

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz - Stand und Inhalt des gesetzlichen Novellierungsverfahrens

Joachim Hagmann

Baumeister Rechtsanwälte, Münster

Inhaltsangabe

Am 10.12.2008 ist die novellierte Europäische Abfallrahmenrichtlinie in Kraft getreten, mit der wichtige Weichenstellungen neu gesetzt werden. Beispielsweise soll der Abfallbegriff konkreter bestimmt werden (z. B. Abgrenzung zu Nebenprodukten; Festlegungen zur Dauer der Abfalleigenschaft). Weitere Veränderungen beinhalten die Ablösung der dreistufigen Abfallhierarchie durch eine fünfstufige Abfallhierarchie sowie veränderte Vorgaben zur Abfallwirtschaftsplanung. Die Bundesregierung plant, neben der Anpassung an das europäische Recht auch weitere Veränderungen vorzunehmen. Dies betrifft insbesondere Neujustierungen im Bereich der gesetzlichen Überlassungspflichten. Der deutsche Gesetzgeber muss das gegenwärtige Abfallrecht bis zum 10.12.2010 an die geänderte europäische Rechtslage anpassen. Nach einem ersten Arbeitsentwurf hat das BMU im Sommer 2010 den Referentenentwurf eines Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgelegt, das das gegenwärtig geltende Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ablösen soll.

Stichworte

Kreislaufwirtschaftsgesetz, Abfallbegriff, Abfallhierarchie, Überlassungspflichten
waste act, definition of waste, waste hierarchy, obligation to make waste available

1 Anlass und Verfahrensstand

Die Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, also die Schaffung des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, dient zum einen der Anpassung des deutschen Abfallrechts an die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie). Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz soll darüber hinaus jedoch auch die nationale Abfallwirtschaft im Sinne der Koalitionsvereinbarung weiter entwickeln.

In einem Eckpunktepapier vom 06.08.2010 führt das federführende Bundesministerium für Umwelt aus, generelle Linie der Novelle sei es,

- die bewährten Strukturen und Elemente des bestehenden Gesetzes (KrW-/AbfG) zu erhalten,

- die neuen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie möglichst 1:1 zu integrieren,
- die Ressourceneffizienz der Kreislaufwirtschaft zu verbessern.

Ein Anliegen der Novelle ist es, die Begriffsbestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes mit dem europäischen Abfallrecht zu harmonisieren. Dementsprechend wird es erstmals Begriffsbestimmungen zum Ende der Abfalleigenschaft, zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten und neue Definitionen zur Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung geben.

Eine weitere Neuerung ist die Einführung einer fünfstufigen Abfallhierarchie im Unterschied zum bislang geltenden Dreistufenhierarchie. Mit der Aufgliederung des ursprünglichen Begriffs der „Verwertung“ in die Begriffe „Vorbereitung zur Wiederverwendung“, „Recycling“ und „sonstige Verwertung“ sollen die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling deutlich gestärkt werden.

Die Regelungen zu den Überlassungspflichten bleiben im Wesentlichen unverändert, werden aber im Detail doch spürbar neu justiert. Während einerseits die gewerblichen Erzeuger und Besitzer von Abfällen nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich selbst für die Entsorgung ihrer Abfälle verantwortlich sind, sollen die Kommunen nach wie vor als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach dem Prinzip der Daseinsvorsorge die Verantwortung für die Entsorgung der Abfälle aus privaten Haushalten und von Abfällen zur Beseitigung aus sonstigen Herkunftsbereichen tragen. Dennoch ist eine Präzisierung im Detail geplant. Dies betrifft zum einen die Möglichkeit der Eigenverwertung für private Haushalte und zum anderen eine Überarbeitung der Regelungen über gewerbliche Sammlungen.

Weitere Punkte der Novelle sind Regelungen zu Abfallvermeidungsprogrammen, zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, zum Bürokratieabbau und zur effizienteren Überwachung.

Die am 10.12.2008 in Kraft getretene Abfallrahmenrichtlinie gibt eine Umsetzungsfrist bis zum 10.12.2010 vor. Mit Datum vom 23.02.2010 hat das BMU einen ersten Arbeitsentwurf veröffentlicht und eine erste Anhörung der Bundesländer und der Verbände durchgeführt. Mit Datum vom 06.08.2010 ist ein sogenannter „Referentenentwurf“ vorgelegt worden. Eine Anhörung der Länder, der beteiligten Kreise und kommunalen Spitzenverbände wurden in der Zeit vom 20. bis 23.09.2010 durchgeführt. Gegenwärtig wird die Ressortabstimmung durchgeführt, bevor der Entwurf der Europäischen Kommission zur Notifizierung übermittelt werden kann. Sofern die Europäische Kommission keine Einwände erhebt, kann nach Ablauf einer Frist von drei Monaten die Kabinettsentscheidung gefasst werden. Anschließend muss der Gesetzesentwurf das reguläre Gesetzgebungsverfahren in Bundestag und Bundesrat durchlaufen.

2 Zu den einzelnen Regelungen

2.1 Konkretisierung des Abfallbegriffs

Nach § 3 Abs. 1 des Entwurfs des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (im Folgenden KrWG-E) sind Abfälle im Sinne des Gesetzes alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Der gegenwärtig im Gesetz verwendete Begriff „bewegliche Sache“ soll also durch den Begriff „Stoffe und Gegenstände“ ersetzt werden. Dadurch werden grundsätzlich auch unbewegliche Sachen in die Abfalldefinition einbezogen.

Eingeschränkt wird die Ausweitung des Abfallbegriffs jedoch durch eine Beschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes. Die dort geregelten Tatbestände, die eine Geltung des Gesetzes ausschließen, wurden ausgeweitet. Neu sind folgende Ausschlüsse (unter Angabe der im Gesetz vorgesehenen Nummerierung):

10. Böden am Ursprungsort (Böden in situ) einschließlich nicht ausgehobener, kontaminierter Böden und Bauwerke, die dauerhaft mit dem Boden verbunden sind
11. nicht kontaminiertes Bodenmaterial und andere natürlich vorkommende Materialien, die bei Bauarbeiten ausgehoben wurden, sofern sichergestellt ist, dass die Materialien in ihrem natürlichen Zustand an dem Ort, an dem sie ausgehoben wurden, für Bauzwecke verwendet werden,
12. Sedimente, die zum Zweck der Bewirtschaftung von Gewässern, insbesondere auch der Unterhaltung und des Ausbaus von Wasserstraßen, sowie der Vorbeugung gegen Überschwemmungen oder der Abschwächung der Auswirkungen von Überschwemmungen oder Dürren oder zur Landgewinnung innerhalb von Oberflächengewässern umgelagert werden, sofern die Sedimente nachweislich nicht gefährlich sind.

Auf den bislang als Anhang I zum Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz geregelten sogenannten „Q-Gruppen-Katalog“, der ebenfalls Gegenstand der Begriffsbestimmung war, wird das Kreislaufwirtschaftsgesetz verzichten.

2.2 Abgrenzung Abfall - Nebenprodukte

Neu ist eine Regelung, nach der Abfälle und Nebenprodukte voneinander abgegrenzt werden sollen. Über diese Abgrenzung ist in der Vergangenheit lange und intensiv gestritten worden. Nach § 4 Abs. 1 KrWG-E ist ein Stoff oder Gegenstand als Nebenprodukt und nicht als Abfall anzusehen, wenn er bei einem Herstellungsverfahren anfällt,

dessen hauptsächlicher Zweck nicht auf die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstands gerichtet ist, und wenn

1. sichergestellt ist, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird,
2. eine weitere, über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Vorbehandlung hierfür nicht erforderlich ist,
3. der Stoff oder Gegenstand als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt wird und
4. die weitere Verwendung rechtmäßig ist; dies ist der Fall, wenn der Stoff oder Gegenstand alle für seine jeweilige Verwendung anzuwendenden Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt und insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt.

Gemäß § 4 Abs. 2 KrWG-E wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung Kriterien zu bestimmen, nach denen bestimmte Stoffe oder Gegenstände als Nebenprodukt anzusehen sind, und Anforderungen zum Schutz von Mensch und Umwelt festzulegen.

Die einzelnen Voraussetzungen sind auslegungsbedürftig und daher wertungsoffen. Unklar ist beispielsweise, was unter einem „normalen industriellen Verfahren“ zu verstehen ist und wann ein Stoff als „integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses“ erzeugt wird. Auch dass in § 4 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E neben der rechtmäßigen Verwendung verlangt wird, dass keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt entstehen, birgt Anwendungsunsicherheiten in sich. Es stellt sich die Frage, wie das Merkmal „keine schädlichen Auswirkungen für Mensch oder Umwelt“ konkretisiert werden soll, ohne auf die einschlägigen Produkte Umwelt und Gesundheitsschutzanforderungen zurückzugreifen.

2.3 Ende der Abfalleigenschaft

Die Vorgabe der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie umsetzend soll in das Kreislaufwirtschaftsgesetz erstmalig eine Definition zum Ende der Abfalleigenschaft aufgenommen werden. Gemäß § 5 Abs. 1 KrWG-E endet die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstands, wenn dieser ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet werden kann,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,

3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.

Auch diesbezüglich wird die Bundesregierung durch § 5 Abs. 2 KrWG-E ermächtigt, durch Rechtsverordnung Anforderungen an die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen für bestimmte Stoffe oder Gegenstände die Abfalleigenschaft endet, und Anforderungen zum Schutz von Mensch und Umwelt festzulegen, insbesondere durch Grenzwerte für Schadstoffe.

Wie oben zur Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten ausgeführt, gilt auch für die Definition der Dauer der Abfalleigenschaft, dass die abstrakt in Absatz 1 vorgegebenen Merkmale Anwendungsunschärfen beinhalten, die im Vollzug überwunden werden müssen. Beispielsweise ist aus dem Wortlaut nicht erschließbar, wann Stoffe oder Gegenstände „üblicherweise“ verwendet werden oder woran das Bestehen eines Marktes bzw. einer Nachfrage gemessen werden soll. Weiterhin stellt sich auch im Hinblick auf § 5 Abs. 1 KrWG-E die Frage, wie das Entstehen von schädlichen Auswirkungen unabhängig von einem Rückgriff auf die technischen Anforderungen bzw. die Rechtsvorschriften und Normen beurteilt werden soll.

2.4 Fünfstufige Abfallhierarchie

Die gegenwärtige, aus drei Stufen bestehende Abfallhierarchie soll durch eine fünfstufige Abfallhierarchie ersetzt werden. Gemäß § 6 Abs. 1 KrWG-E stehen die Maßnahmen der Abfallvermeidung und der Abfallbewirtschaftung in folgender Reihenfolge:

1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling,
4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
5. Beseitigung.

Der Begriff „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ wird in § 3 Abs. 24 KrWG-E definiert. Vorbereitung zur Wiederverwendung im Sinne des Gesetzes ist danach jedes Verwertungsverfahren der Prüfung, Reinigung oder Reparatur, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder für denselben Zweck verwendet werden

können, für den sie ursprünglich bestimmt waren. Unter dem Begriff „Recycling“ ist gemäß § 3 Abs. 25 KrWG-E jedes Verwertungsverfahren zu verstehen, durch das Abfallmaterialien zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, nicht aber die energetische Verwertung und die Aufbereitung von Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind.

Die fünfstufige Abfallhierarchie geht auf Artikel 4 der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie zurück. Die europäische Vorgabe ist jedoch nicht als verbindliche allgemeine Regelung, sondern als „Leitprinzip“ zu verstehen, das den Mitgliedsstaaten eine große Flexibilität bei der Umsetzung belässt. Die nationalen Gesetzgeber haben dementsprechend einen weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung in nationales Recht.

Der deutsche Gesetzgeber will die fünfstufige Pflichtenhierarchie wörtlich in das Kreislaufwirtschaftsgesetz übernehmen. Auch insoweit wird man der Hierarchie aber den Charakter einer Grundsatznorm zumessen müssen. Sie ist insbesondere nicht unmittelbar vollziehbar.

In den §§ 7 ff. KrWG-E soll die Pflichtenhierarchie mit der Auferlegung einzelner Verpflichtungen konkretisiert werden. Diese Konkretisierungen umfassen insbesondere den Verwertungsvorrang als Grundpflicht der Kreislaufwirtschaft, das Hochwertigkeitsgebot, das Getrennthaltungsgebot und das Vermischungsverbot. Auch insoweit ist jedoch fraglich, ob und inwieweit die konkretisierten Pflichten tatsächlich vollziehbar sind.

2.5 Gesetzliche Überlassungspflichten

Das System der gesetzlichen Überlassungspflichten bleibt im Wesentlichen unangetastet. Beseitigungsabfälle aus privaten Haushaltungen sind grundsätzlich überlassungspflichtig. Verwertungsabfälle aus privaten Haushaltungen können von einer Überlassungspflicht ausgenommen sein. Voraussetzung ist jedoch, dass die privaten Haushaltungen – so der Wortlaut des § 17 Abs. 1 KrWG-E – zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken in der Lage sind und die Verwertung beabsichtigen. Im Vergleich zur alten Rechtslage liegt hierin eine Präzisierung und zugleich eine Einschränkung. Die Eigenverwertung muss nämlich auf dem im Rahmen der privaten Lebensführung genutzten Grundstück stattfinden. Außerhalb dieses Grundstücksbezugs ist eine Durchführung von Verwertungstätigkeiten unzulässig. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Beschränkung der Verwertung auf die Grundstücksphäre allerdings nicht für Abfälle gelten, die durch die Tätigkeit gewerblicher Abfallerzeuger auf dem Grundstück anfallen (z. B. Baumschnitt etc.). Diese Abfälle seien in aller Regel den gewerblichen Abfallerzeugern zuzurechnen und dürften nach wie vor außerhalb des Grundstücks verwertet werden.

Die Regelung der Überlassungspflichten für sonstige Herkunftsbereiche bleibt unverändert. Die Überlassungspflicht greift nach § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG-E auch für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen. Die Befugnis zur Beseitigung der Abfälle in eigenen Anlagen nach § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG-E besteht nach Satz 3 nicht, soweit die Überlassung der Abfälle an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufgrund überwiegender öffentlicher Interesse erforderlich ist. Für die Entsorgung von Verwertungsabfällen bleibt es dabei, dass grundsätzlich keine Überlassungspflicht eingreift.

Eine Pflichtenübertragung entsprechend der gegenwärtigen Regelung des § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG sieht der Entwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht vor. Die noch im Arbeitsentwurf enthaltene Regelung ist im Referentenentwurf nicht mehr berücksichtigt worden. Eine Drittbeauftragung ohne Pflichtenübergang soll dagegen nach § 22 KrWG-E grundsätzlich möglich bleiben.

Präzisiert worden sind die Regelungen über gewerbliche Sammlungen. Gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG-E gelten die Überlassungspflichten nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugefügt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Der Begriff der gewerblichen Sammlung wird in § 3 Abs. 18 KrWG-E definiert. Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen im Sinne des Gesetzes ist danach eine Sammlung, die zum Zweck der Einnahmeerzielung erfolgt. Eine gewerbliche Sammlung ist auch dann anzunehmen, wenn sie auf Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und dem privaten Haushalt in dauerhaften Strukturen abgewickelt wird. Der Begriff der „überwiegenden öffentlichen Interessen“, die der Sammlung entgegenstehen können, wird in § 17 Abs. 3 KrWG-E präzisiert. Danach stehen überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung insbesondere dann entgegen, wenn die Sammlungen in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des aufgrund der Verpackungsverordnung eingerichteten Rücknahmesystems beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der ihnen obliegenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird; Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Planungssicherheit und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind besonders zu berücksichtigen. Dies gilt jedoch nicht, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger offensichtlich nicht in der Lage ist, die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Sammel- und Verwertungsleistungen in gleicher Qualität, Effizienz und Dauer selbst oder unter Beauftragung Dritter zu erbringen.