



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

BDE | Von-der-Heydt-Straße 2 | 10785 Berlin

Frau Vorsitzende
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Nur per E-Mail:
umweltausschuss@bundestag.de

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)360-E

öAn am 01.07.20

29.06.2020

Jens Loschwitz
Justitiar

Tel.: +49 30 590 03 35-80

Fax: +49 30 590 03 35-36

loschwitz@bde.de

Zeichen: JL

26.06.2020

**79. Sitzung am 01.07.2020 – öffentliche Anhörung
Gesetzentwurf zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU
(Novelle Kreislaufwirtschaftsgesetz) – BT Drs. 19/19373**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu o.g. Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen. Gerne übersenden wir in Vorbereitung der Anhörung einige Impulse, wobei wir den Schwerpunkt auf das große Thema Rohstoffwende/Green Deal (dazu nachflgd. I) legen. Nur vorsorglich nehmen wir auch zu etwaigen weiteren Anträgen Stellung (dazu nachflgd. II). Außerdem haben wir auch ein paar ergänzende Hinweise (dazu nachflgd. III) und eine Schlussbemerkung (dazu nachflgd. IV).

BDE
**Bundesverband der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser-
und Rohstoffwirtschaft e.V.**
Wirtschafts- und
Arbeitgeberverband

BDE Berlin

Von-der-Heydt-Straße 2
10785 Berlin

Tel.: +49 30 590 03 35-0

Fax: +49 30 590 03 35-99

BDE Brüssel

Rue de la Science 41
1040 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 548 38-90

Fax: +32 2 548 38-99

www.bde.de
info@bde.de

**I.
Rohstoffwende / Green Deal**

Deutschland braucht einen neuen Schub für mehr Kreislaufwirtschaft. Die deutsche Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaft hat – auch dank mutiger Akzente durch die Politik (Deponieverbot für Siedlungsabfälle, Herstellerverantwortung) – in überwiegend mittelständischen Unternehmen in den letzten Jahrzehnten ca. 300.000 Arbeitsplätze geschaffen und ist klarer Weltmarktführer (vgl. Statusbericht Deutsche Kreislaufwirtschaft 2018). Ein weiterer großer Schritt ist nun lange überfällig, um weitere Materialkreisläufe zu schließen. Bei Anwendung der Grundsätze der Kreislaufwirtschaft in der gesamten Europäischen Union könnte es laut dem aktuellen EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (KOM-Drs. 2020/98) gelingen, das BIP in der EU um zusätzliche 0,5 % zu steigern und 700.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Für einen Schub für mehr Kreislaufwirtschaft braucht es starke Treiber. Der Hebel für mehr Kreislaufwirtschaft ist dabei der Rezyklateinsatz, also die Verwendung von Recyclingrohstoffen. Der Bundesgesetzgeber kann den Rezyklateinsatz mit einem legislativen Dreiklang aus

Commerzbank
IBAN DE47 1208 0000 4051 0269 00
BIC DRESDEFF120

USt-IdNr. DE 121 965 027
St.-Nr. 27 620 56593

Vereinsregister Nr. VR 22240 B



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

- (1) **nachhaltiger, ökologischer Beschaffung** (sog. „Green Public Procurement“, auch: GPP),
- (2) einem aussagefähigen **Recyclinglabel**, das Beschaffern tatsächlich den Einkauf von Produkten mit Rezyklatanteil ermöglicht, und
- (3) einer **Mindesteinsatzquote für Rezyklate** in Produkten (sog. „Minimal Recycled Content“, auch: Minimal Content)

kräftig steigern. Dabei ist letzteres, also ein gesetzlich vorgeschriebener Rezyklateinsatz in bestimmten Produkten, wichtig, um auch eine gewisse Produktvielfalt im Markt – und damit den für Ausschreibungen wichtigen Wettbewerb – zu gewährleisten.

Klar ist: Gesetzliche Recyclingquoten für die Entsorgungswirtschaft, also die Recyclingrohstoffproduzenten (z.B. in Verpackungsgesetz und Gewerbeabfallverordnung), müssen sich auch in Recyclingrohstoffeinsatzquoten für die produzierende Industrie (als Minimal Content-Regel) widerspiegeln. Nur so kommt der Kreislauf, die Grundidee der Kreislaufwirtschaft, auch in Schwung. Recyclingrohstoffproduktion und der tatsächliche Rezyklateinsatz sind zwei Seiten einer Medaille.

1.

Nachhaltige ökologische Beschaffung und Recyclinglabel

Zwar sind die Änderungen der Regelung zur sogenannten nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (§ 45 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes), also z. B. die Beschaffung von Produkten mit hohem Rezyklatanteil, in ihrer Zielrichtung zu begrüßen. Durch den vorgesehenen ausdrücklichen Ausschluss von Rechtsansprüchen Dritter sind sie aber – selbsterklärend – ein zahnloser Tiger. Tatsächlich scheitert es schon heute an der täglichen Beschaffungspraxis, dass die bestehenden Möglichkeiten für einen verstärkten Einsatz von Rezyklaten in Produkten oder von Ersatzbaustoffen bei Bauprojekten in der Praxis genutzt werden.

a) Umkehr der Beweislast

Das Potential der ökologischen, nachhaltigen öffentlichen Beschaffung muss nun endlich genutzt werden. Wir brauchen eine ‚Umkehr der Beweislast‘: Derjenige, der nicht nachhaltig beschaffen will, sollte sich erklären müssen. Anders ausgedrückt: Derjenige Beschaffer, der ausschließlich aus Primärrohstoffen hergestellte Güter einkaufen will, oder solche aus Rezyklaten hergestellte ausschließen möchte, sollte dies nachvollziehbar besonders begründen und im Vergabeverfahren auch dokumentieren.

b) Schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels

Wichtig ist die schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels für Beschaffer. Hierfür wird es auch darauf ankommen, Mittel für die schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels für Beschaffer bereitzustellen. Die Haushaltswoche nach der Sommerpause sollte hierfür im Blick sein. Ein solches Recyclinglabel könnte zum Beispiel durch das Umweltbundesamt entwickelt werden. Klar ist: Nur mit Hilfe eines rechtssicheren, leicht verständlichen und aussagekräftigen Recyclinglabels für Beschaffer werden öffentliche und private Einkäufer nachhaltige Beschaffung überhaupt praktizieren.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

c) 360-Grad-Blick auf den Beschaffungsprozess

Wir regen nachfolgende Änderungen an, die zum einem einen 360-Grad-Blick auf den Beschaffungsprozess haben (nachfolgende Änderungsvorschläge für Absätze 2 bis 6) und zum anderen auch das Praxiserfordernis eines Recyclinglabels (Änderungsvorschlag Absatz 7) abbilden.

Nur wenn nachhaltige Beschaffung einfach und zugleich verbindlich ausgestaltet wird, wird sie in der Praxis Erfolg haben. Anders als bisher muss derjenige den höheren Aufwand haben, der nicht nachhaltig handeln will.

Wir regen folgende Änderungen zu § 45 KrWG-E an (**Vorschlag für Änderung im Fettdruck**):

§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand

(...)

(2) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben **in allen Stufen eines Vergabeverfahrens (von der Leistungsbeschreibung über die Wertung bis zum Zuschlag)**, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen, ~~ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen,~~ Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die

1. in **primärrohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen ~~oder-und~~ abfallarmen** Produktionsverfahren hergestellt worden sind,
2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,
3. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen oder
4. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich besser zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen.

Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine ~~unzumutbaren unverhältnismäßigen~~ Mehrkosten entstehen, ~~ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet wird~~ und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. **Sofern die Verpflichteten nach Absatz 1 in Anwendung der Ausnahme nach Satz 2 Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgütern beschaffen wollen, die ausschließlich aus Primärrohstoffen hergestellt sind, oder solche aus Rezyklaten hergestellte ausschließen, muss dies nachvollziehbar gesondert begründet und im Vergabeverfahren dokumentiert werden.** Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten. § 7 der Bundeshaushaltsordnung bleibt unberührt. Abweichend von der Pflicht des Satzes 1 ist bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Aufträgen, die verteidigungs- oder sicherheitsspezifische Aufträge sind oder die Verteidigungs- und Sicherheitsaspekte umfassen sowie bei sonstigen Aufträgen, soweit diese für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr erforderlich sind, zu prüfen, ob und in welchem Umfang die in Satz 1 genannten Erzeugnisse eingesetzt werden können.

(3) Die Verpflichteten nach Absatz 1 Satz 1 wirken im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, dass die Gesellschaften des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 beachten.

(4) Die öffentliche Hand hat im Rahmen ihrer Pflichten nach den Absätzen 1 bis 3 Regelungen für die Verwendung von Erzeugnissen oder Materialien sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt nach anderen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.

(5) Nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter sind in der Angebotsbewertung besser zu bewerten. Als nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter sind solche zu qualifizieren, die mindestens 33 Masse-Prozent Rezyklat enthalten. Als nachhaltige Erzeugnisse gelten außerdem die in der Anlage 5 aufgeführten Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter. Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter zu bestimmen und die Anlage 5 (* entsprechend anzupassen.

(6) Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre, erstmals zum 30.06.2021, Bericht zum Umfang der Beschaffung nachhaltiger Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter durch die öffentliche Hand gemäß Absatz 1 zu erstatten.

(7) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ein Kennzeichnungssystem für die öffentliche Beschaffung von Erzeugnissen, Materialien und Gebrauchsgüter, die zumindest zum Teil mit Rezyklaten hergestellt sind, zu errichten, mit dem Ziel, die Beschaffung solcher Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter zu erleichtern. Ein solches Kennzeichnungssystem kann auch zentral im Rahmen eines im Internet abrufbaren Registers geführt werden. Die Berichtspflicht nach Absatz 6 umfasst auch den jeweiligen Stand des Kennzeichnungssystems. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass ein solches Kennzeichnungssystem auch EU-weit eingeführt wird.

Anlage 5 (* (zu erstellen)

(* bei Umsetzung der Novelle dann Anlage 6



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

2.

Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten

Im ursprünglichen Referentenentwurf der laufenden KrWG-Novelle war noch beabsichtigt, die vom Bundesumweltministerium initiierte Rezyklat-Initiative im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu verankern. Der Referentenentwurf enthielt eine Verordnungsermächtigung, nach der bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise, insbesondere unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen, insbesondere Rezyklaten, in Verkehr gebracht werden dürfen. Mit der in der Ressortabstimmung erfolgten Streichung dieses Instruments bleibt eine wichtige Chance ungenutzt. Das Instrument ‚Minimal Content‘, also ein verpflichtender Rezyklatanteil in bestimmten Produkten, ist essenziell zur Förderung der Rohstoffwende. Freiwillige Verpflichtungen der produzierenden Industrie sind keine Basis, um darauf millionenschwere Investitionen in neue Recyclinganlagen zu gründen.

Die im Referentenentwurf enthaltene Verordnungsermächtigung des § 24 Ziffer 3 RefEntw (also Umsetzung der Regelung, dass bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen, insbesondere Rezyklaten) sollte als neue Ziffer 3 a wieder aufgenommen werden. Wir regen folgende Änderungen an:

§ 24 Ziffer 3a KrWG-E – Vorschlag für Änderung (im Fettdruck)

§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass
(...)

3 a. bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten,

II.

Für ein ausgewogenes Miteinander von Kommunen und privaten Unternehmen

Wo Kreislaufwirtschaft drauf steht, muss auch Kreislaufwirtschaft drin sein. Im ersten Durchgang der Beratungen der Novelle im Deutschen Bundesrat gab es eine Reihe von Anträgen des Umweltausschusses, deren Zielsetzung ganz offensichtlich nicht die Verbesserung der Kreislaufwirtschaft, sondern eine Besserstellung kommunaler Marktteilnehmer zum Ziel war. Soweit das Plenum der Länderkammer diesen Empfehlungen gefolgt ist, hat die Bundesregierung die allermeisten vollkommen zurecht abgewiesen. Ein Wirtschaftsgesetz darf Wettbewerb nicht einseitig zugunsten einer Partei (hier der kommunalen Seite) beschränken. Das gilt ganz besonders für die Kreislaufwirtschaft. Die Kreislaufwirtschaft muss



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

gestärkt werden und darf gerade nicht private Akteure verdrängen oder schwächen. Der Gesetzgeber muss sich stets dem Ziel des Gesetzes verpflichtet fühlen:

*Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.
(vgl. § 1 KrWG)*

Es geht im KrWG also gerade nicht um kommunale Sonderinteressen.

Vorsorglich sei in diesem Zusammenhang beispielhaft auf folgende Überlegungen aus dem Bundesratsverfahren hingewiesen, bei denen wir damit rechnen, dass diese auch gegenüber dem Bundestag erneut beworben werden. Wir schließen uns insoweit ausdrücklich dem ablehnenden Votum der Bundesregierung bzw. des Plenums des Bundesrates (nachfolgd. Ziffer 3) an:

1.

Verstaatlichung Gewerbliche Sammlung (Ziffer 8 der Bundesrat-Beschlussempfehlung)

Zurecht abgelehnt hat die Bundesregierung das Ansinnen des Bundesrates in Ziffer 8, mit der die Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) erweitert werden sollte (Dem § 18 wird folgender Absatz 8 angefügt: „(8) Der von der gewerblichen Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat einen Anspruch darauf, dass die für die gewerbliche Sammlung geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Ein solcher Anspruch besteht auch in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit einer Sammlung.“).

a) Gewerbliche Sammlung bedarf keiner Zulassung

Es wäre vollkommen falsch, die gesetzlichen Stellschrauben beim Thema gewerbliche Sammlung zugunsten der kommunalen Seite zu verändern. Durch die Beteiligung des Konkurrenten „öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger“ am Anzeigeverfahren des Trägers der gewerblichen Sammlung ist dem örE schon ausreichend Raum zur Einflussnahme zugestanden worden, einer weitergehenden Einflussmöglichkeit bedarf es insoweit nicht. Eine Korrektur der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil des 7. Senats vom 27. September 2018 - BVerwG 7 C 23.16) ist nicht geboten. Eine gewerbliche Sammlung wird nur angezeigt. Sie bedarf keiner Zulassung bzw. Genehmigung.

Auch die Bundesregierung wies zurecht darauf hin, dass eine Einräumung eines materiell-rechtlichen Anspruchs des örE einen Eingriff in das Verhältnis zwischen kommunalen und privaten Entsorgungsunternehmen darstellen würde, „der zu einer Verschärfung des Wettbewerbs zwischen beiden Seiten führen würde. Dies wird von der Bundesregierung nicht befürwortet.“

b) Neutralität der Behörden sicherstellen



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Vielmehr sollte bei § 18 wie auch schon im Gesetzgebungsprozess zum KrWG einmal angedacht, die Regelung aufgenommen werden, dass bei einer möglichen Interessenkollision die Entscheidung auf die obere Abfallbehörde übergeht, um eine interessengeleitete Rechtsanwendung zu verhindern. Zutreffend führte schon die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs (BRats Drs. 216/11, vgl. S.209) hierzu 2011 aus:

(...) Die explizit verankerte Neutralitätspflicht der Behörde ist bereits nach den Vorgaben des EU-Wettbewerbsrecht geboten (vgl. EuGH C-49/07, Urteil vom 1.7.2008). Das in Satz 2 normierte Gebot der Funktionstrennung betrifft unmittelbar nur die Delegation der behördlichen Aufgabenzuständigkeit durch die oberste Landesbehörde an andere Behörden. Allerdings unterliegt auch die oberste Landesbehörde selbst einer generellen Neutralitätspflicht. Die Länder sind daher gehalten, diese durch geeignete organisatorische Maßnahmen, wie etwa durch Aufgabendelegation an andere Landesbehörden, interne Trennung von Zuständigkeiten, Transparenz der Entscheidungsabläufe oder spezifische Kontrollvorbehalte umzusetzen.(...)

§ 18 Anzeigeverfahren für Sammlungen

(1) Gemeinnützige Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und gewerbliche Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 sind spätestens drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme durch ihren Träger der zuständigen Behörde nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 anzuzeigen. **Die von der obersten Landesbehörde bestimmte Behörde oder ihr Träger darf nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Absatz 1 betraut sein.**
(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

Die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung darf nicht im Belieben von Lokalfürsten stehen. Zuständige Abfallbehörden müssen mit Augenmaß über etwaige Untersagungen von gewerblichen Sammlungen entscheiden.

2.

Keine Verstaatlichung Deponiebetrieb (Ziffer 11 der Bundesrat-Beschlussempfehlung)

Ebenfalls zurecht abgelehnt hat die Bundesregierung das Ansinnen des Bundesrates in Ziffer 11 zum Ausschluss bestimmter Abfälle von der Entsorgung sowie zum Widerruf dieses Ausschlusses. Zutreffend weist die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung darauf hin, dass im Ergebnis der örE auch dann zur Entsorgung von Abfällen zur Beseitigung verpflichtet wäre, wenn er gar keine eigenen Möglichkeiten zur Entsorgung mehr hätte. Hinzu kommt: Die Neuregelung würde durch die kalte Küche letztlich auch die Investitionssicherheit privater Deponiebetreiber massiv untergraben, die aber über Jahrzehnte die Beseitigungsaufgaben der „Nicht-Siedlungsabfälle“ verlässlich sichergestellt haben. Es erscheint weder abfallpolitisch noch abfallwirtschaftlich zielführend, nahezu jeden örE zu einem eigenen Deponiebau zu zwingen, zumal dann nicht, wenn er dafür auf Kooperationen mit anderen Kreisen angewiesen ist. Wie schwierig derartige Kooperationsmodelle zu realisieren sind, ist in der Vergangenheit an vielen Stellen deutlich geworden. Nicht zuletzt deshalb und wegen der Nichtplanbarkeit der Mengen/Erlöse und der damit verbundenen Problematik einer bedarfsgerechten Gebührenkalkulation für die mineralischen Bauabfälle hat man sich als örE von dem Thema eigener Deponien für solche Abfälle zumeist verabschiedet. Diese Aufgabe



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

ist strukturell deutlich besser von Betreibern umsetzbar, die nicht an Kreisgrenzen und an das Gebührenrecht gebunden sind, sondern ein wirtschaftlich sinnvolles Einzugsgebiet abdecken können. Im Fall einer Vielzahl kleinerer kommunaler Deponien würden die Entsorgungskosten mit Sicherheit stark ansteigen, zumal die aufwändigen Bau- und Nachsorgeanforderungen mittlerweile bestimmte Mindestgrößen für Deponien wirtschaftlich erforderlich machen, die aber dann unwahrscheinlich zu erreichen wären.

3.

Freiwillige Rücknahme stärken

a) Keine künstlichen Hürden schaffen

Ziffer 34 Beschlussempfehlung BRat-Umweltausschuss

Zurecht schon am Plenum scheiterte eine Beschlussempfehlung des Umweltausschusses des Bundesrates (BR-Drs. 88/20, Ziffer 34 zu § 26 Absatz 3 KrWG-E) mit dem Ziel der Behinderung der sog. Eigenrücknahme. Danach sollte die freiwillige Rücknahme „eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft“ voraussetzen. Eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft wäre lt. Umweltausschuss nur anzunehmen, „wenn die geplante Verwertung hochwertiger ist als die Verwertung, die von dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, den von ihm beauftragten Dritten oder einer gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlung im Entsorgungsgebiet angeboten wird“. Erklärtes Ziel: Ein „Ausufern der freiwilligen Rücknahme“ zu verhindern.

Eine solche Einschränkung der freiwilligen Rücknahme wäre nicht im Sinne einer möglichst umfassenden Abfallverwertung. Die Zielsetzung muss es doch sein, möglichst viele Sammelstellen zu schaffen, um damit mehr Abfälle für die Verwertung zu sammeln, und den Herstellern/Vertreibern die Möglichkeit zu geben, ihrer Produktverantwortung gerecht zu werden. Daher ist die Einschränkung auf eine hochwertigere Verwertung als die des öRE oder anderer Einrichtungen verfehlt.

Einen Anlass für die vorgesehene Schwächung der freiwilligen Rücknahme gibt es nicht. Richtig ist zwar, dass die gesetzliche Regelung, deren Bedeutungslosigkeit früher vielfach beklagt wurde, durch Aufnahme neuer, für den Verbraucher reizvoller Rücknahmeaktionen in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Dies ist jedoch ein Fortschritt, der nicht zum Anlass genommen werden darf, die ökologisch vorteilhaften Bemühungen durch Verschärfung der gesetzlichen Anforderungen sogleich wieder zunichte zu machen.

b) Übergangsregelung schaffen

§ 26 Abs. 2 KrWG-E, Seite 18 BT-Drs. 19/19373

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen: Mit der Novelle wird die Anzeigepflicht nach § 26 Absatz 2 KrWG-E, die bisher nur gefährliche Abfälle betraf, auf freiwillige Rücknahmen nicht gefährlicher Abfälle ausgeweitet. Dabei handelt es sich um eine von dem Betreiber der freiwilligen Rücknahme, also dem produktverantwortlichen Hersteller oder Vertreter, einmalig gegenüber der zuständigen Behörde vorzunehmende Handlung. Für die nicht gefährlichen Abfälle (die ja nicht von den Vorgaben der Nachweisverordnung befreit werden müssen) besteht so zwar nur eine Anzeigepflicht, die formal auch dann erfüllt ist, wenn am



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Tag des Inkrafttretens des novellierten Gesetzes eine Mail an die zuständigen Behörden geschickt wird. Es erscheint aber eine Zumutung, dass man diese Anzeige ohne jede Übergangsfrist sofort machen muss. Eine moderate Übergangsfrist – zum Beispiel etwa 3 Monate – für solche Freiwillige Rücknahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des novellierten Gesetzes bereits (für gefährliche Abfälle) bestehen und nun um nicht gefährliche Abfälle erweitert werden sollen, erschiene praxisnah.

Eine solche Übergangsregelung könnte in § 72 Abs. 5 KrWG-E geschaffen werden, z.B. :

§ 72 Absatz 5 KrWG-E (neu):

**Anzeigen gemäß § 26 Absatz 2 für freiwillige Rücknahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom vom XXXXX.2020 (BGBl. I S. XXXX) bereits bestehen, müssen bis spätestens 31.12.2020 gegenüber den zuständigen Behörden erfolgen.
(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)**

III.

Ergänzende Hinweise

Allgemein zu begrüßen ist der Fokus der Novelle auf die Umsetzung der Abfallhierarchie unter Einbeziehung des öRE. Allgemein zu begrüßen ist auch die Stärkung der Produktverantwortung.

Wir haben folgende weitere Änderungsanregungen:

1.

**Keine Verbrennungs- oder Deponiesteuer
(§ 6 KrWG-E/Anlage 5, Ziffer 1, Seiten 10 und 24 BT-Drs. 19/19373)**

Anlage 5 (zu § 6 Absatz 3) nennt Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie. Ziffer 1 nennt hierfür:

1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt,

Diese vorgesehene Möglichkeit, Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen vorzusehen, ist abzulehnen. Die Vorgaben der Abfallhierarchie sind einzuhalten. Falls beispielsweise eine energetische Verwertung von Abfällen hiernach zulässig ist, bedarf es keiner weiteren Verschärfung dieser rechtmäßigen Entsorgung über Gebühren oder Beschränkungen. Die Einführung von Gebühren und Beschränkungen für die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling im Sinne einer generellen „Verbrennungssteuer“ ist umweltpolitisch



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

nicht zielführend. Hier sollte eine Unterscheidung zwischen energetischer Verwertung (mit Energieumwandlung, Schadstoffentfrachtung und der Bereitstellung von Schlacken für FE- und NE-Recycling sowie als Ersatzbaustoff - Verwertung R1 Verfahren) und thermischer Beseitigung (Beseitigung D10 Verfahren) erfolgen.

Auch die mögliche Einführung einer Deponiesteuern scheint nicht zielführend. Nach der Abfallhierarchie ist die Ablagerung von Abfällen ohnehin die „schlechteste“ Entsorgungsoption und darf nur gewählt werden, wenn eine Verwertung nicht möglich ist. Dann gibt es aber durch eine Deponiesteuern keine Steuerungswirkung, sondern nur eine Verteuerung der Deponierung. Allenfalls könnte sich ggfls. ein Anreiz ergeben, Deponieabfälle ins europäische Ausland ohne Deponiesteuern zu verbringen oder in andere Bundesländer, wenn es keine bundeseinheitliche Deponiesteuern geben sollte, wie es in der Vergangenheit schon mal der Fall war.

Wir empfehlen daher, in Anlage 5 KrWG-E Ziffer 1 ersatzlos zu streichen und die Folgeziffern entsprechend abzuändern.

~~1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt,~~
(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

2.

Behandlung gefährlicher Abfälle praktikabel regeln
(§ 9a KrWG-E, Seite 11, BT-Drs. 19/19373)

§ 9a KrWG-E regelt das Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle. In ihrer jetzigen Form ist die Regelung nicht praktikabel und bedarf einiger Korrekturen:

- **Titel und Abs. 1**

Der Titel in der jetzigen Form suggeriert, dass die folgenden Regelungsinhalte auch für die Behandlung von gefährlichen Abfällen gelten, und ist daher aus unserer Sicht irreführend. Darüber hinaus ist die vorgeschlagene Formulierung des Absatz 1 („einschließlich der Verdünnung“) zu weitgehend. Vermischen ist ein notwendiger physikalischer Prozessschritt, der z.B. schon zur Vergleichmäßigung/Homogenisierung von Abfälle benutzt wird, damit z.B. die Heizwerte für die Verbrennung eingestellt werden. Eine Verbrennung ohne Homogenisierung ist nicht steuerbar. Ähnliche Prozessschritte sind bei der Herstellung von Produkten unter Verwendung entsprechender Gefahrgüter mit gleichen Merkmalen nicht reglementiert. Zudem ist der Begriff „Kategorie“ nicht klar definiert und sollte daher gestrichen werden.



- **Abs. 2 Nr. 1**

In Abs. 2 Nr. 1 sollte zur Klarstellung aufgenommen werden, dass diese Regelung nicht nur für bereits zugelassene Anlagen gilt, sondern auch für in der Zukunft zuzulassende. Diese Ergänzung ist erforderlich, da es in der Vergangenheit den Fall gab, dass eine Genehmigungsbehörde der Erteilung der Genehmigung nur deshalb nicht zustimmen wollte, weil § 9 Abs. 2 Nr. 1 KrWG auf zugelassene Anlagen, nicht aber auf künftig beantragte Anlagen abstellt.

- **Abs. 2 Nr.2**

Außerdem sollte klargestellt werden, dass sich die Anforderungen der Schadlosigkeit auf die Vermischung als solche, nicht aber auf den einzelnen unvermischten Abfall bezieht. Insoweit enthalten die DepV und VersatzV zwar aufgrund der hiermit verbundenen besonderen Entsorgung Regelungen zur Betrachtung des einzelnen unvermischten Abfalls, eine Erweiterung dieser Regelungen auf alle Abfälle (wie dies in einem weiteren Erlass aus NRW anklingt) ist nicht zielführend, sondern führt vielmehr dazu, dass notwendige und wichtige sowie bislang akzeptierte Verfahrensoptionen (bspw. beim Betrieb einer CP-Anlage) verhindert werden mit erheblichen negativen und nicht sachgerechten Rechtsfolgen.

Bisher ist eine Ausnahme vom Verbot der Vermischung zudem nur für die schadlose Verwertung vorgesehen, wenn die Anforderungen §7 Abs. 3 eingehalten werden. Jedoch gilt dies nicht für die Beseitigung, wo eine Vermischung in bestimmten Fällen aber auch erfolgen muss.

Wir regen folgende Änderungen an:

9a Vermischungsverbot ~~und Behandlung~~ gefährlicher Abfälle

*(1)Die Vermischung, ~~einschließlich der Verdünnung~~, gefährlicher Abfälle **zum Zweck der Verdünnung** mit anderen ~~Kategorien von~~ gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien ist unzulässig.*

(2)Abweichend von Absatz 1 ist eine Vermischung ausnahmsweise zulässig, wenn
*1. sie in einer nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassenen Anlage erfolgt **oder eine Zulassung einer solchen Anlage beantragt worden ist und mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann,***

*2. die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose **Vermischung im Sinne einer Verwertung nach § 7 Absatz 3 oder Beseitigung nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3** eingehalten werden und schädliche Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf Mensch und Umwelt durch die Vermischung nicht verstärkt werden und*
3. das Vermischungsverfahren dem Stand der Technik entspricht.

(3)Sind gefährliche Abfälle in unzulässiger Weise vermischt worden, sind die Erzeuger und Besitzer der Abfälle verpflichtet, diese unverzüglich zu trennen, soweit die Trennung zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfälle nach § 7 Absatz 3 erforderlich ist. Ist eine Trennung zum Zweck der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nicht erforderlich oder zwar erforderlich, aber technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar, sind die Erzeuger und Besitzer der gemischten Abfälle verpflichtet,



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

diese unverzüglich in einer Anlage zu behandeln, die nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassen ist.

(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

3.

Private Akteure einbinden

(§ 20 Absatz 2 KrWG-E, Seite 13, BT-Drs. 19/19373)

Die KrWG-Novelle hebt die Getrenntsammlungspflichten auch für den öRE hervor, was – im Sinne hochwertigen Recyclings – ausdrücklich zu begrüßen ist.

Es sollte aber klar gestellt sein, dass nicht die öRE selber sammeln müssen, sondern vielmehr „eine getrennte Sammlung sicherzustellen“ haben. Dies gilt insbesondere auch für Sperrmüll. Dabei wird man auch die jeweilige Praxis von gewerblichen Sammlungen zu berücksichtigen haben. Es sollte auch klargestellt sein, dass die Regelungen zur gewerblichen Sammlung hiervon unberührt bleiben.

Nach unserer Einschätzung kann § 20 Abs. 2 Nr. 2 ff den Konflikt um die Wertstofftonne insbesondere in solchen Kommunen aufflammen lassen, in denen keine gemeinsame Wertstoffsammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen durchgeführt wird. Da Kommunen, die getrennte Sammlung von Glas und Kunststoffen anbieten müssten, hätten sie die Wahl zwischen einer kommunalen Wertstofftonne oder einer gemeinsamen Wertstoffsammlung in Abstimmung mit den Dualen Systemen. Um dies zu vermeiden, sollte zumindest klargestellt werden, dass die Vorgabe durch die Einrichtung eines Rücknahmesystems für Verpackungen nach § 25 erfüllt würde. Ansonsten droht hier, dass damit die Verantwortung für den kompletten Recyclingprozess der Kommunalwirtschaft zugeordnet werden soll.

Wir regen folgende Änderung am Ende des neuen § 20 Absatz 2 KrWG-E an:

*(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind verpflichtet, **eine getrennte Sammlung für folgende in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen angefallenen und überlassenen Abfälle getrennt zu sammeln sicherzustellen, sofern dadurch die Erfassung bestimmter Abfälle durch Systeme der Produktverantwortung nicht berührt wird:***

1. Bioabfälle- **sortenrein**; § 9 Absatz 1 und Absatz 3 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 4 gilt entsprechend,
2. Kunststoffabfälle; § 9 gilt entsprechend,
3. Metallabfälle; § 9 gilt entsprechend,
4. Papierabfälle; § 9 gilt entsprechend,
5. Glas; § 9 Absatz 1 und Absatz 3 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 4 gilt entsprechend,
6. Textilabfälle; § 9 gilt entsprechend,
7. Sperrmüll; ~~die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sammeln Sperrmüll~~ in einer Weise, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht; und 8. gefährliche Abfälle; die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stellen sicher, dass sich die gefährlichen Abfälle bei der Sammlung nicht



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

mit anderen Abfällen vermischen. Die Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Textilabfällen nach Nummer 6 gilt ab dem 1. Januar 2025.

Die Vorgabe von § 20 Abs. 2 Nr. 2 gilt durch die Einrichtung und Mitnutzung eines Rücknahmesystems für Verpackungen nach § 25 als erfüllt. Die Bestimmungen zur gewerblichen Sammlung (§§ 17, 18) bleiben von den vorgenannten Regelungen unberührt.

(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

IV.

Schlussbemerkung

Von dieser Novelle sollte ein klares Signal für die Rohstoffwende ausgehen. Am Vorabend der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und im Lichte des von der EU-Kommission vorgelegten Green Deals sollte diese Novelle nicht hasenfüßig daherkommen, sondern an sich selbst den Anspruch eines Paukenschlages für einen weiteren großen Schritt in Richtung Kreislaufwirtschaft sein.

Für eine erfolgreiche Rohstoffwende brauchen wir einen mutigen legislativen Dreiklang von nachhaltiger Beschaffung, Recyclinglabel und Minimal Content. Produkte mit einem bestimmten Rezyklatanteil erhalten das Recyclinglabel und werden dann auch unkompliziert von der öffentlichen Hand beschafft. Es wäre gut, wenn der Deutsche Bundestag mit dieser Prämisse die Novelle nachschärfen würde. Es gilt nun, einen aktiven Beitrag zu Nachhaltigkeit und mehr Klimaschutz zu leisten.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kurth
Geschäftsführender Präsident

Jens Loschwitz
Justitiar