

**Schriftlicher Bericht
für die Umweltministerkonferenz (Umlaufverfahren)**

Vereinfachung des abfallrechtlichen Überwachungsverfahrens

Mit Beschluss der 63. Umweltministerkonferenz (UMK) am 4. und 5. November 2004 zu TOP 9 (Vereinfachung des abfallrechtlichen Überwachungsverfahrens) hat die UMK die vorgelegten Vereinfachungsvorschläge zum abfallrechtlichen Überwachungsverfahren zur Kenntnis genommen, eine schnelle Umsetzung der Vorschläge erbeten, die weitere Einbindung der Länder in die fachliche Vorbereitung und Begleitung der Rechtsetzungsverfahren sowie eine entsprechende Koordinierung dieser Arbeiten durch den Bund befürwortet, ebenso wie eine Vorbereitung und rechtzeitige Umsetzung der Maßnahmen zur Einführung der elektronischen Form im praktischen Vollzug in enger Kooperation zwischen Bund, Ländern und der betroffenen Wirtschaft.

Der vorliegende Bericht

- fasst das Ergebnis der nunmehr abgeschlossenen Rechtsetzungsverfahren zusammen (hierzu unter I),
- stellt den Sach- und Verfahrensstand hinsichtlich der Vollzugsvorbereitungen zur Einführung der elektronischen Nachweisführung dar (hierzu unter II),
- erläutert die weitere Umsetzungsplanung bis zum Ablauf der Übergangszeit im Frühjahr 2010 (hierzu unter III) und
- gibt eine kurze Bewertung des derzeitigen Verfahrensstandes (hierzu unter IV).

I. Abschluss der Rechtsetzungsverfahren

Entsprechend dem vorgenannten Beschluss der 63. UMK hat der Bund die zur Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge durchzuführenden Rechtsetzungsverfahren (Gesetz und Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung) bereits Anfang des Jahres 2005 eingeleitet und in Kooperation mit den Ländern zum Abschluss gebracht.

1. Verkündung und Inkrafttreten

Aufgrund der Verzögerungen durch die vorgezogenen Neuwahlen zum Deutschen Bundestag im September 2005 konnte das Gesetz zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung erst im Juli, die darauf gestützte Verordnung erst im Oktober 2006 verkündet werden.

Beide Regelwerke sind am 1. Februar 2007 in Kraft getreten, mit Ausnahme der Bestimmungen zur elektronischen Nachweisführung. Die Regelungen zur elektronischen Form treten am 1. April 2010 in Kraft, mit Ausnahme der erst ab 1. Februar 2011 geltenden Pflicht zur Nutzung der elektronischen Signatur. Bereits in der bis dahin laufenden Übergangszeit ermöglichen entsprechende Übergangsregelungen die gleitende Einführung der elektronischen Nachweisführung in die Vollzugspraxis, um bei Inkrafttreten der Bestimmungen zur elektronischen Nachweisführung im Jahre 2010/2011 einen „Umsetzungstau“ auszuschließen.

Entsprechend den Vorgaben der Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung hat BMU die für die elektronische Nachweisführung erforderlichen Datenschnittstellen im März 2007 bekannt gegeben. Ohne rechtlich hierzu verpflichtet zu sein, hatte das BMU diese Schnittstellen –entsprechend dem Beschluss der 63. UMK– sowohl mit den Ländern als auch der betroffenen Wirtschaft abgestimmt.

Zu den verwaltungsrechtlichen Neuregelungen, aber auch speziell zur erleichterten Einführung der elektronischen Nachweisführung in der Übergangszeit bis 2010 bzw. 2011, haben Bund und Länder gemeinsam Vollzugshilfen erarbeitet und veröffentlicht. Diese werden periodisch überprüft und bei Bedarf fortgeschrieben.

2. Bewertung

Die im Auftrag der UMK von BMU und Ländern erarbeiteten Vorschläge zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung haben breiteste Zustimmung und Unterstützung erfahren. Sowohl Konzept und Struktur als auch die entsprechenden Einzelregelungen sind im Rechtsetzungsverfahren im Wesentlichen unangetastet geblieben. In Kooperation von Bund und Ländern sowie in Abstimmung mit der betroffenen Wirtschaft wurden lediglich noch bestimmte Einzelregelungen zur weitergehenden Vereinfachung der Überwachung aufgenommen.

Im Ergebnis läuft der Vollzug der Neuregelungen ab dem 1. Februar 2007 reibungslos und ohne nennenswerte Probleme.

II. Einführung der elektronischen Nachweisführung

Wie bereits unter I. dargestellt, werden die Bestimmungen zur elektronischen Nachweisführung im Wesentlichen erst am 1. April 2010 in Kraft treten. Bereits in dem bis dahin laufenden Übergangszeitraum muss der Wechsel vom papiergebundenen zum elektronischen Verfahren Schritt für Schritt vollzogen werden. Dies wird durch die entsprechenden Übergangsregelungen der Nachweisverordnung ermöglicht.

Die Grundlagen der elektronischen Kommunikation beruhen dabei auf einem von der Firma Secunet (Forschungsnehmer) im Auftrag des BMU und des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik entwickelten Umsetzungskonzeptes, in das bereits bestehende und auf Bundes- wie Länderebene erprobte DV-Module eingehen. Die weiteren Umsetzungsvorgaben zum elektronischen Nachweisverfahren beruhen auf entsprechenden Fachkonzepten der Länder.

In diesem Zusammenhang kommt der termingerechten Errichtung und Inbetriebnahme der Zentralen Koordinierungsstelle Abfall (ZKS-Abfall) besondere Bedeutung zu. Die ZKS-Abfall soll bereits am 1. Februar 2009 in Betrieb genommen werden, um so schon vor Ablauf der von der Nachweisverordnung vorgegebenen Übergangszeit am 1. April 2010 die Umstellung der derzeit vorwiegend noch regional oder landesweit praktizierten elektronischen Nachweisführung auf ein einheitliches bundesweites System zu ermöglichen.

Die ZKS-Abfall ist überdies eine DV-technische Einrichtung, welche eine „virtuelle Poststelle“ mit entsprechenden Postfächern sowie schließlich auch eine von den Nachweispflichtigen unmittelbar nutzbare Internetplattform für eine Direktkommunikation im Rahmen der elektronischen Nachweisführung zur Verfügung stellt, um auch ohne Eigenentwicklungen oder die Beauftragung dezentraler Provider am elektronischen Nachweisverfahren teilnehmen zu können.

Mit der Errichtung und Inbetriebnahme der ZKS-Abfall kommen die Länder ihrer Verpflichtung aus § 20 der Nachweisverordnung nach, die elektronische Nachweisführung auch im Fall der Landesgrenzen überschreitenden Abfallentsorgung für alle Verpflichteten aus Wirtschaft und Verwaltung zu gewährleisten.

Eine zeitnahe und fristgerechte Umsetzung der elektronischen Nachweisführung ist von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit, da eine wachsende Anzahl betroffener Unternehmen in der Abfallwirtschaft, aber auch Softwarehersteller, weitere Dienstleister und nicht zuletzt die Landesabfallgesellschaften die Umsetzung des elektronischen Nachweisverfahrens auf der Grundlage der ZKS-Abfall geplant oder bereits ihre laufenden Pilotverfahren darauf hin ausgerichtet haben.

1. Softwareentwicklung

Das Konzept zur Umsetzung der elektronischen Nachweisführung in der Vollzugspraxis und insbesondere zur ZKS-Abfall ist nach dem Beschluss der 63. UMK unverzüglich weiter ausgearbeitet worden. Die Arbeiten erfolgen auf der Geschäftsgrundlage einer aus Vertretern aller 16 Länder bereits bestehenden Arbeitsgemeinschaft [Länderarbeitsgruppe Gemeinsame Abfall-DV-Systeme (LAG GADSYS)] und einer entsprechenden Ländervereinbarung. Der allgemeine Geschäftsbetrieb der LAG GADSYS wird durch eine von ihr eingerichtete Stelle unterstützt, der Informationskoordinierenden Stelle Abfall-DV-Systeme (IKA).

Die Finanzierung der zur Errichtung und zum Betrieb der elektronischen Form erforderlichen zentralen Einrichtungen wird anteilig nach dem Königsteiner Schlüssel in seiner jeweils gültigen Fassung durch die Länder auf der Grundlage von Finanzierungsplänen vorgenommen. Die erforderlichen Mittel müssen von den jeweiligen Länderhaushalten zur Verfügung gestellt und gesichert werden. Die Finanzierung für die Entwicklung der erforderlichen Software in den Jahren 2006 bis 2008 ist gewährleistet. Die Softwareentwicklung liegt bislang auch im Zeitplan. Die Entwicklung für die ZKS-Abfall war 2006/2007 mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb beschränkt ausgeschrieben worden. Den Zuschlag erhielt die IBM Deutschland GmbH. Projektstart war der 1. Juli 2007.

2. Künftige Dienstleistung zum Betrieb eines Rechenzentrums

Nunmehr steht die europaweite Ausschreibung für den Betrieb eines Rechenzentrums für die ZKS-Abfall kurzfristig an. Aufgrund der durch die Nachweisverordnung vorgegebenen kurzen Einführungsfristen ist es zwingend erforderlich, die Funktionsfähigkeit der ZKS-Abfall sowie die des weiterentwickelten behördeneigenen Systems ASYS noch zum Jahreswechsel 2008/2009 zu realisieren, um mittels Pilotierung das System praktisch zu erproben. Daraus folgt, dass noch in diesem Jahr mit dem erforderlichen europaweiten Teilnahmewettbewerb begonnen werden muss, um den verordnungsrechtlich vorbestimmten Zeitplan einhalten zu können. Die erforderlichen Verdingungsunterlagen können unter der Voraussetzung eines von den Ländern einstimmig beschlossenen Finanzierungsplans kurzfristig erstellt werden.

Für den Betrieb des Rechenzentrums der ZKS-Abfall werden im Jahr 2008 nach den ersten überschlägigen Schätzungen Betriebs- und Entwicklungskosten zwischen 1,8 und 2,4 Millionen Euro zu veranschlagen sein, die nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder umzulegen sind. Da der Rechenzentrumsbetrieb aber erst noch auszu-

schreiben ist, beruhen diese Zahlen auf Schätzungen, die bei verschiedenen Unternehmen eingeholt worden sind.

Für das Ausschreibungsverfahren ist es unerlässlich, dass die Länder die Mittel in der erforderlichen Höhe bereitstellen und entsprechende Haushaltsvorsorge treffen. Entsprechende Finanzierungspläne für die Jahre 2008 bis 2011 sind von der LAG GADSYS bereits entworfen worden.

3. Gegenfinanzierung

Die rechtliche Ausgestaltung zur Finanzierung des Betriebes der ZKS-Abfall ist grundsätzlich Sache der Länder im Rahmen ihrer geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen sowie der landesrechtlichen Gebührenordnungen.

Sofern nicht bereits bei den Ländern in deren Landesgebührenordnungen spezielle Gebührentatbestände für Amtshandlungen und Aufwendungen im abfallrechtlichen Nachweisverfahren auch im Zusammenhang mit dem Betrieb der ZKS-Abfall geltend gemacht oder künftig geltend gemacht werden sollen, könnten auch weitere Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung des Betriebs der ZKS-Abfall samt ihrer Serviceeinrichtungen unter Berücksichtigung der auf Seiten der Wirtschaft eingesparten Kosten und der höheren Effizienz erwogen werden. Ungeachtet dessen wird darüber hinaus fortlaufend geprüft werden, welche Einsparpotenziale auf der Kostenseite bestehen.

Alle Überlegungen der Gegenfinanzierung der ZKS-Abfall stehen unter dem Vorbehalt, dass der finanzielle Vorteil der Wirtschaft nicht durch die zum Betrieb der elektronischen Form erforderlichen finanziellen Aufwendungen aufgehoben wird.

4. Anpassung des behördeneigenen Systems ASYS

Das behördeneigene bundesweit eingesetzte Abfallüberwachungssystem ASYS wird bis Ende 2008 in mehreren Umsetzungspaketen an die Neuregelungen der Nachweisverordnung, insbesondere an die Bestimmungen zur elektronischen Nachweisführung angepasst. Die Anpassung von ASYS wird damit bereits 1½ Jahre vor der obligatorischen Einführung des elektronischen Nachweisverfahrens am 1.4.2010 abgeschlossen sein. Dies ermöglicht den Behörden, durch einen schnellen Einstieg frühzeitig Erfahrung mit dem elektronischen Verfahren zu sammeln und notwendige organisatorische Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen. Die aktuelle, seit Anfang August 2007 verfügbare ASYS-Version unterstützt dabei schon heute die vollständig elektronische Bearbeitung von Nachweisdokumenten entsprechend der vom BMU bekannt gegebenen Datenschnittstellen.

Die Anpassung beinhaltet folgende Schritte:

- In einem ersten Schritt wurde ASYS an die ab dem 1. Februar 2007 geltenden Neuregelungen zur abfallrechtlichen Überwachung angepasst.
Seit Anfang August ist eine ASYS-Version verfügbar, die den vollständigen Empfang der elektronischen Nachrichten ermöglicht.
- Im nächsten Schritt wird ASYS im ersten Quartal des nächsten Jahres um die erforderlichen Funktionalitäten zur Prüfung der elektronischen Registerauszüge erweitert.
- In einem letzten Umsetzungspaket wird die Anbindung von ASYS an die oben beschriebene ZKS-Abfall erfolgen. Die Auslieferung dieses letzten Umsetzungspaketes an die Bundesländer ist nach Aufnahme des Testbetriebes der ZKS-Abfall für Anfang November 2008 geplant.

Die finanziellen Mittel für die Anpassungen sind in der mittelfristigen Ablaufplanung von 2007 bis 2011 sowie im Jahresfinanzierungsplan ASYS der LAG GADSYS ausgewiesen. Die erforderlichen Haushaltsmittel wurden von den Ländern bislang ohne Abstriche bereitgestellt und konnten für Investitionen in den laufenden Betrieb planmäßig abgerufen werden.

III. Weiteres Vorgehen

Um die elektronische Nachweisführung auf der Grundlage der entsprechenden Übergangsregelungen der Nachweisverordnung bereits in der Einführungszeit bis zum 1.4.2010 effizient umzusetzen, bedarf es weiterhin einer engen Zusammenarbeit der Länder, des Bundes und der Wirtschaft sowie einer entsprechenden Koordinierung der weiteren Umsetzungsschritte:

1. Programm e-Government 2.0

Mit ihrem Programm E-Government 2.0 treibt die Bundesregierung die Nutzung des Internets für die Arbeit der Bundesverwaltung voran und unterstützt die Ziele des nationalen IT-Gipfels 2006. Hier wurde eine stärkere Kooperation von Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zur Umsetzung der nationalen E-Government-Vorhaben beschlossen. U. a. soll der Datenaustausch zwischen Behörden und Unternehmen bis 2012 nur noch auf elektronischem Wege erfolgen, um die Kosten für die Wirtschaft ebenso wie für den Staat zu senken.

Durch den entsprechenden Beschluss der Bundesregierung ist die elektronische Nachweisführung als Projekt in das Programm "E-Government 2.0 – Das Programm des Bundes" als Leuchtturmprojekt in den zum Programm gehörigen Umsetzungsplan 2007 aufgenommen worden. Das elektronische Abfallnachweisverfahren ist als Projekt im

Handlungsfeld „Prozessketten“ mit der Maßgabe aufgenommen worden, dieses Vorhaben im Rahmen der Bundes- und Landesverwaltung bis Ende des Jahres 2010 gemeinsam mit der Wirtschaft und den zuständigen Verbänden umzusetzen.

Die Länder haben daher flankierend zur vorstehend dargestellten Finanzierung über die LAG GADSYS einen Antrag auf Förderung beim BMI aus den FuE-Mitteln der Bundesregierung im Rahmen des vorgenannten Regierungsprogramms gestellt. Über den Antrag ist am 12.11.2007 entschieden worden. Danach ist den Ländern ein Finanzierungszuschuss von 1,7 Mio €, verteilt über die Jahre 2007 bis 2009, im Rahmen eines Verwaltungsabkommens bewilligt worden.

Das BMI knüpft die Beteiligung aus den FuE-Mitteln vor allem an den Beitrag des Projektes zu den maßgeblichen Zielen des E-Government-Programms. Hierzu zählen insbesondere der Abbau von bürokratiebedingten Kosten sowie die Nutzer- und Bedarfsorientierung bei der Realisierung der E-Government-Plattform und die Gestaltung eines durchgängig medienbruchfreien, effizienten und effektiven Verfahrens unter Beteiligung mehrerer föderaler Glieder und Ebenen. Weiterhin werden Erkenntnisse für die künftige Gestaltung von E-Government-Lösungen erwartet.

2. Kooperation mit der Wirtschaft

Im Juli 2007 hat ein erster Workshop mit der betroffenen IT-Branche zu den vom BMU im März 2007 veröffentlichten Datenschnittstellen, die Grundlage für die entsprechenden Softwareentwicklungen sind, stattgefunden.

Weitere Workshops/Informationsveranstaltungen mit der betroffenen Wirtschaft werden folgen. Hierbei sollen vor allem die IT-Fachleute in den Verbänden angesprochen werden, die bereits in der Vergangenheit bei der Erarbeitung der Neuregelung eingebunden worden waren, um sie so als „Multiplikatoren“ hinsichtlich der Information ihrer Mitgliedsbetriebe einzubinden.

Des Weiteren sollen die unterschiedlichen Vollzugshilfen von Bund und Ländern nach Bedarf fortgeschrieben werden. Insbesondere ist beabsichtigt, die Vollzugshilfe zu den verwaltungsrechtlichen Regelungen mit der einschlägigen Musterverwaltungsvorschrift der LAGA zu einem einheitlichen Werk zusammenzuführen. Die bereits heute vorliegenden Vollzugshilfen sowie Informationen zur elektronischen Nachweisführung sollen ferner - vor allem für die betroffenen Unternehmen - zu einem EDV-Handbuch fortentwickelt werden.

3. Weitere Begleitung

Letztlich wird es erforderlich sein, bis zum Ablauf der Übergangszeit die Einführung der elektronischen Nachweisführung einer fortlaufenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Einbindung der nachweispflichtigen Unternehmen in das elektronische Verfahren. Betroffen sind ca. 250.000 Unternehmen und Einrichtungen, welche pro Jahr ca. 150.000 Entsorgungs- und Sammelentsorgungsnachweise, 2,5 Millionen Begleitscheine und ca. 14 Millionen Übernahmescheine führen.

Erfasst und verfolgt werden soll auch die Kostenentwicklung, im Ergebnis die Entwicklung der Kosten für das elektronische Verfahren im Vergleich zu den Kosten des bislang noch praktizierten papiergebunden Verfahrens.

IV. Fazit

Diejenigen Neuregelungen zur abfallrechtlichen Überwachung, welche bereits am 1. Februar 2007 in Kraft getreten und bislang erfolgreich umgesetzt worden sind, haben sich schon bewährt.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein wesentlicher Teil der Neuregelungen, nämlich die Bestimmungen zur elektronischen Nachweisführung, ihre Bewährungsprobe noch vor sich haben. Der derzeit erreichte Sach- und Verfahrensstand zur Umsetzung der Neuregelungen zum elektronischen Nachweis, insbesondere die erfolgreiche Erprobung in Einzelregionen, rechtfertigen jedoch die Prognose, dass die erfolgreiche Umsetzung der elektronischen Nachweisführung in die Vollzugspraxis bis zum 1. April 2010 gelingen kann.

Hierzu ist es jedoch wie schon in der Vergangenheit weiterhin erforderlich, dass Länder, Wirtschaft und Bund eng zusammenarbeiten und die Einzelschritte übergreifend koordinieren.

Nach dem erfolgreichen Abschluss der Rechtsetzungsverfahren liegt nunmehr die Verantwortung für die Umsetzung überwiegend bei den Ländern und der betroffenen Wirtschaft. Eine gleichermaßen effiziente wie kostenbewusste Umsetzung wird nur dann gelingen, wenn alle sechzehn Länder wie bisher schon gemeinsam die noch zu bewältigenden Umsetzungsschritte vornehmen und sich solidarisch an der Finanzierung beteiligen.