

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

11.03.2020

Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Bundesrates
E-Mail: mail-u@bundesrat.de

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)
Telefon: +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Deliana Bungard (DStGB)
Telefon: +49 228 9596-217
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

Aktenzeichen (DLT): II-771-21

Nachrichtlich:

Herrn Staatssekretär
Jochen Flasbarth
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
E-Mail: buero.flasbarth@bmu.bund.de

Position der kommunalen Spitzenverbände zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hatte im August 2019 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vorgelegt. Zentraler Regelungsgegenstand dieses Gesetzentwurfs sind umfangreiche Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich in der Anhörung zu dem Referentenentwurf gegenüber dem BMU tendenziell zustimmend zu dem Gesetzentwurf verhalten. Insbesondere wurden die – damals noch erkennbare – Stärkung der kommunalen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) sowie die Betonung der Produktverantwortung von Herstellern und Vertriebern begrüßt. Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 09.09.2019 ist als Anlage beigefügt. Darin wurden aber auch mehrere inhaltliche Kritikpunkte an dem Referentenentwurf geäußert, auf die wir im Folgenden zum Teil noch näher eingehen werden.

Am 12.02.2020 hat das Bundeskabinett eine veränderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen. Dieser Regierungsentwurf ist nun Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens von Bundesrat und Bundestag. Voraussichtlich am 03.04.2020 wird sich erstmal der Bundesrat mit dem Gesetzentwurf befassen. Im Vergleich mit dem Referentenentwurf enthält der Regierungsentwurf mit dem Wegfall des Klagerechts der örE bei gewerblichen Sammlungen sowie mit der Ausweitung von freiwilligen Rücknahmen jedenfalls zwei konkrete Änderungen zulasten der kommunalen örE, die einen deutlichen Rückschritt für die kommunale Abfallentsorgung bedeuten. Aus unserer Sicht sind diese Änderungen nicht akzeptabel, da sie die Gewichte im Regelungsgefüge des KrWG spürbar zugunsten einer privatwirtschaftlich organisierten, rein profitorientierten Abfallentsorgung ohne Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge verschieben.

Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen

Der Referentenentwurf sah in § 18 Abs. 8 KrWG-E einen Anspruch des von einer gewerblichen Sammlung betroffenen öRE vor, dass der gewerbliche Sammler die für ihn geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens einhält. Diese Regelung, die dem kommunalen öRE ein Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen einräumen sollte, wurde im Regierungsentwurf ersatzlos gestrichen. Die Streichung des Klagerechts kritisieren wir ausdrücklich als falschen Weg. An Stelle der Streichung halten wir es vielmehr für geboten, eine gesetzgeberische Klarstellung vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 27.09.2018 (Az. BVerwG 7 C 23.16) anzugehen. Die Abfälle aus Haushalten sind gemäß §§ 17, 18 KrWG pflichtig dem öRE zu überlassen. Sofern davon gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind, wie bspw. für gewerbliche Sammlungen, greift dies in die Planungshoheit der öRE ein. Daraus folgert sich eine Schutzbedürftigkeit der öRE. Davon sind die Beteiligten des damaligen Gesetzgebungsverfahrens nach eigener Aussage selbst bis zur Entscheidung des BVerwG ausgegangen.

Da das BVerwG dies jedoch in Zweifel gezogen hat, bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung des Gewollten. Ein Unterlassen des Gesetzgebers an dieser Stelle, noch dazu nach der Gesetzesgenese – also dem Streichen der Norm im laufenden Verfahren – hätte einschneidende Folgen für den kommunalen Vollzug. Neben den ohnehin schon bestehenden Problemen im materiellen Recht des § 17 KrWG mit einer weitgehenden Aushöhlung des Schutzes der öRE, wären diese dann zusätzlich auch noch verfahrensrechtlich schutzlos gestellt. In der Folge wäre damit zu rechnen, dass bei entsprechenden Erlösaussichten lukrative Stoffe den öRE über entsprechende Sammlungen weitgehend entzogen werden. Als Konsequenz dürften flächendeckende Steigerungen der Abfallgebühren nicht unwahrscheinlich sein, da die öRE auch ohne solche Erlöse verpflichtet sind, im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge eine flächendeckende Entsorgung von Haushaltsabfällen sicherzustellen.

Ausweitung der freiwilligen Rücknahme

Anders als es noch im Referentenentwurf vorgesehen war, soll gemäß dem Regierungsentwurf künftig die freiwillige Rücknahme von Produktabfällen durch Hersteller oder Vertreiber – auch von fremden Produkten – bereits dann zulässig sein, wenn die geplante Rücknahme und Verwertung der Abfälle „mindestens gleichwertig“ erfolgt im Vergleich zu einer Erfassung und Verwertung durch den öRE (§ 26 Abs. 3 Satz 2 KrWG-E). Gemäß dem Referentenentwurf sollte die Verwertung durch einen Hersteller oder Vertreiber noch hochwertiger sein. In der Konsequenz könnten Rücknahmeverfahren des Handels in Wahrnehmung der Produktverantwortung auch bereits dann zulässig sein, wenn ein völlig gleichartiger Weg der Verwertung erfolgt, bspw. wenn für Textilabfälle dieselben Abnehmer genutzt werden. Auf diese Weise wird auch hier der Grundsatz, dass Haushaltsabfälle dem öRE zu überlassen sind, weiter in nicht zu billiger Form ausgehöhlt.

Die zuvor im Referentenentwurf noch vorgesehene zwingende Höherwertigkeit der freiwilligen Rücknahmesysteme ist aus unserer Sicht zumindest erforderlich, um überhaupt die Ausnahme vom Grundsatz der Überlassungspflicht rechtfertigen zu können. Wir waren und sind darüber hinaus der grundsätzlichen Auffassung, dass sich die freiwillige Rücknahme im Sinne einer richtig verstandenen Produktverantwortung ausschließlich auf eigene Produkte der jeweiligen Hersteller und Vertreiber beziehen darf. Die Möglichkeit der Zulassung von freiwilligen Rücknahmen auch von Fremdprodukten (§ 26 Abs. 4 KrWG-E) führt nach unserer Auffassung dazu, dass der Handel – ohne an die Regeln für gewerbliche Sammlungen gebunden zu sein – insbesondere lukrative Abfälle wie Metalle und Alttextilien zurücknehmen wird, sodass für die öRE letztlich nur kostspielig zu entsorgende Abfälle verbleiben. Ein derartiges „Rosinenpicken“ widerspricht der Zielvorstellung einer echten Verantwortung der Hersteller und Vertreiber für ihre jeweiligen Produkte. Im Ergebnis ist mindestens zu fordern, dass die bisherige Formulierung zur „Höherwertigkeit“ wieder in den Gesetzentwurf eingefügt wird. Darüber hinaus sollte die Norm auf die Rücknahme selbst hergestellter bzw. in Verkehr gebrachter Produkte beschränkt werden und damit die Rücknahme von Produkten anderer Hersteller gänzlich ausschließen.

Ferner fehlt es nach wie vor an einer nachvollziehbaren verfahrensrechtlichen Regelung in § 26 KrWG-E, die sicherstellt, dass ein länderübergreifender oder gar bundesweit geltender Freistellungsbescheid einer einzelnen Landesbehörde wenigstens der Zustimmung der anderen betroffenen Länder bedarf.

In Bezug auf die beiden vorgenannten Gesetzesänderungen sollte somit zur Fassung des Referentenentwurfs zurückgekehrt werden. Darüber hinaus verweisen wir weitgehend auf unsere Stellungnahme vom 09.09.2019, in der viele Einzelpunkte angesprochen sind. An dieser Stelle möchten wir nur die folgenden zentralen Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf hervorheben.

Pflichten des öRE (§ 20 KrWG-E)

Die Vorgaben für die getrennte Sammlung von bestimmten Abfallfraktionen durch die kommunalen öRE in § 20 Abs. 2 KrWG-E sollten nur in dem Umfang erfolgen, der für eine 1:1-Umsetzung des EU-Rechts erforderlich ist.

So ist die gegenüber der zugrundeliegenden EU-Regelung zeitlich vorgezogene Getrenntsammlungspflicht für Textilabfälle nach unserer Einschätzung problematisch. Der Alttextilmarkt befindet sich aktuell im Umbruch und die abnehmende Qualität der in Verkehr gebrachten Textilien stellt die bisherigen Wiederverwendungs- und Recyclingwege grundlegend in Frage. Auch die Exportwege in Drittländer werden zunehmend beschränkt. Angesichts dieser Entwicklungen sollten die öRE seitens des Bundes nicht vorschnell in den teuren Ausbau von eigenen Getrenntsammlensystemen getrieben werden, sofern diese noch nicht vorhanden sind. Die von der EU vorgesehene Übergangsfrist bis 2025 ist auf jeden Fall zu wahren.

Die Abfallfraktion des Sperrmülls soll künftig durch die öRE in einer Weise zu sammeln sein, „welche die Vorbereitung zur Wiederverwertung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht“. Dies dürfte ebenfalls über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie hinausgehen und sollte schon aus diesem Grund gestrichen werden. Zudem ist der Gesetzesbegründung zu widersprechen, wonach es sich dabei um einen „hochwertigen Abfallstrom“ handelt. Nach den Erfahrungen der Praxis entspricht dies weitgehend nicht der Realität in den Kommunen, weswegen im Rahmen der bundesweit etablierten Holsysteme der öRE für die haushaltsnahe Erfassung überwiegend Pressfahrzeuge eingesetzt werden. Eine Vorbereitung zur Wiederverwertung der erfassten Abfälle ist sachlich zumeist nicht zielführend. Dort, wo sich mit einer gezielten und schonenden Sammlung von Einzelstücken aus dem Sperrmüll ein Mehrwert erzielen lässt, unternehmen öRE – auch ohne eine gesetzliche Vorgabe – entsprechende Anstrengungen. Die im Regierungsentwurf enthaltene Vorgabe würde es dagegen bundesweit notwendig machen, das System der Sperrmüllentsorgung umzustellen, was mit einem erheblichen Investitionsaufwand der öRE verbunden wäre, der letztlich von den Abfallgebührenzahlern zu zahlen wäre. Insofern sollte auf die Regelung vollständig verzichtet werden. Bei Aufrechterhaltung der grundsätzlichen Kritik an der Regelung als solcher müssten sonst vom Gesetzgeber langfristige Übergangsregelungen getroffen werden, um die kommunalen Investitionen in den Fuhrpark nicht zu entwerten. Bei noch bestehenden Drittbeauftragungen würden zudem gegebenenfalls weitere Probleme in der Umsetzung entstehen, da bestehende Entsorgungsverträge anzupassen wären.

Ergänzend möchten wir in diesem Zusammenhang noch auf einen argumentativen Widerspruch in dem Gesetzentwurf hinweisen. Während einerseits die Pflichten der öRE in § 20 Abs. 2 KrWG-E zum Umgang mit Sperrmüll erhöht werden sollen, sieht der Gesetzentwurf trotz des Urteils des BVerwG vom 23.02.2018 (Az. BVerwG 7 C 9.1) davon ab, Sperrmüll in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG-E unter Ausschluss von gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen ausschließlich dem öRE als überlassungspflichtigen gemischten Abfall aus privaten Haushalten zuzuweisen. Eine solche Verknüpfung von erhöhten Pflichten des öRE einerseits mit einer alleinigen Entsorgungszuständigkeit des öRE andererseits wäre jedenfalls konsequent. Stattdessen wird die Überlassungspflicht insbesondere durch die Zulässigkeit von rein gewinnorientierten gewerblichen Sammlungen ebenso wie durch freiwillige Rücknahmen zusehends ausgehöhlt,

was zum Wegfall von Abfallströmen und damit zum Verlust von Planbarkeit und Berechenbarkeit von Aufgaben der Daseinsvorsorge führt. Dennoch sollen die öRE nunmehr über die Regelung des § 20 Abs. 2 KrWG-E zum Aufbau von umfangreichen gesonderten Sammelsystemen für diverse Abfallarten mit den damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten (Platz für Abfallbehälter, Gebührensteigerungen) verpflichtet werden. Das passt aus unserer Sicht nicht ansatzweise zusammen.

Pflichten der öffentlichen Hand (§ 45 KrWG-E)

Wir weisen noch einmal ausdrücklich auf unsere Bedenken hin, die wir in unserer Stellungnahme vom 09.09.2019 in Bezug auf die in § 45 Abs. 2 KrWG-E vorgesehene Erweiterung der Pflichten der öffentlichen Hand bei der Beschaffung formuliert haben.

Mit Blick auf diese Vorschriften sind wir allerdings verwundert, dass die im Referentenentwurf noch enthaltene Verordnungsermächtigung (§ 24 Nr. 3 KrWG-E), nach der u. a. bestimmt werden konnte, dass bestimmte Erzeugnisse nur noch unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen in Verkehr gebracht werden dürfen, im Regierungsentwurf gestrichen wurde. Aus unserer Sicht bleibt hier das Potenzial für eine Förderung des Einsatzes von Rezyklaten ungenutzt, zumal es hier die Beschaffung der öffentlichen Hand einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt (§ 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG-E) gäbe.

Folgeänderungen (Art. 3 Nr. 1)

Wir regen im Übrigen eine kritische Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren an, welche praktischen Folgen der Gesetzesbefehl in Art. 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs haben soll. Mit der dort vorgesehenen Änderung soll der Verweis auf das KrWG in § 5 Abs. 1 Satz 1 StrlSchG verändert werden. Diese Vorschrift definiert im StrlSchG, was unter den Abfallbegriff fällt. Es sind danach solche Stoffe und Gegenstände, die Abfälle im Sinne des § 3 Abs. 1 KrWG sind. Zusätzlich werden in diesen (abfallrechtlichen) Abfallbegriff jedoch auch noch die Abfälle (strahlenschutzrechtlich) hineindefiniert, die nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 u. a. KrWG eigentlich (abfallrechtlich) vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind. Dabei soll der Verweis von „§ 2 Abs. 2 Nummern 1 bis 4“ durch den Verweis auf „§ 2 Abs. 2 Nummern 1 bis 5“ erweitert werden. Vom strahlenschutzrechtlichen Abfallbegriff sollen demnach zukünftig auch „Kernbrennstoffe und sonstige radioaktive Stoffe im Sinne des Atomgesetzes oder des Strahlenschutzgesetzes“ erfasst sein. Ziel und Wirkung dieser Änderung sind vollkommen unklar, zumal sich die Begründung des Gesetzentwurfs dazu überhaupt nicht verhält. Mit Blick auf die zu § 95 StrlSchG geführte Diskussion über eine etwaige Zuständigkeit der kommunalen öRE zur Entsorgung von radioaktiv kontaminierten Abfällen halten wir eine Klärung für notwendig.

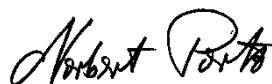
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes