

09.10.20

Beschluss des Bundesrates

Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Der Bundesrat hat in seiner 994. Sitzung am 9. Oktober 2020 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 17. September 2020 verabschiedeten Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes **n i c h t** zu stellen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtliche Entschließung gefasst:

Anlage

E n t s c h l i e ß u n g

zum

Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

1. 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.

2. 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.