



BMU

AG WR II 2 / Ref. WR II 4

Bonn, 21. Januar 2021

Aktenzeichen: WR II 2 - 3010/001-2020.0004

Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihre Grenzen

Rechtliches Argumentationspapier zu § 20 Absatz 2, insbesondere Satz 1 Nummer 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

1. Einführung

Das 2020 novellierte Kreislaufwirtschaftsgesetz enthält in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG die Pflicht für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die in privaten Haushaltungen angefallenen und überlassenen Bioabfälle, getrennt zu sammeln. Bereits die Vorgängerregelung des § 11 Absatz 1 KrWG a. F. sah eine derartige Getrennsammlungspflicht für überlassungspflichtige Bioabfälle (spätestens seit dem 1. Januar 2015) vor. Aus systematischen Gründen wurde die Regelung mit der Novellierung des KrWG (Inkrafttreten am 29. Oktober 2020) gemeinsam mit den für andere Abfallarten geltenden Getrennsammlungspflichten in § 20 Absatz 2 KrWG aufgenommen. § 20 Absatz 2 Satz 1 KrWG adressiert hierbei direkt die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und deren Verpflichtung, bestimmte in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen angefallene und überlassene Abfälle getrennt von den übrigen zu entsorgenden Abfallarten zu sammeln. Diese Maßgabe entspricht den bereits bestehenden Vorgaben des § 20 Absatz 1 (Pflicht der ÖRE zur Verwertung nach §§ 6 -11 KrWG) und der korrespondierenden Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 KrWG. Die Vorschrift dient der Umsetzung des Artikel 22 Absatz 1 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien vom 19.11.2008 (AbfRRL), die die Getrennterfassung der Bioabfälle mit dem Ziel ihrer stofflichen Verwertung verlangt. Die in Artikel 22 Absatz 2 AbfRRL enthaltenen Anforderungen werden durch die auf dem KrWG basierende Bioabfallverordnung (BioAbfV) umgesetzt.

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen die Frage, welche Grenzen für die Getrennsammlungspflicht von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für Bioabfälle bestehen und wie die gesetzlichen Bezugnahmen zu verstehen sind (§ 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 mit ihren Verweisen auf „§ 9 Absatz 1 und Absatz 3 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 4“, die nach dem Wortlaut entsprechend gelten sollen). Eingeschlossen in die

Betrachtung ist die Betrachtung des geforderten Vorranges der stofflichen Verwertung und eine Analyse der Darstellung des Verhältnisses der stofflichen Verwertung von getrennt gesammelten Bioabfällen zu der energetischen Verwertung von Gemischen aus Bioabfällen mit übrigen Haushaltsabfällen sowie Ausführungen zu der Frage der Verteilung der Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Ausnahmen zur Getrenntsammlungspflicht.

2. Verpflichtung zur und Grenzen der Getrenntsammlungspflicht von Bioabfällen durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

Die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen mit dem Ziel der hochwertigen Verwertung gilt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

- soweit die Pflicht zur Verwertung nach § 7 Absatz 2 bis 4 KrWG und das Hierarchie- und Hochwertigkeitsgebot des § 8 Absatz 1 KrWG dies erfordern (vgl. § 20 Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 1 KrWG)
- und keine Ausnahme zur Erforderlichkeit nach § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 3 Nummer 3 und 4 KrWG greift.

Eine energetische Verwertung der zur Vorbereitung der Wiederverwendung oder zum Recycling bereits getrennt gesammelten Abfälle ist nur nach Maßgabe des § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 4 KrWG möglich.¹ Diese bereits getrennt gesammelten Abfälle werden daher gesondert geregelt. Die energetische Verwertung ist mithin nur für diejenigen Abfälle zulässig, die bei der nachgelagerten Behandlung der getrennt gesammelten Abfälle anfallen. Eine energetische Verwertung dieser getrennt gesammelten Abfälle wird im Ergebnis erschwert, um den bereits vorbereiteten Verwertungserfolg nicht nachträglich zu gefährden.

Zu beachten ist, dass § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG hinsichtlich der Erforderlichkeit der Getrenntsammlung von Bioabfällen lediglich auf die Regelbeispiele des § 9 Absatz 3 Nummer 3 (technische Möglichkeit) und Nummer 4 KrWG (Verhältnismäßigkeit / wirtschaftliche Zumutbarkeit) verweist. Durch die fehlende Nennung der Regelbeispiele Nummer 1 und Nummer 2 wird die Getrenntsammlung von Bioabfällen als generell geeignet und generell hierarchiekonform angesehen, um die hochwertige und umweltverträgliche Bioabfallverwertung zu gewährleisten. „Alternativmodelle“ einer „gemeinsamen Erfassung“ von Bioabfällen mit anderen Abfällen sind daher kein möglicher Weg.²

¹ S. Begr. BReg BT-Drs. 19/19373 S. 52: „Durch den Verweis auf § 9 Absatz 4 wird zudem die energetische Verwertung getrennt gesammelter Bioabfälle begrenzt. Eine Vergärung von Bioabfällen als kombiniertes Verfahren bleibt damit aber ebenso möglich wie die energetische Verwertung von im Rahmen der Bioabfallbehandlung ausgeschleusten und für die Kompostierung bzw. Vergärung ungeeigneten Abfällen.“

² S. Begr. BReg BT-Drs. 19/19373 S. 52: „Die Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen unterliegt den Schranken der allgemeinen Regelung des § 9. Allerdings kann sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht darauf berufen, dass von der Getrenntsammlung aus ökologischen Gründen zugunsten einer gemeinsamen Sammlung mit anderen Abfallarten abgesehen werden kann. Für die stoffliche Nutzung von Bioabfällen ist immer eine hohe Sortenreinheit erforderlich, die mit einer gemeinsamen Sammlung mit anderen Haushaltsabfällen nicht gewährleistet ist. Aufgrund der Beschaffenheit von Bioabfällen kann die gemeinsame Erfassung von Bioabfällen mit anderen Abfällen das (nachträgliche) Aussortieren von Fremdstoffen wie

Sofern eine Getrenntsammlung von Bioabfällen für nicht erforderlich gehalten wird, trifft die Darlegungs- und Beweislast den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Pflichtenadressat (s. o.). Die bei der allgemeinen Getrenntsammlungspflicht des § 9 KrWG grundsätzlich bei der Behörde liegende Darlegungs- und Beweislast verlagert sich bei der konkretisierten – auf spezifische Abfallarten und die spezifisch adressierten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zugeschnittenen – Getrenntsammlungspflicht des § 20 Absatz 2 KrWG auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Mit der konkreten Vorgabe der Getrenntsammlungspflicht in § 20 Absatz 2 KrWG hat der Gesetzgeber die Frage der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für die dort aufgeführten Abfallströme grundsätzlich antizipiert.

Für Bioabfälle ist besonders zu beachten, dass der Gesetzgeber mit § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG die Vorgabe des Artikels 22 Absatz 1 AbfRRL (Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen) umsetzt. Die bisherige Pflicht der Mitgliedstaaten zur Förderung der getrennten Sammlung von Bioabfällen ist dabei durch die letzte Änderung der AbfRRL zur Pflicht der Einführung einer getrennten Sammlung geworden. Das Ziel der Getrenntsammlung wird dabei in Artikel 22 Absatz 1 und 2 AbfRRL ausdrücklich genannt, nämlich die stoffliche Verwertung der Bioabfälle durch Kompostierung und Vergärung mit anschließender Verwendung der hieraus hergestellten Materialien (z. B. Düngemittel, Bodenverbesserungsmittel). Dabei bindet Artikel 22 Absatz 2 AbfRRL die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen sowohl an Artikel 4 AbfRRL (Abfallhierarchie) als auch an Artikel 13 AbfRRL (Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der Abfallbewirtschaftung)³. Der deutsche Gesetzgeber geht daher – ähnlich wie der Unionsgesetzgeber – von einer grundsätzlichen „Geeignetheit“ der Getrenntsammlung von Bioabfällen nach § 20 Absatz 2 Nummer 1 KrWG aus, um das ebenfalls in der Richtlinie genannte Ziel des Recyclings zu erreichen. Zum anderen ist zu beachten, dass gerade die Getrenntsammlung von Bioabfällen von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Deutschland seit langem erfolgreich praktiziert wird und sich die getroffenen Maßnahmen als technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar erwiesen haben. Diese Erfahrung hat der Gesetzgeber bei der Normierung des § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG zugrunde gelegt und die Aspekte der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Getrenntsammlung von Bioabfällen bereits auf normativer, d. h. abstrakt-genereller Ebene, beantwortet. Nach der gesetzgeberischen Entscheidung besteht daher eine Vermutungswirkung dafür, dass die Getrenntsammlung für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger grundsätzlich nicht nur geeignet, sondern auch technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Soll diese

Kunststoff, Glas, Papier und Metall aus einem Bioabfallgemisch, keine vergleichbaren Ergebnisse erzielen. Ebenso ist aus Hierarchiegesichtspunkten die getrennte Sammlung immer die bessere Option, weil sich Gemische von Bioabfällen mit anderen Abfällen nicht stofflich verwerten lassen. Es finden daher nur die Fallgruppen des § 9 Absatz 1 sowie Absatz 3 Nummer 3 (fehlende technische Möglichkeit) und 4 (fehlende Verhältnismäßigkeit) Anwendung. Durch den Verweis auf § 9 Absatz 4 wird zudem die energetische Verwertung getrennt gesammelter Bioabfälle begrenzt. Eine Vergärung von Bioabfällen als kombiniertes Verfahren bleibt damit aber ebenso möglich wie die energetische Verwertung von im Rahmen der Bioabfallbehandlung ausgeschleusten und für die Kompostierung bzw. Vergärung ungeeigneten Abfällen“.

³ Die spezifisch für Bioabfälle geltenden Anforderungen der AbfRRL wie des KrWG stehen überdies im Zusammenhang mit den verschärften Anforderungen zur stofflichen Verwertung der Siedlungsabfälle (§ 3 Absatz 5a KrWG). So sollen die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2025 auf mindestens 55 Gewichtsprozent erhöht werden, und bis zum Jahr 2035 auf 65 Gewichtsprozent (§ 14 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 KrWG). Die umweltverträgliche stoffliche Verwertung von Bioabfällen leistet für die Erfüllung der Recyclingziele für Siedlungsabfälle einen wichtigen Beitrag.

Vermutung im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände widerlegt werden, liegt die Darlegungs- und Beweislast beim öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger.⁴

a) Verwertungsgrundpflicht (§ 7 Absatz 2 KrWG)

Mit dem Verweis in § 20 Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 1 KrWG auf § 7 Absatz 2 KrWG werden die Verwertungsgrundpflicht und der Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung in Bezug genommen. Die Verwertungsgrundpflicht und damit auch die Getrenntsammlungspflicht bestehen etwa dann nicht, wenn Bioabfälle auf Grund ihrer konkreten Stoff-/Materialbeschaffenheit nicht entsprechend verwertet werden können. Ein solcher Fall wäre denkbar bei einer hohen Schadstoffkontamination oder einem Befall mit schwerwiegenden Pflanzenkrankheiten (z. B. Kartoffelkrebs). Bei Bioabfällen aus dem häuslichen Bereich ist dieses Szenario aber unrealistisch.

Ein Hinderungsgrund für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, der Verwertungsgrundpflicht nachzukommen, könnte sich aus der Bereitstellung der Bioabfälle durch die privaten Haushalte ergeben. Dies kann der Fall sein, wenn die Qualität der bereitgestellten Bioabfälle durch erhebliche Fehlwürfe in die Biotonne derart verschlechtert wird, dass die so gesammelten Bioabfälle auch mit einer nachträglichen Trennung bzw. Sortierung für eine hochwertige Verwertung nicht geeignet sind. In einem solchen Fall führt de facto die getrennte Sammlung nicht (mehr) zu dem Zweck, die Bioabfälle einer hochwertigen Verwertung zuzuführen. Allerdings entbindet ein solches Szenario den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht per se von der Getrenntsammlungspflicht. Vielmehr ist er verpflichtet, alle Möglichkeiten für eine Verbesserung der Qualität der bereitgestellten Bioabfälle zum Zweck der hochwertigen Verwertung auszuschöpfen, beispielsweise mit einer entsprechend intensivierten Öffentlichkeitsarbeit und Abfallberatung (s. dazu § 46 KrWG). Zudem darf sich der Verzicht auf die getrennte Sammlung der überlassungspflichtigen Bioabfälle nur auf das oder die konkret betroffene/n Grundstück/e beziehen.

b) Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung (§ 7 Absatz 3 KrWG)

Nach § 7 Absatz 3 KrWG (Verweis in § 20 Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 1 KrWG) hat die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Eine getrennte Sammlung hat also dann zu unterbleiben, wenn sie eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gefährden würde. Eine solche Annahme ist jedoch nicht realistisch. Im Gegenteil, die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von Bioabfällen verlangt insbesondere die Einhaltung der Vorschriften der BioAbfV. Zwar findet sich in der Definition des § 2 Nummer 1 BioAbfV keine ausdrückliche Bezugnahme auf „getrennt erfasste“ Bioabfälle, jedoch

⁴ Entsprechendes gilt auch für andere Verordnungen, die die generelle Eignung und Zumutbarkeit einer Getrenntsammlung antizipieren. Es ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen die Frage der Erforderlichkeit einer Getrenntsammlung – soweit kein expliziter Vorbehalt in der Verordnung geregelt ist – durch die Verordnungsregelung bereits auf normativer Ebene durch den Ordnungsgeber beantwortet worden ist. So wird die gesetzliche Verwertungsspflicht im Falle der GewAbfV beispielsweise für spezifische Abfallarten konkretisiert (vgl. § 3 GewAbfV). Eine Einzelfallprüfung ist danach nur bei atypischen Sachverhalten möglich. Hieraus folgt, dass in diesem Fall die Darlegungs- und Beweislast bei dem Abfallerzeuger oder -besitzer liegen, der sich auf die Ausnahmemöglichkeit berufen will (s. Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 17/18).

werden diese als ausschließlich biologisch abbaubare Abfälle nach den Regelungen der BioAbfV vorausgesetzt. So sind in Anhang 1 Nummer 1 BioAbfV, auf den in der Definition Bezug genommen wird, ausschließlich spezifische biologisch abbaubare Abfälle gelistet, die nur durch eine getrennte Sammlung bzw. Erfassung erlangt werden können. Soweit also die Verwertung in den Anwendungsbereich der BioAbfV fällt, ist zur Erfüllung der Verwertungspflicht eine getrennte Sammlung erforderlich.⁵

c) Technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit (§ 7 Absatz 4 KrWG)

Größere praktische Bedeutung hat der Verweis in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 1 KrWG auf § 7 Absatz 4 KrWG. Dort sind die Grenzen der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Getrenntsammlung genannt. § 9 Absatz 1 KrWG bestimmt als allgemeine Regelung, dass Abfälle getrennt zu sammeln und zu behandeln sind, „soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 KrWG erforderlich ist“.

§ 9 Absatz 3 KrWG (vgl. auch Artikel 10 Absatz 3 AbfRRL) konkretisiert dabei den Erforderlichkeitsvorbehalt für die in § 9 Absatz 1 KrWG festgelegte Getrenntsammlungspflicht durch spezifische Regelbeispiele. Aus den Regelbeispielen ergeben sich zudem bereits praxisrelevante Definitionen, die in Kontinuität mit der geltenden Auslegung des KrWG stehen. Die Regelbeispiele dienen nicht nur dem behördlichen Vollzug (§ 62 KrWG), sondern auch den Adressaten der allgemeinen Getrenntsammlungspflicht. Im Zusammenhang mit § 20 Absatz 2 KrWG dienen sie somit dem konkreten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, soweit dieser darlegen möchte, dass die Getrenntsammlung – entgegen der gesetzlichen Vermutung – in seinem spezifischen Einzelfall nicht erforderlich ist.⁶

aa) Technische Möglichkeit

Das KrWG hat das Verhältnis der Getrenntsammlungspflicht und deren Ausnahmen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in § 20 Absatz 2 i. V. m. den in § 9 Absatz 3 aufgeführten Regelbeispielen festgelegt. Wie die AbfRRL konkretisiert das KrWG dabei auch die technische Möglichkeit (§ 9 Absatz 3 Nummer 3 KrWG). Ist diese nicht gegeben, fehlt es an der Erforderlichkeit der Getrenntsammlung.

Nach § 9 Absatz 3 Nummer 3 KrWG ist die getrennte Sammlung als nicht erforderlich anzusehen, soweit sie unter Berücksichtigung *guter Praxis* der Abfallsammlung technisch nicht möglich ist. Dies entspricht dem allgemeinen deutschen Rechtsverständnis des KrWG, nach dem eine Verwertungsmaßnahme (und entsprechend auch eine Maßnahme der getrennten Sammlung) als technisch möglich anzusehen ist, „wenn ein *praktisch geeignetes Verfahren* zur Durchführung der vorrangigen Verwertungsmaßnahme zur Verfügung steht

⁵ Vgl. dazu auch BR-Drs. 883/97, 52 f. und BR-Drs. 80/12, 99, 105.

⁶ Gesetzesbegründung zum KrWG, Drucksache 19/19373, S. 48.

und rechtlich zulässig ist. Praktisch geeignet ist das technische Verfahren dann, wenn es ohne längere Erprobungsphase verwirklicht werden kann.“⁷

Eine getrennte Sammlung der Bioabfälle ist – unbeschadet der allgemeinen gesetzlichen Vorfestlegung (s.o.) – auch mit Blick auf die vielerorts seit langem durchgeführte Praxis der Getrenntsammlung generell als technisch möglich anzusehen. Ein Anlass zur Prüfung der technischen Möglichkeit der getrennten Sammlung ist allenfalls in Ausnahmefällen denkbar, in denen die örtlichen Gegebenheiten diese gar nicht oder nur sehr erschwert zulassen, wie beispielsweise der fehlende erforderliche Platz zum Aufstellen einer Biotonne in einer äußerst engen Altstadtbebauung.

Ist im Gebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eine getrennte Sammlung von Bioabfällen in bestimmten Stadteilen oder Regionen technisch nicht möglich, wird hierdurch die Pflicht zur Getrenntsammlung in den übrigen Gebieten nicht berührt, sondern bleibt insoweit vollständig erhalten (s. o.). Die Argumentation, dass die Aufstellung von weiteren Behältnissen im Holsystem unmöglich ist, kann nur dann zu einer technischen Unmöglichkeit der Getrenntsammlung im Holsystem führen, wenn dies flächendeckend der Fall ist.

Da sich aber die Kriterien der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht nicht nur auf die Nutzung der Bioabfalltonne reduziert, sind im Rahmen der Prüfung der technischen Möglichkeit auch technisch machbare Alternativen, beispielsweise eine Sammlung im Sack- oder Bringsystem zu prüfen. Die Getrenntsammlungspflicht ist also stets in dem Umfang oder in der Art und Weise zu erfüllen, die die Grenze zur technischen Unmöglichkeit noch nicht überschreitet. Erst wenn alle gangbaren Alternativen ausscheiden, kann von einer vollständigen technischen Unmöglichkeit der getrennten Sammlung gesprochen werden.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „technischen Möglichkeit“ ein dynamischer ist. Die fortschreitende technische Entwicklung gebietet es, eine zu einem bestimmten Entscheidungszeitpunkt eventuell vorliegende technische Unmöglichkeit fortlaufend zu überprüfen. Dies gilt vor allem mit Blick darauf, dass die verpflichtende Getrenntsammlung von Bioabfällen zur Entwicklung neuer Methoden und Systeme führen kann, die wiederum die technischen Möglichkeiten erweitern.

bb) Wirtschaftliche Zumutbarkeit

Praxisrelevanter als die technische Möglichkeit ist die Schwelle der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“, die in § 9 Absatz 3 Nummer 4 KrWG sowie Artikel 10 Absatz 3 b) AbfRRL festgelegt ist.⁸ Mit der Bestimmung wird ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. Die getrennte Sammlung ist als nicht erforderlich anzusehen, soweit sie für den Verpflichteten im Vergleich zur gemeinsamen Sammlung unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde. Dabei werden durch § 9 Absatz 3 Nummer. 4 a) bis c) KrWG die in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzustellenden Belange weiter konkretisiert. Bei der Beantwortung dieser Frage sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich, so dass sich pauschale Aussagen verbieten, wie „in ländlichen Regionen oder in sehr dicht besiedelten

⁷ Gesetzesbegründung zum KrWG, Drucksache 19/19373, S. 49 sowie „Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)“, Stand 25.09.2017, S. 18.

⁸ S. dazu auch bereits: Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 18 ff.

Stadtgebieten ist die Getrenntsammlung von Bioabfällen generell wirtschaftlich unzumutbar“.

Wie bereits oben dargelegt, ist der Gesetzgeber mit der in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG erfolgten Normierung der Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle implizit davon ausgegangen, dass die Erfüllung der Pflicht für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger regelmäßig auch wirtschaftlich zumutbar ist. Soweit im konkreten Einzelfall die wirtschaftliche Zumutbarkeit ausnahmsweise dennoch in Rede stehen sollte, ist zu beachten, dass bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 7 Absatz 4 KrWG) im Rahmen des § 20 Absatz 2 Nummer 1 KrWG nicht auf die Kosten für die Verwertung im Verhältnis zur Beseitigung abzustellen ist. Vielmehr muss der Vergleich der Kosten für die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen im Verhältnis zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung und Verwertung von Bioabfällen mit dem übrigen Haushaltsabfall angestellt werden. Eine Prüfung der Kosten der Erfüllung der Verwertungsgrundpflicht (§ 7 Absatz 2 KrWG, s. o.) kommt hierbei nicht (erneut) zum Tragen, da das Vorliegen der Verwertungspflicht Voraussetzung für die Prüfung des § 20 Absatz 2 Nummer 1 KrWG ist und mithin die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Verwertung bereits bejaht wurde. Auf die Beseitigung als Maßstab kommt es daher bei der Prüfung des § 7 Absatz 4 KrWG im Rahmen des § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG nicht mehr an. Vielmehr geht es ausschließlich um die Mehrbelastung durch die getrennte Sammlung und Verwertung der getrennt gesammelten Bioabfälle.

Für die wirtschaftliche Unzumutbarkeit reicht es zudem nicht aus, dass die Getrenntsammlung „Mehrkosten“ verursacht, denn diese hat der Gesetzgeber bereits durch den Verweis auf § 7 Absatz 4 KrWG antizipiert. Vielmehr müssen die Mehrkosten für die getrennte Sammlung „außer Verhältnis“ zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung stehen. Für diese Frage kommt es nicht auf einen bloßen Kostenvergleich zwischen den beiden Verwertungsvarianten an. Entscheidend ist die Kostensteigerung im Hinblick auf die Gesamtkostenbelastung des konkret betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Zu betrachten ist insoweit nicht nur der Teilbereich der Erfassung und Verwertung von Haushaltsabfällen, sondern das gesamte Spektrum der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Absatz 1 KrWG.

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers richtig abzuschätzen, ist zu berücksichtigen, dass eine Mitteldeckung auch durch die Erhebung von Abfallgebühren geschieht, so dass auch die Auswirkungen auf den kommunalen Gebührenhaushalt und damit die Belastung des Gebührenschuldners zu betrachten sind. Zu beachten ist dabei, dass es auf die Gebührenbelastung für die gesamte Entsorgungsleistung ankommt und nicht auf eine Verteuerung des Leistungssegments Sammlung und Verwertung von Bioabfällen. Insoweit ist zu untersuchen, ob die Gebührenhöhe unangemessen wäre, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung auf die Gebührenschuldner umgelegt würden. Maßstab ist damit nicht die Gebührenerhöhung, sondern die Frage, ob die neue Gebühr, das heißt das neue Gebührenniveau, insgesamt unverhältnismäßig wäre. Ansonsten würden Gebiete mit – in ökologischer Hinsicht – minderwertigen Entsorgungsstrukturen aber niedrigen Abfallgebühren unangemessen bevorteilt. In Gebieten, in denen bislang noch gar keine getrennte Sammlung von Bioabfällen erfolgt, kann es daher auch zu deutlichen Gebührenerhöhungen kommen, ohne dass dies automatisch als wirtschaftlich unzumutbar anzusehen ist. Maßgeblich ist, ob die fiktive neue Gebühr zu einer gebührenrechtlichen Überforderung der privaten Haushalte führen würde.

Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist allerdings nicht allein deshalb gegeben, weil die Mehrkosten für die getrennte Sammlung gebührenrechtlich nicht oder nicht vollständig in die Abfallgebühren eingerechnet werden dürfen. Es bleibt nämlich bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei dem Maßstab der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (s. o.). Nicht über die Gebühr umlegbare Mehrkosten, die eventuell sogar zur Pflicht zum Einsparen an anderer Stelle führen, sind daher nicht schlechthin unzumutbar.

Mit Blick auf die Funktionalität des § 7 Absatz 4 KrWG als Element des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist zudem zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Getrenntsammlung von Bioabfällen bereits durch das am 24. Februar 2012 verkündete Kreislaufwirtschaftsgesetz eingeführt worden ist, wobei durch das Hinausschieben der Geltung der Pflicht bis zum 1. Januar 2015 den betroffenen Entsorgungsträgern bereits ein angemessener Anpassungszeitraum gewährt wurde. Durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Jahre 2020 ist die Verpflichtung in ihrer rechtlichen Substanz nicht verändert worden. Den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist schon durch den langen Zeitraum für die Umstellung der bis dahin etablierten Strukturen hinreichend Rechnung getragen.

Schließlich ist noch auf das „Vorhandensein oder die Schaffung eines Marktes“ als Ausprägung der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ hinzuweisen (vgl. § 7 Absatz 4 Satz 1 letzter Satzteil KrWG). Unstreitig gibt es in Deutschland flächendeckend einen leistungsfähigen Wirtschaftszweig zur Behandlung und Verwertung von getrennt gesammelten Bioabfällen und der daraus gewonnenen Energie (z. B. Biogas). Insofern erscheint es schwer vorstellbar, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit an der Marktgängigkeit des Bioabfalls scheitert. Durch die Formulierung „oder ein Markt geschaffen werden kann“ wird das Anforderungsspektrum nochmals erweitert. Insoweit wären öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei tatsächlichem Fehlen eines regionalen Marktes für Bioabfälle sogar verpflichtet, einen solchen zu schaffen.

d) Vorrang- und Hochwertigkeitsprinzip (§ 8 Absatz 1 KrWG)

Durch den Verweis auf § 8 Absatz 1 KrWG (§ 20 Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. § 9 Absatz 1 KrWG) werden die gemäß Abfallhierarchie (§ 6 Absatz 1 KrWG) vorgegebene Rangfolge der verschiedenen Verwertungsmaßnahmen (§ 8 Absatz 1 Satz 1 und 2 KrWG) und das Hochwertigkeitsgebot (§ 8 Absatz 1 Satz 3 KrWG) in Bezug genommen. Beide Vorgaben stehen ihrerseits unter der Prämisse, dass die Erfüllung technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (§ 8 Absatz 1 Satz 4 KrWG, der auf § 7 Absatz 4 KrWG verweist). Zu beachten ist dabei auch die EU-rechtliche Vorgabe des Artikels 22 AbfRRL, die in Absatz 2 die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen verpflichtet, die in Einklang mit Artikel 4 und 13 AbfRRL stehen. Von der Abfallrahmenrichtlinie geht daher eine Vermutungswirkung dafür aus, dass die normierte Getrenntsammlung oder Getrennthaltung grundsätzlich den Regelungen des Artikels 4 und 13 AbfRRL, und damit auch den Vorgaben der Abfallhierarchie und des Hochwertigkeitsgebots des § 8 Absatz 1 KrWG entsprechen (s. o.).

aa) Vorrang und Gleichrang (§ 8 Absatz 1 Satz 1 und 2 KrWG)

Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 KrWG hat innerhalb der Verwertungsstufe (§ 6 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 4 KrWG) diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, „die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet“. Demnach gilt die in § 6 Absatz 1 KrWG festgelegte Rangfolge nicht, wenn sich eine andere, nach der allgemeinen Vorgabe des § 6 Absatz 1 KrWG als zunächst nachrangig eingestufte, Verwertungsmaßnahme im Einzelfall als vorrangig oder als mindestens gleichrangig erweist.⁹ Entsprechend dem Wortlaut von § 8 Absatz 1 Satz 1 KrWG sind die Kriterien des § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 KrWG der anzulegende Beurteilungsmaßstab. Bei dieser Optimierung ist jedoch die fünfstufige Hierarchie eine wichtige Grundlage, denn § 6 Absatz 2 Satz 2 KrWG spricht von der „Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt nach Satz 1“. § 6 Absatz 2 Satz 1 KrWG wiederum ist durch die Formulierung „ausgehend von der Rangfolge nach Absatz 1“ an die Hierarchiestufen des § 6 Absatz 1 KrWG angebunden. Es gilt daher der auch aus dem Unionsrecht abgeleitete Grundsatz, dass die Einhaltung der Hierarchiefolge in der Regel auch die bestmögliche Option für den Schutz von Mensch und Umwelt darstellt.¹⁰

Bezogen auf die Prüfung des § 20 Absatz 2 Nummer 1 KrWG ist daher – auf Basis der generellen Rangfolge der Abfallhierarchie – zu fragen, welche bei Bioabfällen in Betracht kommende Verwertungsoption „die Beste“ ist. Da die Vorbereitung zur Wiederverwendung bei der Verwertung von Bioabfällen keine Rolle spielt, beschränkt sich in der Konstellation der Verwertungspflicht für Bioabfälle die Regelung des § 8 Absatz 1 Satz 1 KrWG im Wesentlichen auf den Vorrang des Recyclings vor der sonstigen – insbesondere energetischen – Verwertung.

Insbesondere bei Abweichungen von der Hierarchie kommt es auf eine Lebenszyklusanalyse an (§ 6 Absatz 2 Satz 2 KrWG), bei welcher u.a. die zu erwartenden Emissionen, das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie und die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen als Kriterien zu berücksichtigen sind (§ 6 Absatz 2 Satz 3 KrWG).¹¹ Es handelt sich also nicht um eine Einschätzungsprärogative des Abfallerzeugers bzw. -besitzers (hier des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers), sondern um eine rein an objektiven Maßstäben zu beurteilende Frage. Dies betrifft auch die Frage des Einsatzes von Bioabfällen zur Humusbildung und Bodenverbesserung, die bei einer energetischen Verwertung nicht zum Tragen kommt.

Dadurch, dass der Gesetzgeber für Bioabfälle¹² nach § 20 Absatz 2 Nummer 1 KrWG eine Getrenntsammlungspflicht festgelegt hat, hat er eine umwelt- und ressourcenschutzpolitische Vorfestlegung zugunsten der stofflichen Verwertungsverfahren getroffen. Mit Blick auf die weite Zwecksetzung des § 1 KrWG („Schutz von Mensch und Umwelt“) hat die Lebenszyklusanalyse umfassend Umweltschutzgesichtspunkte zu erfassen und zu bewerten. Ein Abstellen allein auf Klimaschutzaspekte oder Umrechnen auf Klimaschutzäquivalente würde diesem ganzheitlichen Ansatz nicht gerecht. So sind in den ökobilanziellen Vergleich

⁹ S. dazu auch bereits: Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 6 ff.

¹⁰ S. dazu auch bereits: Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 12 f.

¹¹ Vgl. zur Lebenszyklusbetrachtung detailliert: Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 10 ff.

¹² S. dazu auch die Stoffströme Kunststoff, Metall, Papier, Glas, Textilien, Sperrmüll und gefährliche Abfälle (vgl. § 20 Absatz 2 Nummer 2 – 8 KrWG).

zur Berücksichtigung der Inhaltsstoffe und Eigenschaften der Bioabfälle insbesondere folgende Aspekte einzubeziehen: Ressourcenschutzaspekte durch Schließung von Stoffkreisläufen und Substitution von Rohstoffen und anderen Materialien (z. B. Phosphat, Torf, Stroh) einschließlich indirekter Auswirkungen (z. B. bei Torfabbau: Freisetzung erheblicher Mengen langfristig gebundenen CO₂, Zerstörung von Moorlandschaften). Ein weiterer bedeutender Aspekt sind die bodenverbessernden Eigenschaften durch Humusbildung und -erhalt (z. B. zur Verbesserung des Speichervermögens von Nährstoffen und Wasser, Verbesserung der Bodenbiologie und der physikalischen und chemischen Bodeneigenschaften). Schließlich sind wichtige Punkte wie Versauerung des Bodens, Schadstoffeinträge in den Boden und Eutrophierung (terrestrisch und aquatisch) einzubeziehen.

Das Wahlrecht des § 8 Absatz 1 Satz 2 KrWG für die Verwertung von Bioabfällen kommt nur dann zum Tragen, wenn es sich um nach der o.g. Betrachtung ökologisch gleichwertige Maßnahmen handelt.

bb) Hochwertigkeit (§ 8 Absatz 1 Satz 3 KrWG)

§ 8 Absatz 1 Satz 3 KrWG regelt das Hochwertigkeitsgebot. Es bezieht sich auf die einzelne Verwertungsmaßnahme, ist eine echte Rechtspflicht und verlangt, dass die jeweilige Verwertungsmaßnahme in ökologischer Hinsicht möglichst hochwertig ausgestaltet wird.¹³ Auch im Hinblick auf das Hochwertigkeitsgebot kann sich die Frage stellen, ob zur Durchführung einer hochwertigen Verwertung (Vergärung und/oder Kompostierung) eine getrennte Sammlung erforderlich ist. Für eine hochwertige Verwertung oder auch kombinierte Verwertungsverfahren der Bioabfälle ist deren getrennte Sammlung erforderlich, denn zusammen mit anderen Materialien erfasste oder nachträglich z. B. aus dem Restmüll herausortierte biogene Abfallstoffe weisen nicht die erforderliche Qualität und Sortenreinheit für eine hochwertige Verwertung auf; dies gilt umso mehr, je feuchter die erfassten Bioabfälle sind (z. B. Küchen- und Speiseabfälle). Schließlich ist auch hierbei wieder zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber durch die Normierung der Getrenntsammlungspflicht die Grundentscheidung getroffen hat, dass eine hochwertige Verwertung von Bioabfällen grundsätzlich auch die getrennte Sammlung derselben bedingt. Es geht gerade darum, ungenutzte Potentiale der in Haushaltungen anfallenden Bioabfälle für die stoffliche Verwertung nutzbar zu machen (s. o.).

e) Begleitende Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Getrenntsammlung der Bioabfälle

Die Getrenntsammlung von Bioabfällen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kann durch flankierende Maßnahmen erheblich gefördert werden.

Dabei können frühzeitig die Weichen gestellt werden, und durch eine Analyse möglicher Getrenntsammlungspotenziale sowie die Ermittlung von Entsorgungskapazitäten und -wegen

¹³ S. dazu auch bereits: Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Stand 25.09.2017, S. 16.

die Optionen hochwertiger Verwertung sorgfältig identifiziert werden, um sie in geeigneter Weise umsetzen zu können.

Darüber hinaus sind Maßnahmen zu ergreifen, um Störstoffe bei der Getrennterfassung von Bioabfällen zu reduzieren und auf einem Minimum zu halten. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Störstoffe die Bioabfallqualitäten stark vermindern, ihre Behandlungsfähigkeit in dafür geeigneten Anlagen stark herabsetzen und selbst mit einer Fremdstoffaussortierung keine ökologisch hochwertige Verwertung garantiert werden kann. Ermittlungs- und (Nach)Sortiermöglichkeiten für störstoffträchtige Bioabfallchargen sind daher noch im Rahmen der Getrenntsammlung auszuschöpfen.

Ebenso sind bei den ohnehin erforderlichen Beratungsleistungen (§ 46 KrWG) gezielt die Bedürfnisse für die Sammlung sortenreiner, störstofffreier Bioabfälle einzubeziehen.

Schließlich sind auch gebührenrechtliche Möglichkeiten zur Abfederung von Belastungen bzw. Anreize für die Getrennterfassung von Bioabfällen auszuloten.

3. Zusammenfassung

- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind verpflichtet, überlassene Bioabfälle aus privaten Haushaltungen getrennt zu erfassen um diese einer hochwertigen stofflichen Verwertung, d. h. Kompostierung oder Kompostierung in Kombination mit Vergärung (§ 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG) zuzuführen.
- Dies dient – vor dem Hintergrund der europarechtlichen Grundentscheidung (Artikel 22 AbfRRL) – regelmäßig einer Abfallverwertung, die der Abfallhierarchie entspricht (§ 9 Absatz 1 i. V. m. § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 KrWG).
- Sollte eine Getrenntsammlung im Einzelfall wegen technischer Unmöglichkeit oder wirtschaftlicher Unzumutbarkeit nicht erforderlich sein (§ 9 Absatz 3 Nummer 3 und 4 KrWG), sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für das Vorliegen der betreffenden Umstände darlegungs- und beweispflichtig.
- Soweit Bioabfälle zum Zwecke des Recyclings getrennt gesammelt wurden, ist eine energetische Verwertung nur für denjenigen Teilstrom zulässig, der bei einer nachgelagerten Abfallbehandlung angefallen ist (§ 9 Absatz 4 KrWG).