

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V.
zum „Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und
Abfallrechts – AE KrWG“ (Bearbeitungsstand: 23.02.2010)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Zuge der Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ist aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V. ein Paradigmenwechsel im nationalen Recht erforderlich. Die ASA vertritt die Auffassung, dass insbesondere die bisherigen Regelungen zur Verpackungsverordnung auf den Prüfstand gestellt werden sollten.

Nachfolgend sind die Punkte kommentiert, die aus Sicht der ASA hinsichtlich einer Überarbeitung überprüft werden sollten.

1. Hochwertigkeit der Verwertung (§ 8 AE KrWG)

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

Ergänzend wird zu § 8 Abs. 2 vorgeschlagen, den Vorrang des Verfahrens der Verwertung nicht nur, wie in den Erläuterungen zu § 8 Abs. 2 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 § 11 Abs. 5 zu formulieren sind.

Änderungsvorschlag:

Nach Abs. 1 wird folgender neuer Abs. 2 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. 3 wird wie folgt ergänzt:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, den Angehörigen der beteiligten Kreise (§ 64) 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. 2 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 AE KrWG)

§ 11 Abs. 1 bestimmt, dass Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 16 Abs. 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln sind, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 7 und 8 erforderlich ist.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass nicht 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 in Gestalt einer Kompostierung oder einer Vergärung. 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 erst im Jahr 2015 zu beginnen, angesichts des Entwicklungsstandes der Abfallwirtschaft in Deutschland wenig ambitioniert. Es gibt auch keine entsprechende zeitliche Vorgabe in der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL). Um eine hochwertige Verwertung von Bioabfällen mög-

lichst zeitnah umsetzen zu können, sollte die Pflicht zur Getrennthaltung bereits ab dem 1. Januar 2013 gelten.

Die 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 hingegen beizubehalten, da durch diesen Vorbehalt insbesondere eine Abwägung mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort im jeweiligen Einzelfall möglich bleibt. Auch die Abfallrahmenrichtlinie nimmt in Art. 22 durch den Verweis auf Art. 4 auf den Grundsatz der wirtschaftlichen Vertretbarkeit Bezug.

Änderungsvorschlag:

§ 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 01.01.2013 getrennt zu sammeln.“

3. Getrenntsammlung bestimmter Fraktionen und Überlassungspflicht (§§ 13, 16 und 25 AE 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. Das europäische Recht stellt für das Getrenntsammlungsgebot 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 AE KrWG trägt diesem dringenden Reformbedarf nicht ausreichend Rechnung. Insoweit ist der Entwurf inkonsequent. Er sieht in § 16 Abs. 1 Satz 1 AE 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.

§ 10 Abs. 1 Nr. 1 AE 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 ist zu kritisieren, 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 für den Bürger kostengünstigen Systemen der getrennten Erfassung der stofflich verwertbaren Abfallfraktionen zu kommen, bedarf es einer grundlegenden Reform. Klargestellt werden muss, dass die getrennte Sammlung der genannten Fraktionen Aufgabe der Kommunen ist und bei Einführung solcher Systeme die bisherigen Systembetreiber zur Mitbenutzung und Kostenbeteiligung verpflichtet sind.

Änderungsvorschläge:

§ 16 Abs. 3 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 § 13 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:

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

(...)

- 2. dass Besitzer von Abfällen diese dem nach Abs. 1 verpflichteten Hersteller, Vertreiber oder eingerichteten Rücknahmesystemen nach Abs. 1 Nr. 2 zu überlassen haben, sofern die Abfälle nicht nach § 16 dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind,“*

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

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

(...)

- 5. dass Hersteller, Vertreiber oder eingerichtete Rücknahmesysteme nach Abs. 1 Nr. 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 (§ 16 Abs. 1 Satz 1 AE KrwG)

§ 16 Abs. 1 Satz 1 AE KrwG bestimmt, dass Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen abweichend von § 7 Abs. 2 und § 14 Abs. 1 verpflichtet sind, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken auch unter

Einschaltung Dritter nach § 19 Abs. 1 nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen.

Ausweislich der Begründung des Arbeitsentwurfs soll durch die Formulierung in § 16 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 101 des Arbeitsentwurfs).

Eine erhebliche Erweiterung der Eigenverwertungsoption nimmt der Arbeitsentwurf jedoch insofern vor, als auch die Einschaltung Dritter nach § 19 Abs. 1 zulässig sein soll. Hiermit nimmt der Arbeitsentwurf KrWG eine explizite Abkehr von der bisherigen Rechtslage in ihrer Konkretisierung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung vom 18. Juni 2009 (Aktenzeichen: BVerwG 7 C 16.08) herausgearbeitet, dass sich diese Ausnahme von der Überlassungspflicht auf Hausmüllbestandteile beschränkt, die die Erzeuger und Besitzer selbst – also ohne Beauftragung eines Dritten - verwerten können (Rn. 18 der Entscheidungsgründe). Durch diese höchstrichterliche Klarstellung ist eine langjährige juristische Diskussion über die Möglichkeiten einer „Eigenverwertung durch Drittbeauftragung“ zum Abschluss gebracht worden.

Es ist nicht erkennbar, aus welchen sachlichen Gründen nunmehr eine „Eigenverwertung“ durch Dritte – auch bei Wahrung des Grundstücksbezugs – wieder zugelassen werden sollte. Vielmehr wird so die durch die höchstrichterliche Rechtsprechung gewonnene Rechtssicherheit in einer zentralen Frage der Reichweite der Überlassungspflichten wieder zur Disposition gestellt.

Die Begründung des Arbeitsentwurfs führt insoweit lediglich an, dass die Möglichkeit eingeräumt werden soll, etwa auch Gartenbaubetriebe mit der Verwertung der Haushaltsabfälle zu beauftragen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum ein praktisches Bedürfnis dafür bestehen sollte, Gartenbaubetrieben die Verwertung von Gartenabfällen auf dem betreffenden Hausgrundstück erst durch eine Gesetzesänderung zu ermöglichen.

Wird durch einen Gartenbaubetrieb beispielsweise Grünschnitt auf einem auf dem Hausgrundstück befindlichen Komposthaufen entsorgt, so wird hierin regelmäßig eine Verwertung durch den privaten Haushalt, nicht jedoch durch den Gartenbaubetrieb zu sehen sein.

Wird durch einen Gartenbaubetrieb zudem angeboten, den anfallenden Grünschnitt und sonstige Gartenabfälle außerhalb des Hausgrundstücks zu entsorgen, so wird man eine solche Entsorgungspraxis unter dem Gesichtspunkt für zulässig halten können, dass insoweit nicht der private Haushalt, sondern der Gartenbaubetrieb selbst als Abfallerzeuger in Erscheinung tritt. Die durch ein Gartenbauunternehmen selbst erzeugten Gartenabfälle können damit als gewerbliche Abfälle zur Verwertung außerhalb des Hausgrundstücks einer Entsorgung zugeführt werden, sofern ein zulässiger Verwertungsweg nachgewiesen ist. Die Tätigkeit von Gartenbaubetrieben ist somit unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt eine Begründung dafür, die Eigenverwertung dahingehend auszuweiten, dass auch Dritte in die Verwertung eingeschaltet werden können.

Statt eine Ausweitung der Eigenverwertung auf eine Eigenverwertung durch Drittbeauftragte ist vielmehr in § 16 Abs. 1 zu regeln, dass der Gesetzgeber ein sog. Abfallmanagement nicht für zulässig erachtet, weil durch solche Maßnahmen andernfalls in die Entsorgungsverantwortlichkeit und die Gebührenbedarfsbestimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingegriffen wird.

Änderungsvorschlag:

Im Ergebnis ist daher in § 16 Abs. 1 Satz 1 AE KrWG die Formulierung „... **auch unter Einschaltung Dritter nach § 19 Abs. 1** ...“ zu streichen.

5. Überlassungspflicht für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen (§ 16 Abs. 1 Satz 2 AE 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 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:

§ 16 Abs. 1 Satz 2 AE 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. 11, 16 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 4 und 5 AE KrWG)

Durch die Regelungen in § 3 Abs. 11 und in § 16 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 4 AE 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 Arbeitsentwurfs steht im Gegenteil zu befürchten, dass der zukünftige 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 Eingren-

zung 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 AE KrWG bestimmt nunmehr in § 3 Abs. 11, dass Sammler im Sinne des Gesetzes jede natürliche oder juristische Person ist, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen Abfälle sammelt. In der Begründung des Arbeitsentwurfes heißt es hierzu, der Begriff der gewerblichen Sammlung unterfalle der von der Abfallrahmenrichtlinie vorgegebenen Definition des Sammlers gem. § 3 Abs. 11. Die Größe, der Organisationsgrad und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sammlung sowie deren Intensität oder Marktverhalten gegenüber dem Bürger spielten für die Definition daher keine Rolle.

Es trifft jedoch nicht zu, dass der Begriff der gewerblichen Sammlung insoweit durch die Abfallrahmenrichtlinie europarechtlich vorgeprägt ist. Vielmehr enthält Art. 3 der Abfallrahmenrichtlinie – wie in der Begründung auf Seite 77 des AE 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 Arbeitsentwurfes irreführend, der Begriff der gewerblichen Sammlung sei durch die Abfallrahmenrichtlinie vorgegeben (siehe dort Seite 103).

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 § 16 des KrWG übernommen werden.

Problematisch ist darüber hinaus auch die Legaldefinition der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ in § 16 Abs. 4 Arbeitsentwurf 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 § 16 Abs. 4 Arbeitsentwurf KrWG zahlreiche Fragen auf, die ihre praktische Anwendbarkeit erheblich in Zweifel ziehen.

So ist zunächst die innere Systematik von § 16 Abs. 4 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 § 16 Abs. 4 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 Arbeitsentwurfs einen prognostischen Vergleich zwischen den Entsorgungsleistungen des örE 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 § 16 Abs. 4 Satz 1 oder diejenige des § 16 Abs. 4 Satz 2 zur Anwendung kommt.

Diese Abwägungsmaßstäbe würden wiederum insbesondere die Frage aufwerfen, ob die wirtschaftlichen Bedingungen der Aufgabenerfüllung des örE 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.

Es ist daher festzuhalten, dass die von § 16 Abs. 4 Arbeitsentwurf 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 § 16 Abs. 4 AE 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.

Änderungsvorschläge

In § 16 Abs. 3 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.“

§ 16 Abs. 4 wird 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
michael.balhar@asa-ev.de
www.asa-ev.de