



**Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen**

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Schnellbrief 126/2010

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aktenzeichen: II/2 qu-ko
Ansprechpartner/in: Dr. Queitsch
Durchwahl 0211 • 4587-237

21.10.2010

Änderung des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes / Wertstofftonne

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

das Bundesumweltministerium hat mit Datum vom 06.08.2010 den Referentenentwurf zur Änderung des bestehenden Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes herausgegeben. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat mit Datum vom 17.9.2010 eine Stellungnahme abgegeben (**Anlage 1**). An der Erarbeitung dieser Stellungnahme hat auch der StGB NRW mitgewirkt. In der Stellungnahme vom 17.9.2010 wird insbesondere darauf hingewiesen, dass durch den vorgelegten Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums die kommunale Abfallentsorgung massiv gefährdet wird.

Vor allem die geplante **Neuregelung zur Zulässigkeit von gewerblichen Abfallsammlungen** wurde kritisiert, weil das rechtssystematisch klare und praktisch gut anwendbare Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 18.06.2009 (Az.: 7 C 16.08 – NVwZ 2009, S. 1292ff.) zur Zulässigkeit von gewerblichen Sammlungen durch die beabsichtigte Neuregelung ausgehebelt werden soll.

Wenn private Abfallentsorgungsunternehmen verwertbare Abfälle wie z. B. Altpapier aus den privaten Haushalten demnächst über gewerbliche Sammlungen neben der kommunalen Erfassungsstruktur erfassen, um die Erlöse für sich zu behalten, fehlen den Städten, Gemeinden und Kreisen diese Erlöse, um die Abfallgebühren stabil zu halten. Denn mit den Erlösen decken die Kommunen einen Teil der Abfallentsorgungskosten ab. Die Zeche dafür zahlen dann zukünftig die Gebührenzahler über höhere Abfallgebühren. Hierdurch wird auch die nachhaltige, umweltorientierte und zuverlässige Verwertung von Abfällen gefährdet, die von den Kommunen – unabhängig vom jeweiligen Verwertungspreis – seit Jahrzehnten flächendeckend sicher gestellt wird.

Nicht zu unterschätzen sind auch die möglichen Folgen für die Wohnqualität in Wohngebieten und die Verkehrssicherheit. Abfalltransporte in Wohngebieten und auf Straßen werden von den einsammlungspflichtigen Städten und Gemeinden seit jeher auf das absolut notwendige Maß reduziert. Hier stehen der Schutz der Anwohner und die Verkehrssicherheit eindeutig im Vordergrund. Wohnstraßen sind keine Wettkampfarenen, in denen ausgetragen wird, wer verwertbare Abfälle am schnellsten zu seinem Vorteil einsammeln kann. Dabei ist auch zu

beachten, dass private Abfallsammler regelmäßig nur in günstig zu entsorgenden Gebieten nicht gefährliche Abfälle zur Verwertung wie z.B. Altpapier sammeln werden, während die Städte und Gemeinden eine flächendeckende Sammlung unter anderem auch im bauplanungsrechtlichen Außenbereich gewährleisten müssen.

Die Folgen eines solchen ruinösen Wettbewerbs müssen nicht nur die Gebührenzahler tragen, sondern auch die privaten Entsorgungsunternehmen selbst, die im Auftrag der Kommune sammeln, weil für keinen mehr klar absehbar sein wird, welche Mengen an verwertbaren Abfällen eingesammelt werden können.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände deutlich gemacht, dass an das rechtssystematisch klare Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 18.06.2009 (Az.: 7 C 16.08 – NVwZ 2009, S. 1292ff.) anzuknüpfen ist.

Auch europarechtlich ist die bestehende gesetzliche Regelung im Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz (§13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG) vom Bundesverwaltungsgericht zutreffend als europarechtskonform angesehen worden.

Gerade der Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten am 01.12.2009) bestätigt in aller Deutlichkeit die vom Bundesverwaltungsgericht ergangene Rechtsprechung und damit das Selbstverwaltungsrecht der Städte, Kreise und Gemeinden als Kernbestand unserer demokratischen Grundordnung. Dieses hat auch die Bundesregierung im Magazin zur Europapolitik (Nr. 66, 07/2010) betont. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten deshalb, dass auch das Bundesumweltministerium zur Kenntnis nimmt, dass der Lissabon-Vertrag die kommunalen Selbstverwaltungsrechte schützt und stärkt. Dieses muss sich auch in der Sicherung der kommunalen Aufgabe der Abfallwirtschaft als Daseinsvorsorgeleistung, die von den Städten, Kreisen und Gemeinden erbracht wird, niederschlagen. Der vorgelegte Referentenentwurf trägt dem nicht Rechnung, obwohl der Lissabon-Vertrag eine innerstaatliche Organisationsentscheidung insbesondere bei den sog. „Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ wie der Abfallentsorgung ermöglicht (so ausdrücklich auch: Prof. Dr. Ludwig Krämer in Abfallrecht, Heft 1, 2010, Seite 40 ff.).

Schließlich wird die Warenverkehrsfreiheit durch eine geordnete kommunale Erfassung in den Städten und Gemeinden nicht beeinträchtigt, weil nach der geordneten Erfassung der verwertbaren Abfälle durch die Stadt/Gemeinde auf dem Verwertungsmarkt ein Verwerter gesucht wird. Es ist nicht nachvollziehbar und liegt jedenfalls nicht im Interesse einer geordneten Abfallerfassung, dass europarechtlich ein „Häuserkampf“ um verwertbare Abfälle mit allen negativen Folgewirkungen (u. a. Gefährdung von Passanten, Gefährdung der Verkehrssicherheit) gewollt sein kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die **beigefügte Resolution (Anlage 2)** entworfen. Wir empfehlen diese Resolution im Stadt- bzw. Gemeinderat zu verabschieden und sie dann dem Bundesumweltminister, dem Landesumweltminister sowie den örtlichen Bundestags-Abgeordneten gewissermaßen als „**Protestnote**“ zu übersenden. Es wird als sinnvoll angesehen, in dieser Art und Weise deutlich zu machen, dass der Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums vom 6.8.2010 dem Geist des Lissabon-Vertrages auf europäischer Ebene nicht gerecht wird und die kommunale Abfallentsorgung durch den Entwurf massiv gefährdet wird.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Stephan Keller

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

17.09.2010

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Bearbeitet von
Dr. Bleicher/DLT
Otto Huter/ DST

Telefon 0 30/59 00 97 - 330
Telefax 0 30/59 00 97 - 430

per Mail: WAI12@bmu.bund.de

E-Mail:
Ralf.Bleicher@Landkreistag.de
Otto.huter@staedtetag.de

Aktenzeichen
III-771-21 (DLT)
70.28.01. (DST)

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (Stand: 06.08.2010)

Sehr geehrte Damen und Herren,

1. Allgemeines

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem o. a. Referentenentwurf. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Vorschriften, die für die Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, untere Abfallbehörden und als Eigentümer öffentlich-rechtlicher Entsorgungsunternehmen und -anlagen von Belang sind.

Die kommunalen Spitzenverbände sind wegen der im Referentenentwurf fixierten Regelungen in großer Sorge um die Zukunft der kommunalen Entsorgungsaufgabe. Diese Sorge ergibt sich

1. aus der Ausgestaltung der abfallwirtschaftlichen Aufgaben, die den Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zugewiesen werden sollen,
2. aus der Art und Weise der Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht,
3. aus dem Umgang mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2010 und
4. aus der mangelnden Berücksichtigung des Vertrages von Lissabon und seiner Konsequenzen für die Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Zu 1.:

Die Art und Weise der Ausgestaltung der kommunalen Entsorgungsaufgaben führt dazu, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger den Aufbau von Parallelstrukturen nicht verhindern und letztlich durch die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen in die Funktion eines Gewährleisters gedrängt werden sollen. Damit wäre eine Refinanzierung der Aufgabe über Abfallgebühren nicht mehr möglich. Die Kommunen wären vielmehr gezwungen, derartige Aufgaben über allgemeine Haushaltsmittel zu refinanzieren, obwohl das kommunale Abgabenrecht der Länder fordert, dass da, wo eine Gebührenfinanzierung möglich ist, diese auch zu nutzen ist. Angesichts der bestehenden Haushaltsrisiken und der Vielzahl der Kommunen mit Haushaltssicherung sind diese Risiken für die kommunalen Haushalte im Interesse der Bürgerinnen und Bürger nicht hinnehmbar, zumal der Entwurf auch dazu führen würde, dass sich das Gewerbe von der Refinanzierung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur vollständig verabschieden könnte.

Zu 2.:

Die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht geschieht vorrangig unter dem Aspekt wettbewerbskonformer Lösungen. Die Umsetzung nutzt also in Form des Umweltordnungsrechts das KrWG, um eine sichere, hochwertige und günstige Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge marktgetriebenen Lösungen zu opfern. Eine solche Lösung ist weder zwingend geboten noch sinnvoll.

Zu 3.:

Die kommunalen Spitzenverbände haben immer wieder deutlich gemacht, dass die Übernahme der durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009 eröffneten Steuermöglichkeiten für gewerbliche Sammlungen in das KrWG die entscheidende Voraussetzung dafür ist, um Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu gewährleisten. Der nun vorliegende Referentenentwurf steht diesem Vorschlag diametral entgegen.

Zu 4.:

Die Ausgestaltung der vom BMU vorgesehenen Lösungen zeigt außerdem ein bemerkenswertes Verständnis von der Rolle der kommunalen Selbstverwaltung, die dem Vertrag von Lissabon völlig entgegensteht.

Gerade der Vertrag von Lissabon bestätigt in aller Deutlichkeit die in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts getroffenen Wertungen und damit das Selbstverwaltungsrecht der Städte, Kreise und Gemeinden als Kernbestand unserer demokratischen Ordnung. Dieses hat auch die Bundesregierung im Magazin zur Europapolitik (Nr. 66, 07/2010) betont. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten deshalb, dass auch das BMU zur Kenntnis nimmt, dass der Lissabon-Vertrag die kommunalen Selbstverwaltungsrechte schützt und stärkt. Dieses muss sich auch in der Sicherung der kommunalen Aufgabe Abfallwirtschaft als Daseinsvorsorgeleistung, die von den Städten, Kreisen und Gemeinden erbracht wird, niederschlagen. Der nun vorgelegte Referentenentwurf löst das bisher bestehende Spannungsverhältnis zum europäischen Wettbewerbsrecht zugunsten marktgetriebener Lösungen auf. Damit werden Organisationshoheit und Vergabefreiheit in den Kommunen massiv in Frage gestellt. Das Recht der eigenverantwortlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, das im Lissabon-Vertrag garantiert wird, wird mit diesem Referentenentwurf vollständig

ausgehöhlt. Es ist bemerkenswert, dass die Bundesregierung in offiziellen Verlautbarungen die Positionen der Kommunen unterstützt und in der konkreten Ausgestaltung der Politik das Gegenteil betreibt. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten deshalb auch vom BMU, dass es seinen Beitrag zur Sicherung der kommunalen Aufgabe Abfallwirtschaft leistet.

Die kommunalen Spitzenverbände nehmen zur Kenntnis, dass der Referentenentwurf nur wenige der in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf enthaltenen Kritikpunkte aufgreift. Sie kritisieren ausdrücklich, dass die für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entscheidenden Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf gewerbliche Sammlungen zur Vermeidung des Aufbaus unerwünschter Parallelsysteme noch weiter geschwächt worden sind. Der Gesetzgeber schafft damit – entgegen der Begründung des Entwurfs – erhebliche rechtliche und planerische Unsicherheiten. Die in den §§ 3, 17 und 18 getroffenen Regelungen werden die langfristige Entsorgungssicherheit und die Gebührenstabilität in Frage stellen. So gesehen stellt der Entwurf eine ordnungspolitische Fehlentscheidung zu Lasten der und gegen die Bürgerinnen und Bürger dar. Deshalb lehnen sie auch die nunmehr in § 18 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Schaffung einer „**neutralen Behörde**“ als systemfremd, verfassungsrechtlich bedenklich und mit Blick auf die Stadtstaaten unpraktikabel ab.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Streichung der von ihnen in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf kritisierten weitgehenden **Beleihungsmöglichkeiten** im neuen § 22.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich zu Beginn der Legislaturperiode für eine schlanke Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht ausgesprochen, mit der die kommunale Verantwortung im Bereich der Abfallwirtschaft umfassend, klar und eindeutig geregelt wird. Sie halten an einer **strikten Umsetzung der Abfallrichtlinie im Verhältnis „eins zu eins“** fest. Ohne das Ziel einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Abfällen infrage stellen zu wollen: Sich ändernde wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen, etwa im Zuge der Novellierung des TEHG oder wasserrechtlicher Vorschriften, können allemal dazu führen, dass z. B. Verwertungsziele, die über das von der Abfallrahmenrichtlinie geforderte Maß hinausgehen, eben nicht mehr zu erreichen sind. Dieses Risiko sollte vermieden werden.

Auch der Referentenentwurf (Begründung S. 179) hält wie der Arbeitsentwurf (Begründung S. 168) an einer Herleitung der **Überlassungspflicht** als Ausnahmeregelung zu Art. 106 Abs. 2 AEUV fest. Diese Ableitung der kommunalen Entsorgungsverantwortung ist weder geboten noch zielführend, sondern entspricht u. E. nicht dem europäischen Recht.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen zur gewerblichen Sammlung als Ausnahmetatbestände zur **Überlassungspflicht** werden in der Gesetzgebung (S. 179) damit gerechtfertigt, dass sie die Vollzugstauglichkeit und Rechtssicherheit erhöhen, aber auch – und zwar nicht zuletzt – der EU-rechtlichen Absicherung der kommunalen Überlassungspflichten selbst dienen sollen.

Unstreitig dürfte sein, dass es dem weitgehenden Ermessen der EU-Mitgliedstaaten unterfällt, zu bestimmen, dass die Abfallentsorgung mit den erforderlichen Überlassungspflichten eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV ist. Damit würden grundsätzlich die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln der EU Anwendung finden, soweit dies die Erfüllung der übertragenen besonderen Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann hinsichtlich

der rechtlichen oder tatsächlichen Verhinderung der Aufgabenerfüllung von Folgendem ausgegangen werden:

Geschützt ist nicht die Aufgabenerfüllung um jeden Preis, sondern nur eine solche zu „wirtschaftlich tragbaren Bedingungen“. Dies erlaubt auch eine Quersubventionierung (vgl. Nachweise der Rechtsprechung des EuGH bei Koch/Reese, Hausmüllentsorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge). Ein Verhindern der Aufgabenerfüllung kann nach der Rechtsprechung des EuGH auch schon dann angenommen werden, wenn die Anwendung der EG-Vorschriften die Erfüllung der übertragenen Aufgaben gefährden würde. Ferner hat der EuGH angenommen, dass die Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen insbesondere dort gefährdet ist, wo anzunehmen ist, dass private Wettbewerber sich auf „Rosinenpickerei“ in gewinnbringenden Leistungssegmenten konzentrieren und damit der Ausgleich zwischen rentablen und weniger rentablen Tätigkeitsbereichen beeinträchtigt würde.

Im Ergebnis erscheint deshalb die von Koch/Reese (a.a.O., S. 51) vertretene Auffassung zutreffend, dass ein grundsätzlicher Ausschluss gewerblicher Sammlungen jedenfalls dort gerechtfertigt ist, wo eine flächendeckende Erfassung und hochwertige stoffliche Verwertung durch bereits vorhandene öffentlich-rechtliche Erfassungs- und Verwertungssysteme gewährleistet ist.

In diesem Sinne hat auch das BVerwG in seinem Urteil vom 18.06.2009 zu Recht gefolgert, dass eine Gefährdung der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung regelmäßig dann gegeben ist, wenn die gewerbliche Sammlung in festen Strukturen und auf der Grundlage fester (entgeltpflichtiger) Verträge erfolgt.

Dadurch dass in dem Referentenentwurf einerseits der Begriff der gewerblichen Sammlung in dem Sinne definiert wird, dass sie auch auf der Grundlage vertraglicher Bindungen und in dauerhaften Strukturen abgewickelt, andererseits eine Beeinträchtigung – und nicht nur eine Gefährdung – der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verlangt wird, geht der Referentenentwurf in zweifacher Weise deutlich über das europarechtlich Gebotene hinaus

Auch zeigt der Blick in den Lissabon-Vertrag, dass der nationale Gesetzgeber frei ist in der Ausgestaltung, wie er die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse in Deutschland im Bereich der Abfallwirtschaft regelt. Zweifellos ist dies zunächst eine innerstaatliche Organisationsentscheidung und nicht eine Frage, die sich auf die operative Aufgabenerfüllung bezieht. Wir verweisen dazu auf die Veröffentlichung von Prof. Dr. Ludwig Krämer in Abfallrecht, Heft 1, 2010, S. 40 ff. und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009, die zu vergleichbaren Ergebnissen kommt. Diese Sichtweise ist unseres Erachtens zwingend geboten, wenn man die Grundlagen unserer Verfassung, die die kommunale Verantwortung in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert, als Regelung begreift, die es den Kommunen im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung überlässt, die ihnen übertragenen Aufgaben zu regeln. Diese Sichtweise wird gestützt durch die EuGH-Entscheidung Arnhem/Rheden, die die gesamte Hausmüllentsorgung als Dienstleistung von allgemeinem Interesse charakterisiert, die traditionell in Deutschland in der Verantwortung der Städte, Kreise und Gemeinden liegt. Die von interessierter Seite immer wieder ins Feld geführte Unterscheidung von Hausmüll zur Beseitigung und Hausmüll zur Verwertung ist dabei ohne Belang. Die Hausmüllentsorgung ist demzufolge eine Aufgabe, die der Gesetzgeber den Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis zu übertragen hat. Dies umfasst die mit Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung verbundenen Funktionen ebenso wie die Verkehrslenkungs- und Verkehrssicherungspflichten.

Im Übrigen muss die Hausmüllentsorgung auch die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle und den sog. Geschäftsmüll umfassen, da die Entsorgungssituation kleiner Gewerbebetriebe letztlich mit der von Privathaushalten identisch und häufig nicht einmal abgrenzbar ist. In Deutschland ist die Gestaltungs- und Steuerungsverantwortung der Kommunen immer mit der Leistungserbringungsverantwortung verbunden. Nur als Leistungserbringungsverantwortliche können die Kommunen diese Aufgabe entweder selbst wahrnehmen oder auf private Dritte als Erfüllungsgehilfen übertragen. Versuche, die kommunale Ver- und Entsorgungsverantwortung auf eine Gewährleistung der ordnungsgemäßen Durchführung und damit auf eine Reservegewährleistungsfunktion für den Fall zu reduzieren, dass der Wettbewerb und der Markt diese Aufgaben nicht mehr wirtschaftlich abwickeln können, sind mit den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen nicht vereinbar. Zu glauben, man könne bewährte Strukturen als Beibehaltung der „dualen“ Entsorgungsverantwortung von privater und öffentlich-rechtlicher Entsorgung darstellen, verkennt die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung.

Die im Referentenentwurf gewählte Lösung führt letztlich zu einer Aushöhlung der kommunalen Entsorgungsverantwortung, weil sie

- von den Kommunen einerseits flächendeckende Sammlungs- und Entsorgungssicherheit verlangt und gleichzeitig Elemente des Wettbewerbs implementiert,
- von Stadt- oder Gemeinderäten sowie Kreistagen beschlossene Sammlungs- und Verwertungslösungen durch marktbezogene Lösungen ergänzen will, die bei Bestehen eines wie auch immer gearteten „Mehrerts“ zuzulassen sind und
- lokale, siedlungsspezifische Erfordernisse zu Gunsten zentraler flächendeckender Vorgaben negiert.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände wird dabei unverhältnismäßig in die kommunalen Organisations- und Verfahrenskompetenzen eingegriffen. Es bleibt einer gesonderten, vertiefenden Prüfung vorbehalten, ob dieser Ansatz noch verfassungskonform ist. Vor diesem Hintergrund bezweifeln wir – insbesondere mit Blick auf die für die gewerbliche Sammlung vorgesehenen Regelungen – auch die in der Begründung (S. 122) enthaltene Prognose, dass das Gesetz die Planungs- und Investitionssicherheit erhöhen und zu einer spürbaren Entlastung der Haushalte der Kommunen führen wird.

In redaktioneller Hinsicht merken die kommunalen Spitzenverbände Folgendes an:

In den Artikeln 2 ff. des Entwurfs sind in mehreren Fällen die **Gesetzesfassungen** zu korrigieren, da mehrere der dort aufgeführten Gesetze vor und nach Fertigstellung des Referentenentwurfs novelliert worden sind, z. B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das ElektroG.

Die **Angaben zum (Gesamt-)Abfallaufkommen** sind zu präzisieren bzw. zu harmonisieren. Das auf S. 111 unten genannte „Abfallaufkommen“ ergibt bundesweit knapp 48 Mio. Tonnen, auf S. 112 werden als „Gesamtmenge von ... Abfällen“ 351 Mio. Tonnen genannt und auf S. 134 beträgt das „Gesamtabfallaufkommen“ knapp 387 Mio. Tonnen.

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, den gesamten Gesetzentwurf und die Begründung daraufhin zu prüfen, ob der **Verweis auf produktbezogene Rechtsverordnungen** ausreicht oder ob er durch Verweise auch auf entsprechende Gesetze (BattG, ElektroG usw.) zu ergänzen ist. Beispielhaft genannt seien der erste Satz des zweiten Absatzes der Begründung auf S. 111 und die in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1 getroffenen Regelungen nebst Begründungen hierzu.

2. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

2.1 Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Wir wiederholen unsere Anregung, die bisherige Gesetzesbezeichnung beizubehalten (s. Stellungnahme zum Arbeitsentwurf, S. 3), auch zur Reduzierung von Folgeänderungen anderer Gesetze und Verordnungen, die ohne Paragrafenangabe auf das KrW-/AbfG verweisen. Aus Art. 1 EU-Abfallrahmenrichtlinie folgt, dass es um die Entsorgung von Abfällen geht. Der gewählte Gesetzstitel ist keine Umsetzung „eins zu eins“. Der Gesetzeszweck (§ 1) sollte richtlinienkonform wie folgt gefasst werden: „Zweck des Gesetzes ist die Vermeidung und die Sicherung der umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen sowie die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen“.

2.2 Zu § 2 (Geltungsbereich)

Wir regen an, die Beschreibung des Geltungsbereichs noch stärker am Wortlaut der Abfallrahmenrichtlinie zu orientieren, um das Risiko des Vorwurfs einer nicht richtlinienkonformen Umsetzung zu verringern.

Auch nach seiner sprachlichen Veränderung im Referentenentwurf wiederholen wir unseren Hinweis zu § 2 Abs. 2 Nr. 12 (Sedimente) (s. Stellungnahme zum Arbeitsentwurf, S. 4). In § 2 Abs. 2 Nr. 12 (Sedimente) wird eine Doppelzuständigkeit von Wasser- und Abfallbehörden für die Umlagerung gefährlicher Sedimente festgeschrieben. Im Sinne einer schlanken Verwaltung sollte hier eine eindeutige Zuständigkeit bestehen, die für alle Sedimente, die in Gewässer umgelagert werden, förmlich bei der Wasserbehörde liegen sollte.

Unklar ist hier im Zusammenhang mit der Begründung zu Nr. 12, wie die Gefährlichkeit von Sedimenten beurteilt wird. In der Begründung wird ausgeführt, dass sich die Gefährlichkeit von Sedimenten allein nach dem deutschen und europäischen Wasserrecht beurteilt. Im Wasserrecht sind aber keine Kriterien für die Gefährlichkeit von Sedimenten definiert, während im Abfallrecht in der Abfallverzeichnis-Verordnung explizit Gefährlichkeitsmerkmale genannt werden. Zudem fehlt in § 2 Abs. 2 Nr. 12 ein entsprechender Hinweis darauf, dass die Gefährlichkeit nach dem Wasserrecht und nicht nach dem Abfallrecht zu beurteilen ist.

Mit Blick auf die Begründung zu Nr. 14 regen wir an zu prüfen, ob die engere Fassung der Ausnahme dazu führt, dass zivile Sprengstoffe unter das Abfallregime fallen werden, falls ja, ob dies richtlinienkonform und in der Sache wünschenswert ist.

2.3 Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Soweit die Begriffsbestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie nicht wörtlich übernommen werden, sollte jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob die Umsetzung der Richtlinie in rechtskonformer Weise erfolgt ist. § 3 des Entwurfs definiert einige Begriffe (wie z. B. „Kreislaufwirtschaft“), die in der EU-Abfallrahmenrichtlinie keine Erwähnung finden. Andere Definitionen wiederum, wie die der „Wiederverwendung“ und „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ finden sich zwar in der Richtlinie, weichen aber im Entwurf vom europarechtlich Vorgegebenen ab.

Die neue in Abs. 17 enthaltene Definition der gemeinnützigen Sammlung wird von den kommunalen Spitzenverbänden begrüßt. Um den Begriff der Selbstkosten vollzugstauglicher zu gestalten, regen wir an, klarzustellen, dass in ihnen keine Gewinn- und Verwaltungskostenanteile enthalten sein dürfen.

Die neue in Abs. 18 enthaltene Definition der gewerblichen Sammlung lehnen die kommunalen Spitzenverbände ab. Die Definition zielt ersichtlich darauf ab, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 18.06.2009 auszuhebeln. In Satz 1 ist klarzustellen, dass gewerbliche Sammlungen nur für getrennt gesammelte nicht gefährliche Abfälle zur Verwertung zulässig sind. Wir fordern mit Nachdruck eine Streichung des zweiten Satzes des Abs. 18, und behalten uns ergänzende Ausführungen zu den nach Auffassung des Bundesumweltministeriums zu beachtenden europarechtlichen Vorgaben vor, zumal die vorgesehene Definition in ihrer Konsequenz einer Aufhebung der Überlassungspflichten für Abfälle zur Verwertung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gleichkommt.

Auf das Zusammenspiel der Begriffstrios der Absätze 14, 19 und 22 wird in anderem Sachzusammenhang eingegangen. Die Vermeidung (Begründung S. 153) kann jedenfalls nicht – mit Blick auf Abs. 22 – als „Entsorgungsoption“ bezeichnet werden.

In Abs. 23 ist hinter dem Wort „vorbereitet“ das Wort „werden“ einzufügen.

Die im Referentenentwurf nunmehr vorgenommene Streichung des Wortes „können“ in Abs. 23 sollte folgerichtig auch in Abs. 24 erfolgen, um höhere Rechtssicherheit zu schaffen.

Sachgerecht erscheint die zusätzliche Aufnahme einer geeigneten Definition des Siedlungsabfalls.

Außerdem schlagen die kommunalen Spitzenverbände vor, Abs. 25 wie folgt zu fassen: „Recycling im Sinne des Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen aufbereitet werden; es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, nicht aber die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff, zur Reduktion, Oxidation oder zur Verfüllung bestimmt sind.“

2.4 Zu § 4 (Nebenprodukte)

Diese Regelung ist zu unbestimmt, um eine rechtssichere Anwendung zu gewährleisten. Je nach Auslegung kann die Vorschrift, was wohl nicht beabsichtigt sein kann, Abfallerzeugern die Möglichkeit eröffnen, viele bislang den abfallrechtlichen Überwachungen unterliegende Materialien dem Abfallregime zu entziehen (z. B. Schlacken, Schwerölpellets). Dies wird nach unserer Einschätzung zu einer steigenden Anzahl gerichtlicher Verfahren führen.

2.5 Zu § 6 (Abfallhierarchie)

Wir gehen davon aus, dass es in der Überschrift und in § 6 Abs. 1 anstelle von „Abfallbewirtschaftung“ „Abfallentsorgung“ heißen muss. Nur dann wird die Summe von Vermeidung einerseits und Verwertung und Beseitigung (= Abfallentsorgung) andererseits im Sinne der getroffenen Begriffsdefinitionen korrekt abgebildet.

In der Begründung (S. 161, vorletzter Satz) fehlen hinter der Klammer die Wörter „untergliedert worden ist“.

2.6 Zu § 7 (Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft)

Der letzte Halbsatz des Abs. 1 muss lauten: „die aufgrund der §§ 24 ...“.

Den vom VKS im VKU entwickelten Vorschlag zur Ergänzung des § 7 Abs. 3 um einen Satz 4 (neu)

„Kann der Erzeuger oder Besitzer von Abfällen eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht nachweisen, sind auf den Abfall die Bestimmungen über die Beseitigung von Abfällen (alt.: die Vorschriften des Abschnitts 3) entsprechend anzuwenden.“

unterstützen die kommunalen Spitzenverbände. Ferner sollte hier oder an anderer Stelle (z. B. in § 3 oder § 9) klargestellt werden, dass der Abfall als Abfall zur Beseitigung anzusehen ist, wenn der Erzeuger oder Besitzer von Abfällen eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht nachweisen kann. Auch dies dient der Verhinderung von sog. Scheinverwertungen.

2.7 Zu § 8 (Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen)

Der verwendete Begriff des „Gleichrangs“ ist eine sprachliche Neuschöpfung.

Die nunmehr vorgenommene Flexibilisierung der Vorschrift darf nicht dazu führen, dass in Gewerbebetrieben keinerlei überlassungspflichtige Abfälle zur Beseitigung (hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Geschäftsmüll) mehr anfallen, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Vergangenheit Behandlungskapazitäten errichtet hat, und dadurch jede Beteiligung des Gewerbes an der Finanzierung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur entfällt.

In der Begründung zu Abs. 1 (S. 165) sollte am Ende ergänzt werden, dass, wenn keinerlei Verwertung unter den genannten Bedingungen stattfinden kann, die Abfälle zu beseitigen sind.

2.7a Zu § 9 (Getrennthalten von Abfällen zur Verwertung, Vermischungsverbot)

Die kommunalen Spitzenverbände sehen die Notwendigkeit einer Regelung, dass Abfälle zur Verwertung nicht mit Abfällen zur Beseitigung vermischt werden dürfen. Das Vermischungsverbot für Abfälle zur Verwertung einerseits und Abfälle zur Beseitigung andererseits ist geregelt.

2.8 Zu § 10 (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft)

Die Festlegung auf eine „einheitliche Wertstofftonne“ in einem Nebensatz und einer Verordnungsermächtigung ist ebenso ambitioniert wie unklar in Bezug auf die Rahmenbedingungen, die dafür benötigt würden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb, auf eine derartige Regelung vollständig zu verzichten. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor Ort wissen am besten, welche Abfallfraktionen in der jeweils gegebenen örtlichen Situation gemeinsam gesammelt werden sollten. Deshalb sollte, wenn überhaupt von einer einheitlichen kommunalen Wertstofffassung bzw. -sammlung ausgegangen werden.

Wenn überhaupt, bedarf es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände einer gesetzlichen Vollregelung. Das System einer einheitlichen Wertstofftonne muss, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge, im Regime der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verbleiben. Nur dadurch ist im Übrigen gewährleistet, dass künftige Erlöse der ggf. über eine einheitliche Wertstofftonne gesammelten Stoffe den Abfallgebührenzahlern zugutekommen. Eine Gefährdung der bestehenden kommunalen Entsorgungsinfrastruktur durch Entziehung dieser Abfälle ist – auch und gerade vor dem Hintergrund der bestehenden Entsorgungsverpflichtungen – nicht hinnehmbar, ebenso wenig wie eine Beschränkung der kommunalen Gestaltungsfreiheit in diesem Bereich. Deshalb ist die Wertstofftonne in das Regime des § 20 des Gesetzentwurfes (Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger) zu integrieren. Im Übrigen müsste eine einheitliche Wertstofffassung auch über Wertstoffhöfe, Säcke usw. möglich sein.

Die Vorschrift betrifft die Kreislaufwirtschaft, also die Vermeidung und Verwertung, nicht die Beseitigung. Daher ist zumindest § 10 Abs. 1 Nr. 4 unsystematisch, da er auf Beseitigungsvorschriften und das für die Beseitigung formulierte Schutzgut „Wohl der Allgemeinheit“ (§ 15 Abs. 2) abstellt. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 gilt für die Verwertung das Schutzgut „Schutz von Mensch und Umwelt“.

Es sollte geprüft werden, ob in Abs. 1 Nr. 3 der Verweis auf verordnete Rücknahmen ausreicht (BattG, ElektroG?). Gerade die Verknüpfung der einheitlichen Wertstofffassung (u.a.) mit der Erfassung von Erzeugnissen, die einer verordneten Rücknahme nach § 25 unterliegen, also z. B. gebrauchte Verkaufsverpackungen, legt jedenfalls den Schluss nahe, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Verantwortung für die einheitliche Wertstofffassung nach den Vorstellungen des Entwurfs nicht erhalten sollen, da für die Sammlung gebrauchter Verkaufsverpackungen jedenfalls derzeit die Verpackungsverwender mit ihren Systembetreibern verantwortlich sind. Die laufende Diskussion über die Zukunft der Verpackungsentsorgung ist allemal ein weiterer Grund, Überlegungen zur einheitlichen Wertstofffassung zurückzustellen.

Insgesamt sollte geprüft werden, ob in § 10 – wie in § 15 für die Beseitigung – der Zusatz „entsprechend dem Stand der Technik“ eingefügt werden sollte.

2.9 Zu § 11 (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme)

Die Regelung widerspricht einer Richtlinienumsetzung „eins zu eins“.

Die Verankerung der getrennten Sammlung von Bioabfall wird zwar im Grundsatz begrüßt; die Auswahl des Stoffstroms muss jedoch im Rahmen ihrer Organisationshoheit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen bleiben, die die Verwertung schließlich zu verantworten haben. Auch darf eine flächendeckende getrennte Erfassung nicht

alternativlos vorgeschrieben werden. Praktische Probleme machen eine flächendeckende Erfassung des verwertbaren Stoffstroms an Bioabfällen sowohl in bestimmten, dicht besiedelten Innenstadtbereichen als auch in ländlichen Regionen häufig nicht möglich. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern muss in diesen Fällen die Möglichkeit bleiben, auf die Durchführung einer flächendeckenden getrennten Sammlung von Bioabfall zu verzichten. Andernfalls steht z. B. zu befürchten, dass die Qualität des gesammelten Materials den Anforderungen nicht mehr entspricht. Ob der am Ende der Begründung zu Abs. 1 enthaltene Hinweis auf den Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 7 Abs. 4) ausreicht, bezweifeln die kommunalen Spitzenverbände.

2.10 Zu § 13 (Pflichten der Anlagenbetreiber)

Die Vorschrift ist unsystematisch. Sie steht im Abschnitt Kreislaufwirtschaft und regelt zugleich einen Sachverhalt für Beseitigungsanlagen.

2.11 Zu § 14 (Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung)

Die im Entwurf genannten Recyclingquoten gehen über eine Richtlinienumsetzung „eins zu eins“ hinaus. Begründet wird dies in erster Linie damit, dass bereits heute diese Quoten nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes fast erreicht würden.

Diese Argumentation blendet zum einen aus, dass sich ändernde wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen, etwa im Zuge der Novellierung des TEHG oder wasserrechtlicher Vorschriften, dazu führen können, dass bestimmte Verwertungsziele nicht mehr zu erreichen sind. Zum anderen beziehen sich die Verwertungsquoten des Statistischen Bundesamtes auf den „Anteil des Inputs aller mit einem Verwertungsverfahren eingestuftem Behandlungsanlagen am Abfallaufkommen insgesamt“, besagen also nichts über die tatsächlich in Recyclingprozesse eingebrachten Mengen. Erschwerend kommt hinzu, dass nach wie vor keine wirksame Überwachung sämtlicher Stoffströme vorgesehen ist und deshalb bei dieser Methodik auch Scheinverwertungen in vollem Umfang in die Verwertungsquote Eingang finden würden. Eine eingehende Befassung mit der Problematik erscheint aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände dringend erforderlich. Möglicherweise würde sich dann ergeben, dass bereits die Übernahme der Quoten aus der Abfallrahmenrichtlinie „eins zu eins“ eine anspruchsvolle Zielsetzung darstellt.

2.12 Zu § 15 (Grundpflichten der Abfallbeseitigung)

§ 15 Abs. 1 muss lauten: „Die Erzeuger ... , soweit **in** § 17 nichts anderes bestimmt ist. Durch die Behandlung von Abfällen **sind** ...“

2.13 Zu § 16 (Anforderungen an die Abfallbeseitigung)

Es ist kaum nachzuvollziehen, warum in der Nr. 2 – trotz der Definition der Sammlung in § 3 Abs. 15 – ebenso wie in § 10 Abs. 1 Nr. 3 die Begriffe „Sammeln und Einsammeln“ verwendet werden.

2.14 Zu 17 (Überlassungspflichten)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Streichung der im Arbeitsentwurf enthaltenen Wörter „unter Einschaltung Dritter“ in Abs. 1.

Dass damit nun jede Drittbeauftragung ausgeschlossen sein soll, ist der Begründung zum Referentenentwurf allerdings nicht zweifelsfrei zu entnehmen. Es heißt dort: Die Beschränkung der Verwertung auf die Grundstückssphäre gilt allerdings nicht für Abfälle, die durch die Tätigkeit gewerblicher Abfallerzeuger auf dem Grundstück anfallen, wie etwa Baumschnitt oder Rasenschnitt gewerblicher Gartenbaubetriebe. Diese Abfälle sind in aller Regel den gewerblichen Abfallerzeugern zuzurechnen und dürfen daher nach wie vor auch außerhalb des Grundstücks verwertet werden.

Es muss ausgeschlossen sein, dass Abfälle, die z. B. im Rahmen von Vorsortiermaßnahmen durch Abfallmanagementfirmen anfallen, in diesem Sinne dem „gewerblichen Abfallerzeuger“ zugeordnet werden und damit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entzogen sind.

Darüber hinaus wird die Abgrenzung der Überlassungspflichten im gewerblichen Bereich nach „Verwertung“ und „Beseitigung“ der Neudefinition der energetischen Verwertung durch die Abfallrahmenrichtlinie nicht gerecht, da in einem Großteil der Gewerbebetriebe keine Abfälle zur Beseitigung mehr anfallen werden und deshalb z. B. die Pflicht zur Aufstellung einer Pflichtrestmülltonne nach der Gewerbeabfallverordnung leerläuft. Wir halten daher im Abs. 1 einen neuen Satz 4 für erforderlich, der wie folgt lautet:

„Eine Überlassungspflicht besteht auch für alle gemischten Siedlungsabfälle, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Entsorgungsweg, soweit sie zur Erfassung mit den üblichen haushaltsnahen Sammelsystemen geeignet sind.“

Hilfsweise kann diesem Anliegen durch die Einführung eines neuen Satzes 3 in § 8 Abs. 3 entsprochen werden: „Auf die im Vergleich zur stofflichen Verwertung als nachrangig anzunehmende energetische Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen sind die Bestimmungen des Gesetzes über die Beseitigung von Abfällen entsprechend anzuwenden.“

Bedenklich ist insbesondere § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 des Entwurfs. Nach den hier neu aufgenommenen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von gewerblichen Sammlungen kann eine solche nur dann verwehrt werden, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Dies wird vor allem dann als gegeben angesehen, wenn die Erfüllung der Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger „zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ verhindert wird. Diese Formulierung ist deutlich zu unbestimmt, bietet keine rechtliche Klarheit und wird zu Rechtsstreitigkeiten führen. Der Entwurf zielt ersichtlich darauf ab, hinsichtlich der Zulassung von gewerblichen Sammlungen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009 bzw. dessen Auswirkungen auf die Steuerung gewerblicher Sammlungen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ungeschehen zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Würdigung des europäischen Abfallrechts hinsichtlich des Begriffes der überwiegenden öffentlichen Interessen die Voraussetzungen klar definiert, nach denen gewerbliche Sammlungen zur Verwertung aus privaten Haushalten zugelassen werden, und damit Rechtssicherheit geschaffen. Es hat hierbei auch zu Recht festgestellt, dass auf der Grundlage des tradierten öffentlichen Entsorgungssystems für Haushaltsmüll mit hohem Aufwand und mit Blick auf die Verpflichtung zur flächendeckenden und umfassenden Entsorgung eine entsprechende

Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln errichtet wurde. Einer gewerblichen Sammlung stehen danach öffentliche Interessen schon dann entgegen, wenn die Sammlung nach ihrer konkreten Ausgestaltung mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers mit sich bringt. Dies hat letztlich immer auch Auswirkungen auf die vom Bürger zu tragenden Gebühren. Eine Übernahme der Kriterien des Altpapierurteils in den Gesetzeswortlaut würde hier zu klaren, rechtssicheren Lösungen führen. Darüber hinaus wäre die Zulassung eines weiten Begriffs der gewerblichen Sammlung mit einer erheblichen Beeinträchtigung der kommunalen Pflichten im Bereich von Sicherheit und Ordnung verbunden. Die Kommunen wären damit z. B. nicht mehr in der Lage, ihrer Verantwortung, für die Verkehrssicherheit nachzukommen. Verkehrsberuhigte Wohngebiete würden zu Wettkampfarenen von Verwertern von Abfällen, Fußwege jederzeit zu Stellplätzen von Müllgefäßen, die unkontrolliert zu jeder Tages- und Nachtzeit dort platziert werden. Weder Verkehrslärm noch Emissionen ließen sich so lokal wirksam reduzieren.

Der Referentenentwurf macht sich dagegen eine Forderung der Verbände der privaten Entsorgungswirtschaft zu eigen und honoriert somit die Schaffung vollendeter Tatsachen durch eigenmächtige Altpapiersammlungen, die inzwischen höchstichterlich als unzulässiger Eingriff in die kommunale Entsorgungshoheit anerkannt worden sind. Zudem enthalten die neuen Regelungen eine Fülle von bislang nicht von der Rechtsprechung ausgeformten Rechtsbegriffen. Vom Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in der geltenden Fassung hat es immerhin rund 15 Jahre gedauert, bis durch eine letztinstanzliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts endlich abschließend Klarheit zur Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen geschaffen wurde. Die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Klarstellungen sollen nunmehr ohne zwingende Notwendigkeit wieder aufgegeben werden, zu Gunsten einer an vielen Stellen in hohem Maße auslegungsbedürftigen und daher äußerst streitanfälligen Neuregelung. Dies konterkariert das ausweislich der vorgelegten Begründung bestehende Gesamtziel des Entwurfs, abfallrechtliche Regelungen klarzustellen und zu präzisieren, um die Vollzugs- und Rechtssicherheit zu verbessern.

Erforderlich ist ebenfalls ein klarstellender Hinweis, dass Bring- und Holsysteme gleichwertig nebeneinander stehen; die Effizienz der kommunalen Wertstofffassung darf nicht nur aus dem Grunde in Frage gestellt werden, weil die Abfälle „nur“ im Bringsystem erfasst werden. Der in § 17 enthaltene Funktionalbegriff, der Begriff der wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen sowie die in § 17 Abs. 3 formulierte „Hochwertigkeitsklausel“ gefährden letztlich eine geordnete Abfallerfassungsstruktur der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die in § 17 Abs. 3 letzter Satz vorgesehene Regelung blendet folgende Fallgestaltung vollkommen aus: Wenn ein Stadt- oder Gemeinderat oder ein Kreistag, möglicherweise nach Durchführung eines Bürgerbegehrens, aus wohlerwogenen Gründen beschließt, keine blauen Tonnen für die Erfassung von Altpapier aufstellen zu lassen, könnte nach der vorgesehenen Regelung gleichwohl ein gewerblicher Sammler auftreten und den Bürgerinnen und Bürgern ein Angebot einer Leistung von besserer Qualität machen, ohne dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger dies verhindern könnte. Damit wäre der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht mehr in der Lage, seine nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu erfüllen. Die kommunale Organisationhoheit würde durch diese erweiterte Schutzregelung für gewerbliche Sammlungen unterlaufen, eine ordnungsgemäße und systematische Abfallerfassung sowie eine rechtssichere Vergabe entsprechender Entsorgungsdienstleistungen sind damit nicht mehr möglich. Eine solche Regelung schränkt den durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Gestaltungsspielraum der Städte, Kreise und Gemeinden unangemessen ein und dürfte deswegen verfassungswidrig sein.

Auch ist die durch die „Hochwertigkeitsklausel“ implizierte Vergleichbarkeit der Sammel- und Verwertungsleistungen öffentlicher und privater Entsorger nicht gegeben. Die Kommunen tragen gegenüber den Bürgern die abfallwirtschaftliche Gesamtverantwortung. Diese umfasst auch unrentable Aufgaben wie die Entsorgung von wildem Müll und Beseitigungsabfällen einschließlich Gefahrstoffen, an denen die Privatwirtschaft kein Interesse zeigt. Die Kommunen sind verpflichtet, die Ausgaben für solche kostenträchtigen Entsorgungsleistungen im Rahmen der Gebührenkalkulation an die Privathaushalte weiterzugeben. Im Gegenzug erwarten die Bürger zu Recht, in den Genuss der Einnahmen zu kommen, die sich mit den im Hausmüll enthaltenen Wertstoffen erzielen lassen. Anders als ein Privatunternehmen kann eine Kommune solche Einnahmen jedoch nicht maximieren, indem sie sich auf die Erfassung von wertvollen Abfällen in lukrativen Sammelgebieten beschränkt. Die im Wettbewerb um Wertstoffe aus Privathaushalten unterlegenen Kommunen müssten daher ihre Abfallgebühren erhöhen. Die Bereitschaft der Bürger zur Mitwirkung an einer ordnungsgemäßen Entsorgung würde sinken und in der Folge wäre die allgemeine Entsorgungssicherheit gefährdet.

Der Wildwuchs und die zahlreichen Folgeprobleme der eigenmächtigen Altpapiersammlungen privater Unternehmen haben gezeigt, dass die koordinierende Funktion der Kommunen für eine geordnete Entsorgung aller Haushaltsabfälle unentbehrlich ist. Der Markt hat sich insofern als alleiniges Regelungsmodell für die Wertstofffassung als untauglich erwiesen. Der oft erhobene Vorwurf, die Kommunen wollten sich durch den Zugriff auf Wertstoffe Einnahmequellen erschließen, lässt sich schon mit einem Hinweis auf das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip entkräften. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass die Sammlung des Hausmülls überwiegend durch private Entsorgungsunternehmen auf der Grundlage einer mittelstandsfreundlichen Ausschreibung durch die Kommunen erfolgt. Dementsprechend profitieren von den Möglichkeiten zur Steuerung gewerblicher Sammlungen gemäß dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts auch die privaten Auftragnehmer der Kommunen. Im Übrigen kommt spätestens auf der Verwertungsstufe der Wettbewerb zum Tragen. Infolge der mit dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Wettbewerbslösung würde dagegen in unattraktiven, insbesondere dünn besiedelten Gebieten die Wertstoffsammlung wirtschaftlich unzumutbar; in rentablen Regionen würden konkurrierende Unternehmen parallele Erfassungsinfrastrukturen betreiben, was aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizient wäre.

Die kommunalen Spitzenverbände bekennen sich ausdrücklich zu ehrgeizigen, kreislaufwirtschaftlichen Zielen und sind auch bereit, entsprechende materiellrechtliche Vorgaben mitzutragen. Die Eröffnung eines ungleichen Teil-Wettbewerbs um Wertstoffe aus Haushaltsabfällen läuft jedoch den mit dem Gesetzentwurf verfolgten Zielen zuwider. Daher ist diese Vorschrift zu streichen.

Insbesondere zu den europarechtlichen Implikationen, die eine Regelung der gewerblichen Sammlung hat, die dem Bedürfnis der Steuerung derartiger Sammlungen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Rechnung trägt, werden die kommunalen Spitzenverbände in Kürze ein Rechtsgutachten vorlegen.

Zu prüfen ist, ob es in Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 eines Hinweises auf das ElektroG, BattG usw. bedarf.

2.15 Zu § 18 (Anzeigeverfahren für Sammlungen)

Die in § 18 Abs. 1 Satz 2 enthaltene Regelung, dass Anzeigen gemeinnütziger oder gewerblicher Sammlungen jedenfalls nicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gerichtet werden sollen, zeugt von einem abgrundtiefen Misstrauen der Entwurfsverfasser hinsichtlich der an Recht und Gesetz gebundenen Kommunalverwaltungen. Diese Sichtweise weisen die kommunalen Spitzenverbände entschieden zurück. Eine Neutralität behördlicher Entscheidungen ist, anders als bei einem privaten Unternehmer, schon aus rechtlichen Gründen gegeben. Die kommunalen Spitzenverbände gehen außerdem davon aus, dass auch eine Vollzugsregelung zur Nicht-Zuständigkeit einer bestimmten Behörde nicht auf die Zustimmung der Länder treffen wird. Die Regelung ist systemfremd und in den Stadtstaaten sowie in den Ländern, in denen die Landratsämter staatliche und kommunale Aufgaben wahrnehmen, nicht sinnvoll zu vollziehen. Deshalb ist § 18 Abs. 1 Satz 1 ersatzlos zu streichen. Das in § 18 des Referentenentwurfs vorgesehene Anzeigeverfahren ist auch nicht geeignet, die Anforderungen des § 17 Abs. 2 und 3 in der Praxis durchzusetzen. Die mit der kurzen Frist verbundenen, sehr kurzfristig möglichen Zulassungen von Sammlungen führten bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern darüber hinaus zwangsläufig zu Verlusten und damit zu Gebührenfehlbeträgen; zudem sind Probleme hinsichtlich der vertraglichen Verpflichtungen mit bis dahin beauftragten Verwertern zu erwarten, die auf Vertragseinhaltung und Mengenzusagen bestehen werden. Schon deshalb sind Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer derart kurzen Frist anzumelden.

2.16 Zu § 19 (Duldungspflichten bei Grundstücken)

In Abs. 1 wird wiederum der Begriff des „Einsammelns“ verwendet (s. o.).

2.17 Zu § 20 (Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger)

Zu prüfen ist, ob in Abs. 2 Satz 1 ein zusätzlicher Hinweis auf ElektroG, BattG usw. erforderlich ist.

2.18 Zu § 22 (Beauftragung Dritter)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass in dieser Vorschrift die von ihnen kritisierte weitreichende Beleihungsregelung entfallen ist.

2.19 Zu § 25 (Rücknahme- und Rückgabepflichten)

In Abs. 2 Nr. 3 wird die einheitliche Wertstofftonne erwähnt. Hierzu gilt das oben Gesagte.

In § 25 Abs. 2 Nr. 4 soll darüber hinaus eine Kostenregelung aufgenommen werden, die eine Erstattung von Kosten für Teilleistungen möglich macht, die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erbracht werden. Deshalb sollte nach „erfasste Abfälle“ „gegen Erstattung der Erfassungskosten“ eingefügt werden.

2.20 Zu § 26 (Freiwillige Rücknahme)

Die kommunalen Spitzenverbände werfen die Frage auf, ob auf der Grundlage des Abs. 2 ohne Anzeige ein herstellereigenes Rücknahmesystem für (ungefährliches) graphisches Papier aufgebaut werden könnte.

2.21 Zu § 36 (Erteilung, Sicherheitsleistung, Nebenbestimmungen)

Gemäß der in § 36 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG und § 53 Abs. 2 KrWG vorgesehenen Regelung müssen nahezu alle an der Entsorgungskette beteiligten Akteure über die notwendige Zuverlässigkeit sowie Sach- und Fachkunde als zwingende Genehmigungsvoraussetzung verfügen.

Für die Betreiber immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Abfallentsorgungsanlagen gilt dies jedoch nicht, obwohl die vom unsachgemäßen Betrieb einer größeren Abfallentsorgungsanlage ausgehenden Gefahren ungemein größer sein können als z. B. bei einzelnen Abfalltransporten. Es wäre deshalb überaus wünschenswert, wenn zur Schließung dieser Sicherheitslücke die Realkonzession des Bundes-Immissionsschutzgesetzes analog zu § 35 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG für alle Abfallentsorgungsanlagen um die betreffenden personenbezogenen Elemente angereichert würde. Hinzuweisen ist darüber hinaus darauf, dass die in § 36 Abs. 3 thematisierte Sicherheitsleistung immer noch auf einer Kann-Bestimmung beruht. Im Bundes-Immissionsschutzgesetz wurde für Abfallbehandlungsanlagen hieraus aktuell eine Soll-Bestimmung, das heißt, hier kann nur in besonders begründeten Ausnahmefällen auf eine Sicherheitsleistung verzichtet werden. Wir bitten zu prüfen, ob im Interesse einer Vereinheitlichung der Rechtslage auch in das KrWG eine Soll-Bestimmung aufgenommen werden sollte.

2.22 Zu § 54 (Sammler, Beförderer, Händler und Makler von gefährlichen Abfällen)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass das BMU ihren Vorschlag zur Streichung der in § 53 Abs. 2 AE vorgesehenen Ausnahmeregelung für Sammler und Beförderer geringfügiger Abfallmengen in der Neufassung des § 54 Abs. 3 aufgegriffen hat.

2.23 Zu § 72 Abs. 5 und 6 (Übergangsvorschrift)

Erschwerend gegenüber dem vorangegangenen Arbeitsentwurf ist, dass die Übergangsregelungen in § 72 Abs. 5 bzw. 6 des Referentenentwurfs jetzt vorsehen, dass alle bisher erteilten Genehmigungen nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes ihre Geltung verlieren sollen und daher von der Behörde neu ausgestellt werden müssen. Eine Begründung für diese zusätzliche bürokratische Belastung bleibt der Entwurf schuldig und ist auch nicht ersichtlich. U. E. sollte sich das automatische Außerkrafttreten von Genehmigungen auf solche allein für nicht gefährliche Abfälle ausgestellte, die künftig ohnehin nicht mehr benötigt werden, beschränken.

In diesem Zusammenhang regen wir außerdem an, in § 8 Abs. 3 der neuen Beförderungserlaubnisverordnung nach den Worten „unter Verwendung eines Vordrucks“ klarstellend die Worte „oder elektronischen Textbausteins“ einzufügen, um einen zeitgemäßen Verwaltungsvollzug rechtlich einwandfrei und unzweifelhaft zu ermöglichen.

2.24 Zu § 59 Abs. 1 Satz 2 (Aufgaben des Betriebsbeauftragten für Abfall)


Die „aktuelle“ Betriebsbeauftragten-Verordnung stammt unverändert aus dem Jahr 1977 (!) und ist daher weder in ihrer Terminologie noch in ihren Inhalten mit dem heutigen Abfallrecht kompatibel und aus diesem Grund in weiten Teilen nicht mehr vollziehbar. Wir bitten das BMU, parallel zum aktuellen Gesetzgebungsverfahren diese Verordnung zu novellieren.

Angesichts der Ferienzeit und der Kürze der Frist für eine Stellungnahme war es den Verbänden – wie bei der Erarbeitung der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf vom 30.03.2010 – wiederum nicht möglich, ihre Beschlussgremien mit dem Referentenentwurf zu befassen. Daher geben wir unsere Stellungnahme unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung unserer Gremien ab. Auch behalten wir uns vor, kurzfristig eine rechtsgutachterliche Expertise zu einigen der in der Stellungnahme angesprochenen Fragestellungen nachzureichen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Jens Lattmann
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Ralf Bleicher
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes