



**Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, WA II 2,
Postfach 12 06 29, 53048 Bonn

Herrn
Sven Ambrosy
Landrat des Landkreises Friesland
Lindenallee 1
26441 Jever

TEL +49 22899 305-2550

thomas.rummier@bmu.bund.de

www.bmu.de

Resolution zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Ihr Schreiben vom 17.12.2010

Bonn, 04.01.2011

Sehr geehrter Herr Ambrosy,

vielen Dank für Ihr oben genanntes Schreiben, mit welchem Sie die Resolution Ihres Landkreises zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts übermitteln. Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen hat mich gebeten, Ihnen zu antworten und eine fachliche Einschätzung der Resolution zukommen zu lassen.

Zunächst einmal setzt der Referentenentwurf klar auf die gewachsenen kommunalen Entsorgungsstrukturen, das Prinzip der Daseinsvorsorge und die bestehenden Überlassungspflichten und nimmt damit deutlich auf die kommunalen Belange Rücksicht. Die Zuständigkeit der Kommunen für Abfälle aus privaten Haushalten bleibt gegen den Widerstand der Wirtschaftsseite im bisherigen Umfang erhalten. Gerade um die kommunalen Überlassungspflichten EU-rechtlich abzusichern, muss aber die gewerbliche Sammlung neu austariert werden. Investitionssicherheit wird es für die Kommunen nur geben, wenn das gesamte System der Aufgabenteilung EU-rechtlich Bestand hat.



Seite 2

Soweit die Resolution freie Entscheidungsbefugnis über die Hausmüllentsorgung vor Ort fordert, ist zu beachten, dass die kommunale Daseinsvorsorge, zu der auch die öffentlich-rechtliche Entsorgung zählt, sich nach Art. 28 Abs. 2 GG im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben zu bewegen hat. Um den dringend notwendigen und allseits geforderten Ressourcenschutz voranzutreiben, werden alle im Rahmen des Abfallrechts Beteiligten in die Pflicht genommen, auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Dabei wird den Verantwortlichen vor Ort jedoch ein breiter Entscheidungsspielraum zur Ausgestaltung der Erfassungsstrukturen gelassen. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die Einführung der Pflicht zur getrennten Erfassung von Bioabfällen. Immer noch sind mehr als die Hälfte der Bundesbürger nicht an eine Biotonne angeschlossen. Angesichts des erheblichen stofflichen und energetischen Potentials des Bioabfalls ist eine bessere Getrennterfassung beim Haushalt anzustreben. Durch die Einführung einer solchen Verpflichtung werden die Kommunen aber keineswegs überfordert. Dass die Systeme tragfähig sind, zeigt bereits die durchaus auch im ländlichen Raum eingeführte Praxis. Die Verpflichtung zur Getrenntsammlung steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit, so dass den Kommunen Flexibilität zur differenzierten Ausgestaltung vor Ort verbleibt.

Soweit die Resolution eine „einheitliche Wertstofftonne“ ablehnt, ist zu bemerken, dass die gemeinsame haushaltsnahe Wertstofffassung eines der zentralen Projekte auf dem Weg hin zu einer umfassenden Rückgewinnung wertvoller Rohstoffe aus Abfällen ist. Gerade auch von kommunaler Seite wurde in der Vergangenheit immer wieder gefordert, in den „gelben Tonnen“ nicht nur Verpackungen, sondern auch stoffgleiche Haushaltsabfälle, wie Kunststoffeimer, Bratpfannen oder Kinderspielzeug zu sammeln. Auch die Umweltministerkonferenz von Bund und Ländern hat sich hierzu ein-



Seite 3

deutig bekannt. Was in einer Wertstofftonne im Einzelnen gesammelt werden soll, wie diese finanziert und wer die Trägerschaft hierfür bekommen soll, dies alles wird derzeit noch nicht entschieden. Hier ist noch eine ganze Reihe von Fragen offen. Erforderlich ist zunächst ein auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitetes Konzept, welches sowohl in fachlicher wie auch in politischer Hinsicht als Fundament für ein eigenständiges Rechtsetzungsverfahren geeignet ist. Die im Referentenentwurf angelegten rechtlichen Regelungen sollen daher erst nach Auswertung der erforderlichen Forschungsvorhaben im Verordnungswege konkretisiert werden. In dieser Zukunftsfrage voreilig Partikularinteressen zu bedienen oder Besitzstände zu wahren, wird der Bedeutung des Themas auch in keiner Weise gerecht.

Eine alleinige kommunale Trägerschaft ist allerdings bereits rechtlich nicht zulässig, da in diesem Fall die bislang ohne ökologische Probleme im Wettbewerb verwerteten Verpackungsabfälle unter das kommunale Monopol fallen würden. Für eine derartige Rekommunalisierung fehlt die EU-rechtliche Rechtfertigung. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Entsorgung der sonstigen in der „Wertstofftonne“ zu erfassenden Haushaltsabfälle bislang in die kommunale Daseinsvorsorge fällt. Eine Kooperation von öffentlicher und privater Entsorgungswirtschaft ist daher – soweit die verwertbaren Nichtverpackungsabfälle aus Haushaltungen nicht im Wege der Produktverantwortung gänzlich aus der kommunalen Entsorgungszuständigkeit herausgelöst werden – nahezu unumgänglich.

Soweit die Resolution fordert, Abfälle aus privaten Haushalten der Kommune zu überlassen, wird die Position grundsätzlich geteilt. Deshalb führt der Referentenentwurf – wie bereits angesprochen – die bisherige Rechtslage fort und statuiert eine umfassende Überlassungspflicht für alle Haushaltsabfälle, unabhängig davon, ob sie gemischt sind oder getrennt gesammelt werden. Hierbei bereitet jedoch das so genannte „Altpapier-Urteil“ des



Seite 4

Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 erhebliche Probleme. Die dort enthaltene Verengung der Betätigungsmöglichkeit für gewerbliche Sammlungen hat der EU-rechtlichen Rechtfertigung der kommunalen Überlassungspflichten den Boden entzogen. Die gesetzliche Öffnungsklausel für gewerbliche Sammlungen gewährleistet nämlich, dass die mit den kommunalen Überlassungspflichten zwangsläufig verbundenen Beschränkungen der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit auf ein zulässiges Maß begrenzt werden. Der Referentenentwurf gewährt der gewerblichen Sammlung daher wieder den EU-rechtlich gebotenen Raum und sichert damit den Fortbestand der kommunalen Überlassungspflichten ab.

Ein „Rosinenpicken“ durch gewerbliche Sammlungen zu Lasten der kommunalen Sammelsysteme – wie es unter Ziffer 5 der Resolution thematisiert wird – ist vom Bundesumweltministerium nicht gewollt, würde aber durch den Referentenentwurf verhindert. Hiernach sind gewerbliche Sammlungen einen Monat vor ihrer Aufnahme anzuzeigen und können von der zuständigen Behörde mit Anordnungen belegt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die jeweilige Sammlung nicht unverhältnismäßig in die kommunale Entsorgungsplanung eingreift. Eine Sammlung kann deshalb abgewehrt werden, wenn sie die „Funktionstfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt“. Dies ist der Fall, wenn die Entsorgungsaufgabe nicht mehr zu „wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ erfüllt werden kann. Dabei ist die Planungssicherheit und die Organisationshoheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers besonders zu berücksichtigen. Einbezogen in diesen Schutz sind auch die von der Kommune beauftragten Dritten.

Der Schutz kann allerdings – und auch das ist EU-rechtlich vorgegeben – nur soweit reichen, wie der gewerbliche Sammler nicht auf Dauer ein besseres Sammlungs- und Verwertungssystem gewährleistet. Die Kommune ist



Seite 5

aber keineswegs gezwungen, flächendeckend das Angebot des Sammlers zu „parieren“. Sie kann ihr Erfassungssystem in gleicher Weise differenziert nach Sammelbereitschaft und Ertrag nur für bestimmte Bezirke anbieten. Um dem Risiko vorzubeugen, dass die gewerbliche Sammlung bei sich verschlechternden Marktpreisen eingestellt wird, sieht der im Lichte der Anhörung überarbeitete Referentenentwurf die Möglichkeit für die Behörde vor, dem Sammler eine Mindestsammelfrist von mindestens einem Jahr vorzugeben. Stellt dieser die Sammlung vorzeitig ein oder erfüllt er seine eigenen Ziele nur mangelhaft, kann die einstandspflichtige Kommune die Erstattung aller Mehraufwendungen verlangen, die daraus resultieren, dass sie „einspringen“ muss. Der Erstattungsanspruch kann durch eine Sicherheitsleistung abgesichert werden.

Für problematisch halte ich jedoch die Forderung in Ziffer 6 der Resolution, dass die Kommunen selbst über die Untersagung gewerblicher Sammlungen entscheiden können sollen. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen Entscheidungen in Wettbewerbsfragen nicht von einer Stelle getroffen werden, die im entscheidungsrelevanten Sachverhalt selbst als Konkurrent auftritt. Die Zuständigkeit einer neutralen Behörde ist daher keineswegs „systemfremd oder verfassungsrechtlich bedenklich“, sondern EU-rechtlich geboten und stärkt die Transparenz und die Akzeptanz der behördlichen Entscheidungen. Um der Sonderkonstellation in Stadtstaaten Rechnung zu tragen, lässt der überarbeitete Referentenentwurf eine Zuweisung an die oberste Abfallbehörde zu. Das Verwaltungsverfahrensgesetz stellt sicher, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Verfahrensbeteiligter umfassend angehört wird.

Seien Sie versichert, dass die berechtigten Interessen der Kommunen bei der Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom Bundesumweltministerium ernst genommen werden. Insoweit setzen wir weiterhin



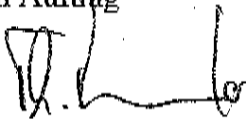
**Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit**

Seite 6

auf eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung von Bund, Ländern und Kommunen. Die Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft bleibt eine gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Ebenen, der Produktverantwortlichen und der privaten Entsorgungswirtschaft.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Thomas Rummeler

