

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

09.09.2019

Herrn

[REDACTED]  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
WR II 2  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Per E-Mail: [WRII2@bmu.bund.de](mailto:WRII2@bmu.bund.de)

Bearbeitet von

[REDACTED]  
Telefon [REDACTED]  
Telefax [REDACTED]  
E-Mail: [REDACTED]@staedtetag.de

[REDACTED]  
Telefon [REDACTED]  
Telefax [REDACTED]  
E-Mail: [REDACTED]@landkreistag.de

[REDACTED]  
Telefon [REDACTED]  
Telefax [REDACTED]  
E-Mail: [REDACTED]@dstgb.de

Aktenzeichen (DLT): II-771-21

## **Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie**

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 6.8.2019 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) Stellung nehmen zu können. Der Gesetzentwurf (KrWG-E) sieht umfangreiche Änderungen im geltenden Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vor.

### **I. Allgemeines**

Die in dem Gesetzentwurf formulierten Regelungen sind angesichts der enormen Umweltprobleme und Defizite, insbesondere im Bereich der Abfallentsorgung, aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände überwiegend als notwendig und weitgehend als positiv zu bewerten.

#### **1. Stärkung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**

Soll der Ressourcen- und Umweltschutz ernsthaft gestärkt werden, muss allerdings auch klar sein, dass bei den Regelungen im KrWG und im sonstigen Abfallrecht gegenüber diesem im öffentlichen Interesse liegenden Ziel im Zweifel rein privatwirtschaftliche Interessen hintanzustehen haben. Hierfür ist es dringend notwendig, die Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) wieder zu stärken. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden KrWG-E geht es dabei zuvorderst darum, den Grundsatz der Überlassungspflicht nicht weiter auszu-

hohlen, sondern ihn stattdessen als entscheidenden Hebel für eine umweltgerechte Abfallwirtschaft zu verstehen und entsprechend auszubauen.

Insofern ist es richtig, dass die öRE über § 18 Abs. 8 KrWG-E zukünftig im Hinblick auf entstehende gewerbliche Sammlungen klagebefugt sein sollen. Diese formale Stellung im gerichtlichen Verfahren muss aber auch materiell-rechtlich untersetzt werden. Die öRE müssen gewerblichen Sammlungen auf Grundlage des § 17 Abs. 3 KrWG wirksam entgegentreten können. Auch darf die Überlassungspflicht nicht durch umfassende freiwillige Rücknahmesysteme der Unternehmen (§ 26 KrWG-E) zur Verfolgung von primär privatwirtschaftlichen Interessen untergraben werden. Zu nennen ist denn auch die notwendige Zuordnung des Sperrmülls zu den überlassungspflichtigen Abfällen.

Voraussichtlich wird es durch die vorgesehenen Gesetzesänderungen zu höheren Kosten bei öRE im Hinblick auf die Vorgaben zur Getrenntsammlung (§ 20 Abs. 2 KrWG-E) kommen. Hinzu kämen die Behandlungs- und Verwertungskosten der gesammelten Fraktion. Daneben werden die Fortentwicklung von Abfallvermeidungsmaßnahmen und der Ausbau der Abfallberatungspflicht (§§ 21, 46 Abs. 2, 3 KrWG-E) mehr Zeit und Personal in Anspruch nehmen. Dies alles wird im Endeffekt durch die Bürger durch erhöhte Abfallgebühren zu tragen sein.

## 2. Vollzug des Abfallrechts

Ungeachtet der Notwendigkeit gewisser Neuregelungen möchten wir darauf hinweisen, dass viele abfallwirtschaftliche Defizite in der Vergangenheit nicht auf fehlende Rechtsvorschriften zurückzuführen waren, sondern auf den mangelnden Vollzug seitens der zuständigen Behörden in den Ländern.

Es ist seit langem bekannt und insbesondere von unseren jeweiligen Landesverbänden immer wieder angemahnt worden, dass die unteren staatlichen Abfallbehörden schon personell oft nicht in der Lage sind, bestimmte rechtliche Vorgaben, wie z. B. die Gewerbeabfallverordnung, flächendeckend zu kontrollieren. Außerdem sehen wir beispielsweise mit Sorge, dass die zuständigen obersten Landesbehörden häufig die Mengenströme der Verpackungsabfälle aus den dualen Systemen nicht kontrollieren, sodass nicht bekannt ist, wo und wie diese getrennt gesammelten Abfälle verwertet werden. Wenn die Entsorgung dieser großen Stoffströme aus einer privatwirtschaftlichen Sammlung ohne effektive staatliche Aufsicht erfolgt, ist es nicht auszuschließen, dass große Mengen dieser Abfälle auf dem kostengünstigsten Weg entsorgt und zu einem Teil in Länder ohne ausreichende Entsorgungsstrukturen exportiert werden, selbst auf die Gefahr hin, dass dieses ggf. sogar zu Verschmutzung der Weltmeere beiträgt.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf zeichnen sich umfassendere Kontroll- und Überwachungsaufgaben für die unteren Abfallbehörden ab, die letztlich auszugleichen wären. Konkret geht es dabei um die Überwachung der neuen Getrenntsammlungspflichten und der erweiterten Rücknahme- und Rückgabepflichten. Damit sind wiederum erweiterte Nachweispflichten verbunden, die zu kontrollieren sind. Die Ausführungen im Gesetzentwurf zum Erfüllungsaufwand müssen deshalb angepasst werden. Es gilt unbedingt, die notwendige Transparenz hierzu herzustellen.

## 3. Strengere Nachweise bei der Verwertung

In Anbetracht der erheblichen Mengen an Kunststoffabfällen in den Weltmeeren ist es zwingend erforderlich, die Verwertungswege und Verwertungserfolge stärker in das Blickfeld zu

rücken und die Anforderungen an den Nachweis eines Verwertungserfolges zu verschärfen und nicht die Verwertungsanforderungen stetig weiter abzusenken.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere bei gewerblichen Abfallsammlungen bedenklich, dass die Anforderungen an die Verwertungsnachweise immer weiter abgesenkt werden und es mittlerweile ausreichen soll, lediglich anzugeben, wer der Abnehmer der Abfälle ist. Hierdurch wird eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung und insbesondere ein Verwertungserfolg in keiner Weise dokumentiert bzw. sichergestellt (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.06.2016, Az. 7 C 5.15; VGH Mannheim, Urt. v. 19.06.2018, Az. 10 S 1449/17; OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2018, Az. 20 A 876/17 und 20 A 953/17).

#### 4. Stärkung der Abfallvermeidung

Weiterhin möchten wir darauf hinweisen, bei der Abfallentsorgung das Augenmerk nicht nur auf Ohrenstäbchen, Trinkhalme und Luftballonhalter aus Kunststoff zu richten, sondern auch darauf hinzuwirken, dass im Sinne einer echten Abfallvermeidung die immer mehr zunehmende Flut an Einwegflaschen und Einwegdosen eingedämmt und das umweltfreundliche, deutsche Mehrwegsystem insbesondere bei den Getränkeverpackungen wieder auf den Stand zurückgebracht wird, der zur Zeit der Einführung des Dualen Systems im Jahr 1991 einmal bestanden hat.

Insoweit greift auch das am 01.01.2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz in jeder Hinsicht zu kurz. Zumindest kann aber durch die Kennzeichnung von Einweg- und Mehrwegflaschen in den Verkaufsgeschäften die Einwegflaschen-Flut sichtbar erkannt werden.

## **II. Zu den einzelnen Regelungen**

### Zu § 3 KrWG-E (Begriffsbestimmungen)

Positiv ist die Aufnahme von Siedlungsabfällen, Bau- und Abbruchabfällen, Lebensmittelabfällen, stoffliche Verwertung und Verfüllung in die Begriffsdefinitionen in § 3 KrWG-E. Damit wird nach unserer Einschätzung die Rechtssicherheit erhöht und eine Zuordnung zu den Entsorgungsverfahren erleichtert.

Die Definition der Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten (§ 3 Abs. 5a Nr. 1 KrWG-E) zählt beispielhaft zahlreiche Abfallarten auf. Hierzu gehört unseres Erachtens aber ebenfalls der (nicht stofflich verwertbare) Restmüll, der nach wie vor der größte Abfallstrom im Siedlungsabfall ist. Bei der Definition handelt es sich nicht um getreue Umsetzung von Art. 3 Nr. 2b AbfRRL in deutsches Recht. Die europäische Positivdefinition wird von uns bevorzugt. Die hier vorgenommene Definition der Siedlungsabfälle unterscheidet sich außerdem von den Definitionen in der Gewerbeabfallverordnung und der Abfallverzeichnisverordnung. Zur Vermeidung von Konflikten mit EU-Recht wird ein Verweis auf § 48 KrWG und eine einheitliche Definition in den Rechtsvorschriften angeregt.

In Bezug auf § 3 Abs. 23a und Abs. 25a KrWG findet es keine Zustimmung, dass unter dem Begriff der stofflichen Verwertung künftig auch der Begriff „Verfüllung“ gefasst werden soll, denn die Ausnutzung der raumfüllenden Eigenschaften von Abfällen stellt im Zweifelsfall noch keine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung dar. Auch deshalb ist durch die Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage (VersatzV; BGBl. I 2002, S. 2833, in Kraft getreten am 30.10.2002; zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, BGBl. I 2012, S. 212) eine klare Vorgabe für die „Verfüllung“ geschaffen worden.

### Zu § 4 KrWG (Nebenprodukte)

Zu § 4 KrWG möchten wir eine Änderung in Bezug auf die bessere Abgrenzung zwischen Nebenprodukten und Anfall anregen.

Für die Einstufung eines Stoffes als Nebenprodukt oder als Abfall ist der jeweilige Abfallerzeuger verantwortlich. Da die Abgrenzungskriterien in § 4 KrWG weit auslegbar sind, hat dieser die gegebenenfalls die Möglichkeit, die weitere Verwendung eines Stoffes durch die entsprechende Deklaration als Nebenprodukt den abfallrechtlichen Nachweispflichten und damit der behördlichen Überwachung zu entziehen. Um einer solchen missbräuchlichen Anwendung der Regelung entgegenzuwirken, wird aus unserer Mitgliedschaft beispielhaft auf die Regeln der Verordnung (EU) Nr. 1179/2012 zu Bruchglas verwiesen. Um Lücken in der Nachweisführung weitestgehend zu schließen, ist in dieser EU-Verordnung festgelegt, dass der Erzeuger oder der Einführer für jede Bruchglasendung eine Konformitätserklärung ausstellt. Der Erzeuger oder der Einführer reicht die Konformitätserklärung dem nächsten Besitzer der Bruchglasendung weiter. Der Erzeuger oder der Einführer verwahrt eine Abschrift der Konformitätserklärung für einen Zeitraum von mindestens einem Jahr nach dem Ausstellungszeitpunkt auf und legt sie den zuständigen Behörden auf Verlangen vor. Eine analoge Vorgabe im Abfallrecht könnte nach Einschätzung unserer Mitgliedschaft die Möglichkeit reduzieren, einen Abfallstoff rechtswidrig dem Abfallregime zu entziehen.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass gefährliche (explosive, leicht entzündbare, krebserregende, ätzende, infektiöse, ökotoxische) Stoffe als Nebenprodukte nicht mehr deklariert werden können. Gefährliche Stoffe sollten grundsätzlich als Abfälle eingestuft oder aber zumindest generell dem Abfallnachweisverfahren inklusive Begleitscheinverfahren unterzogen werden.

### Zu § 5 KrWG-E (Ende der Abfalleigenschaft)

Der Paragraph enthält ausdifferenziertere Kriterien als zuvor. Der § 5 Abs. 2 KrWG-E wurde zur Konkretisierung der Anforderungen für das Ende der Abfalleigenschaft um die Punkte 1. bis 5. ergänzt, die Bestandteile einer kommenden Rechtsverordnung sein sollen. Diese Ergänzung trägt nach Ansicht der unteren Abfallwirtschaftsbehörden nicht zur Konkretisierung der Anforderungen bei.

So formuliert § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG deutlich, dass die Verwendung eines zum Produkt gewordenen Abfalls „insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt“ führen darf. § 5 Abs. 2 KrWG-E formuliert hingegen, dass nur noch „ein hohes Maß an Schutz für Mensch und Umwelt“ sichergestellt werden müsse, wenn die Abfalleigenschaft endet. Wenn mit beiden Formulierungen das gleiche Schutzziel verfolgt wird, sollte eine gleichlautende Formulierung gewählt werden. Nur so ist sichergestellt, dass auch in den Fällen, in denen das Ende der Abfalleigenschaft in einer Rechtsverordnung geregelt wird, keine Produkte entstehen, die das Schutzziel nach Abs. 1 nicht einhalten.

Weiterhin wird in § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG-E das Ende der Abfalleigenschaft so definiert, dass der Stoff so beschaffen sein muss, dass er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Produktnormen erfüllt. Im Gegensatz dazu wird in § 5 Abs. 2 Nr. 3 KrWG-E darauf abgestellt, dass der Stoff lediglich Qualitätskriterien erfüllen muss, die im Einklang mit den technischen Anforderungen sowie allen Rechtsvorschriften und anwendbaren Produktnormen stehen.

Zum besseren Verständnis sollten daher entweder gleichlautende Formulierungen verwendet werden oder aber ein eindeutiger Verweis auf § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG-E erfolgen.

Zusätzlich dazu erachten wir die Implementierung von Managementsystemen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4), um die Einhaltung der Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft nachzuweisen, als kritisch. Nach erster Einschätzung bedeuten die vorgesehenen Ansätze einen erheblichen Mehraufwand für die betroffenen Behörden und Unternehmen. Mit Blick auf die generelle Ausstattung unterer Behörden lehnen wir dies ab. Der Gesetzgeber sollte hinreichend allgemeine Verfahren zur Fremdüberwachung schaffen, die der Verschiedenheit von Stoffen, Gegenständen oder Erzeugnissen gerecht werden.

#### Zu § 6 KrWG-E (Abfallhierarchie) und neue Anlage 5

In § 6 Abs. 2 Satz 5 KrWG-E geht es um Pflichten der Abfallerzeuger und -besitzer in Bezug auf die Einhaltung der Abfallhierarchie. Da es sich hierbei um Grundpflichten in der Abfallwirtschaft handelt, haben diese Regelungen Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Gesetz. In Anlage 5 wird als Maßnahme zur Einhaltung der vorstehenden Grundpflicht(en) unter anderem beispielhaft folgender Passus aufgeführt:

*„verursacherbezogene Gebührensysteme, in deren Rahmen Abfallerzeugern ausgehend von der tatsächlich verursachten Abfallmenge Gebühren in Rechnung gestellt werden und die Anreize für die Trennung recycelbarer Abfälle an der Anfallstelle und für die Verringerung gemischter Abfälle schaffen“*

Aus unserer Sicht ist mit dieser Formulierung nicht ausgeschlossen, das bewährte System der Gebührenberechnung in Kommunen in Frage zu stellen. Das Prinzip des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes bei der Gebührenberechnung sollte weiterhin wirksam bleiben. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab hat sich bewährt, er ist in der Gebührenrechtsprechung anerkannt und verursacht in der praktischen Handhabung keine größeren Probleme. Die Formulierung in Anlage 5 sollte daher wie folgt abgeändert werden:

*„verursacherbezogene Gebührensysteme, in deren Rahmen Abfallerzeugern ausgehend von **einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab** oder von der tatsächlich verursachten Abfallmenge Gebühren in Rechnung gestellt werden und die Anreize für die Trennung recycelbarer Abfälle an der Anfallstelle und für die Verringerung gemischter Abfälle schaffen“*

In der Anlage 5 werden weiterhin Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie benannt. Bei der Auflistung bleibt leider unklar, wer primärer Adressat/Akteur zum Ergreifen der „Instrumente und Maßnahmen“ sein soll.

In Nr. 9 der Anlage 5 wird explizit der Einsatz steuerlicher Maßnahmen zur Förderung des Absatzes von Erzeugnissen, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt wurden, erwähnt. Hier wäre eine Formulierung wünschenswert, die auch die Besteuerung von Einwegprodukten wie z. B. „coffee-to-go“-Bechern zweifelsfrei ermöglicht.

#### Zu § 9 KrWG-E (Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung)

Gemäß § 9 KrWG-E soll eine getrennte Sammlung insbesondere dann nicht erforderlich sein, wenn durch eine gemeinsame Sammlung der Abfälle das Potential für Wiederverwendung und

Recycling nicht beeinträchtigt und ein mit der Getrenntsammlung qualitativ vergleichbarer Abfallstrom erreicht wird. Auf eine Getrenntsammlung könne künftig auch verzichtet werden, wenn diese aus Umweltgesichtspunkten nicht die beste Option sei. Dies löst nach unserer Einschätzung Novellierungsbedarf für die aktuell gültige Gewerbeabfallverordnung aus, die strikte Trennpflichten vorsieht.

Die neue Vorgabe, dass für die Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelte Abfälle grundsätzlich nicht energetisch verwertet werden dürfen (§ 9 Abs. 2 KrWG-E), ist aus unserer Sicht sinnvoll. Allerdings sollte weiter geregelt werden, dass diejenigen Abfälle, die ausnahmsweise doch einer energetischen Verwertung zugeführt werden, den öRE zu überlassen sind (vgl. in diesem Sinne § 16 Abs. 1 VerpackG).

#### Zu § 9a KrWG-E (Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle)

Im Hinblick auf das zu begrüßende konkreter gefasste Vermischungsverbot im neuen § 9a KrWG-E ist darauf hinzuweisen, dass es hierzu in § 69 KrWG-E keinen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand gibt. Ein solcher wäre zu ergänzen.

#### Zu § 14 KrWG-E (Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung)

Die im § 14 KrWG-E aufgeführten Vorgaben zur Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung erfordern den Ausbau zusätzlicher getrennter Sammlungen der Siedlungsabfälle im Holsystem und an den Wertstoffhöfen. Auf die damit einhergehenden Kosten und Gebührenerhöhungen für die zusätzlichen Sammelsysteme wurde bereits oben hingewiesen.

Aus der Praxis werden teilweise Zweifel geäußert, ob aus den getrennt gesammelten Fraktionen oder dem Recycling marktfähige Produkte in der Größenordnung von 50 bis 65 Gewichtsprozent entstehen können. Dies muss nach unserer Überzeugung aber sichergestellt sein, um die Sinnhaftigkeit der verfolgten abfallwirtschaftlichen Ansätze den Bürgern vermitteln zu können. Die Einführung eines Sammelsystems zum Recycling wird nur dann von den Bürgern akzeptiert und nachvollzogen, wenn auch die entsprechenden Verwertungswege existent sind (siehe auch Hinweise zu § 20 KrWG-E).

Ebenfalls wird aus der Praxis verdeutlicht, dass aktuell und in den kommenden Jahren noch viele Abfälle mit hohen Schadstoffkonzentrationen anfallen. Die steigende Menge an Abfällen muss wegen ihres Schadstoffgehalts einer ordnungsgemäßen Beseitigung zugeführt werden. Wiederverwendung oder mögliches Recycling sind für diese Fälle ungeeignet. Dies würde mitunter zur Anreicherung von Schadstoffen führen und ein sinnstiftendes und wirtschaftliches Recycling erschweren.

Wir weisen darauf hin, dass insofern die Funktion der thermischen Verwertung und Deponierung als Schadstoffsенke bei der Festlegung der Recyclingquoten ungenügend berücksichtigt worden ist.

Zu begrüßen ist allerdings die aus unserer Sicht längst überfällige Festlegung der EU-Kommission in ihrem Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1004 zur Berechnung der Recyclingquoten. Danach kommt es nunmehr auf den Input in die Verwertungsanlagen an und nicht mehr auf den Input in die Sortieranlagen, da dort noch sämtliche, nicht recycelbare Störstoffe enthalten sind. In dieser Festlegung ist ein Schritt in die richtige Richtung zu sehen, denn streng genommen wären für eine „Verwertungs- bzw. Recyclingquote“ die tatsächlich (stofflich) recycelten Mengen, also der Output einer Anlage, zu Grunde zu legen.

### Zu § 15 KrWG-E (Grundpflichten der Abfallbeseitigung)

Nach § 15 Abs. 4 KrWG-E darf die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien spätestens ab dem 01.01.2035 höchstens 10 Gewichtsprozent des gesamten Siedlungsabfallaufkommens betragen. Der Wortlaut der Neuregelung impliziert, dass ab 2035 sämtliche Siedlungsabfälle von der Begrenzung erfasst sein sollen. Es ist fraglich, ob von dieser Regelung auch Behandlungsreste von Siedlungsabfällen, wie etwa Schlacke oder Asche aus Müllverbrennungsanlagen, erfasst sein sollen. Dies könnte sich kritisch auf deren Beseitigung auswirken. Streng genommen sind Schlacken oder Aschen keine Siedlungsabfälle, sondern Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen. Hierzu wäre eine Klarstellung im Gesetz wünschenswert.

### Zu § 17 KrWG (Überlassungspflichten)

In dem vorliegenden Gesetzentwurf wird in § 17 leider versäumt, Sperrmüll eindeutig zu den uneingeschränkt überlassungspflichtigen Abfällen zuzuordnen. Es ist ein Wertungswiderspruch, dass die öRE nach § 20 KrWG-E künftig zur Sammlung von Sperrmüll einerseits verpflichtet sind, andererseits jedoch keine eindeutige Zuordnung zu den überlassungspflichtigen Abfällen vorgenommen wird. Die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 23.02.2018, Az. 7 C 9.16) lässt dem Gesetzgeber den Raum für eine entsprechende Zuordnung.

In § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG muss zudem gesetzlich klargestellt werden, dass Hersteller oder Vertreiber im Rahmen der ihrer Produktverantwortung nur diejenigen Produkte zurücknehmen dürfen, die sie herstellen bzw. vertreiben. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die öffentliche Abfallentsorgung weiter ausgehöhlt wird. Diese Klarstellung ist auch deshalb erforderlich, weil der VGH Mannheim mit Urteil vom 14.05.2019 (Az. 10 S 1990/18) den Rechtsstandpunkt eingenommen hat, dass Hersteller und Vertreiber nicht gehindert sind, nur Abfälle zurückzunehmen, die aus vom Hersteller oder Vertreiber selbst produzierten oder vertriebenen Produkten (Erzeugnissen) hervorgegangen sind, sondern sich die freiwillige Rücknahme auch auf Abfälle aus gattungsgleichen fremden Produkten (Erzeugnissen) erstrecken kann. Deshalb ist § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG wie folgt textlich abzufassen:

*„Die Überlassungspflicht besteht nicht für Abfälle, ... (Nr.2) die von Herstellern für die von ihnen hergestellten Produkte und die Vertreiber dieser Produkte in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 26 freiwillig zurückgenommen werden, soweit dem zurücknehmenden Hersteller oder Vertreiber ein Feststellungsbescheid nach § 26 Abs. 3 [neue Fassung] erteilt worden ist und in diesem Zusammenhang auch die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sowie ein Verwertungserfolg nachgewiesen werden kann, ...“*

In § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG ist klarzustellen, dass gewerbliche und gemeinnützige Abfallsammlungen gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 KrWG nicht zulässig sind für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen (einschließlich Sperrmüll) und gefährliche Abfälle. § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG ist deshalb wie folgt textlich abzufassen:

*„Satz 1 Nummer 3 und 4 gilt nicht für gemischte Abfälle (einschließlich Sperrmüll) aus privaten Haushaltungen und gefährliche Abfälle“.*

Diese Klarstellung ist erforderlich, weil das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23.02.2018 (Az. 7 C 9.16) ausgeführt hat, dass gewerbliche Sperrmüllsammlungen zulässig sind, weil die heutige Regelung in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht klar genug formuliert ist.

Der Bundesgesetzgeber ist hier unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Beschl. v. 28.08.2014, Az. 2 BvR 2639/09) verpflichtet, den Schutz des öffentlichen Abfallentsorgungssystems sicherzustellen. Es kann in Anbetracht der unterschiedlichen Gefäßvolumina bei den Restmüllgefäßen (40 l, 60 l, 80 l, 120 l, 240 l, 770 l, 1100 l) nicht davon abhängen, ob eine gewerbliche Sperrmüllsammlung zulässig ist oder nicht, weil als Sperrmüll diejenigen Abfälle angesehen werden, die wegen ihrer Sperrigkeit nicht in ein Restmüllgefäß eingefüllt werden können. Das schlichte Abstellen auf Abfallschlüsselnummern nach der Abfall-Verzeichnis-Verordnung ist in Anbetracht dieser praktischen Gegebenheiten als unzureichend anzusehen. Deshalb ist eine gesetzgeberische Klarstellung erforderlich, die zugleich einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann, dass die ständig in der Presse und dem Medien beklagte Zunahme von verbotswidrigen Abfallablagerungen (sog. wilder Müll) eingedämmt werden kann.

Auch mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit von gewerblichen Sammlungen (Urt. v. 11.07.2017, Az. 7 C 35.15, und Urt. v. 30.06.2016, Az. 7 C 4.15) wäre an dieser Stelle zudem eine weitere gesetzgeberische Klarstellung angezeigt. Laut dem Bundesverwaltungsgericht dürfen dem öRE in Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG nicht mehr als 10 % der Abfallmengen bezogen auf eine konkrete Abfallfraktion und im Hinblick auf die Gesamtmenge dieser Abfallfraktion entzogen werden. Diese in § 17 Abs. 3 KrWG angelegte sogenannte „Irrelevanz-Schwelle“ dient der Sicherung der Funktionsfähigkeit des öRE. Hier ist jedoch dringend eine Klarstellung im Gesetzestext notwendig, um deutlich zu machen, dass sich die 10 %-Grenze auf alle gemeinnützigen und gewerblichen Abfallsammlungen auf dem Gebiet eines öRE beziehen muss, und zwar im Zusammenwirken mit allen entsprechenden, d. h. auch bereits bestehenden Sammlungen. Nach der derzeitigen Formulierung besteht die Gefahr, dass die durch die Vorschrift intendierte Schutzfunktion nicht greift, indem durch das sukzessive Hinzutreten von gewerblichen Sammlungen bei Anwendung der 10 %-Grenze auf die jeweils neu hinzugetretene Sammlung dem öRE nach und nach doch die gesamte konkrete Abfallfraktion entzogen wird.

#### Zu § 18 KrWG-E (Anzeigeverfahren für Sammlungen)

Aus unserer Sicht ist in § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG klarzustellen, dass gemeinnützige und gewerbliche Abfallsammler – unabhängig vom Sammlungsmaterial – die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege und der erreichten Verwertungserfolge darstellen müssen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kreislaufwirtschaft vielfach nur über Erlöse und Verdienstmöglichkeiten praktiziert wird, muss sichergestellt sein, dass gesammelte Abfälle auch tatsächlich einem ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertungsweg zugeführt werden und ein Verwertungserfolg nachgewiesen werden kann. Insoweit kann es nicht davon abhängen, ob es sich um Altmetalle oder Alttextilien handelt, weil auch bei diesen Abfällen eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung einschließlich eines Verwertungserfolges sichergestellt sein muss.

Ebenso kann es nicht von Bedeutung sein, ob ein sog. Kleinsammler sich im Bereich der Kreislaufwirtschaft betätigt, weil auch insoweit diese als Abfallbesitzer ebenso verpflichtet sind, eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung einschließlich eines Verwertungserfolges darzulegen, wie es auch bei sonstigen Abfallbesitzern/-erzeugern in den §§ 6 bis 8 KrWG vorgegeben wird.

Aus unserer Sicht ist es darüber hinaus notwendig, dass die öRE im Rahmen des Anzeigefahrens für gewerbliche Sammlungen aufgrund der bestehenden Konkurrenzsituation eine Rechtsposition eingeräumt bekommen. Die hierzu vorgesehene Regelung in § 18 Abs. 8 KrWG-E ist infolgedessen sehr wichtig und wird von uns befürwortet.

Damit die Klagebefugnis des örE aber nicht nur ein „stumpfes Schwert“ darstellt, müsste diese durch Anpassungen in § 17 Abs. 3 KrWG untersetzt werden und der Gefährdung des öffentlichen Interesses ein größeres Gewicht beigemessen werden. Wie bereits oben ausgeführt, muss immer im Blick behalten werden, dass es beim Abfallrecht nicht in erster Linie um privatwirtschaftliche Interessen gehen darf, sondern um den Ressourcen- und Umweltschutz. Hierfür ist es dringend notwendig, die Rolle der örE zu stärken und den Grundsatz der Überlassungspflicht nicht auszuhöhlen.

Für einen neu einzuführenden Abs. 9 wird folgendes vorgeschlagen:

*„Wird eine angezeigte Sammlung nicht nachweislich innerhalb von 6 Monaten nach Eingang einer vollständigen Anzeige begonnen, so gilt die Anzeige als nicht gestellt. Gleiches gilt, wenn länger als 12 Monate keine Sammlungstätigkeit im Bereich des örE nachgewiesen werden konnte. Als Nachweis dienen nachvollziehbare Jahresmengenaufstellung bezogen auf das Sammlungsgebiet. Diese sind vom Anzeigen- den unaufgefordert vorzulegen.“*

Dies würde das unnötige Stellen vorsorglicher Anzeigen ohne echte Sammlungsabsicht verhindern. Immer wieder ist in der Praxis festzustellen, dass gewerbliche Sammler, ohne sich mit dem Sammlungsgebiet beschäftigt zu haben, nur die Adressierung ihrer Anzeige ändernd, diese als „Massenware“ verschicken und weder in der Lage sind noch beabsichtigen in sämtlichen Sammlungsgebieten eine Sammlung durchzuführen.

#### Zu § 20 KrWG-E (Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger)

Die neu formulierten Pflichten für die örE in § 20 Abs. 2 KrWG zur getrennten Sammlung bestimmter Abfälle werden durch die bestehenden Sammelstrukturen überwiegend erfüllt. Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten dürften jedoch auch stellenweise Veränderungen notwendig sein. In jedem Fall haben die örE aufgrund der Vorgaben in § 20 Abs. 2 KrWG-E für die genannten Abfälle ein umfangreiches Entsorgungssystem sicherzustellen. Der Aufbau, die Gewährleistung, das Betreiben des Entsorgungssystems, die Aufwendungen der Entsorgung etc. bringen für die örE Ausgaben mit sich, die gegenüber den Gebührenzahlern zu begründen sind. Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu § 14 KrWG-E und betonen, dass jegliche Vorgaben zur getrennten Sammlung sowie diesbezüglichen Recyclingquoten nur dann sinnvoll sind und durch die Bürger akzeptiert werden, wenn in der Folge die Verwertungswege sichergestellt sind.

Besonders deutlich tritt dies bei der neu vorgesehenen Pflicht der örE zur getrennten und „schonenden“ Sammlung von Sperrmüll (§ 20 Abs. 2 Nr. 5 KrWG-E) zutage. Diese Vorgabe ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sehr problematisch und sollte geändert werden. Die Sammlung von Sperrmüll erfolgt aktuell, sofern ein Holsystem etabliert ist, in der Regel über Pressmüllfahrzeuge. Das bedeutet, dass eine Vorbereitung zur Wiederverwendung für diesen Stoffstrom hinfällig ist. Sofern man die Vorbereitung zur Wiederverwendung auch für diese Abfälle gewährleisten will, müsste man eine separate Erfassung eines Teilstroms ermöglichen. Dies ist aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht flächendeckend sinnvoll. In der Praxis haben Versuche bei den örE gezeigt, dass eine Wiederverwendung von Sperrmüll nur für sehr geringe Mengen möglich ist. Bei vielen örE gibt es bereits entsprechende Gebrauchtwarenkaufhäuser oder karitative Lösungen, über die ein Teil noch gebrauchsfähiger Sperrmüllgegenstände der Wiederverwendung zugeführt wird.

Aus ähnlichen Gründen erscheint uns eine – gegenüber der zugrundeliegenden EU-Regelung zeitlich vorgezogene – Getrenntsammlungspflicht für Textilabfälle problematisch. Der Alttextilmarkt befindet sich zurzeit bekanntlich im Umbruch. Die dramatisch abnehmende Qualität der in Verkehr gebrachten Textilien stellt die bisherigen Wiederverwendungs- und Recyclingwege grundlegend in Frage. Auch die Exportwege in Drittländer werden zunehmend beschränkt. Angesichts dieser Entwicklungen sollten die öRE seitens des Bundes nicht vor-schnell in den teuren Ausbau von eigenen Getrenntsammlensystemen getrieben werden, sofern diese noch nicht vorhanden sind. Die von der EU vorgesehene Übergangsfrist bis 2025 ist auf jeden Fall zu wahren.

Auch ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass die umfangreichen Systeme der öRE neben die der privaten Entsorger treten und parallele Entsorgungssysteme aufgebaut werden. Je weitreichender die Pflichten für die öRE zur Getrenntsammlung sind, desto bedeutsamer ist es deshalb, die Systeme der öRE gegenüber privatwirtschaftlichen Akteuren zu stärken.

In § 20 Abs. 2 Nr. 2 KrWG-E wird ergänzend auf die Vorgaben zur getrennten Sammlung nach § 9 KrWG verwiesen. Dies könnte so verstanden werden, dass eine gemischte Sammlung von Kunststoff-, Metall- und Papierabfällen nur dann zulässig ist, wenn eine in § 9 Abs. 1 KrWG genannte Ausnahme von der Pflicht zur voneinander getrennten Sammlung von Abfällen vorliegt. Für bestehende gemischte Wertstoffsammlungen könnte dies bedeuten, dass trotz der nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 KrWG grundsätzlich zulässigen gemeinsamen Sammlung von Kunststoff-, Metall- und Papierabfällen in jedem Einzelfall geprüft werden müsste, ob ein Ausnahmetatbestand von der Pflicht zur getrennten Sammlung vorliegt. Eine solche Vorgabe stünde auch im Widerspruch zu § 35 Abs. 3 Satz 3 VerpackG, wonach eine einheitliche Wertstoffsammlung grundsätzlich fortgeführt werden kann, wenn sie bereits zu 01.01.2019 durchgeführt wurde. Wir sprechen uns daher für bestehende Systeme mit gemischter Wertstoffsammlung für eine Bestimmung entsprechend § 35 Abs. 3 Satz 3 VerpackG aus, wonach eine gemischte Wertstoffsammlung in Gebieten fortgesetzt werden kann, in denen sie zum 01.01.2019 bereits durchgeführt wurde. Eine entsprechende Regelung müsste in § 72 KrWG Eingang finden, in Form eines neuen Abs. 3:

*„Unabhängig von den Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 2 KrWG kann in Gebieten eine gemischte Wertstoffsammlung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 Verpackungsgesetz fortgesetzt werden, in denen sie zum 1. Januar 2019 bereits durchgeführt wird.“*

#### Zu § 21 KrWG-E (Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen)

Die öRE haben gemäß dieser Vorschrift Abfallkonzepte und -bilanzen zu erstellen. Diese Unterlagen sollten ursprünglich Grundlagen für die Planung von Erfassungs- und Entsorgungseinrichtungen liefern. Durch die Vielzahl der mittlerweile möglichen gewerblichen Sammlungen, bis hin zum Sperrmüll, haben diese Unterlagen nach Einschätzungen aus der Praxis allerdings nur noch geringe Aussagekraft. Besonders deutlich wird dies durch die derzeitigen Probleme im Bereich der Gewerbemüllentsorgung. Obwohl die gewerblichen Abfälle seit mehreren Jahrzehnten aus dem Anschluss- und Benutzungszwang der öRE entlassen wurden, haben offensichtlich die Betriebe kaum Vorkehrungen getroffen, die Entsorgung ihrer Abfälle sicherzustellen. Dies geht sogar so weit, dass den öRE nun vorgeworfen wird, nicht ausreichend Entsorgungskapazitäten vorzuhalten. Insofern sehen wir die Gefahr, dass die zu erstellenden Konzepte und Bilanzen vor allem bürokratischen Aufwand ohne praktischen Nutzen erzeugen.

Vor diesem Hintergrund sind die in § 21 KrWG-E vorgesehenen Ergänzungen unnötig, da die abfallwirtschaftlichen Konzepte und Bilanzen bereits heute nach Abfallarten getrennte Darstellungen und Daten enthalten und so umfassend über vorhandene und geplante Verwertungs- und Beseitigungsmaßnahmen der öRE informieren. Hier sollte keine weitere Spezifizierung gefordert werden.

Auch sieht § 21 KrWG-E ergänzend zu den bisherigen Bestimmungen vor, dass Abfallvermeidungsmaßnahmen nach Maßgabe des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes in den Abfallwirtschaftskonzepten der öRE zu berücksichtigen sind. Grundsätzlich sehen die heutigen Abfallwirtschaftskonzepte der öRE bereits Abfallvermeidungsmaßnahmen vor. Durch den Bezug auf das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes könnten den öRE bestimmte Maßnahmen zur Abfallvermeidung verpflichtend vorgegeben werden, für die sie nicht zuständig sind und deren Finanzierung über Abfallgebühren auch problematisch wäre. § 21 Satz 1 Halbsatz 2 KrWG wäre daher wie folgt zu ergänzen: „...“, soweit die Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit liegen.“ Schließlich können die öRE nur solche Abfallvermeidungsmaßnahmen in ihren Abfallwirtschaftskonzepten berücksichtigen und mit Abfallgebühren belegen, die in ihrer Zuständigkeit liegen. Dies würde durch die vorgeschlagene Ergänzung klargestellt.

#### Zu § 23 KrWG-E (Produktverantwortung)

Aus unserer Sicht ist es der richtige Weg, die Produktverantwortung von Herstellern und Vertreibern – wie in den §§ 23 ff. KrWG-E vorgesehen – stärker einzufordern. Schon bei der Produktion von Waren muss auf die Ressourceneffizienz, Recyclingfähigkeit, Umweltverträglichkeit und Sparsamkeit geachtet werden. Eine Nichtbeachtung muss finanziell spürbar sein. Auch ist eine umfassende Informations- und Beratungspflicht der Hersteller und Vertreter über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, insbesondere über Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt grundsätzlich sinnvoll. Wichtig und entscheidend sind jedoch die ausfüllenden Regelungen in der Rechtsverordnung.

Allerdings findet diese Verantwortung der Hersteller und Vertreter im Bereich der Entsorgung ihre Grenze an den geltenden Überlassungspflichten zugunsten der öRE. Die vorgesehene Stärkung der freiwilligen Rücknahme in Bezug auf nicht selbst hergestellte oder vertriebene Produkte (§ 26 Abs. 4 KrWG-E) wird daher von uns abgelehnt (siehe hierzu weiter unten).

Dagegen ist es überfällig, dass nunmehr die Kostenbeteiligung der Hersteller und Vertreter an der Reinigung der Umwelt bzw. des öffentlichen Raums und der anschließenden umweltgerechten Entsorgung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle im Gesetz aufgenommen wird (§ 23 Abs. 2 Nr. 10 KrWG-E i. V. m. § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E). Hier bleibt zu hoffen, dass künftig eine handhabbare Regelung dazu gefunden wird, wie diese Vorgabe – sowohl innerörtlich wie außerörtlich – konkret umzusetzen ist. Nicht wünschenswert wäre etwa eine Regelung bei der die öRE sich bei verschiedenen Herstellern und Vertreibern um Gelder bemühen müssen, eine Beweislast bei den öRE liegt oder Herausgabeansprüche der Produzenten/Vertreiber gegenüber den öRE geltend gemacht werden können. Außerdem muss die Reinigungsverantwortung als Kernaufgabe bei den Kommunen verbleiben.

§ 23 Abs. 2 Nr. 3 KrWG-E verlangt den sparsamen Einsatz von „kritischen“ Rohstoffen. Hier wäre eine Definition sinnvoll.

#### Zu § 25 KrWG-E (Anforderungen an Rücknahme und Rückgabepflichten)

Wir begrüßen die avisierte Obhutspflicht von Herstellern für ihre Produkte. Damit wird u. a. – zu Recht – aufgegriffen, dass augenscheinlich Rückläufer aus dem Versandhandel teilweise unbeschadet einer Beseitigung zu geführt werden. Eine solche Anpassung der Vorgaben bezüglich der Produktverantwortung dürfte aber auch zu einer weiteren Belastung der Abfallbehörden führen. Auf Ebene der unteren Behörden kann theoretisch noch geprüft werden, ob ein Rücklauf intakter Ware an einen Hersteller ohne weitere Nutzung entsorgt wird oder nicht – sofern die Behörde denn entsprechende Kapazitäten hat. Viele weitere Fragestellungen im Kontext der §§ 23 bis 25 KrWG-E sind aber nicht sinnvoll auf unterer Ebene zu klären. Vielmehr müsste zentral und bundeseinheitlich geprüft werden, ob Produkte z. B. recyclingfähig sind oder nicht. In den ins Auge gefassten Verordnungen wären entsprechenden Regelungen zu treffen.

Es sollte klargestellt werden, wie sich die in § 25 Abs. 7 und 8 KrWG-E vorgesehenen Regelungen zur den speziellen Vorgaben z. B. des VerpackG verhalten, wonach die öRE in einem gewissen Rahmen die Systemausgestaltung vorgeben können.

#### Zu §§ 26, 26a KrWG-E (Freiwillige Rücknahme)

Wie schon erläutert, wird im Zusammenhang mit der Produktverantwortung die Ausweitung der freiwilligen Rücknahme auf nicht selbst hergestellt oder vertriebene Produkte (§ 26 Abs. 4 KrWG-E) von uns abgelehnt. Eine umweltschützende und ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft ist am effektivsten, wenn Hersteller und Vertrieber verpflichtet werden, gesetzliche Vorgaben im Zuge der Überlassungspflicht zu erfüllen. Wirtschaftliche Erwägungen in Form von Parallelsystemen für eigentlich fremde Produkte, für die ein Hersteller oder Vertrieber keine unmittelbare Produktverantwortung trägt, müssen dahinter zurückstehen.

Die Regelungen in § 26 Abs. 3 KrWG-E für selbst hergestellte oder vertriebene Produkte sowie in § 26a KrWG-E für gefährliche Produkte werden von uns als notwendige Klarstellung der bisherigen Regelung durchaus befürwortet. Nach unserer Rechtsauffassung erstreckt sich die geltende Fassung des § 26 KrWG ausschließlich auf diese Produktarten.

Demgegenüber lehnen wir es strikt ab, dass die Neuregelung in § 26 Abs. 4 KrWG-E auch solche Abfälle von der Überlassungspflicht ausnehmen will, die nicht selbst hergestellt oder vertrieben worden sind. Die dafür vorgesehenen tatbestandlichen Voraussetzungen in § 26 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 KrWG-E sind so weit gefasst und sprachlich unbestimmt, dass die Inanspruchnahme weiterhin zu einer erheblichen Einschränkung der Überlassungspflicht mit den damit verbundenen Nachteilen für die öRE (Mengenverluste, fehlende logistische Planbarkeit, etc.) führen kann. Privatwirtschaftliche Unternehmen werden nur solange eine freiwillige Rücknahme insbesondere für fremde Produkte anbieten, wie sich diese für sie betriebswirtschaftlich rechnet. Sobald ein solches „Rosinenpicken“ sich nicht mehr rechnet, wird die Verantwortung typischerweise sehr schnell wieder an den öRE „zurückgegeben“. Dieser steht allerdings – nicht zuletzt im Interesse der Gebührenzahler – vor der Herausforderung, stets passende Entsorgungskapazitäten vorzuhalten, was durch eine (zu) weitreichende Ermöglichung von freiwilligen Rücknahmen unnötig erschwert werden kann.

Die Abgrenzung zum Anzeigeverfahren für gewerbliche Sammlungen wird auch durch die vorgesehenen tatbestandlichen Voraussetzungen nicht deutlicher, da hier immer noch erhebliche strukturelle Unterschiede bestehen (z. B. örtliche Sammlung gegenüber bundesweiter Tätigkeit). Die freiwillige Rücknahme ist daher richtigerweise auf herstellereigene bzw. selbst vertriebene Produkte zu beschränken und § 26 Abs. 4 KrWG-E ist dementsprechend ersatzlos zu streichen.

### Zu § 45 KrWG-E (Pflichten der öffentlichen Hand)

Künftig soll es gemäß § 45 KrWG-E bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Materialien und Verbrauchsgütern einen Vorrang für Recyclingmaterialien oder Produkten aus Recyclingmaterialien, schadstoffarmen und langlebigen Materialien geben. Die Pflichten richten sich gemäß § 45 Abs. 1 KrWG-E an die Behörden des Bundes sowie die der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen. Grundsätzlich ist anzuerkennen, dass eine solche Regelung dem Interesse einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft dienen soll. Gleichwohl sind solcherlei Regelungen, die das Vergaberecht weiter verkomplizieren stets sehr kritisch zu hinterfragen. Die Fußnote in der Überschrift zu § 45 KrWG-E mit dem Verweis darauf, dass noch die genauen Auswirkungen der Vorschläge auf das Vergaberecht zu klären sind, spricht insoweit für sich.

Vor diesem Hintergrund lehnen die kommunalen Spitzenverbände die in § 45 KrWG-E geplanten Regelungen ab. Die vorgesehene Neuregelung würde erheblich in den Vergabeprozess der Kommunen eingreifen. Sie würde die den Kommunen rechtlich zustehende Beschaffungsfreiheit grundlegend beeinträchtigen. Die vorgesehene Neuregelung geht zudem weit über den umfassenden Charakter der als abschließend einzustufenden EU-Vergaberichtlinien hinaus. Die geplanten Ergänzungen sind auch praktisch im Vergabeverfahren nicht darstellbar und daher ungeeignet sowie widersprüchlich.

Im Einzelnen:

Oberhalb eines gerade im Bereich der Abfallwirtschaft häufig überschrittenen Auftragswerts von zurzeit 221.000 Euro ohne Umsatzsteuer ist das Vergaberecht durch die EU-Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe geregelt. Insoweit bestimmt der Erwägungsgrund 95 in seinem Satz 2:

*„Diese Richtlinie stellt klar, auf welche Weise die öffentlichen Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, und gewährleistet gleichzeitig, dass sie bei der Auftragsvergabe ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis erzielen können“.*

Weiter ist in Erwägungsgrund 95 Satz 3 dieser EU-Vergaberichtlinie bestimmt:

*„Angesichts der zwischen einzelnen Sektoren und einzelnen Märkten bestehenden großen Unterschiede wäre es jedoch nicht sinnvoll, allgemein verbindliche Anforderungen an eine umweltfreundliche, soziale und innovative Beschaffung zu definieren“.*

Diese vergaberechtlichen Aussagen des EU-Rechts betonen die grundsätzliche Beschaffungsfreiheit öffentlicher Auftraggeber und der Kommunen. § 45 KrWG-E enthält demgegenüber eine sich nicht aus dem EU-Recht und insbesondere auch nicht aus Art. 9 Abs. 1b AbfRRL ergebende Verpflichtung für eine umfassende Neuordnung des öffentlichen Beschaffungswesens. Damit gehen die geplanten Änderungen über eine 1:1-Umsetzung der AbfRRL weit hinaus. Sie konterkarieren auch die nach unserer Auffassung abschließende EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU mit ihren angemessenen sowie praktikablen Erwägungen zum Umweltschutz etc.

Die in § 45 KrWG-E vorgesehenen Neuregelungen sind auch praktisch nicht geeignet, ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren durchzuführen. Sie sind in sich widersprüchlich und nicht erforderlich.

In der Praxis haben sich schon seit langem immer mehr Kommunen eigenverantwortlich einer umweltfreundlichen und energieeffizienten Beschaffung verpflichtet. Die Beschaffungen durch Kommunen wurden und werden in rechtskonformer und praktikabler Art in das Vergabeverfahren integriert. So werden insbesondere Umweltaspekte auf fünf Stufen des Vergabeverfahrens berücksichtigt:

- Markterkundung
- Leistungsbeschreibung
- Anforderungen an Unternehmen und Eignungsprüfung
- Zuschlagskriterien
- Auftragsausführung

All diese Stufen mit ihren konkreten Inhalten finden sich im geltenden Vergaberecht (GWB, VgV, VOB/A, UVgO). Sie lassen den öffentlichen Auftraggebern sowie den Kommunen genügend Möglichkeiten, insbesondere Umweltaspekte bei ihren Beschaffungen zu berücksichtigen. Eine Möglichkeit, die Beschaffung nachhaltiger Produkte im Sinne einer Kreislaufwirtschaft zu gewährleisten, kann darin bestehen, Produkte mit den bekannten „offiziellen“ Umweltzeichen (RAL-Umweltzeichen, Blauer Engel, EU-Umweltblume) zu beschaffen (vgl. §§ 33, 34 VgV). Komplizierte lokale Prüfverfahren können damit vermieden werden.

Dem gegenüber enthält der Entwurf des § 45 Abs. 2 KrWG im Ergebnis („die Verpflichteten nach Abs. 1 haben ...“) eine Bevorzugten- und Zuschlagspflicht für bestimmte Produkte etc. Diese Vorgabe ist mit § 127 Abs. 1 Satz 1-3 GWB („Zuschlag“) nicht vereinbar. Dort heißt es:

*„Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Grundlage dafür ist eine Bewertung des öffentlichen Auftraggebers, ob und inwieweit das Angebot die vorgegebenen (Anmerkung: Vom Auftraggeber vorgegebenen) Zuschlagskriterien erfüllt. Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis“.*

Der in § 127 Abs. 1 GWB für die öffentliche Hand zum Tragen kommende Gestaltungsspielraum würde durch die § 45 KrWG-E ausgehöhlt. Denn die in § 45 Abs. 2 KrWG-E für die Kommunen normierte Vorgabe beinhaltet letztlich eine einseitige Bevorzugungspflicht für bestimmte Produkte. Diese über das EU-Vergaberecht hinausgehenden Pflichten sind völlig unpraktikabel. Sie dürften damit im Ergebnis auch rechtswidrig sein. Denn die in § 45 KrWG-E verwendeten Begriffe „rohstoffschonend, energiesparend, wassersparend, schadstoffarm, abfallarm, Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit, Keine unzumutbaren Mehrkosten“ etc. sind allesamt unbestimmt. Sie sind daher zur Ausfüllung in der Praxis sowie im Rahmen von kommunalen Beschaffungen völlig ungeeignet.

Der neu geplante § 45 KrWG-E gibt zudem keine Antwort auf die Frage, wie mit „konkurrierenden Bevorzugtenpflichten“ umgegangen werden soll. So können Kommunen aus der geplanten Norm nicht erkennen, wie sie Angebote behandeln sollen, die zwar eine oder mehrere der genannten Eigenschaften (Bsp.: energiesparend) erfüllen, aber gleichzeitig weniger langlebig oder weniger reparaturfreundlich sind. Insoweit wird ein Grundsatz des Vergaberechts, wonach Vorgaben durch die öffentlichen Auftraggeber auch überprüfbar und damit im Ergebnis praktikabel sein müssen, verletzt. Hinzu kommt, dass die Kommunen als öffentliche Auftraggeber keine Möglichkeit haben, etwa die Rohstoffschonung oder Schadstoffarmut von bestimmten Produktionsverfahren insbesondere bei der Herstellung zu kontrollieren. Hier fehlen – naturgemäß – schlicht das Personal und der Sachverstand.

Die kommunalen Spitzenverbände plädieren daher nachdrücklich dafür, von der geplanten Neuregelung abzusehen. Die jetzige Regelung des § 45 KrWG sollte bestehen bleiben und nicht verändert werden.

Zu § 46 KrWG-E (Abfallberatungspflicht)

Bei der Erweiterung der Abfallberatungspflichten der öRE in § 46 KrWG-E halten wir die Vorgabe für problematisch, dass sie auf Einrichtungen von sonstigen natürlichen und juristischen Personen – damit auch von Privatunternehmen – hinzuweisen haben, durch die Erzeugnisse, die kein Abfall sind, erfasst und einer Wiederverwendung zugeführt werden. Solche Einrichtungen für Erzeugnisse, die noch keine Abfälle sind, unterliegen dem freien Warenverkehr und der Wettbewerbskontrolle und liegen somit nicht in der Zuständigkeit der öRE. Unabhängig davon wäre es für die öRE auch problematisch, konkret über das Angebot einzelner Einrichtungen zu informieren, ohne den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts zu tangieren. Da inzwischen häufig Abmahnungen gegen vermeintlich unlauteres Wettbewerbsverhalten ergehen, wäre eine entsprechende Beratungspflicht für die öRE aus unserer Sicht rechtlich bedenklich. In § 46 Abs. 2 Satz 2 KrWG-E sollten die Worte „oder sonstiger natürlicher oder juristischer Personen“ daher gestrichen werden. Bei Bedarf könnte ein entsprechendes Register derartiger Einrichtungen vom Bund oder den Ländern veröffentlicht werden.

Zu § 62a KrWG-E (Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten)

Die Einführung des vorgesehenen § 62a KrWG-E erscheint sinnvoll. Gerade am Beispiel der in den ostdeutschen Bundesländern vielerorts noch vorhandenen Wellasbestplatten ist es erforderlich, das Verhältnis des Chemikalien- und Produktrechts und des Abfallrechts deutlich zu regeln.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages

  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages

  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes