

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

7.5.2020

Chefinnen und Chefs der Staats- und Senats-
kanzleien der Länder
Per E-Mail

Bearbeitet von

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

Nachrichtlich:

Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Natur-
schutz 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

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

Position der kommunalen Spitzenverbände zu den Ausschussempfehlungen zum Gesetz- entwurf zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (BR-Drs. 88/1/20)

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesumweltministerium hatte im August 2019 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie vorgelegt. Zentraler Regelungsgegenstand des Gesetzes sind umfangreiche Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Trotz zahlreicher Kritikpunkte hatten wir uns tendenziell zustimmend zu dem Referentenentwurf verhalten. Im Februar 2020 hat das Bundeskabinett eine geänderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen. Mit dem im Vergleich zum Referentenentwurf gestrichenen Klagerecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) bei gewerblichen Sammlungen sowie mit der Ausweitung von freiwilligen Rücknahmen enthält der Regierungsentwurf zwei aus kommunaler Sicht nicht akzeptable Punkte. Beide Punkte sind geeignet, die Gewichte zwischen kommunaler und privatwirtschaftlicher Abfallentsorgung im KrWG einseitig zulasten der kommunalen örE zu verschieben.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir es sehr, dass der Umwelt- und der Innenausschuss des Bundesrates in ihren jeweiligen Empfehlungen (BR-Drs. 88/1/20 vom 23.3.2020) diese Punkte eindeutig im Sinne der kommunalen Position aufgegriffen haben. Mit Blick auf den weiteren Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens hielten wir es für sehr hilfreich, wenn auch das Plenum des Bundesrates am 15.5.2020 sich den entsprechenden Empfehlungen anschließen und diese in seine Stellungnahme gegenüber dem Bundestag aufnehmen würde. Daneben gibt es jedoch auch einige Empfehlungen der Ausschüsse, die wir tendenziell kritisch sehen, worauf wir im Folgenden noch eingehen.

Sehr bedauerlich ist aus kommunaler Sicht, dass insbesondere unsere Hinweise zur künftigen Erfassung von Sperrmüll auch in den Ausschussempfehlungen keine Berücksichtigung gefunden

haben. Der Regierungsentwurf berücksichtigt in der geplanten Änderung von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KrWG die tatsächlichen Verhältnisse in den Kommunen nicht hinreichend. So soll künftig Sperrmüll nicht nur getrennt zu sammeln sein, was heute bereits flächendeckend passiert, sondern der Sperrmüll soll dabei auch ausnahmslos so schonend behandelt werden, dass eine Vorbereitung zur Wiederverwendung möglich bleibt. Dort, wo sich mit einer gezielten Sammlung von gut erhaltenen Einzelstücken aus dem Sperrmüll ein Mehrwert erzielen lässt, werden auch heute schon auf diese Weise z. B. kommunale Gebrauchtwarenkaufhäuser versorgt. Andere öRE sind dagegen zu dem Schluss gekommen, dass sich der Mehraufwand einer schonenden Sammlung neben dem Einsatz von Pressfahrzeugen nicht lohnt. Viele noch gebrauchsfähige Gegenstände werden heute über die bekannten Online-Marktplätze weitergegeben, anstatt als Sperrmüll entsorgt zu werden. Eine flächendeckende Pflicht zur schonenden Sammlung würde ohne Mehrwert für die Bürger für viele öRE nur die Sperrmüllentsorgung verteuern.

Zugleich wurde die kommunale Forderung nicht aufgegriffen, in Reaktion auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 23.2.2018 (Az. BVerwG 7 C 9.16) ausschließlich den öRE die Sammlung von Sperrmüll aus Privathaushalten zu erlauben. Damit können hier unter gewissen Voraussetzungen weiterhin gewerbliche Sammler tätig werden, allerdings ohne im vorgenannten Sinne zu einer schonenden Sammlung verpflichtet zu sein. Abgesehen von dem offensichtlichen Wertungswiderspruch drohen die öRE auf diese Weise Abfallmengen an gewerbliche Sammlungen zu verlieren, was die abfallwirtschaftliche Planung in den Kommunen erschwert.

Nachfolgend übermitteln wir Ihnen unsere Einschätzungen zu denjenigen Empfehlungen der Ausschüsse, welche nach unserer Einschätzung für die kommunalen öRE von besonderer Bedeutung sind.

Zu Ziff. 1 (Eingangsformel)

Wir teilen die Rechtsauffassung des Umweltausschusses, dass es sich bei der Änderung des KrWG nicht nur um ein Einspruchsgesetz, sondern um ein Zustimmungsgesetz handelt, da darin gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder geregelt wird.

Zu Ziff. 10 (§ 9 Abs. 5 – neu – KrWG)

Wir begrüßen die vom Umweltausschuss empfohlene Klarstellung zur Darlegungslast für eine Ausnahme von der Getrenntsammlung.

Zu Ziff. 12 und 13 (§ 18 Abs. 8 – neu – KrWG)

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass sich sowohl der Umwelt- als auch der Innenausschuss im Sinne unserer Forderungen dafür aussprechen, das Klagerecht der öRE bei gewerblichen Sammlungen klarzustellen. Der Umweltausschuss will das Klagerecht zudem auf gemeinnützige Sammlungen erstrecken, was aus unserer Sicht durchaus folgerichtig wäre.

Eine solche gesetzgeberische Klarstellung ist vor dem Hintergrund des Urteils des BVerwG vom 27.9.2018 (Az. BVerwG 7 C 23.16) unbedingt notwendig. Die Abfälle aus Haushalten sind gemäß §§ 17, 18 KrWG pflichtig dem öRE zu überlassen. Sofern davon gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind, wie u. a. für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, greift dies in die Planungshoheit der öRE ein. Daraus folgert eine prozessuale 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. Diese Klarstellung hätte im Übrigen (nur) zur Folge, dass dem betroffenen öRE im Sinne der prozessualen Waffengleichheit die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine unrichtige Behördenentscheidung offenstehen, die selbstverständlich auch der gewerbliche Sammler nutzen kann.

Zu Ziff. 14 (§ 20 Abs. 2 KrWG)

Der Umweltausschuss spricht sich in Bezug auf Altpapier dafür aus, die Möglichkeit zu streichen, diese Abfallfraktion unter Umständen gemeinsam mit anderen Abfallfraktionen erfassen zu können (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG). Der Ausschuss begründet diese Empfehlung damit, dass die gemeinsame Erfassung von ansonsten getrennt zu sammelnden Abfallfraktionen zwar z. B. für Kunststoffe und Metall sinnvoll sein könne, jedoch für Glas, Papier und Textilien nicht. Durch den Ausschluss der gemeinsamen Erfassung ließen sich am besten hohe Qualitäten erreichen. Kommunen, die in der Vergangenheit Altpapier mit anderen Abfällen gemeinsam erfasst haben, hätten dies inzwischen überwiegend eingestellt.

Wir sehen diese Empfehlung, die über die europäischen Vorgaben hinausgeht, kritisch und weisen darauf hin, dass in der kommunalen Praxis durchaus noch Sondersammelsysteme für Verpackungsfälle genutzt werden, bei denen z. B. Altpapier und Folien gemeinsam erfasst werden. Teils bestehen hierfür sogar speziell ausgelegte Sortieranlagen. Wir sprechen uns dafür aus, dass zumindest für bereits vorhandene Sondersammelsysteme Ausnahmen möglich sein müssen. Bei diesen Sondersammelsystemen können die einzelnen Wertstoffe nach einer Sortierung genauso hochwertig verwertet werden wie voneinander getrennt gesammelte Wertstoffe. Ein Zwang zur Umstellung vorhandener, bei den Bürgern akzeptierter Sondersammelsysteme würde bereits getätigte hohe Investitionen in die Sortiertechnik und innovative Entwicklungen entwerten. Zudem müsste auch nach dem Regierungsentwurf für eine gemeinsame Erfassung künftig nachgewiesen werden, dass eine getrennte Erfassung der Abfälle nach den im Gesetz genannten Ausnahmen nicht erforderlich ist (§ 9 Abs. 3 – neu – KrWG), sodass eine gänzliche Streichung dieser Möglichkeit nicht geboten ist.

Zu Ziff. 15 (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG)

Die Empfehlung des Umweltausschusses, den im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der technischen Möglichkeit in Bezug auf die getrennte Bioabfallsammlung zu streichen, sehen wir sehr kritisch. Aus kommunaler Sicht ist diese im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahmemöglichkeit für besondere Fälle vielmehr ein richtiger Schritt in Anerkennung des Umstandes, dass sich nicht überall und ausnahmslos eine getrennte Bioabfallsammlung zu einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öRE und damit letztlich für die Gebührenzahler durchführen lässt.

Zu Ziff. 17 (§ 20 Abs. 3 Satz 2 und 4 KrWG)

Der Umweltausschuss spricht sich dafür aus, dass Ausschlüsse von der Entsorgung (§ 20 Abs. 3 Satz 2 KrWG) künftig zu erschweren sind und bestehende Ausschlüsse leichter zurückgenommen werden können (Satz 4). Auf diese Weise sollen die öRE nach dem Willen des Umweltausschusses rechtssicher zum Bau von Deponien verpflichtet werden können. Der Ausschuss nennt insbesondere die Notwendigkeit der Entsorgung von mineralischen Abfällen.

Wir lehnen diese Ausschussempfehlung ausdrücklich ab, da sie sowohl an den abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch an den kommunalen Realitäten vorbeigeht. Für mineralische Abfälle besteht bekanntlich kein Entsorgungszwang durch die öRE. Sie werden ganz überwiegend durch die private Entsorgungswirtschaft entsorgt. Vor diesem Hintergrund wäre es für die öRE wirtschaftlich nicht darstellbar, wenn diese nunmehr verpflichtet werden könnten, entsprechende Deponien zu planen und zu errichten. Es müssten durch die öRE entsprechende Vorhaltungen getroffen werden, um einen mutmaßlichen Anfall von mineralischen Abfällen zu einem unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft abdecken zu können. Die Kosten für diese Vorhaltungen wären von den Gebührenzahlern zu tragen. Schon die Debatten über die aktuell notwendigen Deponien werden bekanntlich in den Kommunen sehr kontrovers geführt, was durch die vom Umweltausschuss angedachten Verpflichtungen noch einmal verschärft würde.

Zu Ziff. 24 (§§ 23, 24 und 25 KrWG)

Wir unterstützen die vom Umweltausschuss formulierte Forderung, dass der Bund alsbald von der Verordnungsermächtigung nach den §§ 23, 24 und 25 KrWG Gebrauch macht (insbesondere bezüglich zur Kostenbeteiligung der Produktverantwortlichen für die Reinigung der Umwelt).

Zu Ziff. 31 (§ 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG)

Wir teilen die Auffassung des Umweltausschusses, dass die Verordnungsermächtigung zur Beteiligung der Produktverantwortlichen an den kommunalen Reinigungs- und Entsorgungskosten nicht nur auf Erzeugnisse nach Teil E der Richtlinie (EU) 2019/904 zu beschränken ist. Da in diesem Teil E der Richtlinie nur bestimmte Abfälle von Einwegartikeln genannt sind, würde die eng gefasste Formulierung im Regierungsentwurf die mögliche Kostenpflichtigkeit der Produktverantwortlichen zulasten der öRE beschränken.

Zu Ziff. 34 (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 KrWG)

Wir unterstützen ausdrücklich die Empfehlung des Umweltausschusses, in Bezug auf freiwillige Rücknahmen von selbst hergestellten oder in Verkehr gebrachten (eigenen) Produkten zu der ursprünglichen Formulierung im Referentenentwurf zurückzukehren. Danach sollen freiwillige Rücknahmen nur dann zuzulassen sein, wenn die folgende Verwertung „hochwertiger“ als die entsprechende Verwertung durch den öRE ist. Wir sind der Auffassung, dass nur eine solche Höherwertigkeit der privatwirtschaftlichen Verwertung die Zulassung einer freiwilligen Rücknahme als Ausnahme von der grundsätzlichen Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle rechtfertigen kann.

Zu Ziff. 35 und 36 (§ 26 Abs. 4 KrWG)

Während der Umweltausschuss unter dieser strengen Voraussetzung die Rücknahme sowohl von eigenen als auch von fremden Produkten zulassen will, spricht sich der Innenausschuss dafür aus, die freiwillige Rücknahme von nicht selbst hergestellten oder in Verkehr gebrachten (fremden) Produkten gänzlich zu streichen. Der Umweltausschuss empfiehlt in Bezug auf die Rücknahme fremder Produkte lediglich, dass diese im Zusammenhang mit der Verkaufs- oder Vertriebstätigkeit am Ort des Verkaufs oder Vertriebs erfolgen muss, anstatt wie im Gesetzentwurf von einem – nicht vollzugstauglichen – Mengenverhältnis zu eigenen Produkten abhängig zu sein.

Wir sprechen uns klar dafür aus, der Empfehlung des Innenausschusses zu folgen und § 26 Abs. 4 KrWG gänzlich zu streichen. Die Möglichkeit der Rücknahme von fremden Produkten, die nicht selbst hergestellt oder vertrieben werden, überdehnt nach unserem Dafürhalten deutlich den Gedanken der Produktverantwortung und passt systematisch nicht in das Regelungsgefüge des KrWG. Die freiwillige Rücknahme von fremden Produkten stellt eine weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle an die öRE dar, ohne dass für diese die gleichen Rahmenbedingungen für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen gelten würden. Vielmehr würde für einige Wirtschaftsakteure noch ein weiterer Entsorgungsweg eröffnet, dessen Nutzung allein von den jeweiligen Marktbedingungen abhängig wäre und dessen demgemäß schwankender Umfang die abfallwirtschaftlichen Planungen der öRE deutlich erschweren könnte. Der Empfehlung des Umweltausschusses, der nur eine räumliche Beschränkung empfiehlt, sollte nur hilfsweise gefolgt werden.

Zu Ziff. 37 (§ 30 Abs. 4 Satz 2 – neu – KrWG)

Der Umweltausschuss hat, ohne dass dies bislang im Gesetzentwurf enthalten war, eine neue kommunalrelevante Regelung zur Aufstellung der Abfallwirtschaftspläne durch die Länder vorgeschlagen. Danach sollen künftig in den Abfallwirtschaftsplänen der Länder bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung für die öRE als verbindlich er-

klärt werden. Damit soll laut dem Umweltausschuss der Umsetzungsdruck der Abfallwirtschaftspläne erhöht werden, um eine Fortentwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft anzustoßen, die den Gesichtspunkten von Ressourcen- und Klimaschutz Rechnung trägt. Aus unserer Sicht handelt es sich bei der Empfehlung um einen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit. Der Umweltausschuss berücksichtigt bei seiner Empfehlung nicht hinreichend, dass die kommunalen öRE auch ohne solche Vorgaben bereits erhebliche Anstrengungen für den Ressourcen- und Klimaschutz unternehmen. Anstatt entsprechende Verpflichtungen ohne Rücksicht auf die Umsetzungskosten in der Praxis vorzusehen, sollte in den Ländern besser in den Blick genommen werden, welchen konkreten Unterstützungsbedarf die öRE haben, um in diesen Bereichen weitere Fortschritte zu erzielen.

Zu Ziff. 46 (§ 45 KrWG)

Aus systematischen Gründen halten wir die Empfehlung des Umweltausschusses für nachvollziehbar, auch die vergaberechtlichen Regelungen des Bundes um einen ausdrücklichen Verweis auf den geplanten § 45 KrWG zu erweitern, um die Beachtung dieser vergaberechtlichen Anforderungen sicherzustellen. Gleichwohl wird durch die geplante Bevorzugungspflicht für umwelt- und ressourcenschonende Erzeugnisse – ungeachtet der nachvollziehbaren Zielsetzung – das Vergaberecht insgesamt noch komplexer. Es ist zu erwarten, dass der praktische Aufwand, der Bedarf für Rechtsberatung und damit letztlich die Kosten steigen werden, wenn diese Bevorzugungspflicht künftig auch auf kommunale Vergabestellen erstreckt wird.

Zu Ziff. 47 (§ 47a – neu – KrWG)

Der Umweltausschuss schlägt vor, den Gesetzentwurf um einen § 47a KrWG zu erweitern, der den zuständigen Abfallrechtsbehörden und anderen Dienststellen ein Betretungsrecht im Zusammenhang mit § 2 Abs. 3 KrWG bzw. § 95 StrlSchG einräumen soll. Hierdurch soll ermöglicht werden, im Notfall kontaminierte Gegenstände und Abfälle aus der Umgebung von Wohnungen und Arbeitsstätten zu verbringen und diese dort zu lagern, zu bearbeiten und entsorgen lassen zu können.

Wir weisen kritisch darauf hin, dass durch diese Regelung die Zuständigkeit auch der kommunalen Abfallbehörden für den Vollzug des § 95 StrlSchG perpetuiert würde. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die diesbezügliche Entschließung des Bundesrates vom 12.5.2017 (BR-Drs. 342/17 [B]), in der es wörtlich heißt: *„Die nach dem Strahlenschutzgesetz vorgesehene Benennung von öffentlich-rechtlichen Entsorgern nützt nichts, da diese regelmäßig nicht über eigene Möglichkeiten oder Anlagen verfügen, um Abfälle oberhalb des noch festzulegenden Kontaminationsgrenzwertes schadlos zu machen.“*

Zu Ziff. 49 (§ 72 Abs. 1 KrWG)

Wir begrüßen die vom Umweltausschuss vorgeschlagene Klarstellung zur wiederholten Verlängerungsmöglichkeit bei der Pflichtenübertragung, da hierdurch bestehende Unsicherheiten in der Praxis beseitigt werden.

Zu Ziff. 52 (§ 22 Abs. 5 Satz 1 VerpackG)

Ohne dass dies im bisherigen Gesetzgebungsverfahren eine Rolle gespielt hätte, schlägt der Umweltausschuss vor, das Verpackungsgesetz (VerpackG) in Bezug auf die gemeinsame Wertstofffassung zu ändern. Hierzu soll § 22 Abs. 5 Satz 1 VerpackG so gefasst werden, dass künftig der öRE im Rahmen der Abstimmung mit den dualen Systemen verlangen kann, dass diese gegen ein angemessenes Entgelt stoffgleiche Nichtverpackungen bei privaten Endverbrauchern gemeinsam mit den Metall- und Kunststoffverpackungen durch eine einheitliche Wertstoffsammlung erfassen. Für die Bestimmung des angemessenen Entgelts sollen die Regelungen in § 22 Abs. 4 VerpackG entsprechend gelten. Bislang sieht § 22 Abs. 5 VerpackG vor, dass öRE und duale Systeme sich freiwillig auf eine gemeinsame Wertstofffassung verständigen können. Der

Umweltausschuss will diese Regelung in dem Sinne nachjustieren, dass der örE einseitig die gemeinsame Wertstofffassung vorgeben kann, ohne vom Einvernehmen der dualen Systeme abhängig zu sein.

Wir halten zwar im Grundsatz die mit dieser Empfehlung beabsichtigte Stärkung der örE für richtig, indem diese im Rahmen der Abstimmung eine einseitige Vorgabe machen können. Ebenso halten wir es im Grundsatz für richtig, die gemeinsame Erfassung von wertstoffhaltigen Abfällen zu stärken. Jedoch ist die vom Umweltausschuss vorgeschlagene Formulierung so zu verstehen, dass künftig eine gemeinsame Wertstofffassung allein von den dualen Systemen verantwortet werden soll. Dies widerspricht der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die gemeinsame Sammlung aller Wertstoffe in kommunaler Verantwortung zu organisieren. Wir haben in der Debatte um ein mögliches Wertstoffgesetz stets betont, dass nur eine solche alleinige kommunale Zuständigkeit für die Wertstofffassung geeignet wäre, die bestehenden Schwierigkeiten in der Abstimmung zwischen örE und dualen Systemen deutlich zu reduzieren. Für die Bürger sind die geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Haushaltsabfallentsorgung nicht nachvollziehbar. Allein der jeweilige örE sollte hierfür die Organisationsverantwortung tragen, zumal er ohnehin der erste Ansprechpartner für die Bürger in allen Entsorgungsfragen ist. Nicht zuletzt birgt die vom Umweltausschuss vorgeschlagene Anknüpfung an die bekanntlich ohnehin streitanfällige Entgeltvorschrift des § 22 Abs. 4 VerpackG für die örE das Risiko neuer Auseinandersetzungen mit den dualen Systemen.

Aus diesen Gründen regen wir an, gesetzgeberisch zunächst die aktuell bestehenden Schwierigkeiten mit dem VerpackG im Sinne der örE zu lösen, insbesondere in Bezug auf die in § 22 Abs. 4 VerpackG geregelte PPK-Erfassung. Eine umfassende Novellierung des Verpackungsgesetzes sollte zu einem späteren Zeitpunkt genutzt werden, um die Einzelheiten der gemeinsamen Wertstofffassung zu regeln.

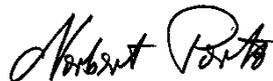
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes