



Niedersächsischer
Landkreistag



Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts: Sachstand

Dr. Joachim Schwind
Herbsttagung der Amtsleiter, Munster, 6. Oktober 2010



Übersicht

- ▶ Formaler Sachstand
- ▶ Abfallhierarchie
- ▶ Biotonne
- ▶ Überlassungspflicht und Eigenverwertung
- ▶ Gewerbliche Sammlung
- ▶ Wertstofftonne
- ▶ Die § 16 Abs. 2-Problematik
- ▶ Zusammenfassung



- ▶ Referentenentwurf am 6.8.2010 veröffentlicht, mit BMWi noch nicht endabgestimmt
- ▶ Frist für Stellungnahme der Bundesvereinigung war 15.9.2010
- ▶ 22.9.2010: Anhörung BV durch BMU
- ▶ Derzeit läuft endgültige Ressortabstimmung, danach erste Kabinettsbefassung und 3 Monate Notifizierung bei KOM
- ▶ anschließend Gesetzgebungsverfahren Bundestag/Bundesrat und ggf. Vermittlungsverfahren
- ▶ Gesetzesbeschluss voraussichtlich Frühjahr/Sommer 2011



- ▶ Die neue fünfstufige Abfallhierarchie (§ 6)
 - ▶ Vermeidung
 - ▶ Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - ▶ Recycling
 - ▶ Sonstige (insb. energetische) Verwertung
 - ▶ Beseitigung

- ▶ § 8: „Soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht ... festgelegt ist, ist die energetische Verwertung im Vergleich zu einer stofflichen Verwertung (...) als gleichrangig anzunehmen, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt.“ [gilt nicht für NawaRoh]



- ▶ Getrennte Sammlung von Bioabfall
- ▶ Eindeutige Regelung in § 11 Abs. 1:
„Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 und 3 sowie § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 16 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.“
- ▶ Zahlreiche VO-Ermächtigungen in den weiteren Absätzen
- ▶ Kommunale Spitzenverbände gegen bundesweit verpflichtende Einführung, sondern für Entscheidung vor Ort, da örtliche Verhältnisse sehr unterschiedlich sind und Gebührenverantwortung ebenfalls vor Ort liegt

Grundprinzip Überlassungspflicht I



- ▶ *„Abfälle lassen sich unter den gegenwärtigen Lebensbedingungen nicht nur in den Städten, sondern auch in ländlichen Gebieten von den einzelnen Bürgern nicht mehr ordnungsgemäß beseitigen. Ihre Beseitigung ist zu einer öffentlichen Aufgabe des Umweltschutzes geworden, zu deren Bewältigung allenfalls die Gemeinden oder, wo deren Kräfte und Möglichkeiten überschritten werden, größere Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbände in der Lage sind“*

Gesetzentwurf AbfG 1972, BT-Drs. 6/2401, S. 12

- ▶ daher Organisation der Abfallentsorgung in Deutschland als Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 NV, Art. 4 Abs. 2 EUV sowie nunmehr insbesondere nach Art. 14 AEUV („Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“)

Grundprinzip Überlassungspflicht II



- ▶ Kommunale Leistungserbringung ist neben dem Wettbewerb im Markt ein Grundtypus der Erledigung öffentlicher Aufgaben: vom Gemeinwesen für seine Bürger
- ▶ Aus dem bewährten kommunalrechtlichen Prinzip des Anschluss- und Benutzungszwangs und der Gebührenfinanzierung folgt eine Verantwortung gegenüber allen Gebührenzahlern und Bürgern für eine dauerhafte Leistungserbringung zu möglichst wirtschaftlichen Bedingungen
- ▶ In der Abfallwirtschaft sind – gerade bei Abfällen aus privaten Haushalten – Aspekte der Gesundheitsvorsorge, der Ökologie, des Klimaschutzes und der öffentlichen Sicherheit und Sauberkeit betroffen. Über deren Gewichtung vor Ort muss die dafür gewählte Kommunalvertretung entscheiden können.

Überlassungspflicht und Eigenverwertung



- ▶ Überlassungspflicht nun in § 17 geregelt; derzeitiger § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG ist Kernpfeiler der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen
- ▶ Urteil BVerwG vom 18.6.2009 hat Beschränkung auf Eigenverwertung eindeutig geklärt (Tz. 18 bis 28): Grundentscheidung zu Gunsten der öRE; Abfälle zur Verwertung dürfen Dritten nicht überlassen werden
- ▶ Ergänzung im Arbeitsentwurf „soweit sie zu einer Verwertung auf den von ihnen ... genutzten Grundstücken auch unter Einschaltung Dritter nach § 19 Absatz 1“ ist entfallen
- ▶ ➔ § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG derzeit nicht verändert; aber politische Diskussion über Satz 2 (AzB aus anderen Bereichen)

Überlassungspflicht und gewerbliche Sammlung I



- ▶ Urteil BVerwG vom 18.6.2009 hat klargestellt, dass bei der Überlassungspflicht eine klare Funktionentrennung besteht:

„Der Begriff der gewerblichen Sammlung i.S.v. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG schließt Tätigkeiten aus, die nach Art eines Entsorgungsträgers auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem sammelnden Unternehmen und den privaten Haushaltungen in dauerhaften Strukturen abgewickelt werden. Die im Wege einer Gesamtwürdigung vorzunehmende Abgrenzung hat sich an einem Vergleich mit dem Bild des Entsorgungsträgers zu orientieren.“



- ▶ Diese Differenzierung verkehrt Gesetzentwurf nun in sein Gegenteil durch folgende Definition in § 3 Nr. 18:
„Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, die zum Zweck der Einnahmeerzielung erfolgt. Eine gewerbliche Sammlung ist auch dann anzunehmen, wenn sie auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und dem privaten Haushalt in dauerhaften Strukturen abgewickelt wird.“
- ▶ → Scheindefinition, die alles zur gewerblichen Sammlung macht: faktische Aushöhlung der Überlassungspflicht und Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses



- ▶ **Einige kommunale Argumente:**
 - ▶ Entsorgungsträger muss Entsorgung bei jedem Marktgeschehen (steigende/sinkende Erlöse) sicherstellen
 - ▶ Erlöse für einzelne Abfallfraktionen müssen zur Kostendeckung beitragen, solange das System unter Beachtung der ökologischen Zielsetzung sich nicht von selbst trägt
 - ▶ örE bedienen sich in vielen Fällen der Privatwirtschaft (Drittbeauftragung), auch dafür sind verlässliche Mengen (Ausschreibung!) unerlässlich, sonst klauen Private bei Privaten
 - ▶ Bei allen anderen Konstellationen ist die dauerhafte und planbare Entsorgung nicht gesichert; höhere Investitions- und Vorhaltekosten der Kommune werden auf die Allgemeinheit der Gebührenzahler umgelegt, damit einzelne Akteure am Markt Gewinne risikolos abschöpfen können

Überlassungspflicht und gewerbliche Sammlung IV



- ▶ Regelung zur Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen nun in § 17 Abs. 3 KrW-/AbfG, Konzept praktisch unverändert zum Arbeitsentwurf
- ▶ Filigranes Abwägungskonzept, noch komplexer (109 Wörter)
- ▶ Theoretisch spannend, unsere Befürchtung: völlig unpraktikabel und daher für den öRE nicht zu operationalisieren → zahlreiche Niederlagen vor den Verwaltungsgerichten drohen
- ▶ Beispiel ist die bewusste Entscheidung eines Kreistages gegen die Einführung von Blauen Tonnen: Nach Satz 3 („gleiche Qualität, Effizienz und Dauer“) kann künftig faktisch das Angebot eines Marktakteurs statt der Kommunalpolitik das Leistungsangebot der kommunalen Daseinsvorsorge bestimmen



- ▶ Formelles Recht der gewerblichen Sammlung nun in § 18 zusammengefasst
- ▶ Anzeigeverfahren mit Frist von einem Monat
- ▶ „Entflechtungsklausel“ (politische Kampfansage an alle Kommunen):
„Die zuständige Behörde oder ihr Träger darf mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Absatz 1 nicht betraut sein“
- ▶ Regelungen zu beizufügenden Unterlagen und der Möglichkeit zu Bedingungen und Befristungen nun in § 17 Abs. 4



- ▶ Europarecht als beliebtes Argument des BMU
- ▶ NLT hat selbst mit Vorsitzendem und Vorstand Gespräche dazu in Brüssel mit KOM geführt (GD COMP und GD IM)
- ▶ Zur diesbezüglichen verfassungs- und europarechtlichen Zulässigkeit das BVerwG: „§ 13 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG stehen in dieser Auslegung in Einklang mit dem Grundgesetz und mit Gemeinschaftsrecht.“
- ▶ AbfallrahmenRL regelt die Fragen nicht! (1:1-Umsetzung?)
- ▶ *Arnheim*-Entscheidung des EuGH zur Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe; *Kopenhagen*-Entscheidung des EuGH zum Bedürfnis der Planbarkeit der Abfallentsorgung aus privaten Haushalten als Einschränkung im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV

Einführung einer Wertstofftonne?



- ▶ Konzept im Gesetz weiterhin nur angedeutet und vollständig auf VO-Ebene verlagert
- ▶ Regelungsbedürfnis und Zielrichtung völlig unklar; Beispiel: „Wertstofftonne im Sinne des Gesetzes ist auch ein (bayerischer) Wertstoffhof oder ein Wertstoffsack“
- ▶ Wenn eine Wertstofftonne kommt, muss diese kommunal verantwortet sein. Dies gibt Gelegenheit, Grundfehler der VerpackV zu korrigieren
- ▶ Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zwingt Gesetzgeber zu Positionierung
- ▶ Über weitere Optimierungen bei der Erfassung von Haushaltsabfällen kann man sprechen, über den Entzug von weiteren Abfällen aus privaten Haushalten nicht



- ▶ Arbeitsentwurf enthielt großflächige Möglichkeit der Pflichtenübertragung, einschließlich VA- und Satzungsbefugnis und Vollstreckung
- ▶ Kommunale Spitzenverbände grundsätzlich dagegen
- ▶ BMU hat nun § 16 Abs. 2 Krw-/AbfG komplett gestrichen, Motivation erschließt sich uns nicht
- ▶ NLT plädiert für Beibehaltung bisheriger Regelungen, da kein Änderungsbedarf erkennbar
- ▶ Übergangsregelung in § 72 Abs. 2: Befreiungen gelten jedenfalls bis zum Ablauf der Befristung fort



- ▶ Die Entsorgung des Abfalls aus privaten Haushalten ist auch in Zukunft eine Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge, über deren Ausgestaltung die Kommunalpolitik vor Ort entscheiden können muss
- ▶ Um diese Leistung sinnvoll und zu dauerhaft stabilen Gebühren organisieren zu können, sind alle Abfälle aus privaten Haushaltungen der Kommune zuzuordnen
- ▶ Weitere Aushöhlungen der Überlassungspflicht durch eine private Wertstofftonne, Weiterungen bei gewerblichen Sammlungen o.ä. führen zu Gebührensteigerungen zu Lasten der Allgemeinheit und zu Gunsten weniger Privater
- ▶ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sollte sich auf eine 1:1-Umsetzung der AbfallRahmenRL konzentrieren



*und nun:
Start frei zur Diskussion!*





Niedersächsischer
Landkreistag



Niedersächsischer
Landkreistag

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!