

# Erste Erfahrungen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz

Martin Beckmann

1.	Ziele des Gesetzgebers.....	19
2.	Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung.....	20
2.1.	Förderung des Recyclings.....	20
2.1.1.	Fünfstufige Abfallhierarchie.....	21
2.1.2.	Getrennthaltungspflichten.....	24
2.1.3.	Verwertungsquoten.....	24
3.	Verbesserung der Rechts- und Vollzugssicherheit.....	24
4.	Bürokratieabbau.....	26
5.	Ökonomisch effizientere Abfallwirtschaft?.....	28
6.	Erhaltung bewährter Strukturen des Abfallrechts.....	28
7.	Gewerbliche Sammlungen.....	29
8.	Alternativen keine?.....	31

## 1. Ziele des Gesetzgebers

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz ist am 01.06.2012 in Kraft getreten. Erste Erfahrungen im Zusammenhang mit den Anzeigeverfahren zur gewerblichen Sammlung zeigen, dass die Erwartung der Bundesregierung, das neue Recht werde zum Bürokratieabbau beitragen und die Rechts- und Vollzugssicherheit erhöhen, eher nicht realistisch ist. Zweifelhaft ist auch, ob mit dem Gesetz tatsächlich kurz- oder mittelfristig der Ressourcenschutz und ein verbessertes Recycling befördert werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs erläutert die Bundesregierung, das Gesetz diene dazu, die 2008 in Kraft getretene und bis zum 12.12.2010 von den Mitgliedstaaten umzusetzende Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umzusetzen und das deutsche Abfallrecht fortzuentwickeln. Ziel der Richtlinie sei es, die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen zu verringern, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung zu reduzieren und die Ressourceneffizienz der Abfallwirtschaft zu verbessern. Mit verbesserten Regelungen zur Kreislaufwirtschaft sollen – so die Begründung der Bundesregierung – Rohstoffe besser erfasst und

weitgehender Sekundärrohstoffe substituiert werden. Ziel der Novelle des Abfallrechts sei insgesamt eine ökologisch und ökonomisch effizientere sowie verbraucherfreundlichere Ausrichtung der Abfallwirtschaft.

Die Bundesregierung weist in der Begründung ihres Gesetzentwurfs außerdem darauf hin, dass das Gesetz der Vermeidung von Abfällen und der nachhaltigen Förderung des Recyclings dient und die Grundlage für eine durchgreifende Verbesserung des Ressourcenmanagements und der Ressourceneffizienz in Deutschland legen soll. Generelle Linie des Gesetzentwurfs sei es, die bewährten Strukturen und Elemente des bestehenden Abfallrechts zu erhalten und die neuen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie möglichst *eins zu eins* in das bestehende Rechtssystem zu integrieren, ohne die in der deutschen Abfallwirtschaft bereits erreichten hohen Standards abzuschwächen. Um eine zielsichere Anwendung des Abfallrechts sicherzustellen, lege der Gesetzentwurf die notwendigen Grundlagen für eine effizientere behördliche Überwachung unter gleichzeitigem Abbau von Bürokratie. Unter der Überschrift *Alternativen* heißt es – genauso falsch wie bei jeder anderen Gesetzesbegründung – *Keine*.

Die Bundesregierung nennt drei zentrale Ziele ihres Gesetzesentwurfs, nämlich die Umsetzung verbindlicher Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie, die stärkere Ausrichtung der Kreislaufwirtschaft auf den Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz sowie die Klarstellung und Präzisierung abfallrechtlicher Regelungen mit dem Ziel, die Vollzugs- und Rechtssicherheit zu verbessern. Diese Ziele sind ohne Zweifel zu begrüßen; sie entsprechen den Zielen der Abfallrahmenrichtlinie. Es ist allerdings zweifelhaft, ob das neue Gesetz die genannten Ziele der Abfallvermeidung, des besseren Ressourcenschutzes und der Verbesserung der Vollzugs- und Rechtssicherheit befördert.

## 2. Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung

Das Gesetz leistet unbestreitbar mit verschiedenen neuen oder zumindest verbesserten Instrumenten einen Einstieg für einen effektiveren Ressourcenschutz und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Fraglich bleibt aber, ob dieser Weg mit dem Gesetz bereits entschieden genug eingeschlagen wird oder ob konsequentere Schritte auf diesem Weg hätten erwartet werden dürfen (z.B. durch Verzicht auf die Relativierung der Abfallhierarchie zugunsten der Müllverbrennung oder durch ehrgeizigere Verwertungsquoten).

### 2.1. Förderung des Recyclings

Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit dem Gesetz das Recycling maßgeblich gefördert wird. In der Tat können sich insbesondere aus der fünfstufigen Abfallhierarchie, aus verschärften Getrennthaltungspflichten und vorgegebenen Verwertungsquoten Anreize für ein verstärktes Recycling ergeben. Bei näherem Hinsehen ist jedoch der Schwung, der sich daraus für die Förderung der Recyclingwirtschaft ergeben kann, eher gering, jedenfalls nicht so dynamisch wie man sich dies im Sinne der intendierten Ressourcenschonung vorstellen könnte.

### 2.1.1. Fünfstufige Abfallhierarchie

Langfristig kann die fünfstufige Abfallhierarchie am meisten zur Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft, zur Ressourcenschonung und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft beitragen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass schon die Vorrangregelungen des alten Rechts nicht in der Lage waren, die Stoffströme zu lenken. Entscheidend für die Wahl der Entsorgungswege waren in der Vergangenheit nicht Vorrangregelungen, sondern der Auslastungsgrad der vorhandenen Entsorgungsanlagen, die Kosten der Entsorgung und die Chancen der Erzielung von Erlösen bei der Verwertung einzelner Stofffraktionen. Ob und inwieweit sich daran etwas ändern wird, hängt wesentlich davon ab, in welcher Art und Weise die fünfstufige Hierarchie der Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Angesichts der nur begrenzten Vollzugstauglichkeit der §§ 4-6 KrWG steht zu befürchten, dass von diesen Regelungen nur geringe Anreize für einen tatsächlichen Aufschwung der Recyclingwirtschaft ausgehen.

Die Heizwertklausel des § 8 Abs. 3 S. 1 KrWG schützt im Gegenteil sogar die Abfallverbrennung in Müllverbrennungsanlagen vor dem Vorrang des stofflichen Recyclings. Sie steht in der Tradition der Privilegierung der ganz überwiegend kommunalen Hausmüllverbrennung des deutschen Rechts und ist das Ergebnis konsequenter kommunaler Interessenwahrnehmung. Schon § 4 Abs. 4 S. 1, 2. HS KrW-/AbfG schrieb vor, dass die thermische Behandlung von Abfällen zur Beseitigung, insbesondere von Hausmüll, vom Vorrang der energetischen Verwertung unberührt blieb. Diese Hausmüllklausel des alten Rechts sollte die überwiegend kommunalen Müllverbrennungsanlagen vor dem Vorwurf schützen, sie beachteten den Vorrang der energetischen Verwertung nicht.

Auch wenn die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzes die fünfstufige Abfallhierarchie als Instrument zur Verbesserung des Ressourcenschutzes würdigt, sollte nicht verschwiegen werden, dass die Bundesregierung gegen die Einführung einer fünfstufigen Abfallhierarchie gewesen ist und es am liebsten bei der dreistufigen Abfallhierarchie belassen hätte. Die Bundesregierung konnte sich zwar mit ihrer Abwehrhaltung gegenüber der fünfstufigen Abfallhierarchie nicht durchsetzen; sie hat jedoch dafür gesorgt, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten lediglich im Sinne einer Zielnorm zur Umsetzung der fünfstufigen Abfallhierarchie verpflichtet und ihnen einen weitreichenden Umsetzungsspielraum belässt. Zentrales Anliegen der Bundesregierung war es in den Verhandlungen um die politische Einigung über die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie, die Verbindlichkeit der Hierarchie zu relativieren. Die Bundesregierung hat dazu das den Mitgliedstaaten eingeräumte weite Anwendungsermessen dazu genutzt, in ihrem Gesetzentwurf eine Hierarchieregelung vorzusehen, die angesichts der Komplexität der für die Vorrangbestimmung notwendigen Abwägungsentscheidung kaum praxistauglich sein dürfte, solange nicht der Verordnungsgeber von seiner Konkretisierungsbefugnis Gebrauch macht.

Die Bundesregierung hat außerdem versucht, ihren bereits erwähnten alten Bedenken gegen die fünfstufige Abfallhierarchie wegen des Vorrangs des Recycling vor der energetischen Verwertung durch die bereits Heizwertklausel des § 8 Abs. 3 S. 1 KrWG Geltung zu verschaffen. Nach dieser Regelung ist, soweit der Vorrang oder Gleichrang

der energetischen Verwertung nicht durch eine Verordnung geregelt wird, anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kj/Kg beträgt. Diese Regelung führt dazu, dass eine stoffliche Verwertung von heizwertreichen Abfällen gegenüber Ihrer Verbrennung kaum Chancen hat.

Da die Bundesregierung in der Vergangenheit von der entsprechenden Ermächtigung zur Konkretisierung eines Vorrangs einer Verwertungsart keinen Gebrauch gemacht hat, sind Zweifel angebracht, ob sich daran und wie schnell unter der Geltung des neuen Gesetzes etwas ändern wird. Die eindeutige Rangfolge der Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung des § 6 Abs. 1 KrWG wird durch die nachfolgenden Bestimmungen des § 6 Abs. 2 und § 8 KrWG weitgehend verwässert. Nach § 6 Abs. 1 KrWG stehen Maßnahmen der Abfallbeseitigung und der sonstigen Abfallbewirtschaftung zwar grundsätzlich in einer Rangfolge, die der Priorität des Art. 4 Abs. 1 AbfRRL wörtlich entspricht. Diese abstrakte Rangfolge nach § 6 Abs. 1 KrWG soll jedoch nach § 6 Abs. 2 KrWG lediglich Ausgangspunkt für die Entscheidung sein, welcher Maßnahme konkret der Vorrang einzuräumen ist.

§ 6 Abs. 2 KrWG sieht vor, dass diejenigen Maßnahmen Vorrang haben sollen, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleisten. Für die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt soll der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde gelegt werden. Dabei sollen die zu erwartenden Emissionen, das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber stellt sich insoweit offenbar eine umfassende Ökobilanz bei der Bestimmung des Vorrangs vor. Hinzu kommt, dass auch die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahme beachtet werden sollen (§ 6 Abs. 2 S. 4 KrWG). Die Regelung, die nach der Gesetzesbegründung der Bundesregierung die Rangfolge der einzelnen Maßnahmen steuern soll, ist so komplex, dass sie diese Steuerungsfunktion nicht ernsthaft erfüllen kann und deshalb entweder gar nicht angewendet werden wird oder aber, wenn tatsächlich der Versuch unternommen werden sollte, sie im Wege des Behördenvollzugs durchzusetzen, zahllose Rechtsstreitigkeiten provozieren wird. Mit Bürokratieabbau und größerer Rechtssicherheit hätte das weniger zu tun.

Maßgeblich sind für den Abfallerzeuger und den Abfallbesitzer die für ihn unmittelbar verbindlichen Grundpflichten. § 7 Abs. 2 S. 2 KrWG verpflichtet insoweit zur Beachtung eines Vorrangs der Verwertung vor der Beseitigung. Allerdings soll der Vorrang nach § 7 Abs. 2 S. 3 KrWG entfallen, wenn die Beseitigung der Abfälle den Schutz von Mensch und Umwelt nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 S. 2 und 3 KrWG am besten gewährleistet. Abfallbesitzer und Abfallerzeuger haben neben den Grundpflichten des § 7 Abs. 2-4 KrWG auch noch die Bestimmungen zur Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen des § 8 KrWG zu beachten.

§ 8 KrWG soll die in § 6 KrWG als Grundsatz festgelegte Rangfolge der Verwertungsoptionen auf der Ebene der Grundpflichten umsetzen. Während die allgemeine Grundpflicht des § 7 Abs. 2 KrWG verlangt, dass Abfallerzeuger und Abfallbesitzer überhaupt eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung durchzuführen haben, bestimmt § 8 KrWG, welche der in § 6 Abs. 1 KrWG festgelegten Verwertungsmaßnahmen im konkreten Fall zu ergreifen sind. Über die Vorgabe der Verwertungsart hinaus fordert § 8 KrWG zudem, dass auch bei der Ausgestaltung der einzelnen Verwertungsmaßnahmen eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet, hochwertige Verwertung anzustreben ist. Die Komplexität der nach § 6 Abs. 2 KrWG notwendigen Abwägungsentscheidung/Alternativenprüfung wird insoweit auf der Ebene der Grundpflichten nicht reduziert. Im Gegenteil wird den Pflichtadressaten und den zuständigen Überwachungsbehörden abverlangt, nicht nur auf der Grundlage einer komplexen Abwägungsentscheidung die konkrete Verwertungsart festzulegen, sondern zudem noch bei der Ausgestaltung der einzelnen Verwertungsmaßnahmen eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben.

Da das alles wenig vollzugsfreundlich und praxistauglich erscheint und vielleicht auch die Sorge bestand, dass die Vollzugsbehörden daraus noch zu weitreichende Konsequenzen im Sinne eines Vorrang des Recyclings oder sonstigen Verwertung ziehen könnten, hat der Gesetzgeber vorsorglich geregelt, dass, soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird, anzunehmen ist, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kj/kg beträgt. Damit wird der Vorrang des Recyclings vor der energetischen Verwertung für Abfälle mit den genannten Heizwerten im Regelfall ausgehebelt. Das ist mit der europäischen Abfallhierarchiebestimmung unvereinbar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Hierarchieregelung des deutschen Rechts voraussichtlich erst dann praxisrelevant wird, wenn die Bundesregierung tatsächlich für bestimmte Abfallarten aufgrund der in § 6 Abs. 2 S. 2 und 3 festgelegten Kriterien den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahmen und Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung festlegt. Die Erfahrungen der Vergangenheit rechtfertigen nicht die Erwartung, dass der Ordnungsgeber in diesem Zusammenhang einen besonderen Ehrgeiz entwickeln wird. Allerdings hat die Bundesregierung angekündigt, die durch die Anerkennung als energetische Verwertung begünstigte Abfallverbrennung alsbald zu Gunsten des stofflichen Recycling für bestimmte Abfallfraktionen einzuschränken. Es bleibt abzuwarten, ob diese Verordnungen tatsächlich noch vor der nächsten Bundestagswahl verabschiedet werden. Auf der Grundlage der bis zum 31.12.2016 vorgesehenen Überprüfung der abfallwirtschaftlichen Entwicklung (§ 8 Abs. 3 S. 2) könnte sich die Bundesregierung außerdem in absehbarer Zeit veranlasst sehen, die Heizwertklausel zu ändern oder zu streichen. Der Annahme der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung, die Regelungen des Gesetzes zur fünfstufigen Abfallhierarchie erhöhten den Stellenwert des Recyclings und führten zu einer ressourceneffizienteren Schließung von Stoffkreisläufen, ist jedenfalls mit Skepsis zu begegnen.

### 2.1.2. Getrennthaltungspflichten

Ein weiteres Instrument der Kreislaufwirtschaft und der Ressourcenschonung sind die Getrennthaltungspflichten. Die §§ 9 Abs. 1, 15 Abs. 3 KrWG sehen entsprechend dem bislang geltenden Recht Getrennthaltungspflichten vor. Soweit dies zur Erfüllung der Verwertungspflichten erforderlich ist, sind Abfälle getrennt zu halten und zu behandeln. Entsprechendes gilt, soweit die Getrennthaltung zur Erfüllung der Anforderungen an eine geordnete Abfallbeseitigung erforderlich ist. Für die Verwertung sieht das neue Gesetz daneben noch ein generelles Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle und spezielle Getrenntsammlungspflichten für bestimmte Abfallarten, insbesondere für Bioabfälle sowie für Papier-, Metall-, Kunststoff-, und Glasabfälle vor. Insbesondere die Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle ab dem 01.01.2015 wird zur weiteren Ressourcenschonung beitragen, weil Biotonnen bislang noch nicht flächendeckend in Deutschland aufgestellt worden sind.

### 2.1.3. Verwertungsquoten

Zur Umsetzung einer entsprechenden Verpflichtung der Richtlinie sieht der Gesetzgeber eine Quote für die Vorbereitung zur Wiederverwendung das Recycling von Siedlungsabfällen von 65 % und der stofflichen Verwertung für Bau- und Abbruchabfälle von 70 % vor, die jeweils ab dem 01.01.2020 zu erfüllen ist. Diese sind allerdings nicht für einzelne Abfallerzeuger und Abfallbesitzer unmittelbar verbindlich, sondern als Zielvorgaben an die gesamte Abfallwirtschaft adressiert. Schon von daher dürften diese Quoten nicht geeignet sein, die verantwortlichen Abfallbesitzer und Abfallerzeuger zu veranlassen, ihre Recyclinganstrengungen zu erhöhen. Besonders ehrgeizig sind diese Quoten ohnehin nicht.

Zwar wurden die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie teilweise etwas verschärft. Vor dem Hintergrund der tatsächlich bereits erreichten Verwertungsquoten dürfte sich eine nennenswerte Dynamik für die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft und für eine Förderung des Recycling daraus nicht ergeben. Die Bundesregierung hat allerdings nach § 14 Abs. 3 KrWG bis zum 31.12.2016 zu prüfen, ob eine Steigerung der Quote für nicht gefährliche Bau- und Abbruchabfälle möglich ist.

## 3. Verbesserung der Rechts- und Vollzugssicherheit

Weiteres zentrales Ziel des Gesetzgebers ist ausweislich der Gesetzesbegründung die Verbesserung der Rechts- und Vollzugssicherheit bei Anwendung des Gesetzes. Im Sinne der Realisierung dieses Ziels bringt das Gesetz Verbesserungen durch klarstellende Definition und Abgrenzungen. Diese Verbesserungen der Rechts- in Vollzugssicherheit werden jedoch von unerfreulichen Verschlechterungen in anderen Zusammenhängen begleitet. Die Bundesregierung weist zutreffend darauf hin, dass durch die Neuregelung des Anwendungsbereichs des Gesetzes, die EU-rechtlich harmonisierten Begriffsbestimmungen sowie die durch die Richtlinie vorgegebenen Neuregelungen



zu den praxisrelevanten Fragen der Abgrenzung von Abfällen und Nebenprodukten und zum Ende der Abfalleigenschaft für mehr Rechtssicherheit und eine erleichterte Anwendung des Gesetzes gesorgt werde. Allerdings beruhen diese Regelungen auf der auch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes bereits beachtlichen Rechtsprechung des EuGH, so dass diese Definitionen und Abgrenzungen nicht wirklich neu sind. Immerhin liegt ein erheblicher Fortschritt darin, dass der Adressat des Gesetzes nicht ausschließlich auf eine Kenntnis der Rechtsprechung des EuGH angewiesen ist, sondern sich die wesentlichen Erkenntnisse zur Abgrenzung von Abfällen und Nebenprodukten und zum Ende der Abfalleigenschaft nunmehr aus dem Wortlaut des Gesetzes selbst ableiten lassen. Nicht zuletzt wird, wenn auch an der versteckten Stelle einer Fußnote zum Anhang des Gesetzes, die Grundlage für die Anerkennung der Verbrennung von Abfällen in einer Müllverbrennungsanlage als energetische Verwertung geschaffen und damit ein seit Jahren schwebender Streit von praktisch erheblicher Relevanz beendet oder jedenfalls entscheidend entschärft.

Die abfallwirtschaftliche Bedeutung der Sammeltätigkeiten wird daraus ersichtlich, dass der Gesetzgeber sich veranlasst sah, den Begriff des Sammlers von Abfällen, den Begriff der Sammlung, den Begriff der getrennten Sammlung, den Begriff der gemeinnützigen Sammlung und den Begriff der gewerblichen Sammlung zu definieren. Insbesondere die Definition des Begriffs der gewerblichen Sammlung und der gemeinnützigen Sammlung ist verdienstvoll, weil damit eine Fehlinterpretation des Bundesverwaltungsgerichts im Altpapier-Urteil aus dem Jahre 2009 korrigiert worden ist. Die Klarstellung, dass bei einer gemeinnützigen Sammlung durchaus der Einsatz eines privaten Entsorgungsunternehmens in Frage kommt, ist ebenfalls hilfreich. Unklar bleibt jedoch der Begriff der Sammlung selbst. Nach § 3 Abs. 15 KrWG ist Sammlung im Sinne des Gesetzes das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage. Bedeutet dies, dass die Übernahme von Abfällen an einem Standort keine Sammeltätigkeit ist? In der Gesetzesbegründung führt die Bundesregierung dazu aus, die Sammlung werde EU-rechtskonform als Zusammentragen der Abfälle einschließlich der logistischen Vorbereitungsmaßnahmen definiert. Von einem Zusammentragen ist allerdings im Gesetz nicht die Rede. Von einem Zusammentragen wird man jedenfalls nicht mehr sprechen können, wenn ein Altmetallhändler lediglich ihm angebotene Altmetalle an seinem Betriebsstandort annimmt bzw. ankauft.

Es gibt auch Beispiele für Regelungsungetüme, die die Vollziehbarkeit des Gesetzes eher erschweren. Das gilt für die bereits angesprochenen Bestimmungen zur Abfallhierarchie (§§ 6-8 KrWG) und für die durch die erfolgreiche Lobby-Arbeit der Kommunen ausgeuferte Vorschrift des § 17 Abs. 3 KrWG zur Bestimmung der überwiegenden öffentlichen Interessen, die die kommunalen Wirtschaftsinteressen vor dem Wettbewerb der privaten Entsorger schützen sollen. Der (Nach-)Vollziehbarkeit des Kreislaufwirtschaftsrechts abträglich ist außerdem die leidige, ebenfalls durch die erfolgreiche Lobby-Arbeit der Kommunen veranlasste Zerstörung der systematischen Unterscheidung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Verwertung bei gemischt anfallenden Siedlungsabfällen, in dem auf Abfälle zur Verwertung die

Regelungen für Abfälle zur Beseitigung angewendet werden (z.B. im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaftsplanung gem. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 KrWG und nach Art. 3 Abs. 5 VVA, wonach die Verbringung von gemischten Siedlungsabfällen, die in privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind, zu Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen den gleichen Bestimmungen wie die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen unterliegt).

## 4. Bürokratieabbau

Ob die Vorstellung der Bundesregierung, das Gesetz lege die notwendigen Grundlagen für einen Abbau von Bürokratie realistisch sind, erscheint zweifelhaft. Zwar werden die Möglichkeiten der Nutzung der elektronischen Kommunikation im Zusammenhang mit der abfallrechtlichen Überwachung erleichtert. Andererseits wird die Überwachung von Anforderungen der Produktverantwortung nach §§ 23 ff KrWG verschärft. Hinzu kommt, dass zukünftig Sammler, Beförderer, Händler und Makler von nicht gefährlichen Abfällen nach § 53 Abs. 1 KrWG einer Anzeigepflicht unterliegen.

Soweit die Tätigkeiten gefährliche Abfälle betreffen, bedarf es nach § 54 Abs. 1 KrWG einer Erlaubnis. Damit werden zukünftig erstmalig nicht nur die gewerbsmäßig für Dritte handelnden Personen verpflichtet, sondern auch diejenigen, die die Tätigkeiten lediglich im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen, so z.B. bei der Abwicklung des Werksverkehrs oder anlässlich einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit, z.B. von Reparaturmaßnahmen, durchführen. Der Gesetzgeber fordert von Sammlern, Beförderern, Händlern und Maklern zukünftig neben der Zuverlässigkeit auch die erforderliche Sach- und Fachkunde. Die materiell-rechtlichen Anforderungen und verfahrensrechtlichen Regelungen müssen erst noch durch Rechtsverordnungen konkretisiert werden. Dazu wird bereits angemahnt, darauf zu achten, dass der bürokratische Aufwand für die erstmals vom Gesetz erfassten wirtschaftlichen Unternehmen auf ein angemessenes Maß beschränkt bleibt. Von Bürokratieabbau ist auch in diesem Zusammenhang nicht die Rede.

Eine weitere Tendenz zur Erhöhung des Bürokratieaufwands ergibt sich daraus, dass das KrWG zum Erlass zahlreicher neuer untergesetzlicher Regelungen ermächtigt und dementsprechend auch der behördliche Überwachungsaufwand steigen wird, wenn und insoweit von diesen Verordnungsermächtigungen tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Hinzu kommen neue Instrumente, wie etwa die vom Bund und den Ländern aufzustellenden Abfallvermeidungsprogramme. Bereits im Vorfeld der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie wurde kritisiert, die von der Kommission vorgeschlagenen Abfallvermeidungsprogramme seien mit einem hohen bürokratischen und administrativen Aufwand verbunden, der unter Verhältnismäßigkeitsaspekten nicht zu rechtfertigen sei, zum anderen würden quantitative Abfallvermeidungsziele und die damit verbundenen steuernden Eingriffe in Angebot und Nachfrage bei Produkten sowie betriebliche Abläufe und unternehmerische Entscheidungen der Selbstverantwortung der Unternehmen sowie den Prinzipien der Kooperation widersprechen.



Weiterer Bürokratieaufwand ist natürlich auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der fünfstufigen Abfallhierarchie nicht auszuschließen. Das gilt jedenfalls dann, wenn der Behördenvollzug tatsächlich den Versuch unternehmen sollte, die sehr unbestimmten Grundpflichten der §§ 7, 8 KrWG in diesem Zusammenhang umzusetzen. Mit guten Gründen ist in der Vergangenheit bereits kritisiert worden, bei der Vorrangbestimmung Lebenszyklusbewertungen und Kosten-Nutzen-Analysen vorauszusetzen, führe zu einem erheblichen und überflüssigen bürokratischen Aufwand.

Nicht zuletzt hat der Gesetzgeber mit dem Anzeigeverfahren für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen einen nicht unerheblichen neuen Bürokratieaufwand ausgelöst. § 18 KrWG regelt ein neues Anzeigeverfahren für die Durchführung gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen. Das Anzeigeverfahren dient dazu, die Behörden zu verpflichten, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Sammlungssysteme zu prüfen und gegebenenfalls durch behördliche Anordnungen sicherzustellen. § 72 Abs. 2 KrWG ordnet an, dass für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits durchgeführt werden, innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten eine Anzeige zu erstatten ist. Die Missachtung der Anzeigepflicht erfüllt einen Bußgeldtatbestand und löst damit möglicherweise weitere Verwaltungsverfahren aus. § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG verpflichtet die zuständige Behörde, die Durchführung der angezeigten Sammlungen zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben, oder die Einhaltung der Voraussetzungen für die Sammlung anders, d.h. insbesondere über zeitliche Befristungen oder Auflagen, nicht zu gewährleisten ist. Das Anzeigeverfahren dient damit zur Vorbereitung weiterer Verwaltungsverfahren. Abweichend von der ordnungsrechtlichen Generalklausel des § 62 KrWG, wonach die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung treffen kann, räumt der Gesetzgeber der zuständigen Behörde insoweit kein Entschließungsermessen ein. Es ist kaum nachvollziehbar, warum bei nahezu allen anderen Verstößen gegen das Gesetz der zuständigen Behörde an Opportunitätsermessen hinsichtlich ihres ordnungsbehördlichen Einschreitens bleibt, während die Missachtung der Voraussetzungen für eine gemeinnützige oder eine gewerbliche Sammlung zwingend ein solches ordnungsbehördliches Einschreiten zur Folge hat. Dieser zusätzliche Bürokratieaufwand für die staatlich zuständigen Behörden dient offenbar ausschließlich ökonomischen Interessen der Kommunen, um es konkret zu sagen, ihrem Wunsch, den gewerblichen Sammlern Verwertungserlöse, wie sie im Bereich der Altpapierverwertung möglich sind, abzunehmen.

Da Träger der zuständigen Behörden zumeist die Kommunen sind, die zugleich auch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind, hatte die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren verhindern wollen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in dieser Angelegenheit letztlich in eigener Sache entscheiden. Die Überwachungsaufgaben im Zusammenhang mit der gewerblichen Sammlung sollten deshalb neutralen Behörden übertragen werden. Die Bundesregierung hat sich allerdings auch insoweit nicht durchsetzen können.

## 5. Ökonomisch effizientere Abfallwirtschaft?

Ob das von der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung genannte Ziel einer ökonomisch effizienteren Abfallwirtschaft mit Hilfe des Gesetzes tatsächlich befördert wird, mag man ebenfalls bezweifeln. Die duale Abfallwirtschaft in Deutschland gilt seit langem als stark überreguliert und ineffizient organisiert. Ökonomische Effizienz der Abfallbewirtschaftung hängt davon ab, dass möglichst weitgehend Wettbewerb eröffnet wird und dementsprechend Marktsignale – wie Nachfrage und Preis – beachtet werden können. Gesetzliche Überlassungspflichten, landesrechtliche Andienungs- und Überlassungspflichten für gefährliche Abfälle und Bestrebungen nach kleinräumiger Entsorgungsautarkie verhindern ökonomische Effizienz. Das gilt insbesondere dann, wenn man – wie z.B. in Hessen – mit Hilfe von landesrechtlichen Andienungspflichten Wettbewerbsunternehmen eine Monopolstellung bei der Beseitigung von Sonderabfällen einräumt. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass als Monopolrecht ausgestaltete Überlassungspflichten zur Verdrängung der Wettbewerber, zu Ineffizienzen, unnötig hohen Abfallgebühren und zu einer Einschränkung des Dienstleistungsangebots führen. Es ist deshalb gut, dass die hessische Landesregierung beabsichtigt, die Andienungspflichten aufzuheben.

Durch das KrWG werden diese wettbewerbsbeschränkenden Tendenzen eher befördert. Die Möglichkeit, Entsorgungsunternehmen mit der Verwertung von Haushaltsabfällen zu beauftragen, ist nicht eröffnet worden. Vielmehr ist die Verwertung von Haushaltsabfällen ausdrücklich auf eine Verwertung auf den zur eigenen privaten Lebensführung genutzten Grundstücken beschränkt worden. Die Ausnahmen von der gesetzlichen Überlassungspflicht für gewerbliche Sammlungen sind durch § 17 KrWG ebenfalls eingeschränkt worden. Die staatsplanerische Lenkung im Bereich der Abfallverwertung ist durch § 30 KrWG ausgedehnt worden, weil sich die Möglichkeit verbindlicher Anlagenzuweisungen nunmehr auch auf den Bereich der Verwertung von Abfällen erstreckt. Bereits vor Verabschiedung des KrWG hat die Bundesregierung – wie schon erwähnt – dafür gesorgt, dass durch eine Novellierung der AbfRRL und der VVA die bis dahin nur für Abfälle zur Beseitigung vorgesehenen Beschränkungen des Wettbewerbs und der Warenverkehrsfreiheit auch auf gemischte Siedlungsabfälle zur Anwendung kommen, unabhängig davon, ob diese Abfälle verwertet oder beseitigt werden. Der Erwartung der Bundesregierung, das Gesetz befördere eine ökonomisch effizientere Abfallwirtschaft, ist deshalb mit Skepsis zu begegnen.

## 6. Erhaltung bewährter Strukturen des Abfallrechts

Die Bundesregierung bezeichnet es in der Begründung des Gesetzentwurfs als generelle Linie des Entwurfs, die bewährten Strukturen und Elemente des bestehenden Abfallrechts zu erhalten und die neuen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie möglichst *eins zu eins* in das bestehende Rechtssystem zu integrieren, ohne die in der deutschen Abfallwirtschaft bereits erreichten hohen Standard abzuschwächen. Grundsätzlich ist dies mit dem KrWG auch gelungen. Denn trotz der langen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens einschließlich des ebenfalls bereits sehr langen Verfahrens zur Novellierung

der Abfallrahmenrichtlinie führen die Neuregelungen nicht zu grundlegenden Konzept- oder Systemwechseln. Vielmehr bleiben die rechtlichen Strukturen und Elemente des bislang geltenden Abfallrechts in der Tat im Wesentlichen erhalten. Das ist sehr zu begrüßen, weil es nach Inkrafttreten des KrW-/AbfG viele Jahre und zahlreiche Rechtsstreitigkeiten gebraucht hat, angesichts der Unklarheit zahlreicher Regelungen ein Mindeststandard von Rechtssicherheit herzustellen.

Von der generellen Linie, die bewährten Strukturen zu erhalten, ist der Gesetzgeber allerdings bezogen auf die Aufgabenverteilung zwischen den Kommunen und der gewerblichen Wirtschaft zum Nachteil der Letzteren abgewichen. Denn er hat die Möglichkeiten der gewerblichen Unternehmen erheblich eingeschränkt, sich auf dem Markt der getrennt gesammelten Wertstofffraktionen des Hausmülls zu betätigen.

Die Definition der überwiegenden öffentlichen Interessen, die eine gewerbliche Sammlung von getrennt erfassten Abfallfraktionen des Hausmülls ausschließen, führt letztlich dazu, dass die gewerblichen Unternehmen nur dort tätig werden können, wo die Kommunen nicht selbst tätig werden wollen. Damit werden die gewerblichen Unternehmen von einem funktionierenden Recycling-Markt verdrängt, dessen Aufbau sie maßgeblich betrieben haben, während die Kommunen diesen Bereich, solange er ihnen keine attraktiven Verwertungserlöse versprach, weitgehend karitativen und gewerblichen Sammlungen überlassen haben. Die Ansicht der Bundesregierung, der Gesetzgeber habe über eine Neuregelung der gewerblichen Sammlung die Grundlage für einen fairen Wettbewerb geschaffen, ist unzutreffend, weil durch § 17 Abs. 3 KrWG ein solcher fairer Wettbewerb gerade eingeschränkt wird. Mit gutem Grund hatte sich deshalb auch das Bundeskartellamt gegen solche Beschränkungen des Wettbewerbs gewandt. Die von Vertretern des Bundesumweltministeriums zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, die Entsorgungswirtschaft möge nun die Neuregelung der gewerblichen Sammlung offensiv angehen, das Gesetz eröffne ihnen erstmals wieder eine Betätigung im Bereich der gewerblichen Sammlung, mutet deshalb zynisch an.

Es bleibt zu hoffen, dass die Europäische Kommission und der EuGH Korrekturen dieser Regelungen durchsetzen. Im Übrigen bleibt abzuwarten, ob es gelingt, im Zusammenhang mit der einheitlichen Wertstofffassung einen fairen Wettbewerb zu organisieren oder ob auch insoweit der Versuch unternommen werden soll, den Wettbewerb weiter einzuschränken.

## 7. Gewerbliche Sammlungen

Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen getrennt erfasster Haushaltsabfällen, bleibt auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes vieles unklar. Überlassungspflichten gelten nur für Abfälle. Der Ankauf gebrauchter Gegenstände oder Waren ist keine Entledigung im abfallrechtlichen Sinne. Ein solcher Ankauf von gebrauchten Gegenständen und Waren ist nicht anzeigepflichtig. Er kann auch nicht untersagt werden.

Das Betreiben eines Wertstoffhofes ist keine gewerbliche Sammlung. Eine gewerbliche Sammlung setzt nämlich voraus, dass Abfälle zusammengetragen werden. Beschränkt

sich ein Unternehmen darauf, getrennt erfasste, wertstoffhaltige Abfälle an einem Betriebsstandort entgegenzunehmen, kann deshalb nicht von einer gewerblichen Sammlung gesprochen werden.

Zulässig ist weiterhin die Zusammenarbeit zwischen gewerblichen Sammlern und Trägern einer gemeinnützigen Sammlung. Die gewerblichen Sammler dürfen für die Träger einer gemeinnützigen Sammlung Abfälle sammeln und dafür ihre Kosten einschließlich eines angemessenen Gewinns in Rechnung stellen. Für die Berechnung der Angemessenheit des Gewinns kommt es nicht auf das öffentliche Preisrecht an.

Im Zusammenhang mit der Auslegung des Begriffs der überwiegenden öffentlichen Interessen, die einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen können, hat die Bundesregierung zutreffend darauf hingewiesen, dass für die Auslegung dieses Begriffs die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu berücksichtigen ist. Danach setzt die Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit durch die Überlassungspflicht voraus, dass ohne das Verbot der gewerblichen Sammlung die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gefährdet wäre. Das Verbot muss erforderlich sein, um eine im allgemeinen, wirtschaftlichen Interesse liegende Aufgaben zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu ermöglichen. Was unter wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen zu verstehen ist, ergibt sich aus dem Gesetz nicht unmittelbar. Zu Bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Aufgaben der Abfallentsorgung keine wirtschaftliche Betätigung mit Gewinnerzielungsabsicht sind und dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Erfüllung ihrer Aufgaben kostendeckende Gebühren erheben.

Nicht jede Sammlung von Abfällen, die auch von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gesammelt werden, führt zu einer Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsformforderung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Werden durch die gewerbliche Sammlung lediglich geringe Mengen erfasst, kann von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung nicht die Rede sein.

Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und der Organisationsverantwortung kann nach dem Gesetz auch bei einer Gefährdung der Gebührenstabilität vorliegen. Wann allerdings eine solche Gefährdung vorliegt, regelt der Gesetzgeber nicht. Nicht jede Kostenveränderung und Gebührenerhöhung führt zu einer Gefährdung der Gebührenstabilität. Der nach Abzug der Kosten verbleibende Überschuss aus der Vermarktung des Altpapiers erreicht in aller Regel keine Größenordnung, die zu einer Gefährdung der Gebührenstabilität führt. Eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung kann auch dann angenommen werden können, wenn durch die gewerbliche Sammlung die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird. Das dürfte allerdings kaum jemals der Fall sein. Denn mögliche Mengenschwankungen können bei der Ausschreibung berücksichtigt werden.

Beruft sich die Kommune bei der Anzeige einer gewerblichen Sammlung auf eigene Sammlungsabsichten, kommt es darauf an, ob diese Absicht hinreichend konkret

bereits geplant ist. Meines Erachtens kann von einer in diesem Sinne konkreten Planung dann gesprochen werden, wenn das Abfallwirtschaftskonzept des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bereits eine solche Sammlung vorsieht.

### 8. Alternativen keine?

In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung heißt es, Alternativen zu den im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen habe es nicht gegeben. Das ist natürlich unzutreffend. Selbstverständlich hätte es genügend Möglichkeiten gegeben, die Ressourcenschonung und das Recycling weiter zu befördern, Bürokratie abzubauen oder zumindest nicht weiter auszubauen (z.B. durch das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG) und Wettbewerb und ökonomische Effizienz der Abfallwirtschaft zu erhalten oder zu erhöhen (z.B. durch Verzicht auf einen Vorrang kommunaler Sammlungen der getrennt erfassten Wertstofffraktionen).

