbedingungen ab. Zielführend wäre deshalb, gemeinsam mit der Abfallwirtschaft spezifische Umweltstandards in Form von Checklisten zu erstellen. So hat beispielsweise im Rahmen des Umweltpaktes Bayern das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Verbänden seit 1990 eine Reihe von Branchen-Umweltkonzepten (sog. Umweltleitfäden) herausgegeben, die in der Praxis bereits hohe Beachtung finden. Da liegt es nahe, dieses bewährte Konzept auch auf die Entsorgungsfachbetriebe zu übertragen, d.h. in ähnlicher Weise gemeinsam mit den Verbänden in der Abfallwirtschaft für bestimmte Bereiche so genannte Branchen-Checklisten zu entwickeln. Ein wesentlicher Vorteil dieses Verfahrens ist die aktive Beteiligung der Abfallwirtschaft an der Definition von Umweltstandards, und schafft somit gleichzeitig eine höhere Akzeptanz.

Diese Checklisten, die die systematische Vorgehensweise bei der Betriebsprüfung festlegen, könnten dann in die jeweiligen Überwachungs- und Zertifizierungssysteme der TÜO/EG eingebunden werden. Damit könnten zum einen eine einheitlichere Zertifizierung als bisher gewährleistet und zum anderen ein Zertifizierungssystem geschaffen werden, das dann tatsächlich geeignet wäre auch weiterreichende Deregulierungs- und

Substitutionsmöglichkeiten für Entsorgungsfachbetriebe zu eröffnen.

4. Abkürzungen

bvse	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.
EdDE	Entsorgergemeinschaft der Deutschen Entsorgungswirtschaft e.V.
EfbV	Entsorgungsfachbetriebeverordnung
EgRI	Entsorgergemeinschaftenrichtlinie
EG	Entsorgergemeinschaft
DAU GmbH	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
TÜO	Technische Überwachungsorganisation

Literatur

- [1] Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe Entsorgungsfachbetriebeverordnung (EfbV) vom 10. September 1996, BGBl. I S. 1421
- [2] Richtlinie für die Tätigkeit und Anerkennung von Entsorgergemeinschaften Entsorgergemeinschaftenrichtlinie vom 9. September 1996, BAnz. Nr. 178 S. 10909
- [3] Verordnung (EWG) NR. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. Nr. L 168 vom 10.7. 1993 S. 1
- [4] Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Fassung vom 12. November 1996, BGBl. I S. 1695; 1998 S. 832, 2455; 2000 S. 632
- [5] Verordnung über die Überlassung und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen Altfahrzeug-Verordnung (AltfahrzeugV), vom 4. Juli 1997, BGBl. I S. 1666
- [6] Vollzugshilfe zu den Anerkennungs- und Zustimmungsverfahren nach EfbV und Entsorgergemeinschaften-RL LAGA (Stand 14.3.1997)
- [7] Umweltbundesamt: Der Entsorgungsfachbetrieb - Erfahrungen mit der Qualifizierung abfallwirtschaftlicher Unternehmen in einem System der Selbstverantwortung und Eigenkontrolle, UBA-Text 63/99
- [8] Ökoinstitut Darmstadt: Handlungsstrategien zur Optimierung der Entsorgungsfachbetriebe-Verordnung; erstellt im Auftrag der Gewerkschaft ÖTV
- [9] Güntner, W., Rössert, M.: Erfahrungen mit dem Vollzug der Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe, S. 49 ff, Schriftenreihe 158, LfU-Tätigkeitsbericht 1999
- [10] Verordnung zur Transportgenehmigung (Transportgenehmigungsverordnung - TgV) vom 10. September 1996, BGBl. I S. 1411
- [11] Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.06.93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Umweltauditgesetz - UAG)
- [12] Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Erreichtes sichern – Neue Wege gehen, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998

5. Anhang

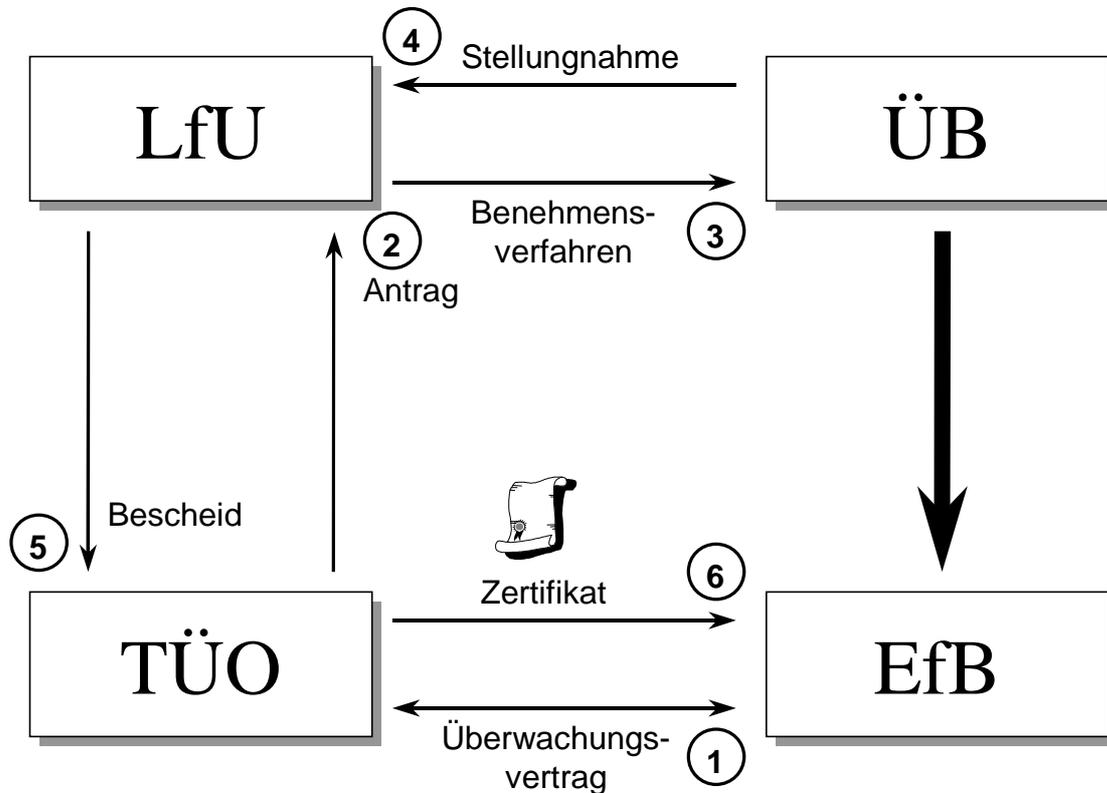
5.1 Verfahrensablauf im Rahmen der Zustimmung zu Überwachungsverträgen

5.2 Verfahrensablauf im Rahmen der Anerkennung einer Entsorgungsgemeinschaft

5.3 Fragebogen „Überwachungsbehörde“

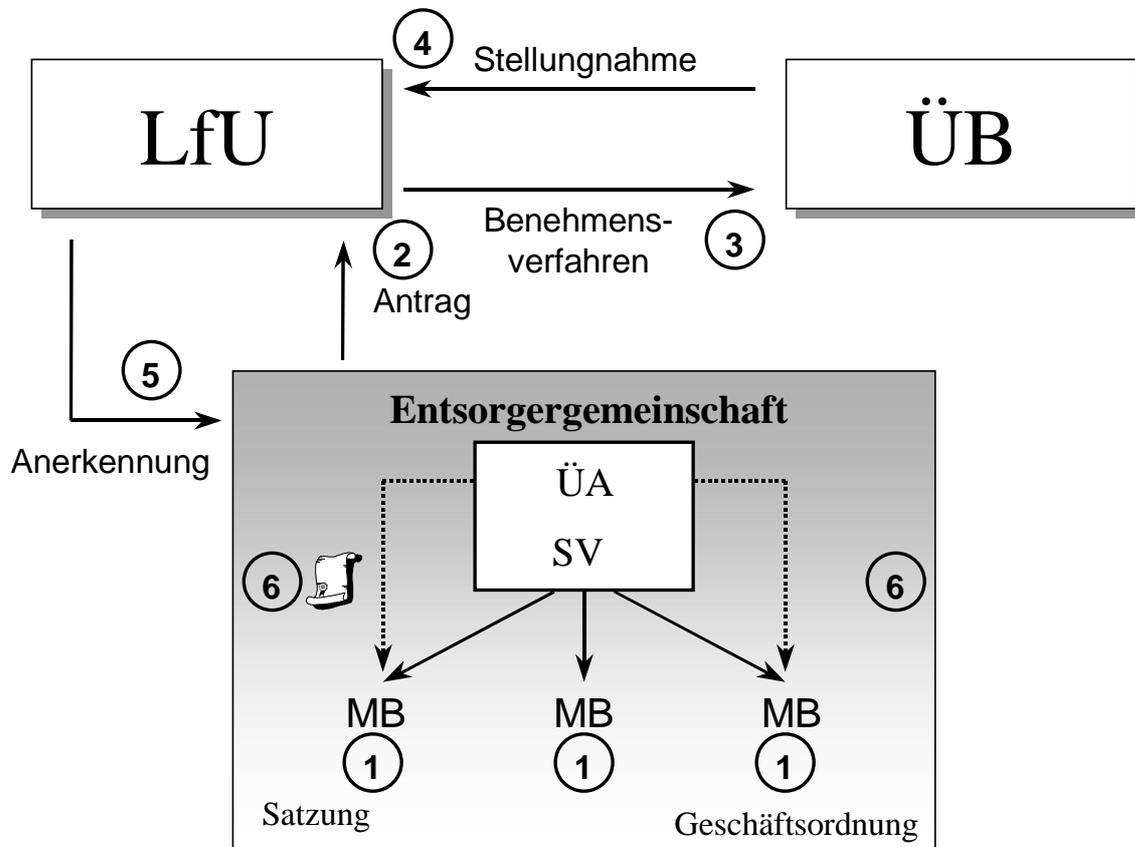
5.4 Fragebogen „Entsorgungsfachbetrieb“

5.1 Verfahrensablauf im Rahmen der Zustimmung zu Überwachungsverträgen



- ① Die technische Überwachungsorganisation (TÜO) schließt mit dem Entsorgungsbetrieb (EfB) einen Überwachungsvertrag. Mit dem Vertrag verpflichtet sich die TÜO den Betrieb nach den Anforderungen der EfbV regelmäßig zu überwachen. Der Betrieb gewährt dem beauftragten Sachverständigen ein Betretungsrecht und muss alle für die Prüfung notwendigen Informationen, Unterlagen und Nachweise zur Verfügung stellen.
 - ② Die TÜO legt den Überwachungsvertrag mit weiteren Angaben zum Betrieb (Beschreibung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten) und den Nachweisen für die erforderliche Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde des beauftragten Sachverständigen dem LfU zur Zustimmung vor.
 - ③ Das LfU informiert die zuständige Überwachungsbehörde des Betriebes (i.d.R. die Kreisverwaltungsbehörden) im Rahmen des Benehmensverfahrens über die beabsichtigte Zertifizierung.
 - ④ Die Überwachungsbehörde erhält die Gelegenheit, Stellung zur geplanten Zertifizierung zu nehmen.
 - ⑤ Nach Eingang der Stellungnahme bzw. spätestens nach Ablauf der Benehmensfrist von vier Wochen erteilt das LfU die Zustimmung. Der Überwachungsvertrag wird erst mit Zustimmung durch das LfU rechtswirksam.
- Sofern der Entsorgungsbetrieb alle Anforderungen der EfbV erfüllt, erteilt die TÜO dem Betrieb das Zertifikat.

5.2 Verfahrensablauf im Rahmen der Anerkennung einer Entsorgungsgemeinschaft



- ① Eine Entsorgungsgemeinschaft (EG) ist eine Vereinigung von Entsorgungsbetrieben. Die EG legt die Anforderungen an ihre Entsorgungsbetriebe bzw. Mitgliedsbetriebe (MB) durch Satzung verbindlich fest. Darin verpflichtet sich die EG, die MB regelmäßig zu überwachen und die MB müssen die festgelegten Anforderungen anerkennen und Gewähr für die Erfüllung dieser Verpflichtungen bieten. Ferner muss die EG einen Überwachungsausschuss (ÜA) bilden, der den Überwachungsablauf von MB zu sichern und zu gewährleisten hat. Der ÜA entscheidet wiederum über Erteilung und Entzug von Zertifikaten auf Grundlage von Gutachten der mit der Überwachung beauftragten Sachverständigen (SV).
 - ② Die EG bedarf der Anerkennung des LfU. Hierzu werden die entsprechenden Unterlagen mit Angaben der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten der MB vorgelegt.
 - ③ Das LfU informiert die zuständigen Überwachungsbehörden der MB (i.d.R. die Kreisverwaltungsbehörden) im Rahmen des Benehmensverfahren über die beabsichtigten Zertifizierungen.
 - ④ Die Überwachungsbehörden erhalten die Gelegenheit Stellung zu den geplanten Zertifizierungen zu nehmen.
 - ⑤ Nach Eingang der Stellungnahme bzw. spätestens nach Ablauf der Benehmensfrist von vier Wochen erteilt das LfU die Anerkennung.
- Sofern der MB alle Anforderungen der EG bzw. EfbV erfüllt, erteilt der ÜA dem MB das Zertifikat.

Anmerkung: Nach einer Anerkennung können natürlich weitere Entsorgungsbetriebe aufgenommen werden. Ein erneutes Anerkennungsverfahren ist aber nach der Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie nicht mehr vorgesehen.

4. Welche Auswirkungen hat die Zertifizierung auf Ihren Betrieb?

voll zutreffend teilweise wenig nicht
 zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend

Mit der Zertifizierung hat sich die Auftragslage verbessert

interne Betriebsabläufe wurden optimiert

Besseren Überblick über die zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften

Mitarbeiter sind motivierter

Stärkung der Marktposition

Bessere Beratung unserer Kunden hinsichtlich gesetzlicher Rahmenbedingungen

.....

5. Beurteilung der Tätigkeit der Sachverständigen im Rahmen der Zertifizierung

voll zutreffend teilweise wenig nicht
 zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend

Sachverständiger verfügt über Branchenkenntnisse

Sachverständiger geht auf die Besonderheiten unseres Betriebes ein, ohne stur an Checklisten festzuhalten

Der Sachverständige war gut vorbereitet

Der zeitliche Aufwand der Prüfung vor Ort war angemessen

voll zutreffend teilweise wenig nicht
 zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend zutreffend

Sämtliche Standorte wurden vom Sachverständigen in Augenschein genommen

Der Sachverständige hat auch Mitarbeiter hinsichtlich der Betriebsorganisation (z.B. Alarmpläne, Betriebsanweisung u.a.) befragt

6. Wie beurteilen Sie insgesamt die Arbeit des Sachverständigen?

sehr gut gut befriedigend ausreichend mangelhaft ungenügend

7. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Zertifizierung Ihres Betriebes insgesamt?

sehr positiv positiv neutral negativ sehr negativ

8. Kritik und Verbesserungsvorschläge

.....

