

Stellungnahme

zum Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

1. Veranlassung

Am 10.03.2010 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) auf seinen Internetseiten den Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts veröffentlicht und den interessierten Kreisen Gelegenheit gegeben, sich an der Diskussion zu beteiligen. Im Verein zur Förderung der Abfallwirtschaft Region Rhein-Wupper e.V. (AWRW) haben sich die Städte und Kreise sowie 3 Industrie- und Handelskammern im Regierungsbezirk Düsseldorf mit insgesamt mehr als 5 Millionen Einwohnern und ca. 200.000 kammerangehörigen Unternehmen zusammengeschlossen, um ihre gemeinsamen abfallwirtschaftlichen Interessen zu vertreten. Zu den Aufgaben des AWRW gehört auch das Abgeben von Stellungnahmen in Beteiligungsverfahren. Die vorliegende Stellungnahme ist allein aufgrund der unzureichenden Frist für die detaillierte Bearbeitung eines 77 Seiten starken Gesetzentwurfes mit 68 Paragraphen und 4 Anhängen zuzüglich einer 104 Seiten umfassenden Begründung als nicht abschließend anzusehen.

2. Stellungnahme

a. Allgemeines

Der vorgelegte Arbeitsentwurf dient hauptsächlich der Umsetzung der im Jahr 2008 novellierten EG-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht. Zugleich formulierte das BMU den Anspruch, das bestehende Recht modernisieren zu wollen. Vorab kann man feststellen, dass das nicht vollständig gelungen ist. Ansätze zum Bürokratieabbau wurden unseres Erachtens nicht konsequent weiterentwickelt. Wenn auch das Bemühen erkennbar ist, Regelungen, die in der Vergangenheit immer wieder zu rechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Abfallerzeugern, Abfallentsorgern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern geführt haben, klarer zu fassen, finden

sich im vorliegenden Arbeitsentwurf eine große Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die neue Konfliktpotentiale in sich bergen. Als Beispiel sei an dieser Stelle nur die Formulierung in § 16 Abs. 4 Satz 3 genannt. Die juristisch eindeutige Bestimmung von „gleicher Qualität und Effizienz“ dürfte zu langwierigen und umfangreichen Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten führen.

b. § 3 Begriffsbestimmungen

Unter Ziffer 24 wird der Begriff „Recycling“ definiert. Darin wird die energetische Verwertung ausdrücklich vom Recyclingbegriff ausgeschlossen. Der Vollständigkeit halber sollte auch die Verwendung organischer Abfälle als Reduktionsmittel in Hochofenprozessen vom Recyclingbegriff ausgeschlossen werden.

Weiterhin wird im Gesetzentwurf mehrfach der Begriff „Siedlungsabfälle“ verwendet, ohne dass der Begriff im § 3 definiert wird.

c. § 5 Ende der Abfalleigenschaft

Grundsätzlich ist die Einführung von Kriterien zur Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft positiv zu bewerten. Da mit der Abfalleigenschaft bestimmte Rechte und Pflichten der Erzeuger, Besitzer und weiterer Handlungsträger verbunden sind, z. B. Überlassungspflichten, und diese mit dem Ende der Abfalleigenschaft wegfallen, müssen die entsprechenden Regelungen im Ordnungsverfahren eindeutig und klar formuliert werden, um Rechtsstreitigkeiten zu verhindern. Zugleich treten mit dem Ende der Abfalleigenschaft andere Pflichten in Kraft, die u. a. durch das Stoffrecht (z. B. REACH) geregelt werden. Es wäre daher wünschenswert, den Verordnungstext nach Möglichkeit frühzeitig zur Diskussion zu stellen und ihn zusammen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz in Kraft zu setzen.

d. § 6 Abfallhierarchie

Die aus der Abfallrahmenrichtlinie 1:1 übernommene Abfallhierarchie sollte im Vollzug unter Berücksichtigung der Öffnungsklausel in Absatz 2 flexibel, pragmatisch und vor allem unbürokratisch gehandhabt werden. Den Mitgliedsstaaten wird durch die Rahmenrichtlinie die Möglichkeit eingeräumt, die Option zu fördern, die das insgesamt beste Ergebnis für den Umweltschutz bringt. Ein genereller Vorrang der stofflichen Verwertung ist vor allem dann kontraproduktiv, wenn die im gesamten Prozess Einsammeln – Transportieren – Verwerten verbrauchten Ressourcen größer sind als die eingesparten Ressourcen. In solchen Fällen muss der energetischen Verwertung der Vorrang eingeräumt werden. Eine solche Betrachtung muss dabei nicht nur die einzelstofflichen Aspekte berücksichtigen, sondern auch die Größe und gesamte Materialzusammensetzung der Abfälle (Stichwort Tablettenblister).

e. § 8 Hochwertigkeit der Verwertung

Für die Regelungen des § 8 gelten unsere Ausführungen zum § 6. Beide Bestimmungen stehen in engem Zusammenhang. Mit Blick auf die technisch mögliche hocheffiziente energetische Verwertung bestimmter Abfälle ist der Vorrang der stofflichen Verwertung als beste Option nicht von vornherein zu unterstellen. Die Heizwertklausel als Auffangregelung bis zum Erlass konkretisierender Rechtsverordnungen kann geeignet sein, allerdings ist die Vorgabe eines Mindestheizwertes von 11.000 kJ/ kg u. E. deutlich zu hoch. Aus technisch-naturwissenschaftlicher Sicht ist bei selbstgängigen Verbrennungsprozessen die Energiebilanz positiv, so dass sich im Gesetzentwurf der Mindestheizwert etwas oberhalb des für eine selbstgängige Verbrennung erforderlichen Wertes orientieren sollte.

f. § 9 Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung, Vermischungsverbot

In Zusammenhang mit dem Regelungsinhalt dieser Bestimmung stellt sich die Frage, ob eine weitere untergesetzliche Regelung zur Getrennthaltung in der Gewerbeabfallverordnung weiterhin nötig ist. Doppelregelungen sind

nicht erforderlich. Unberührt hiervon bleiben die Regelungen nach § 7 Satz 4 GewAbfV.

g. § 10 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft

Formal stellt sich die Frage, ob der Bund berechtigt ist, Regelungen zu treffen, die die Aufgaben der Städte, Kreise und Gemeinden als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger betreffen. Nach unserer Auffassung sind hierfür die Länder zuständig. Insofern geht der Gesetzentwurf u. E. in § 10 Abs. 1 Ziffer 3 und 4 über die Zuständigkeit des Bundes hinaus.

Inhaltlich ist die Einführung einer Wertstofftonne (§ 10 Abs. 1 Ziffer 3) erst dann möglich, wenn die darin zu sammelnden Abfallfraktionen und die Zuständigkeiten klar geregelt sind. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf Punkt h unserer Stellungnahme zum § 16 (unten). Eine wie auch immer geartete gemeinsame Sammelmöglichkeit für alle trockenen Wertstoffe, die ohne Einfluss der öRE allein in privater Zuständigkeit liegt und von den öRE zu finanzieren ist, wird abgelehnt. Vielmehr sollte das Gesetz eindeutig regeln, dass eine Wertstofftonne für Abfälle aus privaten Haushaltungen in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der öRE fällt.

h. § 11 Anforderung an die Kreislaufwirtschaft für Abfallbiomasse

Die in § 11 des Arbeitsentwurfs enthaltene Verpflichtung zur Getrenntsammlung von Biomasse ist in der vorliegenden Textfassung für die verpflichteten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht akzeptabel. Gerade in Gebieten mit hoch verdichteter Wohnbebauung ist trotz intensiver Öffentlichkeitsarbeit die Sammelqualität oft nicht geeignet, die Bioabfälle einer hochwertigen Verwertung zuzuführen. Aus diesem Grund sollte die Regelung des § 11 um eine Öffnungsklausel erweitert werden, die es den öRE ermöglicht, die zu sammelnden Bioabfälle und die Gebiete für die getrennte Sammlung von Bioabfällen in eigener Verantwortung festzulegen bzw. freiwillige Angebote an die Anschlusspflichtigen zu machen. Dort, wo die stoffliche Verwertung von Bioabfällen aufgrund schlechter Sammelqualitäten nicht möglich ist, sollte die gemeinsame Sammlung mit dem Restmüll und nachfolgender energetischer Verwertung erfolgen.

i. § 16 Überlassungspflichten

Der Gesetzentwurf bleibt hinsichtlich der Regelungen zu den Überlassungspflichten hinter unseren Erwartungen zurück. Die Beibehaltung der Zuständigkeitsordnung nach Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung wird auch zukünftig zu Auseinandersetzungen zwischen Erzeugern, öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und privaten Entsorgern führen. Besser wäre eine Zuständigkeitsordnung, die sich an den bereits eingeführten Herkunftsbereichen orientiert und die Zuständigkeit für Abfälle aus Haushaltungen ausnahmslos den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zuweist, während Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen in die Zuständigkeit der privaten Entsorgungswirtschaft fallen.

Die praktische Relevanz der Einschaltung Dritter bei der Verwertung von Abfällen aus Haushaltungen auf dem eigenen Grundstück (§ 16 Abs. 1) erschließt sich uns nicht. Da hiervon üblicherweise nur Bioabfälle betroffen sein können, die auf dem eigenen Grundstück kompostiert werden, ist die vom Gesetzentwurf ermöglichte Einschaltung von Gartenbaubetrieben eher theoretischer Natur. Wir sehen hier die Gefahr einer neuen Lücke, die im Zweifelsfall zum Entzug von Abfällen aus der Andienungspflicht genutzt werden kann.

§ 16 Absatz 4: Wie bereits unter a. erwähnt, sehen wir die Verwendung der Begriffe „gleiche Qualität“ und „gleiche Effizienz“ als streitwürdig an. Ein Bringsystem muss nicht zwangsläufig von schlechterer Qualität und Effizienz sein als ein haushaltsnahes Holsystem. Wir sehen die Gefahr, dass das Abfallrecht sich durch die Verwendung solcher Begrifflichkeiten nicht aus dem Gesetz herleitet, sondern wie in der Vergangenheit zum von Einzelfallentscheidungen dominierten Richterrecht mutiert.

Insgesamt bleibt der Arbeitsentwurf hinter dem zurück, was das Bundesverwaltungsgericht in seiner Altpapierentscheidung vom Juni 2009 an Erwägungsgründen aufgezählt hat. Gewerbliche Sammlungen sollten der Genehmigungspflicht durch die zuständigen öRE unterliegen, die eine gewerbliche Sammlung auch dann ablehnen können, wenn sie bereits ein entsprechendes Sammelangebot machen.

j. § 19 Beauftragung Dritter und Übertragung von Pflichten

Prinzipiell ist die Aufnahme der Rechtsfolgen einer Beleihung im Gesetzentwurf zu begrüßen. Aus unserer Sicht ist es jedoch zumindest bedenklich, den Beliehenen das Recht zum Erlass einer eigenen Gebührensatzung ohne Einschränkungen einzuräumen. Dies käme in extremen Fällen einer Selbstentmündigung der örE gleich. Weiterhin wäre zu prüfen, ob eine erweiterte Pflichtenübertragung einschließlich des Rechts auf Erlass eigener Satzungen nicht ein ausschreibungspflichtiger Konzessionsvertrag wäre. Aus unserer Sicht sollte es daher im Gesetz für private Entsorgungsunternehmen keine Möglichkeit zum Erlass eigener Gebührensatzungen geben.

k. § 34 Planfeststellung und Genehmigung

Wie im Gesetz ausgeführt, richtet sich die Genehmigung von Entsorgungsanlagen mit Ausnahme der Anlagen, die im Absatz 2 aufgeführt werden, nach § 4 BImSchG. Danach besteht ein Genehmigungsanspruch, sofern die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Ggf. wäre es zur Verbesserung eines bundeseinheitlichen Vollzugs angebracht, auf die weiterführenden Bestimmungen nach § 5 Absatz 1 BImSchG zu verweisen, und die Einhaltung dieser Bestimmungen innerhalb der Anlagenüberwachung nach § 46 des Entwurfes zum Kreislaufwirtschaftsgesetz konsequent durchzusetzen.

l. § 46 Allgemeine Überwachung

Sehr zu begrüßen ist die neue Regelung des § 46 Absatz 2, mit der die zuständigen Behörden zur periodischen Überwachung von Entsorgungsanlagen verpflichtet werden. Auch wenn damit eine vorhandene Vollzugspraxis aufgegriffen wird, waren Quantität und Qualität der Überwachung regional durchaus sehr verschieden. Um einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten, wären ggf. weitere Durchführungsbestimmungen oder auch LAGA-Vollzugshinweise nötig.