

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V.
zum „Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts-
und Abfallrechts“ (RE KrWG; Bearbeitungsstand: 6. August 2010)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst wird von der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V. in Erinnerung gerufen, dass allein die ASA zur fristgerechten Umsetzung der TASI per 31. Mai 2005 insgesamt mehr als 1,7 Mrd. Euro investiert und dabei etwa 1.200 Arbeitsplätze geschaffen hat. Derart umfangreiche Investitionen von Steuer- und Gebührenzahlern sowie in die berufliche Zukunft einer solchen Vielzahl von Arbeitnehmern sollten nicht leichtfertig wieder zur Disposition gestellt werden. In dem Maße, wie der Gesetzgeber mit Blick auf den Meilenstein 2005 von Entsorgungsträgern langfristige Entsorgungssicherheit gefordert und von Anlagenbetreibern entsprechende Investitionsbereitschaft erwartet hat, sollte er das durch die tatsächlichen Investitionen zum Ausdruck gebrachte Vertrauen nicht enttäuschen.

Hierbei geht es nicht etwa darum, ökologischen Weiterentwicklungen im Wege zu stehen, sondern auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass Investitionen, die vor kurzer Zeit gerade aus ökologischen Gründen getätigt wurden, nicht kurzfristig – d. h. jedenfalls nicht vor Ablauf der jeweiligen Abschreibungszeiträume - wieder preisgegeben werden. Es bedarf daher bei der Aufwertung der stofflichen Verwertung – wie auch an anderer Stelle des KrWG – stets der Kontrollfrage, ob der Vorrang der stofflichen Verwertung in einer Gesamtschau tatsächlich auch ökologisch zu rechtfertigen ist. Der RE KrWG bleibt insoweit hinter den Anforderungen der Abfallrahmenrichtlinie zurück, die im 28. Erwägungsgrund, in Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 die „ökologische Durchführbarkeit“ ausdrücklich anführt und im 31. Erwägungsgrund unter ökologischen Aspekten die Relativität der Abfallhierarchie hervorhebt.

Die ASA hat bereits nach bestehender Gesetzeslage begründete Zweifel, ob in sämtlichen Fällen, in denen Nachweise zur vorgeblichen „stofflichen Verwertung“ von Abfällen vorgelegt worden sind, eine solche auch tatsächlich – oder lediglich „auf dem Papier“ - erfolgt ist. Entsprechend bestehen auch Zweifel an der Belastbarkeit der Datenbasis, auf die auch in der Begründung zum RE KrWG Bezug genommen wird (vgl. S. 112 und S. 175 f.). Wird künftig der stofflichen Verwertung nicht nur der Vorrang eingeräumt, sondern auch eine Mindestquote auferlegt (§ 14 Abs. 2), so rückt auch die Frage in den Mittelpunkt, wie auf der Vollzugsebene eine wirksame und belastbare Kontrolle erfolgen soll, wenn hier einerseits bereits heute Defizite erkennbar sind, andererseits der Gesetzesentwurf aber keine Ansätze erkennen lässt, diese Defizite z. B. durch Vorgaben zur Nachweisführung zu beseitigen.

Nachfolgend werden die Punkte kommentiert, die aus Sicht der ASA einer Überarbeitung bedürfen. Entsprechende Änderungsvorschläge wurden z. T. formuliert.

1. Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen der Verwertung (§ 8 RE KrWG)

Der RE KrWG gibt die sog. Hausmüll-Klausel (§ 4 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG) auf und flexibilisiert zudem die bisherige Regelung des Arbeitsentwurfs (AE) KrWG zum Heizwertkriterium. Nach dem RE KrWG kann eine energetische Verwertung unterhalb des genannten Heizwertes auch dann erfolgen, „wenn sie im konkreten Fall den Schutz von Mensch und Umwelt (...) am besten gewährleistet“. Es kann aber auch eine Wiederverwendung gefordert werden, wenn der Heizwert vorliegt. Maßgeblich ist hier die „bessere Verwertungsoption“. Mit Blick auf die Abfallhierarchie gem. § 2 Abs. 1, nach der auf die Verwertung (Nr. 2) die Beseitigung (Nr. 3) folgt, ist daran zu erinnern, dass insoweit jede Definition von „energetischer Verwertung“ zugleich – im Falle des Verneinens der Voraussetzungen – auch die „Beseitigung“ mitdefiniert bzw. Abfälle zur Verwertung nicht als solche, sondern als Abfälle zur Beseitigung eingeordnet werden.

Um eine hochwertige energetische Verwertung sicherzustellen, sollte nach Ansicht der ASA die Forderung nach einem Mindestheizwert von 11.000 kJ/kg beibehalten werden.

Ergänzend wird zu § 8 Abs. 3 vorgeschlagen, den Vorrang des Verfahrens der Verwertung nicht nur, wie in den Erläuterungen zu § 8 Abs. 3 ausgeführt, an das Heizwertkriterium zu binden, sondern den Vorrang des Verwertungsverfahrens an einen umfassenden fachlich anerkannten Nachweis der hochwertigen Nutzung im Sinne des Klima- und Ressourcenschutzes zu binden.

Die in Anhang 2 definierte Berechnungsformel für die Energieeffizienz ist für die auf eine Stoffstromtrennung und die Verwertung der Brennstofffraktion in industriellen Anlagen sowie in Anlagen zur Energieversorgung industrieller Anlagen ausgerichtete Aufbereitung von Siedlungsabfällen nicht anwendbar. Außerdem ist der Berechnungsansatz zur Energieeffizienz bezüglich der thermodynamischen Grundlagen fachlich sehr umstritten und lässt keinen Rückschluss auf die Höhe des erzielten Nutzens (Ressourcen- und Klimaschutz) zu.

Der mit der energetischen Verwertung erzielte Nutzen lässt sich über die Berechnung des Netto-Primärwirkungsgrades und der CO₂-Gutschrift bestimmen, die deutlich von den Randbedingungen der energetischen Verwertungsanlage beeinflusst wird. Hierzu liegt mit der VDI-Richtlinie 3460 Abschnitt 2 eine anerkannte Berechnungsmethode vor.

Entsprechend sollten im Rahmen der zu erlassenden Rechtsverordnungen Methoden zur Bestimmung der Hochwertigkeit der Verwertung, z. B. entsprechend der o. g. VDI-Richtlinie und die daraus abzuleitenden Anforderungen festgelegt werden. Ebenso ist die Hochwertigkeit der Verwertung durch entsprechende Qualitätssicherungssysteme nachzuweisen, an die Anforderungen in Anlehnung an die Regelungen des § 12 zu formulieren sind.

Änderungsvorschlag der ASA:

In § 8 Abs. 1 wird nach Satz 3 folgender neuer Satz 4 eingefügt:

„Bei der Ermittlung der den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistenden, hochwertigen Verwertungsmaßnahme sind der Netto-Energieertrag, der Netto-Primärwirkungsgrad, die eingesparten fossilen Primärenergieträger sowie die dadurch eingesparten klimawirksamen Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen.“

Die Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 2 wird wie folgt ergänzt:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, den Angehörigen der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

- 1. für bestimmte Abfallarten aufgrund der in § 6 Abs. 2 Satz 3 festgelegten Kriterien den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme zu bestimmen oder in anderer Weise festzulegen, durch welche Verwertungsmaßnahmen der Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet ist,*
- 2. Methoden zur Bestimmung der Hochwertigkeit der Verwertung nach Abs. 3 und die daraus abzuleitenden Anforderungen festzulegen,*
- 3. Systeme zur Sicherung der ordnungsgemäßen, schadlosen und möglichst hochwertigen Verwertung (Qualitätssicherungssysteme), deren Träger und deren Tätigkeit festzulegen.“*

2. Getrennte Sammlung von Bioabfällen (§ 11 RE KrWG)

§ 11 Abs. 1 bestimmt, dass Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln sind, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den § 7 Abs. 2 und 3 sowie § 8 Abs. 1 erforderlich ist.

Hierzu wird von der ASA zunächst angemerkt, dass keine sachliche Begründung dafür erkennbar ist, warum insoweit eine Beschränkung auf diejenigen Bioabfälle vorgesehen wird, die einer Überlassungspflicht unterliegen. So enthält auch Art. 22 Abfallrahmenrichtlinie keineswegs eine Begrenzung der Vorgabe zur Getrennthaltung von Bioabfällen dahingehend, dass nur solche Bioabfälle getrennt gehalten werden sollen, die der hoheitlichen Entsorgungszuständigkeit unterliegen.

Ausschlaggebend ist insoweit allein die Förderung einer hochwertigen Verwertung der Bioabfälle. Das Ziel der hochwertigen Verwertung von Bioabfällen ist jedoch unabhängig davon zu verwirklichen, in wessen Zuständigkeit die Entsorgung fällt.

Im Ergebnis sollte daher in § 11 Abs. 1 die Einschränkung auf überlassungspflichtige Bioabfälle entfallen. Damit würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass § 3 Abs. 1 Nr. 5 GewAbfV ebenfalls eine Pflicht zur Getrennthaltung gewerblicher Bioabfälle vorsieht.

Darüber hinaus erscheint die Zeitvorgabe, mit der Getrenntsammlung „spätestens“ im Jahr 2015 zu beginnen, angesichts des Entwicklungsstandes der Abfallwirtschaft in Deutschland wenig ambitioniert. Es gibt auch – anders als für die in Art. 11 Abs. 1 genannten Materialien – keine entsprechende zeitliche Vorgabe in der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL). Um eine hochwertige Verwertung von Bioabfällen möglichst zeitnah umsetzen zu können, sollte die Pflicht zur Getrennthaltung bereits ab dem 1. Januar 2013 gelten.

Die Vorgabe sollte gleichwohl nicht uneingeschränkt gelten, da auch gewichtige technische, wirtschaftliche und/oder ökologische Gründe gegen eine (frühzeitige) Einführung einer entsprechenden Getrenntsammlung sprechen können. Es wird auch insoweit auf die Eingangsbemerkung verwiesen.

Die im AE noch vorgesehene Einschränkung, dass die Pflicht zur getrennten Sammlung der Bioabfälle nur dann gilt, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den „§§ 7 und 8“ erforderlich ist, ist nach Ansicht der ASA hingegen beizubehalten, da hierdurch der Vorbehalt klargestellt bleibt, dass insbesondere eine Abwägung mit den abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort im jeweiligen Einzelfall möglich bleibt. Auch die Abfallrahmenrichtlinie nimmt in Art. 22 durch den Verweis auf Artikel 4 auf den Grundsatz der wirtschaftlichen Vertretbarkeit Bezug. Die im RE entfallene Bezugnahme auf § 7 Abs. 4 könnte dagegen so verstanden werden, dass diese Abwägung entfallen soll. Hierfür spricht der Wortlaut des § 14 Abs. 1 RE KrWG, der diese Vorbehalte (der „technischen Möglichkeit“ und der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“) ausdrücklich benennt. Dass dies im RE aber anders beabsichtigt ist, dafür spricht wiederum die Begründung des RE; dort heißt es (vgl. S. 169; s. a. BMU-„Eckpunkte“ zum RE KrWG vom 6. August 2010, S. 2):

„Die Getrenntsammlungspflicht steht wie die gesamte Verwertungsgrundpflicht unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (vgl. § 7 Absatz 4).“

Entsprechend sollte sich die Bezugnahme in § 8 nicht allein auf Absatz 1, sondern auch auf Absatz 2 erstrecken, um klarzustellen, dass auch die durch den Erlass einer Rechtsverordnung nach Abs. 2 erfolgte Bestimmung des Vorrangs oder Gleichrangs einer Verwertungsmaßnahme und Festlegung der Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung für bestimmte Abfallarten miterfasst ist.

Änderungsvorschlag der ASA:

§ 11 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 7 und 8 erforderlich ist, sind Bioabfälle spätestens ab dem 1. Januar 2013 getrennt zu sammeln.“

3. Getrenntsammlung bestimmter Fraktionen und Überlassungspflicht (§§ 14, 17 und 25 RE KrWG)

Die AbfRRL enthält die Zielvorgabe, bis 2015 die getrennte Sammlung mindestens von Papier, Metall, Kunststoffe und Glas einzuführen. Dadurch soll der Vorrang der Wiederverwendung und des Recyclings von Abfällen umgesetzt werden.

Der RE KrWG weicht mit seiner Neufassung des § 14 Abs. 1

„Zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.“

deutlich von dem AE KrWG (§ 13 Abs. 1) ab:

„Soweit dies zur Erfüllung der Anforderung nach den §§ 7 und 8 erforderlich ist, sind Papier, Metall, Kunststoff und Glas spätestens ab dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln.“

Mit dieser Neuformulierung sind wesentliche Änderungen verbunden: Erstens wird klar gestellt, dass die Getrenntsammlung der Wertstoffe „zum Zweck des Recyclings“ erfolgt. Eine energetische Verwertung der getrennt gesammelten Kunststoffe soll dadurch offenbar ausgeschlossen werden – wenn nicht, was nunmehr unklar erscheint, die Fiktion des § 8 Abs. 3 RE KrWG greift, wonach die energetische der stofflichen Verwertung gleichgestellt ist. Zweitens ist der im AE noch vorgesehene „Erforderlichkeitsvorbehalt“ entfallen. Es bedarf keiner Prüfung im Einzelfall, ob die Getrenntsammlung erforderlich ist. Die Begründung spricht von einer „generellen Pflicht zur getrennten Sammlung“. Und drittens ist die Pflicht nur einzuhalten, „soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.“ Anstelle eines neuen Rechtsbegriffs der Erforderlichkeit wird zutreffend auf die bereits in § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG geregelte und in § 11 RE KrWG vorgesehene technische Möglichkeit bzw. wirtschaftliche Zumutbarkeit abgestellt.

Das europäische Recht stellt für das Getrenntsammlungsgebot zudem auf die stofflichen Fraktionen ab und unterscheidet nicht nach den Verwendungszwecken. Damit geht das europäische Recht einen anderen Weg als Deutschland, das am Verursacherprinzip ausgerichtet duale Erfassungssysteme für Verpackungsabfälle eingeführt hat. Das europäische Recht fordert eine Getrenntsammlung der genannten Fraktionen unabhängig davon, ob es sich um Verpackungen oder stoffgleiche Nichtverpackungen handelt.

Damit wird auch im nationalen Recht ein Paradigmenwechsel erforderlich. Die bisherigen Regelungen zur Verpackungsentsorgung müssen vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt werden. Der RE KrWG trägt diesem dringenden Reformbedarf nach Auffassung der ASA nicht ausreichend Rechnung. Insoweit ist der Entwurf inkonsequent. Er sieht in § 17 Abs. 1 Satz 1 RE KrWG zwar vor, dass die Überlassungspflicht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für Abfälle aus privaten Haushaltungen auch für getrennt erfasste Fraktionen besteht. Das Verhältnis zur Verpackungsentsorgung bleibt aber unklar bzw. soll durch Rechtsverordnung geregelt werden.

Diese Unklarheit wird auch durch eine bislang fehlende Definition des Begriffs „Siedlungsabfälle“ geschaffen. Da auch die Abfallrahmenrichtlinie den Begriff verwendet, ohne ihn zu definieren (vgl. Erwägungen 20, 32 und 33 sowie Art. 16 Abs. 1), wohl aber die Entscheidung der Kommission über ein Abfallverzeichnis, die durch die AVV umgesetzt wurde, sollte dann auch deren Definition übernommen werden (vgl. ebda, Anlage, Schlüssel 20):

„Siedlungsabfälle (Haushaltsabfälle und ähnliche gewerbliche und industrielle Abfälle sowie Abfälle aus Einrichtungen), einschließlich getrennt gesammelter Fraktionen“.

Allerdings enthält die Begründung des RE KrWG selbst Hinweise, dass die Verwendung dieser Definition womöglich nicht hinreichend präzise ist (vgl. Begründung S. 175).

§ 10 Abs. 1 Nr. 3 RE KrWG enthält eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Anforderungen an das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln und Einsammeln von Abfällen durch Hol- und Bringsysteme, „jeweils auch in einer einheitlichen Wertstofftonne gemeinsam mit gleichartigen oder auf dem gleichen Wege zu verwertenden Erzeugnissen, die einer verordneten Rücknahme nach § 25 unterliegen.“

Im Begleitschreiben des BMU („Eckpunkte“) wird die „Wertstofftonne“ als „gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen“ bezeichnet und zugleich der Hinweis aufgenommen, dass die „konzeptionellen Vorarbeiten (Evaluierung der Verpackungsverordnung) parallel zum Gesetzgebungsverfahren weiter laufen“.

Insoweit wird von der ASA kritisiert, dass der Begriff der „Wertstofftonne“ (und auch des „Wertstoffs“) nicht definiert wird, da z. B. die vom BMU unterstellte Beschränkung auf „Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen“ nicht zwingend ist. Vor allem aber wird die eigentliche Auseinandersetzung über die Verordnung(en) auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, da erst der Entwurf einer Verordnung Klarheit darüber brächte, wie diese konkret ausgestaltet sein sollen. Insoweit erscheint auch zweifelhaft, ob die genannten Verordnungsermächtigungen für sich hinreichend bestimmt sind.

Um den europäischen Vorgaben Rechnung zu tragen und zu praktikablen und – auch unter Berücksichtigung der in der Eingangsbemerkung ausgeführten Erwägungen – für den Bürger kostengünstigen Systemen der getrennten Erfassung der stofflich verwertbaren Abfallfraktionen zu kommen, bedarf es einer grundlegenderen Reform. Klargestellt werden muss, dass die Entscheidung über die Einführung der getrennten Sammlung der ge-

nannten Fraktionen wie ihre operative Umsetzung (in Eigenleistung oder unter Einschaltung Dritter) Aufgabe der Kommunen ist und bei Einführung solcher Systeme die bisherigen Systembetreiber zur Mitbenutzung und Kostenbeteiligung verpflichtet sind. Hinsichtlich der Kostenbeteiligung ist auch zu bedenken, dass mit Blick auf das öffentliche Preisrecht, namentlich der VO PR 30/53, ein erprobtes wie transparentes Regularium zur Verfügung steht, auf das zur Kostenermittlung und –verteilung zurückgegriffen werden könnte und das zugleich verhindert, dass ein Systembeteiligter kostenseitig übervorteilt wird.

Eine anderweitige Ausrichtung – nämlich die Wertstofftonne als Erweiterung der Dualen Systeme – soll offenbar durch die Begründung zum RE angelegt werden; diese lautet wie folgt (S. 115):

„Der Gesetzentwurf führt das bewährte System der Produktions- und Produktverantwortung zur Vermeidung von Abfällen fort und reichert es um neue Instrumente an (vgl. etwa die vorgesehene Einführung der Wertstofftonne).“

und an anderer Stelle (S. 118):

„Die Regelungen zur Produktverantwortung (§§ 23 bis 27) bleiben inhaltlich weitgehend unverändert. Durch eine neu aufgenommene Verordnungsermächtigung wird die künftige Einführung einer Wertstofftonne vorbereitet, die neben Verpackungen auch andere stoffgleiche Abfälle erfassen soll. Hierdurch soll das Recycling von Haushaltsabfällen entsprechend den Vorgaben der neuen Abfallhierarchie umfassend fortentwickelt und verbessert werden.“

An die Stelle derartiger Ausführungen, die womöglich eine künftige (historische) Auslegung der Trägerschaft der Wertstofftonne zugunsten der privaten Entsorgungswirtschaft präjudizieren soll, sollte eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers für eine Wertstofftonne in kommunaler Trägerschaft treten.

Änderungsvorschläge der ASA:

§ 17 Abs. 2 Nr. 1 wird wie folgt ergänzt:

„Die Überlassungspflicht besteht nicht für Abfälle,

- 1. die einer Rücknahme- oder Rückgabepflicht aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 25 unterliegen, soweit nicht die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein System zur getrennten Sammlung stoffgleicher Abfälle nach § 14 Abs. 1 eingerichtet haben und dessen Mitbenutzung verlangen oder aufgrund einer Bestimmung nach § 25 Abs. 2 Nr. 4 und nach § 25 Abs. 2 Nr. 5 an der Rücknahme mitwirken, (...).“*

§ 25 Abs. 2 wird wie folgt ergänzt:

„Durch Rechtsverordnung nach Abs. 1 kann (...) weiter bestimmt werden,

(...)

- 2. dass Besitzer von Abfällen diese den nach Absatz 1 verpflichteten Herstellern, Vertreibern oder nach Absatz 1 Nummer 2 eingerichteten Rücknahmesystemen zu überlassen haben, sofern die Abfälle nicht nach § 17 dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind.“*

In § 25 Abs. 2 wird folgende Nr. 5 eingefügt:

„Durch Rechtsverordnung nach Abs. 1 kann (...) weiter bestimmt werden,

(...)

- 5. dass Hersteller, Vertreter oder eingerichtete Rücknahmesysteme nach Absatz 1 Nummer 2 die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eingerichteten Sammelsysteme zu benutzen und sich an den Kosten dieser Sammelsysteme zu beteiligen haben sowie die Berechnungsmethode der Kostenbeteiligung.“*

4. Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 RE KrWG)

§ 17 Abs. 1 Satz 1 RE KrWG bestimmt, dass Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen abweichend von § 7 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 verpflichtet sind, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlichrechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen.

Ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs soll durch die Formulierung in § 17 Abs. 1 Satz 1 der Ausnahmetatbestand der Eigenverwertung präzisiert werden. Eine Präzisierung ist dabei zunächst insoweit erfolgt, als ein expliziter Grundstücksbezug der Eigenverwertung in das Gesetz aufgenommen werden soll. Außerhalb dieses Grundstücksbezuges soll danach eine Durchführung von Verwertungstätigkeiten unzulässig sein (Seite 178 RE KrWG).

Gegenüber dem AE KrWG ist zu begrüßen, dass die Erweiterung der Eigenverwertungsoption durch die Möglichkeit der Einschaltung Dritter nach § 19 Abs. 1 AE KrWG wieder zurück genommen wurde und damit einem wesentlichen Kritikpunkt der ASA-Stellungnahme zum AE KrWG entsprochen worden ist (s. a. nachfolgend zu 7.).

Allerdings fehlt auch weiterhin in § 17 Abs. 1 eine Klarstellung, dass der Gesetzgeber ein sog. Abfallmanagement nicht für zulässig erachtet, weil durch solche Maßnahmen an-

derfalls in die Entsorgungsverantwortlichkeit und die Gebührenbedarfsbestimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingegriffen wird.

5. Überlassungspflicht für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 RE KrWG)

Für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen hält der Entwurf an der bisherigen Rechtslage fest, wonach eine Überlassungspflicht nur für Abfälle zur Beseitigung besteht. Damit bleibt ein wesentliches Problem des bisherigen Rechts, die unpraktikable Anknüpfung der Entsorgungszuständigkeiten im Gewerbeabfallbereich an der Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung unverändert. Der Entwurf greift insbesondere nicht die durch Art. 16 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie eröffnete Möglichkeit auf, die Überlassungspflicht auch auf verwertbare gemischte Abfälle anderer Erzeuger zu erstrecken, wenn diese gemeinsam mit Haushaltsabfällen eingesammelt werden können (insbesondere Geschäftsmüll).

Um im Siedlungsabfallbereich zu einer rechtssicheren und praktikablen Abgrenzung der Entsorgungszuständigkeiten zu kommen, ist es nach Auffassung der ASA sinnvoll, wenn eine Überlassungspflicht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für alle gemischten Siedlungsabfälle begründet wird, die gemeinsam mit den Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen erfasst werden können. Dadurch kann zugleich verhindert werden, dass in der Praxis durch eine extensive Auslegung des Verwertungsbegriffs den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern bisher im Rahmen der Restmüllabfuhr entsorgte gewerbliche Abfälle entzogen werden und die von den Kommunen insbesondere vor dem Hintergrund des Deponieverbots für unbehandelte Siedlungsabfälle getätigten Investitionen in Entsorgungsanlagen entwertet werden.

Änderungsvorschlag der ASA:

§ 17 Abs. 1 Satz 2 RE KrWG wird wie folgt gefasst:

„Satz 1 gilt auch für Erzeuger und Besitzer von gemischten Siedlungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen, die gemeinsam mit Abfällen aus privaten Haushaltungen eingesammelt werden können sowie für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen.“

6. Gewerbliche Sammlungen (§ 3 Abs. 10, § 3 Abs. 18, § 17 Abs. 2 Nr. 4, § 17 Abs. 3 und § 17 Abs. 4, § 18 Abs. 1, § 18 Abs. 2 und § 18 Abs. 4 RE KrWG)

Durch die Regelungen in § 3 Abs. 10, § 3 Abs. 18, § 17 Abs. 2 Nr. 4, § 17 Abs. 3 und § 17 Abs. 4, § 18 Abs. 1, § 18 Abs. 2 und § 18 Abs. 4 RE KrWG wird gewerblichen Sammlungen von Haushaltsabfällen zur Verwertung im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage ein erheblich erweiterter Handlungsspielraum eingeräumt. Dabei wird ohne Not die Rechtssicherheit wieder aufgegeben, die durch die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 (BVerwG 7 C 16.08) gewonnen wurde. Durch die Neuregelung des Referentenentwurfs steht im Gegenteil zu befürchten, dass der zukünf-

tige Umgang mit gewerblichen Abfallsammlungen mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet sein wird und die juristische Diskussion über die Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen, die mit der höchstrichterlichen Entscheidung vom Juni 2009 einen vorläufigen Abschluss fand, wieder ganz am Anfang steht.

Die folgenschwerste Erweiterung des Tätigkeitsfeldes für gewerbliche Sammlungen besteht zunächst darin, dass die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Eingrenzung des Begriffs der „gewerblichen Sammlung“ wieder aufgegeben wird. So hatte das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. Juni 2009 klargestellt, dass gewerbliche Sammlungen typischerweise ein allgemeines, auf freiwilliger Basis beruhendes Angebot der unentgeltlichen Überlassung verwertbarer Abfälle darstellen. Der Sammlungsbegriff des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes schließt dabei Tätigkeiten aus, die nach Art eines Entsorgungsträgers auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen den sammelnden Unternehmen und den privaten Haushalten in dauerhaften festen Strukturen abgewickelt werden (Rn. 31 der Entscheidungsgründe).

Der RE KrWG bestimmt nunmehr in § 3 Abs. 10, dass Sammler im Sinne des Gesetzes jede natürliche oder juristische Person ist, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen Abfälle sammelt. Ferner wird in Absatz 18 der Vorschrift nun auch eine Legaldefinition der „gewerblichen Sammlung“ vorgenommen. Es handelt sich dabei um „eine Sammlung, die zum Zweck der Einnahmeerzielung erfolgt“. Dabei ist „eine gewerbliche Sammlung auch dann anzunehmen, wenn sie auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und dem privaten Haushalt in dauerhaften Strukturen abgewickelt wird. In der Begründung des Referentenentwurfs heißt es hierzu ergänzend, dass die Größe, der Organisationsgrad und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sammlung sowie deren Intensität oder Marktverhalten gegenüber dem Bürger für die Definition daher keine Rolle spielten (S. 181). Wortlaut und Begründung stehen damit in offenem Widerspruch zu Definition durch das Bundesverwaltungsgericht.

Es trifft jedoch nach Ansicht der ASA nicht zu, dass der Begriff der gewerblichen Sammlung insoweit durch die Abfallrahmenrichtlinie oder anderweitig europarechtlich vorgeprägt ist. Vielmehr enthält Art. 3 der Abfallrahmenrichtlinie – wie in der Begründung auf Seite 150 des RE KrWG auch ausgeführt wird – keine entsprechende Begriffsdefinition. Das gewerbsmäßige Sammeln von Abfällen als Tätigkeitsform wird lediglich in Art. 26 Satz 1 Buchstabe a) Abfallrahmenrichtlinie bei der Registrierungspflicht angesprochen.

Es besteht somit aus der Abfallrahmenrichtlinie heraus keineswegs die Notwendigkeit, den Begriff der „gewerblichen Sammlung“, soweit dieser einen Ausnahmetatbestand von der Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle begründet, auszuweiten. Insoweit ist auch die Formulierung in der Begründung des Referentenentwurfs irreführend, der Begriff der gewerblichen Sammlung sei „EU-rechtskonform auszulegen“ (siehe dort Seite 152). Auch soweit in den BMU-„Eckpunkten“ zum RE KrWG (vom 6. August 2010, dort S. 3) auf den vorgeblichen Druck der EU-Kommission verwiesen wird

„Das Auskunftersuchen der Kommission vom 9.4.2010, hat das BVerwG-Urteil zur gewerblichen Sammlung sehr kritisch beleuchtet und damit die

Notwendigkeit einer EU-konformen Novellierung der Überlassungspflichten nochmals deutlich gemacht.“

lässt der Wortlaut des zitierten Schreibens den behaupteten Schluss nicht zu

Zur Erhaltung der durch die höchstrichterliche Rechtsprechung gewonnenen Rechtssicherheit ist somit an der eingrenzenden Begriffsbestimmung der „gewerblichen Sammlung“ durch das Bundesverwaltungsgericht festzuhalten. Dies kann dadurch geschehen, dass die wesentlichen Begriffsmerkmale des Sammlungsbegriffs aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 in § 17 des KrWG übernommen werden.

Problematisch ist aus Sicht der ASA darüber hinaus auch die Legaldefinition der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ in § 17 Abs. 3 RE KrWG. Zunächst wird auch insoweit ohne Not von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abgewichen, das die Gemeinschaftsrechtskonformität seiner restriktiven Interpretation der derzeitigen Ausnahmeklausel des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG ausdrücklich geprüft und bestätigt hat.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung stehen überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung dann entgegen, wenn die Sammlung nach ihrer konkreten Ausgestaltung mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach sich zieht. Mit dieser Formulierung ist eine klare Definition des Begriffsinhalts der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ gewonnen, so dass insoweit für eine gesetzliche Neuregelung kein Bedarf besteht.

Darüber hinaus wirft die Regelung des § 17 Abs. 3 RE KrWG zahlreiche Fragen auf, die ihre praktische Anwendbarkeit erheblich in Zweifel ziehen.

So ist zunächst die innere Systematik von § 17 Abs. 3 äußerst komplex und damit kaum vollzugstauglich, da er zwei verschiedene Abwägungsmaßstäbe enthält, deren Wahl wiederum von einer weiteren Abwägung abhängig sein soll. So geht zunächst § 17 Abs. 3 Satz 1 davon aus, dass überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung insbesondere dann entgegenstehen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt. Diese Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit wird durch Satz 2 dahingehend konkretisiert, dass die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen nicht verhindert werden soll, wobei Planungssicherheit und Organisation des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers besonders zu berücksichtigen sind.

Auf die Erfüllung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen soll es jedoch gem. Satz 3 nur dann ankommen, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Lage ist, die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Sammel- und Verwertungsleistungen in gleicher Qualität, Effizienz und Dauer selbst oder unter

Beauftragung Dritter zu erbringen. Ist er hingegen hierzu offensichtlich nicht in der Lage, so gilt wiederum der allgemeine Abwägungsmaßstab des Satzes 1.

Die sich aus dieser Systematik ergebende Prüfungsfolge ist schon als solche in der Entsorgungspraxis nur schwer zu handhaben. Schon die Abgrenzung der unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe in Satz 1 einerseits und in Satz 2 andererseits wirft erhebliche Probleme auf. Hinzu kommt, dass der Prüfungsmaßstab des Satzes 3 wiederum einen höchst komplexen Vergleich des öffentlich-rechtlichen und des privaten Entsorgungssystems voraussetzt. Die Schwierigkeit dieses Vergleichs besteht wiederum darin, dass höchst unterschiedliche Sachebenen miteinander in Beziehung gesetzt werden sollen. So verlangt die Begründung des Referentenentwurfs (S. 183) einen prognostischen Vergleich zwischen den Entsorgungsleistungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der gewerblichen Sammlung, bei dem nicht nur deren Qualität und Effizienz, wie etwa die Sortenreinheit und Servicefreundlichkeit der Erfassungssysteme sowie die Hochwertigkeit und Ressourceneffizienz der anschließenden Verwertung eine Rolle spielen sollen, sondern auch deren Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit, welche eine gewisse wirtschaftliche Robustheit bedinge.

Hier wird in keiner Weise deutlich, wie die Hochwertigkeit der Verwertung mit der Servicefreundlichkeit der Sammlung abgewogen werden kann, da es insoweit um höchst unterschiedliche Perspektiven und Rechtsgüter geht. Im Einzelfall wäre demnach etwa danach zu fragen, inwieweit ein „Mehr“ an Kundenfreundlichkeit ein „Weniger“ an Umweltfreundlichkeit aufzuwiegen vermag. Und erst diese komplexe Abwägung unterschiedlicher Rechtsgüter würde lediglich darüber Klarheit bringen, ob im Folgenden die Abwägungsregelung des § 17 Abs. 3 Satz 1 oder diejenige des § 17 Abs. 3 Satz 2 zur Anwendung kommt.

Diese Abwägungsmaßstäbe würden wiederum insbesondere die Frage aufwerfen, ob die wirtschaftlichen Bedingungen der Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Rahmen von Satz 1 eine Rolle spielen dürfen oder ob insoweit Satz 2 den Umkehrschluss fordert, dass eine Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer gewerblichen Sammlung bei Satz 1 außen vor zu bleiben hat.

Einer klaren Beantwortung dieser Frage bedarf es aber schon aus den bereits an anderer Stelle angeführten Gründen, soweit ASA auf den Umfang der jüngst getätigten Investitionen verwiesen hat, die andernfalls auch hier zur Disposition gestellt werden könnten. Entsprechendes gilt für die zunehmende Bedeutung von Erlösen aus Abfällen, die einen wichtigen Beitrag zur Entgelt- und Gebührenreduzierung leisten.

Es ist daher festzuhalten, dass die von § 17 Abs. 3 RE KrWG implizierte mehrstufige Interessenabwägung unter Einbeziehung unterschiedlichster Rechtsgüter und Sachverhalte in der Rechtspraxis keine Rechts- und Planungssicherheit schaffen könnte. Diese fehlende Rechtssicherheit würde dabei nicht nur zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sondern auch zu Lasten der privaten Entsorgungswirtschaft gehen, die kaum absehen könnte, ob eine gewerbliche Sammlung im konkreten Einzelfall zulässig ist oder nicht.

Im Ergebnis ist daher § 17 Abs. 3 RE KrWG zu streichen, womit der Gesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass die vom Bundesverwaltungsgericht konkretisierte derzeitige Rechtslage bzgl. der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen von Haushaltsabfällen fortgelten soll.

Sollte jedoch daran festgehalten werden, den Begriff der überwiegenden öffentlichen Interessen im neuen KrWG legal zu definieren, so wäre in jedem zu Fall zu regeln, dass überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung dann entgegenstehen, wenn die gewerbliche Sammlung mehr als nur geringfügige nachteilige Auswirkungen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hat.

Schließlich ist das „Anzeigeverfahren“ für (gewerbliche und gemeinnützige) Sammlungen nunmehr in einem eigenen Paragraphen ausgegliedert (§ 18 RE KrWG). Dies ist schon aus Gründen der Lesbar- und Vollziehbarkeit im Grundsatz zu begrüßen. Gegenüber dem AE neu ist das in Absatz 1 Satz 2 vorgesehene „Neutralitätsgebot“, nach dem „die zuständige Behörde oder ihr Träger mit den Aufgaben eines öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Absatz 1 nicht betraut sein darf“.

Dieser Eingriff in die Zuständigkeitsregelung stellt in zweifacher Hinsicht ein fragwürdiges Novum dar.

Zum einen unterstellt es den – bislang für die Entgegennahme des Nachweises nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zuständigen - öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den nach Landesrecht für den betr. Vollzug zuständigen Behörden eine Parteilichkeit. Trotz einer umfangreichen – und zu Teilen gegenüber Kommunen sehr kritischen – Spruchpraxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit betr. „gewerbliche Sammlungen“ ist weder in diesem Sachzusammenhang noch in anderen „Doppelzuständigkeiten“ (wie z. B. Deponie-Trägerschaft) aus der Praxis ein Missbrauch entsprechender Zuständigkeiten bekannt geworden oder gar von den Gerichten als rechtsmissbräuchlich bewertet worden.

Zum anderen stellt die Regelung – neben der Streichung der bisherigen Vorschrift zur Landeskompetenz für die Bestimmung „zuständiger Behörden“ in § 63 KrW-/AbfG (s. a. noch § 67 AE KrWG) - einen weiteren fragwürdigen Eingriff des Bundes in die Kompetenz der Länder zur Regelung der Verwaltungsorganisation dar.

Änderungsvorschläge der ASA:

In § 17 Abs. 2 wird folgender Satz 4 angefügt:

„Gewerbliche Sammlungen im Sinne von Satz 1 Nr. 4 sind allgemeine, auf freiwilliger Basis beruhende Angebote der unentgeltlichen Überlassung verwertbarer Abfälle. Nicht erfasst sind Tätigkeiten, die nach Art eines Entsorgungsträgers zwischen den sammelnden Unternehmen und den privaten Haushalten in dauerhaften festen Strukturen, insbesondere auf der Grundlage vertraglicher Bindungen, abgewickelt werden.“

§ 3 Abs. 18, § 17 Abs. 3 und § 18 Abs. 1 Satz 2 werden gestrichen.



Die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V. vertritt die Interessen der Betreiber von Anlagen mit MBA-Technologie in Deutschland. Die ASA pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden aus dem Bereich der Entsorgungswirtschaft. Sie berät und informiert ihre aktuell 45 Mitgliedsbetriebe und fördert den Erfahrungsaustausch sowie die Mitarbeiterqualifizierung. Bei Fragen steht die Geschäftsstelle der ASA e. V. gerne zur Verfügung.

Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V.
im Hause der Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH

Michael Balhar

- Geschäftsstelle -

Westring 10

59320 Ennigerloh

Tel.: +49 2524 9307 – 18

Fax: +49 2524 9307 – 12

E-Mail: michael.balhar@asa-ev.de

Web: www.asa-ev.de