

Juristen: Konfliktträchtiger Entwurf zum neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz

Erste Bewertungen / „Neue Rechtsunsicherheit auf Jahre hinaus“

Bereits kurz nach Bekanntwerden des Arbeitsentwurfs zum neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz haben Juristen erste Einordnungen und Bewertungen vorgenommen. Sie spiegeln das Spektrum wider, in dem sich die Diskussionen der kommenden Wochen und Monate bewegen könnten.

Hartmut Gaßner und Ralf Gruneberg von der Kanzlei GGSC halten die geplante Neuregelung an vielen Stellen für auslegungsbedürftig und streitanfällig. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Altpapierurteil vom Juni vergangenen Jahres 15 Jahre nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes endlich Klarheit zu den gewerblichen Sammlungen geschaffen habe, werde das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz auf Jahre hinaus neue Rechtsunsicherheit bringen. Insbesondere bei der Ausgestaltung der Überlassungspflichten seien die Klarstellungen des Bundesverwaltungsgerichts und die kommunalen Interessen nicht angemessen berücksichtigt worden.

Begrüßt wird von den beiden Juristen, dass getrennte Wertstoffe aus Haushaltungen weiterhin den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden müssen und Ausnahmen nur im absoluten Ausnahmefall in Form der „echten Eigenverwertung“ möglich sein sollen. Zu kritisieren sei, dass flächendeckende gewerbliche Konkurrenzsysteme unabhängig von Größe, Organisationsgrad, Intensität und Marktverhalten gegenüber dem Bürger künftig möglich sein sollen.

Gaßner und Gruneberg gehen in ihre Bewertung des Arbeitsentwurfs auch auf den „Höherwertigkeitsnachweis“ ein, wonach entgegenstehende öffentliche Interessen gegen eine gewerbliche Sammlung dann nicht in Betracht kommen, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht in der Lage ist, Qualität, Effizienz und Dauer der gewerblichen Sammlung selbst zu erbringen. Der Höherwertigkeitsnachweis werde in der Praxis keine Bedeutung erlan-

gen, so ihre Prognose. Nicht jedes Bringsystem sei „niederwertig“. Insgesamt bewerten Gaßner und Gruneberg den Arbeitsentwurf als unbefriedigend für die kommunale Entsorgungswirtschaft.

Markus Pauly von der Kölner Kanzlei Köhler & Klett hebt in seiner Bewertung die Neuregelung über Entsorgungsfachbetriebe hervor. So sei eine Verordnungsermächtigung zur Regelung eines Durchgriffsrechts der zuständigen Behörde gegenüber dem Entsorgungsfachbetrieb vorgesehen. „Auch wenn ein solcher Eingriff nach der Gesetzesbegründung nur als ultima ratio erfolgen soll, stellt die entsprechende Ermächtigungsgrundlage eine grundlegende Verschiebung der bislang streng getrennten Verantwortungsebenen zwischen Staat und Träger der Zertifizierung dar“, so Pauly.

Die Vorschriften über die fünfstufige Abfallhierarchie bedürfen laut Pauly der intensiven Prüfung, da im vorliegenden Entwurf EG-rechtliche Spielräume für Konkretisierungen genutzt worden seien. Bereits jetzt sei erkennbar, dass Regelungen wie etwa das Heizwertkriterium als Element der Hierarchieumsetzung in der Praxis zu Diskussionen führen werden.

Zu den wichtigsten Änderungen, die nicht durch das EG-Recht veranlasst wurden, zählt Pauly die geänderte Ausgestaltung der Überlassungspflichten. Hervorzuheben sei, dass im Arbeitsentwurf nicht das „Altpapierurteil“ des Bundesverwaltungsgerichts vom Juni vergangenen Jahres Grundlage wurde. Als echte Neuerung wertet der Jurist das Anzeigeverfahren für die Durchführung gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen.

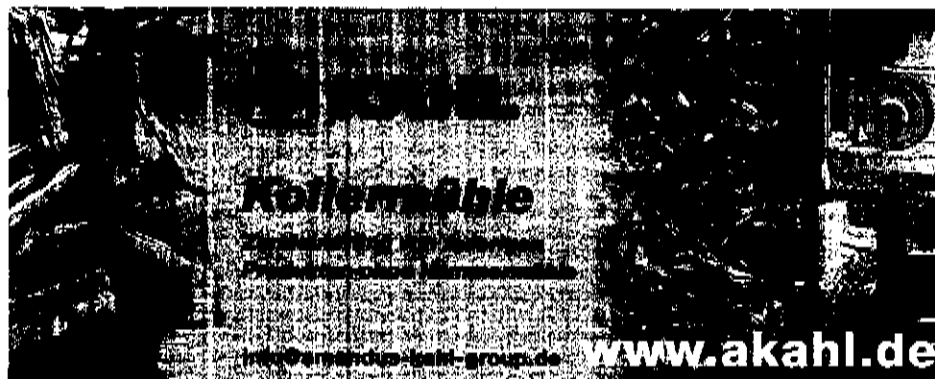
Martin Dieckmann, der im Altpapierstreit vor dem Bundesverwaltungsgericht den privaten Entsorger vertrat, hebt den weiten Sammlungsbegriff im Arbeitsentwurf hervor. Er stehe der Auffassung entgegen, die tonengestützte Erfassung von verwertbaren Abfällen sei von vornherein keine gewerbliche Sammlung und damit unzulässig. Bei

der Konkretisierung entgegenstehender öffentlicher Interesse, nach denen eine gewerbliche Sammlung untersagt werden darf, handelt es sich aus Sicht des Hamburger Anwalts um eine „Melange“ aus Begrifflichkeiten und Anforderungen, die der bisherigen Diskussion entnommen sind. Anders als im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts werde nun wieder die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Entsorgung in den Vordergrund gestellt. Allerdings werde die Funktionsfähigkeit nicht zum ausschließlichen Maßstab gemacht. Dass auch noch andere Faktoren berücksichtigt werden könnten, schließt Dieckmann aus der Verwendung der Formulierung „insbesondere“ im Entwurfstext.

Zu der „Melange“ zählt Dieckmann auch den Gesichtspunkt aus einem Rechtsgutachten Ulrich Karpensteins, dass eine Untersagung gewerblicher Sammeltätigkeit dann nicht untersagt werden kann, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst kein vergleichbares Dienstleistungsniveau gewährleistet und etwa bei der Altpapiersammlung nur ein Bringsystem anstelle eines Holsystems anbietet. Dieckmann kommt zu der Auffassung, dass die Konkretisierung des Begriffs der überwiegenden öffentlichen Interessen nicht ohne Weiteres handhabbar ist.

Ralf Kaminski und Markus Figgen von der Kölner Kanzlei avocado rechnen daher auch mit Rechtsstreitigkeiten, sollte die Regelungen zur Bestimmung einer gewerblichen Sammlung in der vorliegenden Form Bestand haben. Heftig werden dürften ihrer Auffassung nach auch die Diskussionen zur fünfstufigen Abfallhierarchie. Der Entwurf scheine den Spielraum, den die novellierte EU-Abfallrahmenrichtlinie lasse, auch nutzen zu wollen. Gleichzeitig werde eine Verzahnung mit den Regelungen zur Hochwertigkeit geschaffen.

Für abfallwirtschaftlich folgenreich halten Figgen und Kaminski die Regelungen zu den Nebenprodukten. Sie enthielten eine Verordnungsermächtigung, mit deren Umsetzung bestimmte Stoffe oder Gegenstände, die im Herstellungsprozess anfallen, aus dem Abfallregime ausgeklammert werden können. Die Formulierung lasse nach Auffassung der beiden Juristen darauf schließen, dass die Verordnungsermächtigung nicht nur der Umsetzung von europäischen Entscheidungen im Komitologieverfahren dienen soll. Möglicherweise könnte es auch zu deutschen Sonderregelungen für einzelne Stoffgruppen auf Bundesebene kommen. Ähnlich große abfallwirtschaftliche Relevanz habe die Vorschrift über das Ende der Abfalleigenschaft. Nach ihr bemesse sich zukünftig, ob Recycling-Baustoffe, Kompost, Metalle, Kunststoffe, Papier usw. schon Produkt oder noch Abfall im Rechtssinne sind. Die Struktur der Vorschrift sei der Regelung über die Nebenprodukte angenähert. □





PRESSEMITTEILUNG

Entwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes liegt vor – unbefriedigend für die kommunale Entsorgungswirtschaft

Der lang erwartete Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts ist nun bekannt geworden (Bearbeitungsstand: 23.02.2010). Er soll noch in dieser Woche den beteiligten Verbänden zur Anhörung und Stellungnahme zugeleitet werden.

Die Novelle verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die im Dezember 2008 verkündete neue Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umzusetzen, was bis zum 12.12.2010 zu erfolgen hat.

Daneben war insbesondere von der kommunalen Seite gefordert worden, die Klarstellung bezüglich der Ausnahmen von der Überlassungspflicht bei einer Eigenverwertung und einer gewerblichen Sammlung, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 18.06.2009 vorgenommen hatte, in das Gesetz zu übernehmen (vgl. dazu bereits die Sonderausgabe Abfall-Newsletter GGSC vom Juni 2009).

Der Gesetzesentwurf verfolgt im Wesentlichen drei Ziele:

- Umsetzung EG-rechtlich bindender Bestimmungen der neuen Abfallrahmenrichtlinie
- Stärkere Ausrichtung der Kreislaufwirtschaft auf den Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz
- Klarstellung und Präzisierung abfallrechtlicher Regelungen mit dem Ziel die Vollzugs- und Rechtssicherheit zu verbessern

Von zentraler Bedeutung für die kommunale Abfallwirtschaft ist die Ausgestaltung der kommunalen Überlassungspflichten, wie sie nunmehr in den §§ 16 bis 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz vorgenommen wird.

Der vielfach erhobenen Forderung, die Neuordnung der Überlassungspflichten anhand der Herkunftsbereiche der Abfälle vorzunehmen, statt die Abgrenzung von Beseitigung oder Verwer-



tung für die Aufteilung der Entsorgungsverantwortlichkeit heranzuziehen, wird nicht entsprechen. **Das ist eine große Enttäuschung, dass das BMU glaubt, jahrelangen Auseinandersetzungen um eine vernünftige Ausgestaltung der Überlassungspflichten mit einer Minilösung begegnen zu können.**

PRÄZISIERUNG DER ÜBERLASSUNGSPFLICHTEN

Die bisherige Systematik der Überlassungspflichten soll im Wesentlichen beibehalten werden: Haushaltsabfälle sollen also auch künftig der Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) unterworfen werden, auch wenn es sich dabei um gesondert erfasste, getrennte Wertstofffraktionen handelt. Mit einer Ausnahme: Für die Verwertung von Haushaltsabfällen auf den zur privaten Lebensführung genutzten Grundstücken dürfen danach künftig auch Dritte eingesetzt werden. Für die anderen Herkunftsbereiche bzw. die sog. „Gewerbeabfälle“ bleibt es bei einer Überlassungspflicht für Beseitigungsabfälle.

NEUE REGELUNGEN ZUR GEWERBLICHEN SAMMLUNG

Eine nähere Ausformung erfahren die Regelungen zur gewerblichen Sammlung für Haushaltsabfälle: Zwar bleibt es im Grundsatz bei der bisherigen Formulierung, wonach solche Sammlungen (nur) durchgeführt werden können, wenn ihnen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Wann dies der Fall sein soll, wird aber erstmals relativ ausführlich – und teils in Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Jahr 2009 hierzu – umschrieben: Erst die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers insgesamt, seines Drittbeauftragten oder eines nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems soll dazu führen, dass überwiegende Interessen entgegenstehen. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des örE soll grundsätzlich dann anzunehmen sein, wenn die Aufgabenerfüllung durch den örE zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird, wobei Auswirkungen auf seine Planung und Organisation besonders zu berücksichtigen sind. Nicht greifen sollen diese näheren Umschreibungen, wenn der örE „offensichtlich“ nicht in der Lage ist, ein System in gleicher Qualität, Dauer und Effizienz anzubieten. Ein Konkurrenzsystem zu dem des örE wird also offenbar durchaus als eine gewerbliche Sammlung verstanden – anders als vom BVerwG.

Neu ist zudem eine in § 16 Abs. 5 eingefügte Anzeigepflicht für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen. Dabei muss der Unternehmer umfassende Angaben zur geplanten, gewerblichen Sammlung machen (z. B. Angaben über Größe und Organisation des Unternehmens, über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung, die Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege, Nachweise über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle, usw.).



BEWERTUNG

Insbesondere bei der Ausgestaltung der Überlassungspflichten sind die Klarstellungen des Bundesverwaltungsgerichts und die kommunalen Interessen nicht angemessen berücksichtigt worden.

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzesentwurf klarstellt, dass getrennte Wertstoffe aus Haushaltungen weiterhin den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden müssen und Ausnahmen von den Überlassungspflichten bei Abfällen aus privaten Haushalten nur im absoluten Ausnahmefall möglich sein sollen (Grundsätzlich „echten“ Eigenverwertung nötig, nur bei Verwertung auf dem eigenen Grundstück an Dritte delegierbar).

Zu kritisieren ist, dass flächendeckende Konkurrenzsysteme unabhängig von der Größe, dem Organisationsgrad, der Intensität und dem Marktverhalten gegenüber dem Bürger künftig möglich sein sollen.

Weist eine solche gewerbliche Sammlung ein höheres Qualitätsniveau auf, kann sie sich nach dem aktuellen Stand des Entwurfs sogar unter erleichterten Bedingungen neben der öffentlichen Sammlung etablieren. Damit wird von der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Präzisierung des Begriffs der gewerblichen Sammlung abgewichen, wonach der dem Gesetz zugrundeliegende Sammlungsbegriff Tätigkeiten ausschließt, die auf Grundlage vertraglicher Bindung zwischen dem sammelnden Unternehmen und den privaten Haushalten nach Art eines Entsorgungsträgers in dauerhaften festen Strukturen gegen Entgelt abgewickelt werden. Die Präzisierung des Begriffs der überwiegenden öffentlichen Interessen greift zum Teil Aspekte der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Konkretisierung durch den gesetzlichen Verweis auf die Aspekte der Planungssicherheit und Organisation der öRE auf, ist aber insgesamt weniger restriktiv als das Bundesverwaltungsgericht. Gerade der bereits im Vorfeld der Novelle diskutierte „Höherwertigkeitsnachweis“, wonach entgegenstehende öffentlich-rechtliche Interessen dann nicht in Betracht kommen, wenn der öRE offensichtlich nicht 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 (§ 16 Abs. 4 S. 4 Kreislaufwirtschaftsgesetz) wird trotz Kritik beibehalten. Er wird in der Praxis keine Bedeutung erlangen, es sei denn man will z. B. das Bayerische System der Wertstoffhöfe auflösen. Nicht jedes Bringsystem ist „niederwertig“, im Übrigen könnten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger selbstverständlich erforderlichenfalls den gewerblichen Systemen vorgreifen.



Die Regelung schränkt die Organisationshoheit der Kommunen unangemessen ein und wird dem Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung, der durch den Lissaboner Vertrag erheblich gestärkt, wird nicht gerecht.

Die Neuregelung ist an vielen Stellen auslegungsbedürftig und streitanfällig. **Nachdem das Bundesverwaltungsgericht 15 Jahre nach Inkrafttreten des KrW-/AbfG endlich Klarheit zu den gewerblichen Sammlungen geschaffen hatte, wird die geplante Neuregelung auf Jahre hinaus neue Rechtsunsicherheit bringen.**

Hartmut Gaßner, Rechtsanwalt (Berlin)
Dr. Ralf Gruneberg, Rechtsanwalt/Dipl.-Verwaltungswirt (Köln)