

Zentrale Fragen weiter offen

ABFALLRECHT Ein erster Entwurf des Bundesumweltministeriums zur Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sorgt für viel Diskussionsstoff

Es dauerte kaum zwei Tage, da wusste es Ende Februar in der Abfallwirtschaft fast jeder. Das, worauf alle bereits seit Monaten warten, soll endlich vorliegen: der Arbeitsentwurf für das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz. Was zunächst bei vielen für ungläubiges Staunen sorgte, schien tatsächlich wahr zu sein, denn es dauerte nicht lange, da kursierte der Entwurf bereits als 217 Seiten starke PDF-Datei, auf deren erster Seite in großen Lettern stand „Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (KrW-/AbfG), Bearbeitungsstand: 23.02.2010“.

Von einem Arbeitsentwurf mit diesem Bearbeitungsstand wollte man Ende Februar im Bundesumweltministerium (BMU) jedoch nichts wissen, sondern lediglich bestätigen, dass in der ersten Märzwoche

SPD-Mann – an der Spitze des Referats belassen. Dies wurde in Kreisen der Abfallwirtschaft dahingehend gedeutet, dass eine Veröffentlichung des Entwurfs kurz bevorsteht. Doch diese wurde immer wieder hinausgezögert. Zuerst hieß es, der Minister müsse sich erst noch einlesen.

Doch in der Abfallwirtschaft wurden schon bald Gerüchte laut, es ginge dem neuen Minister um mehr, beispielsweise um die Einführung der Wertstofftonne und einer flächendeckenden Bioabfallsammlung, zwei Themen, die schon seit längerem vor allem unter den Kommunen für Gesprächsstoff sorgen.

Und tatsächlich, der (inoffizielle) Arbeitsentwurf enthält beide Themen. So soll die Bundesregierung dazu ermächtigt werden, die Gelbe Tonne durch eine Wertstofftonne

zu ersetzen, womit außer Verpackungsabfällen auch sogenannte stoffgleiche Nichtverpackungen erfasst werden, die bisher im Restmüll landen. Gleichzeitig ist ab 2015 eine grundsätzliche

Getrenntsammlung von Bioabfällen vorgesehen.

Damit geht der Entwurf deutlich über eine 1:1-Umsetzung der in der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) vorgegebenen Eckpunkte hinaus. Zu diesen Eckpunkten gehören vor allem die Umsetzung der 5-stufigen Abfallhierarchie sowie die Vorschriften über Nebenprodukte und das Ende der Abfalleigenschaft. Obwohl im Koalitionsvertrag eine 1:1-Umsetzung der in der EU-Abfallrahmenrichtlinie vorgegebenen Eckpunkte vorgesehen ist, schreiben die Verfasser des Entwurfs in der Begründung, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Chance zur umweltpolitischen Fortentwicklung des deutschen Abfallrechts genutzt werden soll. Dies haben sie auch reichlich getan: Besonders hervorzuheben ist beispielsweise eine Neuerung des Rechts über die Entsorgungsfachbetriebe. Dort ist

zunehmend eine Verordnungsermächtigung zur Regelung eines Durchgriffrechts der zuständigen Behörde unmittelbar gegenüber dem Entsorgungsfachbetrieb vorgesehen (§ 54 Absatz 5 Nr. 8). Obwohl ein solcher Eingriff nach der Gesetzesbegründung nur als ultima ratio erfolgen soll, stellt die entsprechende Ermächtigungsgrundlage nach ersten Einschätzungen der Abfallrechtsexperten der Kölner Kanzlei Köhler und Klett eine grundlegende Verschiebung der bislang streng getrennten Verantwortungsebenen zwischen Staat und Träger der Zertifizierung dar.

Im Mittelpunkt dessen, was außerhalb einer 1:1-Umsetzung der AbfRRL berücksichtigt wird, steht jedoch die Ausgestaltung der Überlassungspflichten, die in § 16 des Entwurfs neu geregelt werden. Hier hat das BMU darauf verzichtet, das viel zitierte Altpapier-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 18.06.2009 zur Grundlage der neuen Überlassungspflicht zu machen. Stattdessen sieht der



Es wird sich zeigen, ob das bei der Europäischen Kommission anhängige Beschwerdeverfahren bei der Novellierung des KrW-/AbfG berücksichtigt wird.

Rechtsanwalt Olaf Konzak

eventuell ein Entwurf (wie immer der auch im Detail aussieht) veröffentlicht wird. Dies hänge jedoch davon ab, ob die übrigen Ressorts wie Finanz- und Wirtschaftsministerium den Entwurf durchnicken. Mit einer Ablehnung ihres Entwurfs sei allenfalls zu rechnen, wenn er massiv gegen die Interessen eines der beteiligten Ressorts verstößt. Damit sei jedoch nicht zu rechnen, gab man sich Ende Februar im BMU sicher. Bis zum Redaktionsschluss am 3. März um 10 Uhr gab es jedenfalls noch keine offizielle Bekanntmachung des BMU.

Mehr als eine 1:1-Umsetzung

Verantwortlich für den neuen Entwurf ist das Referat „WA II“, zu der auch der Bereich Abfallwirtschaft gehört. Der neue Bundesumweltminister Norbert Röttgen (CDU) hatte Helge Wendenburg – obwohl

Entwurf eine Konkretisierung des Begriffs des „überwiegend öffentlichen Interesses“ vor, mit dem öffentlich-rechtliche Entsorger (örE) unter bestimmten Bedingungen eine Sammlung von Wertstoffen aus privaten Haushalten durch gewerbliche Entsorger verhindern können.

Im Entwurf des BMU heißt es dazu: „Überwiegende öffentliche Interessen (...) stehen einer gewerblichen Sammlung insbesondere dann entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des örE, des von diesem beauftragten Dritten oder des aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems beeinträchtigt.“

Beeinträchtigungen sind laut dem Entwurf schon dann anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 18 bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird. Dabei sind Auswirkungen auf die Planungssicherheit und die Organisation der örE zu berücksichtigen. Von dem Verbot der gewerblichen Sammlung gibt es nur dann eine Ausnah-

me, 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.

Diese Regelung stößt vor allem bei den privaten Entsorgungsverbänden auf Kritik. Sie fordern, dass der Ausbau der Abfallwirtschaft hin zu einer Recyclinggesellschaft grundsätzlich in den Aufgabenbereich der privaten Unternehmen gehört. In einer ersten Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE) bemängelt deren Hauptgeschäftsführer Peter Kurth, dass die Überlassungspflicht nicht auf gemischte Siedlungsabfälle beschränkt wurde.

Ähnlich die Kritik des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse). In einer Presseerklärung favorisiert der Verband ein Modell, das die Kommunen zwingend verpflichtet, die Sammlung und Verwertung der getrennt gesammelten Wertstoffe aus privaten Haushalten öffentlich auszuschreiben. „Es kann nicht sein, dass die Beteiligung privater Unternehmen an der Entsorgung vom guten Willen der jeweiligen Kommune abhängig ist“, wird bvse-Präsident Burkhard Landers Anfang März im Internetdienst der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ zitiert.

Auch der Verwaltungsrechtsexperte Clemens Weidemann aus Stuttgart hat erheb-

liche Bedenken gegen die Neuformulierung der Überlassungspflichten. Seiner Ansicht nach würden die bestehenden Systembrüche und die erheblichen rechtsstaatlichen Defizite des KrW-/AbfG durch den Entwurf des BMU nicht nur fortgeschrieben, sondern sogar noch verschärft. Weidemann: „Über die Praxis der Kreislaufwirtschaft entscheiden weiterhin die örE und die zuständigen Landesbehörden. Der Gesetzgeber



Der Gesetzgeber hat nicht den Willen, sich gegen die öffentlich-rechtlichen Entsorger und gegen den Ländervollzug durchzusetzen.

Rechtsanwalt Clemens Weidemann

flüchtet sich wie gehabt lieber in wohlklingende Öko-Lyrik.“ Die wortreichen Formulierungen des BMU zur Neuregelung der gewerblichen Sammlung würden lediglich zeigen, dass nicht einmal der Gesetzgeber den Willen und die Kraft hat, sich gegen die örE und den Ländervollzug durchzusetzen.

Doch selbst auf Seiten der Kommunen ist man mit der Neuregelung der Überlassungspflicht nicht zufrieden. Der Vorsitzende des VKS im VKU, Rüdiger Siechau, bemängelt nach einer ersten Durchsicht des Entwurfs, dass er nicht den bekannten Forderungen seines Verbandes entspricht. Siechau: „Die Voraussetzungen der gewerblichen Sammlung enthält eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, deren konkrete Bedeutung nicht klar aus dem Text hervorgeht.“ Siechau befürchtet daher, dass damit weitere Auseinandersetzungen zwischen privaten und örE

Der (inoffizielle) BMU-Arbeitsentwurf auf einen Blick:

- **Abfallhierarchie:** Die Vorgaben der EU-AbfRRL werden in § 8 übernommen. Dabei werden die zu erwartenden Emissionen, die Schonung der Ressourcen sowie die Energie- und Schadstoffbilanz als zusätzliche Kriterien berücksichtigt. Unabhängig davon sind die technischen Möglichkeiten, die wirtschaftliche Zumutbarkeit sowie die sozialen Folgen der beabsichtigten Maßnahme zu beachten. Details können in späteren Rechtsverordnungen festgelegt werden.
- **Wertstofftonne:** Außer Verpackungen sollen künftig stoffgleiche Nichtverpackungen in einer gemeinsamen Wertstofftonne erfasst werden. Der umstrittene Zugang zu den Wertstoffen in privaten Haushalten soll in § 16 **Überlassungspflichten** durch eine Konkretisierung des Begriffs des „überwiegend öffentlichen Interesses“ neu geregelt werden. Danach sind gewerbliche Sammlungen nur noch mit Genehmigung der Kommunen möglich.



vorprogrammiert sind.

Ähnlich sehen dies die Rechtsanwälte Frank Wenzel und Caroline von Bechtolsheim von der Berliner Rechtsanwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (GGSC), die regelmäßig im Auftrag der Kommunen tätig sind. Auch sie weisen in einer ersten Einschätzung darauf hin, dass mit dem BMU-Entwurf die Forderung der Kommunen nach einer Neuordnung der Überlassungspflichten anhand der Herkunftsbe- reiche der Abfälle nicht entsprochen wird. Stattdessen ziehen die Verfasser des Entwurfs die Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung für die Aufteilung der Entsorgungsverantwortlichkeit heran.

Gleichzeitig würden die strengen Anforderungen an die Zulässigkeit von gewerblichen Sammlungen, wenn sich dieses Regelungssystem durchsetzt, zwangsläufig stärker aufgeweicht, wie dies nach dem BVerwG für die jetzige Rechtslage möglich ist. Wenzel mutmaßt, dass man sich im BMU mit den starken Einschränkungen für gewerbliche Sammlungen durch die Rechtsprechung des BVerwG nicht abfinden will. Im Gegenzug soll die Datenlage der Abfallbehörde im Fall gewerblicher Sammlungen durch das Anzeigeverfahren verbessert werden.

Um die Überlassungspflichten zu präzisieren, empfehlen die GGSC-Anwälte dem Gesetzgeber, den Entwurf zur Novellierung des KrW-/AbfG so zu gestalten, dass Haushaltsabfälle künftig ausschließlich den



Die Voraussetzungen der gewerblichen Sammlung enthalten eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, deren konkrete Bedeutung nicht klar aus dem Text hervorgeht. Rüdiger Slechau, VKS im VKU

Kommunen überlassen werden.

Auch der Abfallrechtsexperte der RWTH Aachen, Walter Frenz, bemängelt in einer ersten Einschätzung, dass der BMU-Entwurf keine klaren Aussagen enthält, wem die Entsorgungsaufgaben künftig zugewiesen werden sollen: der kommunalen oder der privaten Entsorgungswirtschaft. Gegenüber dem bestehenden Recht hätten die Kommunen nunmehr schlechtere Karten. Frenz: „Ein Gewinner ist schon jetzt abzu-

sehen: die Juristen, die auch weiterhin viel zu tun haben werden, wenn es um die Auslegung und nähere Überprüfung der Vorschriften des KrW-/AbfG geht.“

Ob mit der Neufassung der Überlassungspflichten mehr Rechtssicherheit geschaffen wird, bezweifelt auch Rechtsanwalt Martin Dieckmann von der Hamburger Rechtsanwaltskanzlei Esche Schumann Commichau. Dieckmann hatte im vergangenen Jahr die Interessen des privaten Entsorgers vor dem Senat des Bundesverwaltungsgerichts vertreten, das das viel zitierte Altpapier-Urteil fällte. Blicke es bei der BMU-Formulierung der Überlassungspflichten, könne die bisherige Rechtsprechung zu den gewerblichen Sammlungen von Wertstoffen aus privaten Haushalten so jedenfalls nicht weitergeführt werden.

Möglicherweise entscheidet das Europa- recht. Darauf verweist Olaf Konzak von der Kölner Rechtsanwaltskanzlei LLR LegerlotzLaschet. Er kritisiert, dass die Konkretisierung der „überwiegend öffentlichen Interessen“ im vorliegenden BMU-Entwurf nicht ausreicht, damit das deutsche Abfallrecht europarechtskonform wird.

Konzak: „Das Ziel sollte sein, mit der neu geschaffenen Klausel eine Abwägung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vornehmen zu können. Dies dürfte nicht gelungen sein.“

Es werde sich zeigen, so Konzak, ob das bei der EU-Kommission anhängige Beschwerdeverfahren Auswirkungen auf den Inhalt des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes haben wird.

Dabei geht es um die Auslegung der derzeit noch geltenden Überlassungspflichten durch das sogenannte Altpapier-Urteil des BVerwG vom vergangenen Sommer.

Ein weiterer zentraler Punkt des neuen deutschen Abfallrechts ist die Umsetzung der in der europäischen Abfallrahmenrichtlinie festgelegten 5-stufigen Abfallhierarchie. Künftig soll nicht mehr die Rangfolge „Vermeidung - Verwertung - Beseitigung“ gelten, sondern: „Vermeidung - Verwertung

- Recycling - Sonstige Verwertung - Beseitigung“. Hierbei räumt das EG-Recht den einzelnen EU-Staaten Spielräume ein, die zur Konkretisierung genutzt werden können.

Thermische Verwertung unklar

So sieht der BMU-Entwurf für Deutschland vor, dass der jeweils höheren Stufe nur dann Vorrang eingeräumt werden soll, wenn sie „den Schutz von Mensch und Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen der Abfall-



Es ist bedauerlich, dass die Überlassungspflicht nicht auf gemischte Siedlungsabfälle begrenzt wurde.

Peter Kurth, BDE

vermeidung und Abfallbewirtschaftung unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet“.

Dabei soll der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde gelegt werden. Hierzu zählen die zu erwartenden Emissionen ebenso wie das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, Abfällen zur Verwertung oder daraus gewonnenen Erzeugnissen.

Bei all dem sind die technischen Möglichkeiten, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahme zu beachten. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist laut BMU dann gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. Hierfür würde sprechen, wenn für einen gewonnenen Stoff oder eine gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann.

Zur Konkretisierung dieser allgemeinen Anforderungen sieht das BMU-Papier vor, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung für bestimmte Abfallarten aufgrund dieser Kriterien den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme zu bestimmen oder in anderer Weise festzulegen. Dies soll nur

nach Anhörung der beteiligten Kreise und mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.

Solange keine konkreten Regeln durch Rechtsverordnungen festgelegt sind, sieht der BMU-Entwurf vor, dass eine energetische (sprich sonstige) Verwertung von Abfällen nur zulässig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt und wenn die im Rahmen der Verwertung anfallenden weiteren Abfälle möglichst ohne weitere Behandlung verwertet oder abgelagert werden können.

Ob eine derartige Einschränkung der EU-Vorgaben aber noch europarechtskonform ist, wird von Kritikern bereits bezweifelt. Und selbst im BMU scheint man sich dessen nicht ganz sicher zu sein, denn diese Regelung steht im Entwurf in eckigen Klammern, was darauf hindeuten könnte, dass sie noch strittig ist. Im Ministerium wollte man sich Anfang März aber nicht dazu äußern.

Der Geschäftsführer der Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland (ITAD), Carsten Spohn, kann diese Regelung so jedenfalls nicht nachvollziehen. Spohn: „Die EU-Abfallrahmenrichtlinie gibt klare Vorgaben für die Abgrenzung zwischen energetischer Verwertung und der Beseitigung von Siedlungsabfällen: eine Verbrennungsanlage für Siedlungsabfälle soll dann als (sonstige) Verwertungsanlage anerkannt werden, wenn sie die Energieeffizienzkriterien nach Anhang 1 der AbfRRR erfüllt (R1-Kennzahl

> 0,6 beziehungs 0,65). Der Heizwert des Abfall fließt hierbei in die Berechnung der R1-Kennzahl ein. Allenfalls wäre vorstellbar, wenn ein unterer Heizwert als Kriterium für eine selbstgängige Verbrennung angegeben wird, um die ‚sonstige Verwertung‘ von der ‚Beseitigung‘ abzugrenzen.“ Der Gesetzgeber könnte hier, so Spohn, in Anlehnung an das Deponierecht einen Heizwert von 6.000 kJ/kg wählen. Das BMU habe der ITAD, so Spohn, in diesem Punkt allerdings Gesprächsbereitschaft signalisiert.

Bezüglich der Ausgestaltung des neuen Gesetzes geht die ITAD ferner davon aus, dass im Rahmen des untergesetzlichen Regelwerkes analog zu den Effizienzkriterien für die energetische Verwertung auch für die stoffliche Verwertung Regelungen gefunden werden, die sowohl die Hochwertigkeit der Verfahren als auch die Transpa-



Der Arbeitsentwurf bleibt hinter den Erwartungen zurück, die der Koalitionsvertrag geweckt hat.

Burkhard Landers, bvse

renz der Verwertungsstoffströme sicherstellen. Spohn: „Ziel muss es sein, das vorhandene und bewährte System der deutschen Kreislaufwirtschaft, in dem hochwertiges Recycling und die energetische Verwertung Hand in Hand gehen, durch entsprechende Regelungen zu stützen, Ökodumping zu verhindern und somit die Vorreiter- und

Vorbildrolle Deutschlands hinsichtlich der Verwertung von Siedlungsabfällen im internationalen Vergleich zu betonen.“

Demgegenüber kritisiert der bvse, dass der BMU-Entwurf keinen wirksamen Schutz vor der leichtfertigen Verbrennung wertvoller Sekundärrohstoffe gewähre. Dies sei aber nicht nur wichtig, um wertvolle Ressourcen zu schonen, sondern auch, um mittelständischen Unternehmen der Recyclingwirtschaft den Zugang zu den notwendigen Stoffströmen zu erhalten.

Es bleibt weiter spannend

Man muss kein Prophet sein, um zu erkennen, dass der vorliegende Arbeitsentwurf nicht 1:1 zum neuen KrW-/AbfG wird. Bis zum ersten Referentenentwurf, der laut Thomas Rummler vom BMU Mitte

April vorgelegt werden soll, werden die beteiligten Kreise aus Wirtschaft und Kommunen noch einmal deutlich Stellung beziehen. Die kommenden Monate versprechen

daher spannende Auseinandersetzungen um die zukünftige Neugestaltung des deutschen Abfallrechts. Kritiker befürchten jedoch, dass die Zeit dafür nicht ausreicht, schließlich soll die EU-AbfRRR bis Ende dieses Jahres umgesetzt werden. Viel Zeit bleibt da nicht mehr. □

Walter Henkes

Anzeige

ZDAS

Containerschere

KLANN



**Leihschere
zum Testen verfügbar!**

KLANN Anlagentechnik GmbH

Schwerter Straße 200
D-58099 Hagen

Tel.: +49 (0) 23 31/96 80 - 14
Fax: +49 (0) 23 31/96 80 - 18

www.containerschere.de