

## Die Reform der Abfallentsorgung und -verarbeitung in der Russischen Föderation

Autor: Tatiana Vukolova<sup>1</sup>

Stand: Januar 2019

### Inhaltsverzeichnis:

- A. Die Ausgangssituation vor der Reform
- B. Die Folgen der Reform
- C. Die Errichtung einer Hauptstelle für die effiziente Abfallbeseitigung
- D. Die Mülltrennung

### A. Die Ausgangssituation vor der Reform

Die Abfallbeseitigung und -verarbeitung in der Russischen Föderation durchläuft viele Hindernisse. Nach Schätzungen von Spezialisten sind die Deponien in Russland vom kolossalen Ausmaß und die Größe dieser Endlagerstätten kann mit der Schweiz verglichen werden. Zudem existieren landesweit nur etwa 60 große Müllsortieranlagen. Dagegen produziert ein russischer Haushalt ca. 400 Kilogramm Müll jährlich. Nur 4 % des Unrats können wiederverwendet werden. Jedoch entspricht die Lagerung des Abfalls auf Mülldeponien nicht den ökologischen Standards und verursacht signifikante Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung. Zudem bestehen neben den ca. 20.000 offiziellen Mülldeponien auch eine Vielzahl von illegalen Abfallanlagen.

Ein weiteres Problem ist dem Umstand geschuldet, dass die Haushalte keine zusätzlichen Abgaben für die Entfernung des Mülls zahlen. Vielmehr sind diese Kosten in den allgemeinen Wohnungskosten enthalten und werden nicht wie Wasser und Elektrizität getrennt berechnet.

Die Abfallbeseitigung erfolgt auf der Grundlage des Föderalen Gesetzes Nr. 89 „Gesetz über den

---

Zitierweise: Vukolova, T., Die Reform der Abfallentsorgung und -verarbeitung in der Russischen Föderation, O/L-1-2019,  
[https://www.ostinstitut.de/documents/Vukolova\\_Die\\_Reform\\_der\\_Abfallentsorgung\\_und\\_verarbeitung\\_in\\_der\\_Russischen\\_Federation\\_OL\\_1\\_2019.pdf](https://www.ostinstitut.de/documents/Vukolova_Die_Reform_der_Abfallentsorgung_und_verarbeitung_in_der_Russischen_Federation_OL_1_2019.pdf).

<sup>1</sup> Dr. Tatiana Vukolova, Associate Partnerin, Rödl & Partner Russland.

**Vukolova - Die Reform der Abfallentsorgung und -verarbeitung in der Russischen Föderation,**  
Ost/Letter-1-2019 (Juni 2019)

Umgang mit Produktions- und Verbrauchsabfällen“, das im Jahr 1998 erlassen wurde.<sup>2</sup> Damit soll die ordnungsgemäße Kontrolle und Beseitigung des Abfalls gewährleistet werden. Jedoch enthält das Regelwerk bis zum heutigen Tag keine Anregungen in Bezug auf die Schaffung von neuen Müllverarbeitungsanlagen oder jegliche Ideen zur Wiederverarbeitung beziehungsweise -verwendung des Abfalls.

## B. Die Folgen der Reform

Die Reform des Abfallrechts hat die Entstehung von regionalen Abfallentsorgungsunternehmen zur Folge, die für den Abtransport und die Verarbeitung des kommunalen Mülls in den einzelnen Einrichtungen der Russischen Föderation zuständig sind. Durch die Einführung der Gesetzesänderung ist in jedem Bezirk nur eine juristische Persönlichkeit für den gesamten Vorgang der Müllentsorgung und -verarbeitung zuständig. Die Abfallentsorgungsunternehmen werden durch einen fairen Wettbewerb, im Sinne einer öffentlichen Ausschreibung, in der jeweiligen regionalen Behörde gewählt. Der gesamte Prozess wird durch die Gouverneure der Bezirke kontrolliert. Zudem erlässt der höchste Exekutivbeamte die Tarife für die Abfallentsorgung.

Die Gesetzesänderung zur Abfallreform erfolgte am 29.12.2014 und ist mit der Nummer 458-FZ gezeichnet.<sup>3</sup> Die Überschrift lautet „Gesetz über die Abfälle der Industrie und Verbraucher“ und ergänzt die Regelungen im Umgang mit Abfall vom 24.6.1998. Mit diesem Gesetz sollen regionale Unternehmen ermittelt werden, die die Müllbeseitigung und -verarbeitung übernehmen könnten.

Jedoch wussten die regionalen Behörden zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung weder die Höhe der Tarife zur Abfallentsorgung noch die Lokationen zur Abfallablieferung. Aus diesem Grund verzögerte sich die Reform. Als Folge dessen wurde Art. 29.1 des Gesetzes „Über den Abfall der Industrie und der Verbraucher“ überarbeitet.<sup>4</sup> Hierbei wurde beschlossen, dass bis spätestens zum 1.7.2018 zwischen den Abfallentsorgungsunternehmen und den regionalen Regierungsbehörden eine vertragliche Einigung erzielt werden muss. Des Weiteren sollte bis zum 1.7.2019 ein fester Tarif für den Abfallentsorgungsdienst festgesetzt werden. Zudem hat die russische Regierung eine Strategie zur Abfallentsorgung und -verwertung beschlossen. Die Überlegungen des russischen Regiments wurden in einer Gesetzesänderung, die einen Strategie-Plan bis zum Jahr 2030 aufstellt, am 25.1.2018 niedergelegt.

---

<sup>2</sup> Föderales Gesetz Nr. 89 „Gesetz über den Umgang mit Produktions- und Verbrauchsabfällen“ [URL]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/) (Letzter Zugriff am 15.04.2019).

<sup>3</sup> Föderales Gesetz Nr. 458 „Gesetz über die Abfälle der Industrie und Verbrauchern“ [URL]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172948/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172948/) (Letzter Zugriff am 16.04.2019).

<sup>4</sup> Föderales Gesetz Nr. 96, Art. 29.1 Regelung zur „Die Übergangssituation“ [URL]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/6980c154fc81f85c4f53b5c5afb6105a0b984a56/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/6980c154fc81f85c4f53b5c5afb6105a0b984a56/) (Letzter Zugriff am 16.04.2019).

Sie umfasste unter anderem:

- Die Anzahl der Müllverarbeitungsanlagen soll auf 37 gesteigert werden.
- Die Errichtung von 70 ökologisch-technologischen Verarbeitungsparks
- Die Abfallbeseitigungsstruktur soll lokalisiert und aufgezeigt werden.

Jedoch wurde die Abfallreform, durch eine Gesetzesänderung vom 18.12.2018, auf Grund des Kommunalabfalls zeitlich verschoben, weil die Umsetzungsfristen nicht eingehalten werden konnte. So wurde am 18.12.2018 die Gesetzesänderung Nr. 483-FZ vorgenommen. Die Abfallreform sollte auf die Städte Moskau, St. Petersburg und Sewastopol bis zum 1.1.2022 nicht angewendet werden. Die Regierung begründete die gesetzlichen Änderungen mit dem Hinweis, dass die sogenannten „Städte mit föderaler Bedeutung“ nicht in der Lage seien, innerhalb der vorgegebenen Zeitspanne, die Abfallreform in den naheliegenden, angrenzenden Bezirken durchzuführen. Nach dem Reformgesetz wäre die Umsetzung erforderlich. Einige Experten befürchten, dass die Abfallreform nicht schnell genug voranschreiten wird, weil die Zentralstädte durch das Aufschieben der Regelungen zur Abfallbeseitigung, den anderen Regionen als schlechtes Beispiel dienen könnten.

Des Weiteren regelt das Föderale Gesetz Nr. 89 „Über den Abfall der Industrie und Verbraucher“, dass die Abfallbeseitigung innerhalb von Wohngebieten verboten ist. Zudem haben regionale Behörden das Recht eine andere Abfallentsorgungsorganisation für ein Jahr zu bestimmen, wenn das primär ausgewählte Müllbeseitigungsunternehmen nicht den Pflichten zum Abtransport und Verarbeitung nachgeht. Dabei findet kein zusätzlicher Ausschreibungswettbewerb statt. Außerdem kann jede öffentliche Einrichtung der Russischen Föderation, die Aufgaben dieser Abfallbeseitigungsorganisationen auf ein Unitarunternehmen (Staatsunternehmen) übertragen, die über eine Genehmigung für die Abfallentsorgung verfügen. Falls dies nicht möglich sein sollte, können die regionalen Behörden den Müll entsprechend der früheren Rechtslage entsorgen. Diese Ausnahmeregelungen sollen bis zum 1.1.2020 gelten.

Eine weitere Ausnahmeregelung betrifft die Mülldeponien. So können die Mülldeponien, die vor dem 1.1.2019 in Betrieb genommen worden sind und keine offizielle Zulassung besitzen, bis zum 1.1.2024 weiterhin verwendet werden. Sie können mit der Zustimmung des russischen Umweltministeriums in die Liste der zulässigen Mülldeponien aufgenommen werden. Die Legalisierung illegaler Mülldeponien ist auf Grund des Föderalen Gesetzes Nr. 483 vom 25.12.2018 möglich. Hierbei wird befürchtet, dass die Abfallreform nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden kann, weil die alten Mülldeponien weiterhin genutzt werden würden. Zudem können keine neuen Abfallentsorgungsanlagen entstehen, wenn an veralteten Entsorgungskünsten festgehalten wird. Andererseits sind die Sonderregelungen notwendig, weil die Anzahl der legalen Deponien nicht ausreicht und die Entsorgung des Mülls in den Städten dennoch gewährleistet werden muss. So stellte der russische Premierminister Medwedew auf einer Konferenz zur kommunalen Abfallbeseitigung fest, dass die illegalen Mülldeponien notwendig sind, weil sie eine erhebliche

Menge an Abfall aufnehmen. Hingegen sieht die russische Bevölkerung die Entstehung illegaler Mülldeponien eher skeptisch. Trotz allem sieht Medvedev die Legalisierung der inoffiziellen Mülldeponien als eine notwendige Maßnahme, um eine effektive Abfallbeseitigung in den Städten zu ermöglichen.

Des Weiteren kann festgehalten werden, dass die Kosten für die Müllbeseitigung um 120-130 Rubel im Rahmen der allgemeinen Wohnungsnebenkosten, durch Wohnungsinhaber erhöht werden. Der Grundtarif für die Abfallliquidierung wird vom Staatskomitee bestimmt. Hingegen legen die regionalen Behörden die Einzelheiten fest.

Alles in allem werden die Reformen kritisch von der russischen Bevölkerung aufgenommen. Die Menschen befürchten, dass die gesetzlichen Änderungen zu einem Tarifanstieg führen werden und dadurch eine erhebliche Kostenlast für sie entsteht. Zudem ist die Sorge groß, dass die Korruption ihren Weg im Bereich der Abfallentsorgung findet. Das Hauptproblem ist in den gesetzlichen Ausnahmeregelungen zu sehen, die die Benutzung inoffizieller Mülldeponien gestatten und zugleich die Legalisierung der illegalen Abfallverarbeitungsanlagen ermöglichen.

### **C. Die Errichtung einer Hauptstelle für die effiziente Abfallbeseitigung**

Am 19.1.2019 hat der russische Präsident Putin in der Anordnung Nr. 8 festgelegt, dass für eine ordnungsgemäße Abfallbeseitigung eine verwaltende Hauptstelle mit dem Sitz in Moskau errichtet werden soll. Die Firma lautet „Russischer ökologischer Betreiber“ und ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (öffentlich-private Partnerschaft [ÖPP]). Das Aufgabenspektrum der Organisation wird vom Umweltministerium vorgegeben. Die primären Funktionen sind:

- Kontrolle der Abfallbeseitigung,
- Beaufsichtigen der Mülldeponien,
- Präventive Maßnahmen gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen der Bevölkerung wegen Müll,
- Ordnungsgemäße Liquidierung von Abfallprodukten,
- Entwicklung eines Systems für die Verarbeitung von kommunalem Abfall,
- Akquirierung von Investoren im Bereich der Abfallwirtschaft.

In den Aufsichtsrat wurden folgende Persönlichkeiten berufen:

- Anton G. Siluanow, der erste Vize-Ministerpräsident und Finanzminister,
- Dmitri N. Kobylkin, der Chef des Umweltministeriums (Ressourcen und Ökologie),
- Wladimir W. Yakuschew, der Minister für Bau- und Wohnungswesen,
- Denis W. Manturow, der Minister für Industrie und Handel,

Zudem besteht die Chance, dass diese Organisation das Recht erhält, die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Abfallbeseitigung und -verarbeitung zu bestimmen. Des Weiteren soll angeblich das

Kompetenzfeld der öffentlich-privaten Partnerschaft sowohl das Umweltministerium als auch die Organisation „Rosprirodnadzor“ übersteigen. Insbesondere erhält der „Russischer ökologischer Betreiber“ das Recht zur Durchführung von Aufklärungsprogrammen in Hinblick auf die Abfallbeseitigung.

## **D. Die Mülltrennung**

Eine zwingende Voraussetzung für die Abfallreform ist die ökologische Trennung des Abfalls, bevor der Unrat auf die Mülldeponie gelangen soll. Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, ist die Errichtung von Sortieranlagen in Planung. Gleichzeitig wurde das Thema der Abfalltrennung im Beratungsgespräch des Premierministers Dmitry Medwedew mit den Vize-Premierministern am 14.1.2019 wiederholt aufgeworfen. Für das kommende Jahr ist die Aufstellung von zwei Arten von Müllcontainern für die regionalen Sortieranlagen entsprechend dem Reformplan angesetzt. Der erste Behälter ist für die sog. trockenen Abfälle wie Papier, Glas und Metall gedacht, die von der Industrie wiederverwendet werden können. Die zweite Alternative ist für die organischen Abfälle angelegt. Dieses System der Abfalltrennung wird zu 35 % die Wiederverwendung des Mülls ermöglichen. Jedoch sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Realisierung der Abfalltrennung nur in Abhängigkeit und Verantwortungsbewusstsein mit der jeweiligen regionalen Organisation stattfinden kann.

Des Weiteren haben einige Behörden der Russischen Föderation bereits mit der Entwicklung eigener Programme zur Mülltrennung begonnen.

Im Laufe des Jahres 2019 plant die Region Moskau einige Container auf gesonderten Müllhalden aufzustellen, die eine effektive Trennung der unterschiedlichen Arten des Abfalls ermöglichen soll. Die Müllbehälter werden mit besonderen Aufklebern gekennzeichnet und durch eine farbliche Unterteilung gestaltet sein, um die ökologische Abfalltrennung zu erleichtern. Außerdem wird der unterschiedliche Müll von farblich abgestimmten Fahrzeugen abgeholt. Dagegen müssen die Hausbewohner den Papiermüll selbst auf die Straße bringen. Die Maßnahmen der Selbstentsorgung wurden bereits in vielen großen Städten der Region Moskaus eingeführt – z. B. in Mytischtschi, Dubna, Chimki, Kasnogorsk. Des Weiteren muss beachtet werden, dass einige Abfallarten nicht in die aufgestellten Vorrichtungen entsorgt werden dürfen. So müssen zum Beispiel Batterien, Quecksilber-Beleuchtungen (Quecksilberdampf Lampe), Akkumulatoren und ähnliche Gegenstände in gelbe Container entsorgt werden, die meistens in größeren Einkaufszentren aufgestellt sind.

Im Endeffekt ist die Reform der Abfallbeseitigung ein langer und mehrstufiger Prozess, der Schritt für Schritt bei der Realisierung kontrolliert werden muss. Die Erfahrungen der anderen Länder zeigen auf, dass rege Auseinandersetzungen mit der Abfallwirtschaft und ein aktives Tätigwerden nicht immer ausreichen. Vielmehr sind erhebliche finanzielle Ausgaben mit diesem Prozess des Wandels verbunden.

Die proklamierte Meinung der russischen Staatsduma ist auf die These gestützt, dass der erforderliche Umfang der Abfallverarbeitung und -trennung zu erhöhen sei, da die Wiederverwendungsquote des Abfalls in Russland bei weniger als 10 % liegt und somit weit hinter den westlichen Standards, die sich aktuell auf 80 % belaufen.

Zugleich müssen bei der Abfallreform alle Lebensbereiche abgedeckt werden. Darunter fallen vor allem der soziale als auch der ökologische Sektor. Im sozialen Bereich muss die Diskrepanz beachtet werden, dass trotz der Gefahr, dass ein Müllkollaps dem Lande drohen könnte, nicht alle Bürger mit den erhöhten Tarifen für die Abfallentsorgung einverstanden sind. Darüber hinaus sind nicht alle Behörden der Russischen Föderation mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet, um die notwendigen grundlegenden Veränderungen zu meistern.

Diese Problematik, der Müllbeseitigung und -verarbeitung, stellt eine unmittelbare Herausforderung dar. Dieser Umstand wird alleine schon durch die Einwohner Moskaus verschärft, weil sie jährlich ca. 8 Millionen des kommunalen Abfalls und 2,5 Millionen des Sondermülls verursachen.

Die mangelnde Ausstattung im Bereich der Müllverarbeitung lässt darauf schließen, dass die russische Regierung den Industriezweig Abfallwirtschaft buchstäblich von der Wiege bis zur Bahre aufbauen muss. Somit dürfte dieser Prozess keine simple Angelegenheit werden. Zur Umsetzung dieses Vorhabens ist nicht nur eine verantwortungsvolle Herangehensweise notwendig, sondern auch ein gegenseitiges Zusammenarbeiten der Bürger mit den jeweiligen Regionen der Russischen Föderation.

©Ostinstitut Wismar, 2019  
Alle Rechte vorbehalten  
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:  
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,  
Dimitri Olejnik,  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar  
Philipp-Müller-Straße 14  
23966 Wismar  
Tel +49 3841 753 75 17  
Fax +49 3841 753 71 31  
office@ostinstitut.de  
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751