

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

24.6.2020

Frau  
Sylvia Kotting-Uhl, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)  
Telefon: +49 30 37711-610  
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)  
Telefon: +49 30 590097-311  
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Per E-Mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

Deliana Bungard (DStGB)  
Telefon: +49 228 9596-217  
E-Mail: [deliana.bungard@dstgb.de](mailto:deliana.bungard@dstgb.de)

Aktenzeichen (DLT): II-771-21

## Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (BT-Drs. 19/19373)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (BT-Drs. 19/19373) im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 1.7.2020 und geben zu diesem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme ab.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hatte im August 2019 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie vorgelegt, dessen zentraler Regelungsgegenstand umfangreiche Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sind. Trotz zahlreicher Kritikpunkte hatten wir uns damals tendenziell zustimmend zu dem Referentenentwurf verhalten. Im Februar 2020 hat das Bundeskabinett eine geänderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen. Mit dem im Vergleich zum Referentenentwurf des BMU nicht mehr vorgesehenen Klagerecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) bei gewerblichen Sammlungen sowie mit der Ausweitung von freiwilligen Rücknahmen enthält der Regierungsentwurf zwei aus kommunaler Sicht nicht akzeptable Punkte. Beide Punkte sind geeignet, die Gewichte zwischen kommunaler und privatwirtschaftlicher Abfallentsorgung im KrWG einseitig zulasten der öRE zu verschieben und würden somit einen Rückschritt für die kommunale Daseinsvorsorge bedeuten. In Bezug auf diese beiden Gesetzesänderungen sollte somit unbedingt zur Fassung des Referentenentwurfs des BMU zurückgekehrt werden. Darüber hinaus haben wir noch eine Reihe von Anmerkungen, die sich zum Teil auf die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf beziehen.

Im Einzelnen:

### Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen (§ 18 Abs. 8 KrWG-E)

Der Referentenentwurf des BMU sah in einem neuen § 18 Abs. 8 KrWG einen Anspruch des von einer gewerblichen Sammlung betroffenen öRE vor, dass der gewerbliche Sammler die für ihn geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens einhält. Diese Regelung, die dem kommunalen öRE ein Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen einräumen sollte, wurde im Regierungsentwurf ersatzlos gestrichen. Die Streichung des Klagerechts kritisieren wir ausdrücklich als falschen Weg.

Ebenso wie der Bundesrat (Ziff. 8 seiner Stellungnahme) halten wir es vielmehr für geboten, eine gesetzgeberische Klarstellung vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 27.9.2018 (Az. BVerwG 7 C 23.16) anzugehen. Die Abfälle aus Haushalten sind gemäß §§ 17, 18 KrWG pflichtig dem öRE zu überlassen. Sofern davon gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind, wie für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, greift dies in die Planungshoheit der öRE ein. Um eine flächendeckende Entsorgung von Haushaltsabfällen zu möglichst geringen Kosten sicherstellen zu können, benötigen die öRE eine gewisse Planungssicherheit hinsichtlich der anfallenden Abfallmengen. Daraus folgert sich eine Schutzbedürftigkeit der öRE, wenn die zuständige Abfallbehörde eine Entscheidung über die Zulassung einer gewerblichen Sammlung trifft. Davon sind die Beteiligten des damaligen Gesetzgebungsverfahrens zu §§ 17, 18 KrWG nach eigener Aussage selbst bis zur Entscheidung des BVerwG ausgegangen. Da das BVerwG dies jedoch mangels einer ausdrücklichen Regelung in Zweifel gezogen hat, bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung des Gewollten. Diese Klarstellung hätte (nur) zur Folge, dass dem betroffenen öRE im Sinne der prozessualen Waffengleichheit die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine unrichtige Entscheidung der zuständigen Abfallbehörde offenstehen, die selbstverständlich auch ein gewerblicher Sammler nutzen kann. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Erstreckung des Klagerechts auch auf gemeinnützige Sammlungen ist vor diesem Hintergrund durchaus folgerichtig.

### Ausweitung der freiwilligen Rücknahme (§ 26 Abs. 3 und 4 KrWG-E)

Anders als es noch im Referentenentwurf des BMU vorgesehen war, soll gemäß dem Regierungsentwurf künftig die freiwillige Rücknahme von Produktabfällen durch Hersteller oder Vertrieber – auch von fremden Produkten – bereits dann zulässig sein, wenn die geplante Rücknahme und Verwertung der Abfälle „mindestens gleichwertig“ erfolgt im Vergleich zu einer Erfassung und Verwertung durch den öRE (§ 26 Abs. 3 Satz 2 KrWG-E). Gemäß dem Referentenentwurf des BMU sollte die Verwertung durch einen Hersteller oder Vertrieber dagegen „hochwertiger“ sein müssen. In der Konsequenz könnten Rücknahmeverfahren des Handels in Wahrnehmung der Produktverantwortung auch bereits dann zulässig sein, wenn ein völlig gleichartiger Weg der Verwertung erfolgt, bspw. wenn für Textilabfälle dieselben Abnehmer genutzt werden. Auf diese Weise wird auch hier der Grundsatz, dass Haushaltsabfälle dem öRE zu überlassen sind, weiter in nicht zu billiger Form ausgehöhlt.

Die zuvor im Referentenentwurf noch vorgesehene zwingende Höherwertigkeit der freiwilligen Rücknahmesysteme ist aus unserer Sicht zumindest erforderlich, um überhaupt die Ausnahme vom Grundsatz der Überlassungspflicht rechtfertigen zu können. Wir waren und sind darüber hinaus der grundsätzlichen Auffassung, dass sich die freiwillige Rücknahme im Sinne einer richtig verstandenen Produktverantwortung ausschließlich auf eigene Produkte der jeweiligen Hersteller und Vertrieber beziehen darf. Die Möglichkeit der Zulassung von freiwilligen Rücknahmen auch von Fremdprodukten (§ 26 Abs. 4 KrWG-E) führt nach unserer Auffassung dazu, dass der Handel – ohne an die Regeln für gewerbliche Sammlungen gebunden zu sein – insbesondere lukrative Abfälle wie Metalle und Alttextilien zurücknehmen wird, sodass für die öRE letztlich nur kostspielig zu entsorgende Abfälle verbleiben. Ein derartiges „Rosinenpicken“ widerspricht der Zielvorstellung einer echten Verantwortung der Hersteller und Vertrieber für ihre jeweiligen Produkte. Im Ergebnis ist mindestens zu fordern, dass die bisherige Formulierung zur „Höherwertigkeit“ wieder in den Gesetzentwurf eingefügt wird. Darüber hinaus sollte die Norm auf die Rücknahme selbst hergestellter bzw. in Verkehr gebrachter Produkte beschränkt werden und damit die Rücknahme von Produkten anderer Hersteller gänzlich ausschließen.

### Entsorgung von Sperrmüll (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KrWG-E)

Die Abfallfraktion des Sperrmülls soll künftig durch die örE in einer Weise zu sammeln sein, „welche die Vorbereitung zur Wiederverwertung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht“. Aus kommunaler Sicht berücksichtigt diese Regelung in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KrWG-E die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entsorgung von Sperrmüll in den Kommunen nicht hinreichend. So soll künftig Sperrmüll nicht nur getrennt zu sammeln sein, was heute bereits flächendeckend passiert, sondern der Sperrmüll soll dabei auch ausnahmslos so schonend behandelt werden, dass eine Vorbereitung zur Wiederverwendung möglich bleibt. Anders als in der Gesetzesbegründung angenommen, handelt es sich hierbei jedoch oftmals nicht (mehr) um einen „hochwertigen Abfallstrom“. Dort, wo sich mit einer gezielten Sammlung von gut erhaltenen Einzelstücken aus dem Sperrmüll ein Mehrwert erzielen lässt, werden auch heute schon auf diese Weise z. B. kommunale Gebrauchtgüterverkäufer versorgt. Andere örE sind dagegen zu dem Schluss gekommen, dass sich der Mehraufwand einer schonenden Sammlung neben dem Einsatz von Pressfahrzeugen nicht lohnt. Viele noch gebrauchsfähige Gegenstände werden heute über die bekannten Online-Marktplätze weitergegeben, anstatt als Sperrmüll entsorgt zu werden. Eine flächendeckende Pflicht zur schonenden Sammlung würde ohne erkennbaren ökologischen Mehrwert für die Bürger für viele örE nur die Sperrmüllentsorgung verteuern.

Zugleich wurde in dem Gesetzentwurf bedauerlicherweise bislang die kommunale Forderung nicht aufgegriffen, in Reaktion auf ein Urteil des BVerwG vom 23.2.2018 (Az. BVerwG 7 C 9.16) ausschließlich den örE die Sammlung von Sperrmüll aus Privathaushalten zu erlauben. Damit können hier unter gewissen Voraussetzungen weiterhin gewerbliche Sammler tätig werden, allerdings ohne im vorgenannten Sinne zu einer schonenden Sammlung verpflichtet zu sein. Abgesehen von dem offensichtlichen Wertungswiderspruch drohen die örE auf diese Weise Abfallmengen an gewerbliche Sammlungen zu verlieren, was die abfallwirtschaftliche Planung in den Kommunen erschwert.

### Produktverantwortung (§ 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E)

Wir sind – ebenso wie der Bundesrat (Ziff. 18 der Stellungnahme) – der Auffassung, dass die Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E zur Beteiligung der Produktverantwortlichen an den kommunalen Reinigungs- und Entsorgungskosten nicht nur auf Erzeugnisse nach Teil E der Richtlinie (EU) 2019/904 zu beschränken ist. Da in diesem Teil E der Richtlinie nur bestimmte Abfälle von Einwegartikeln genannt sind, würde die eng gefasste Formulierung im Regierungsentwurf die mögliche Kostenpflichtigkeit der Produktverantwortlichen zulasten der örE beschränken.

### Pflichten der öffentlichen Hand (§ 45 Abs. 2 KrWG-E)

Wir weisen noch einmal ausdrücklich auf unsere Bedenken in Bezug auf die in § 45 Abs. 2 KrWG-E vorgesehene Erweiterung der Pflichten der öffentlichen Hand bei der Beschaffung hin. Durch die Bevorzugungspflicht für umwelt- und ressourcenschonende Erzeugnisse wird – ungeachtet der nachvollziehbaren ökologischen Zielsetzung – das Vergaberecht insgesamt noch komplexer. Es ist zu erwarten, dass der praktische Aufwand, der Bedarf für Rechtsberatung und damit letztlich die Kosten steigen werden, wenn diese Bevorzugungspflicht künftig auch auf kommunale Vergabestellen erstreckt wird. Mit Blick auf diese Vorschriften sind wir allerdings verwundert, dass die im Referentenentwurf des BMU noch enthaltene Verordnungsermächtigung (damals § 24 Nr. 3), nach der u. a. bestimmt werden konnte, dass bestimmte Erzeugnisse nur noch unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen in Verkehr gebracht werden dürfen, im Regierungsentwurf gestrichen wurde. Aus unserer Sicht bleibt hier das Potenzial für eine Förderung des Einsatzes von Rezyklaten ungenutzt, zumal es hier die Beschaffung der öffentlichen Hand einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt (§ 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG-E) gäbe.

## Abzulehnende Vorschläge des Bundesrates

- Den Vorschlag des Bundesrates, den in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG-E vorgesehenen Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der technischen Möglichkeit in Bezug auf die getrennte Bioabfallsammlung zu streichen (Ziff. 9 der Stellungnahme), lehnen wir ab. Aus kommunaler Sicht ist diese im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahmemöglichkeit für besondere Fälle vielmehr ein richtiger Schritt in Anerkennung des Umstandes, dass sich nicht überall und ausnahmslos eine getrennte Bioabfallsammlung zu einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öRE und damit letztlich für die Gebührenzahler durchführen lässt.
- Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme (Ziff. 11) dafür ausgesprochen, dass Ausschlüsse von Abfällen von der Entsorgung (§ 20 Abs. 3 Satz 2 KrWG) durch die öRE künftig zu erschweren sind und bestehende Ausschlüsse leichter zurückgenommen werden können (Satz 4). Auf diese Weise sollen die öRE nach dem Willen der Länder rechtssicher zum Bau von Deponien verpflichtet werden können, was mit der Notwendigkeit der Entsorgung von mineralischen Abfällen begründet wird. Wir lehnen dies ausdrücklich ab. Der Vorschlag des Bundesrates geht sowohl an den abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch an den kommunalen Realitäten vorbei. Für mineralische Abfälle besteht kein Entsorgungszwang durch die öRE; sie werden ganz überwiegend durch die private Entsorgungswirtschaft entsorgt. Vor diesem Hintergrund wäre es für die öRE wirtschaftlich nicht darstellbar, wenn diese nunmehr verpflichtet werden könnten, entsprechende Deponien zu planen und zu errichten. Es müssten durch die öRE entsprechende Vorhaltungen getroffen werden, um einen mutmaßlichen Anfall von mineralischen Abfällen zu einem unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft abdecken zu können. Die Kosten für diese Vorhaltungen wären von den Gebührenzahlern zu tragen. Schon die Debatten über die aktuell notwendigen Deponien werden bekanntlich in den Kommunen sehr kontrovers geführt, was durch die vom Bundesrat angedachten Verpflichtungen noch einmal verschärft würde.
- Wir begrüßen die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Einführung von Obhutspflichten der Produktverantwortlichen, die auf die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit von Erzeugnissen im Vertriebsweg abzielen (§ 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG-E). Zur praktischen Umsetzung dieser Obhutspflicht sind eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung betroffener Produkte (§ 24 Nr. 10 KrWG-E) und zur Anordnung der Erstellung eines Transparenzberichts durch den Produktverantwortlichen (§ 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG-E). Den Vorschlag des Bundesrates zur Streichung der letztgenannten Verordnungsermächtigung (Ziff. 19 der Stellungnahme) lehnen wir trotz des Hinweises auf eine grundsätzlich wünschenswerte Entbürokratisierung ab, da sonst eine effektive Überwachung der Einhaltung der Obhutspflichten praktisch deutlich erschwert würde.
- Der Bundesrat hat ferner vorgeschlagen, einen neuen § 30 Abs. 4 Satz 2 KrWG einzufügen, dass künftig in den Abfallwirtschaftsplänen der Länder bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung für die öRE als verbindlich erklärt werden können (Ziff. 21 der Stellungnahme). Damit soll laut der Begründung der Umsetzungsdruck der Abfallwirtschaftspläne erhöht werden, um eine Fortentwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft anzustoßen, die den Gesichtspunkten von Ressourcen- und Klimaschutz Rechnung trägt. Aus unserer Sicht handelt es sich hierbei um einen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit. Der Bundesrat berücksichtigt bei seiner Empfehlung nicht hinreichend, dass die kommunalen öRE auch ohne solche Vorgaben bereits erhebliche Anstrengungen für den Ressourcen- und Klimaschutz unternehmen. Anstatt entsprechende Verpflichtungen ohne Rücksicht auf die Umsetzungskosten in der Praxis vorzusehen, sollten die Länder stärker in den Blick nehmen, welchen konkreten Unterstützungsbedarf die öRE haben, um in diesen Bereichen weitere Fortschritte zu erzielen.

- Der Bundesrat hat vorgeschlagen, das Verpackungsgesetz (VerpackG) in Bezug auf die gemeinsame Wertstofffassung zu ändern (Ziff. 34 der Stellungnahme). Bislang sieht § 22 Abs. 5 VerpackG vor, dass öRE und duale Systeme sich freiwillig auf eine gemeinsame Wertstofffassung verständigen können. Gemäß dem Bundesrat soll § 22 Abs. 5 Satz 1 VerpackG so gefasst werden, dass künftig der öRE im Rahmen der Abstimmung mit den dualen Systemen verlangen kann, dass diese gegen ein angemessenes Entgelt stoffgleiche Nichtverpackungen bei privaten Endverbrauchern gemeinsam mit den Metall- und Kunststoffverpackungen durch eine einheitliche Wertstoffsammlung erfassen. Für die Bestimmung des angemessenen Entgelts sollen die Regelungen in § 22 Abs. 4 VerpackG entsprechend gelten.

Im Grundsatz halten wir die hiermit beabsichtigte Stärkung der öRE für richtig, indem diese im Rahmen der Abstimmung eine einseitige Vorgabe machen können. Ebenso halten wir es im Grundsatz für richtig, die gemeinsame Erfassung von wertstoffhaltigen Abfällen zu stärken. Jedoch ist die vorgeschlagene Formulierung so zu verstehen, dass künftig eine gemeinsame Wertstofffassung allein von den dualen Systemen verantwortet werden soll. Dies widerspricht der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die gemeinsame Sammlung aller Wertstoffe in kommunaler Verantwortung zu organisieren. Wir haben in der Debatte um ein mögliches Wertstoffgesetz – im Übrigen ebenso wie der Bundesrat (vgl. BR-Drs. 610/15 [B] vom 29.1.2016) – stets betont, dass nur eine alleinige kommunale Zuständigkeit für die Wertstofffassung geeignet wäre, die bestehenden Schwierigkeiten in der Abstimmung zwischen öRE und dualen Systemen deutlich zu reduzieren. Für die Bürger sind die geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Haushaltsabfallentsorgung nicht nachvollziehbar. Allein der jeweilige öRE sollte hierfür die Organisationsverantwortung tragen, zumal er ohnehin der erste Ansprechpartner für die Bürger in allen Entsorgungsfragen ist. Nicht zuletzt birgt die vorgeschlagene Anknüpfung an die ohnehin streitanfällige Entgeltvorschrift des § 22 Abs. 4 VerpackG für die öRE das Risiko neuer Auseinandersetzungen mit den dualen Systemen.

Vor diesem Hintergrund halten wir es zunächst für angezeigt, die aktuell bestehenden Schwierigkeiten mit dem VerpackG im Sinne der öRE zu lösen, insbesondere in Bezug auf den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen und die in § 22 Abs. 4 VerpackG geregelte Kostenverteilung für die PPK-Entsorgung. Eine umfassende Novellierung des Verpackungsgesetzes sollte zu einem späteren Zeitpunkt genutzt werden, um die Einzelheiten der gemeinsamen Wertstofffassung zu regeln.

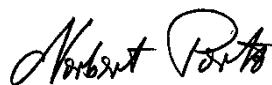
Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Detlef Raphael  
Beigeordneter des  
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge  
Beigeordneter des  
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz  
Beigeordneter des  
Deutschen Städte- und Gemeindebundes