

25.09.20

Empfehlungen der Ausschüsse

U

zu **Punkt ...** der 994. Sitzung des Bundesrates am 9. Oktober 2020

Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

A

1. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes einberufen wird.

Begründung:

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf 35 Maßgaben beschlossen, die geeignet sind, die Vollziehbarkeit des geänderten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) nachhaltig zu verbessern, vgl. BR-Drucksache 88/20 (Beschluss). Das vom Bundestag beschlossene Gesetz übernimmt nur wenige dieser Maßgaben. Damit wird die Chance versäumt, die Erfahrungen der für den Vollzug verantwortlichen Länder zu nutzen, um erkennbaren Umsetzungsproblemen vorbeugend zu begegnen.

Beispielhaft betrifft dies bereits die fehlende Begriffsbestimmung für „kritische Rohstoffe“, zu denen die Länder gleichwohl Festlegungen in ihren Abfallwirtschaftsplänen treffen sollen (vgl. Ziffer 1 der o. g. Beschlussdrucksache). Ein anderer Punkt ist die bislang fehlende Verankerung des geordneten Rückbaus von Gebäuden im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), der anerkanntermaßen einen Schlüssel zur Steigerung der Recyclingquoten bei den Abbruchabfällen bilden könnte (vgl. Ziffer 5 der o. g. Beschlussdrucksache). Bei der neu normierten Getrenntsammlungspflicht in § 9 neu KrWG fehlt es zudem an der aus Sicht des Vollzuges relevanten Klarstellung, dass die Beweislast der Unzumutbarkeit bei demjenigen liegt, der eine Ausnahme von der Pflicht in Anspruch

...

nehmen will und nicht etwa bei der Überwachungsbehörde. (vgl. Ziffer 6 der o. g. Beschlussdrucksache). Auch bei der Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wurden wesentliche Klarstellungen nicht aufgegriffen. Diese würden verhindern, dass das geänderte Gesetz gegenüber der derzeit bestehenden Regelung zurückbleibt und Erreichtes in der Praxis nicht gefährdet wird. Überdies werden durch die Nichtberücksichtigung sinnvolle Entsorgungskonzepte für Grünabfall erschwert (vgl. Ziffern 9 und 10 der o. g. Beschlussdrucksache). Auch ist die Möglichkeit einer Klarstellung nicht aufgegriffen worden, wonach der Ausschluss von Abfällen von der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung durch die zuständigen Landesbehörden widerrufen werden kann, wenn z. B. die Beseitigung deponiepflichtiger Abfälle - Stichwort „Deponieknappheit“ - durch Dritte nicht mehr gewährleistet ist (vgl. Ziffer 11 der o. g. Beschlussdrucksache). Weitere Beispiele betreffen die von den Ländern zu leistende Abfallwirtschaftsplanung, bei denen u. a. die Streichung von neuen Darlegungslasten nicht übernommen wurden, die bei den Ländern nicht sinnvoll angesiedelt sind, weil die Entscheidungen entweder auf kommunaler Ebene getroffen werden oder die Zielvorgaben nur auf Bundesebene sinnvoll sind (vgl. Ziffern 25 und 26 der o. g. Beschlussdrucksache). Ferner ist die Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung eines Abfallwirtschaftsplans betroffen (vgl. Ziffer 21 der o. g. Beschlussdrucksache). Vor diesem Hintergrund bedarf das vorliegende Gesetz aus Sicht des Bundesrates der grundlegenden Überarbeitung.

B

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfiehlt dem Bundesrat ferner für den Fall, dass der Vermittlungsausschuss nicht einberufen werden sollte, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

2. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 7a KrWG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit der Aufnahme des § 7a Absatz 1 KrWG eine produkt- und chemikalienrechtliche Vorschrift Eingang in das Kreislaufwirtschaftsgesetz findet. Durch diese Implementierung in das Abfallrecht wird insoweit das bislang bewährte Prinzip, dass mit dem Ende der Abfalleigenschaft auch die Anwendbarkeit des Abfallrechts endet, durchbrochen.

...

Nunmehr soll § 7a Absatz 1 KrWG gerade in den Fällen zur Anwendung gelangen, in denen das Ende der Abfalleigenschaft bereits eingetreten ist.

Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass damit die Trennlinie zwischen dem Abfall- und Produkt- sowie Chemikalienrecht künftig zunehmend verwischt und erhebliche rechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten für die Rechtsanwender entstehen. Insbesondere bleibt es unklar, wie weit § 7a Absatz 1 KrWG in das Produkt- und Chemikalienrecht hineinwirkt und über welches Rechtsregime die Rechtspflicht des § 7a Absatz 1 KrWG – die Einhaltung der Anforderungen des Produkt- und Chemikalienrechts – durchzusetzen ist. Diese Rechtsunsicherheiten können zu erheblichen Vollzugshemmnissen führen, die dem Bedürfnis nach einem effektiven und zügigen Gesetzesvollzug entgegenstehen.

Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, den Ländern Hinweise zur Auslegung des § 7a Absatz 1 KrWG zur Verfügung zu stellen, die sowohl eine rechtssichere Gesetzesanwendung als auch eine möglichst trennscharfe Abgrenzung des Abfallrechts vom Produkt- sowie Chemikalienrecht ermöglichen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 9 KrWG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass nach herrschender Meinung auf Grundlage des geltenden Kreislaufwirtschaftsgesetzes die Darlegungslast dafür, dass ein Ausnahmefall von der Pflicht zur getrennten Sammlung bestimmter Abfallfraktionen nach den bisherigen § 11 Absatz 1 und § 14 Absatz 1 KrWG gegeben ist, bei den Adressaten der Getrenntsammlungspflicht liegt.

Die Getrenntsammlungspflichten nach den bisherigen § 11 Absatz 1 und § 14 Absatz 1 KrWG dienen der unmittelbaren Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie. Ziel des Richtliniengebers ist es dabei, durch die Getrenntsammlung die Verwertungsmöglichkeiten der Abfallfraktionen zu verbessern. Angesichts dessen wird allgemein angenommen, dass die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Getrenntsammlung sowohl durch die Abfallrahmenrichtlinie als auch durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits auf normativer Ebene grundsätzlich beantwortet wird (vgl. Versteyl/Mann/Schomerus-Schomerus, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 1. Auflage, § 11 Randnummer 9). Daraus wird gefolgert, dass die Adressaten der Getrenntsammlungspflicht, die sich auf Ausnahmegründe berufen, diese dazulegen haben (vgl. Jarass/Petersen-

...

Versmann, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 1. Auflage, § 14 Randnummer 23). Diese Ansicht wird auch in einem rechtlichen Argumentationspapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 2015 zur Getrenntsammlungspflicht überlassungspflichtiger Bioabfälle nach dem bisherigen § 11 Absatz 1 KrWG vertreten. Aus diesem Papier geht hervor, dass die Darlegungs- und Beweislast für das fehlende Erfordernis einer Getrenntsammlung, insbesondere für die technische Unmöglichkeit oder die wirtschaftliche Unzumutbarkeit, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Adressaten der Getrenntsammlungspflicht trifft (vgl. S. 1f des Argumentationspapiers, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/bioabfall_rechtl_argumentationspapier_bf.pdf). Diese Sicht ist zwischenzeitlich in einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts München (vgl. Urteil vom 28. November 2019, Aktenzeichen M 17 K 17.5282, Randnummer 50) bestätigt worden. Das Gericht führt aus, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Pflichtenadressat des § 11 Absatz 1 KrWG die Darlegungs- und Beweislast dafür trägt, dass ihm eine Getrenntsammlung wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die bisherige Verteilung der Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen einer Ausnahme von der Getrenntsammlungspflicht auch im Geltungsregime des geänderten Kreislaufwirtschaftsgesetzes weiter Bestand hat.

Die Getrenntsammlungspflichten, nunmehr verortet in § 9 Absatz 1 und § 20 Absatz 2 KrWG, dienen weiterhin der unmittelbaren Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie. Insoweit ist kein Grund erkennbar, warum die bisherige Darlegungs- und Beweislastverteilung im Rahmen des jetzigen Gesetzesvorhabens abgeändert werden müsste. Insbesondere ist es erklärtes Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs, die Kreislaufwirtschaft fortzuentwickeln und zu stärken. Eine Neuausrichtung der bisherigen Darlegungs- und Beweislastverteilung, etwa durch die Ansiedlung der Darlegungs- und Beweislast für das Erfordernis einer Getrenntsammlung bei den Abfallbehörden der Länder, würde die bisherige Rechtslage elementar zum Nachteil der Kreislaufwirtschaft abändern. Ein solcher Paradigmenwechsel würde die Durchsetzung der Getrenntsammlungspflichten durch die Länder schwerwiegend behindern, die Kreislaufführung werthaltiger Reststoffe nachhaltig schwächen und der Intention der Abfallrahmenrichtlinie zuwiderlaufen.

...

Der Bundesrat macht an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass insbesondere die Durchsetzung der getrennten Sammlung überlassungspflichtiger Bioabfälle und anderer werthaltiger Abfälle bundesweit noch nicht abgeschlossen ist.

Eine etwaige Verortung der Darlegungs- und Beweislast für das Erfordernis einer Getrenntsammlung bei den Abfallbehörden der Länder würde den Gesetzesvollzug hier wesentlich erschweren. Denn die Behörden müssten insbesondere gegenüber den Adressaten der Getrenntsammlungspflicht darlegen und erforderlichenfalls auch beweisen, dass diesen die Getrenntsammlung nicht nur technisch möglich, sondern auch wirtschaftlich zumutbar ist. Dies ist den Behörden aufgrund eingeschränkter Erkenntnismöglichkeiten gar nicht oder nur mit sehr großen Schwierigkeiten möglich. Mithin könnte behördlicherseits die Umsetzung der Getrenntsammlungspflichten, welche Grundvoraussetzung für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft sind, gar nicht mehr bzw. nur noch sehr begrenzt forciert werden. Dies wäre im Vergleich zum gegenwärtigen Status quo als ein wesentlicher Rückschritt zu werten, welcher unbedingt zu vermeiden ist.