

BDSV e. V. | Postfach 20 01 51 | 40099 Düsseldorf

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit  
WR II 2 – [REDACTED]  
Postfach 12 06 29  
53048 Bonn  
**WR112@bmu.bund.de**

09.09.2019

Cos/Br

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie  
der Europäischen Union**

Stellungnahme der BDSV e. V. zum Referentenentwurf – WR II 2 – 30101-6/8

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des o. a. Referentenentwurfs.  
Unsere Stellungnahme geben wir wie folgt ab:**I. Allgemeine Einschätzung**

Wir begrüßen, dass die uns zur Stellungnahme zugeleitete Gesetzesnovelle die Kreislaufwirtschaft fortentwickeln wird. Dabei kommt den Produktverantwortlichen eine herausragende Stellung zu. Konsequenter als bisher werden die bestehenden Pflichten zu „Obhutspflichten“ für die von den Produktverantwortlichen erzeugten Produkte fortentwickelt. Die im jetzigen Verfahren teilweise berücksichtigte Einweg-Kunststoff-Richtlinie wird demnächst zusätzliche Verpflichtungen für bestimmte Produktverantwortliche erbringen.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ergänzen die Pflicht, indem ihnen die Aufgabe in § 20 Abs. 1 zugewiesen wird, die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen zu verwerten und zu beseitigen. Flankiert wird diese Funktion durch die Verpflichtung zur Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten und -bilanzen (§ 21) sowie zur Beratung der Bürger über die Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und die Beseitigung der Abfälle (§ 46).

Die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen (§ 20 Satz 1 KrWG). Die von der BDSV vertretenen Unternehmen der privaten Entsorgungswirtschaft nehmen im Falle der Beauftragung die definierten Entsorgungsaufgaben als Dritte ordnungsgemäß vor. Die erforderliche Zuverlässigkeit bringen sie dafür mit.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf weitestgehend die EU-Vorgaben aus der novellierten Abfallrahmenrichtlinie und aus der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen umsetzen will. Der Gesetzgeber hat für die Umsetzung der novellierten Abfallrahmenrichtlinie bis zum 5. Juli 2020 Zeit. Viele neue vom EU-Recht her bestehende Pflichten werden allerdings erst wirksam werden, wenn der Verordnungsgeber die im Gesetzestext vorgesehenen Rechtsverordnungen eingeführt hat und wenn die Einweg-Kunststoff-Richtlinie auch außerhalb des KrWG umgesetzt wird. Dies wird voraussehbar erst – weit – danach geschehen.

Es gibt darüber hinaus aber auch vereinzelte Regelungen, die definitiv über die „Eins-zu-eins-Umsetzung“ hinausgehen. Der Gesetzgeber sollte sich nicht davon beirren lassen, dass gerade diese beabsichtigten Regelungen den größeren Widerspruch erzeugen. Insbesondere die neue Obhutspflicht als Weiterentwicklung der Produktverantwortung (§ 23 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 11, § 24 Nr. 10) wird sich allerdings ebenfalls erst entfalten können, wenn die Rechtsverordnungen – nach Ermöglichung der Stellungnahmen durch die betroffenen Kreise - erlassen sind. Es sind demgemäß vorerst nur Ankündigungen, da konkrete Regelungen erst aus den notwendigen Rechtsverordnungen erwachsen können.

Kritischer eingestellt sind wir hinsichtlich des in § 45 E-KrWG enthaltenen Unternehmens, die Bedingungen der öffentlichen Beschaffung zu verändern. Es handelt sich hier um einen Eingriff in eine eigenständige Rechtsmaterie, der nicht mit dem pauschalen Vermerk der „Verbesserung der öffentlichen Beschaffung“ angegangen werden kann. Angesichts der sehr weitgehenden europarechtlichen Vorgaben in der Abfallrahmenrichtlinie hat hier das Bundesinnenministerium als für das Vergaberecht in Deutschland zuständige Instanz erhebliche Vorbehalte. Wir können dies gut nachvollziehen.

Eindeutig negativ eingestellt sind wir gegen die Neuregelung des § 18 Abs. 8. Zwar ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.09.2018 (Az.: 7 C 23.16) zu einem Bereich – dem Recycling von Kleidungsstücken – ergangen, der aus heutiger Sicht aus Gründen eines dramatischen Qualitätsverlust der Ausgangsstoffe, die eine Wiederverwendung weitgehend sinnlos werden lassen, wirtschaftlich eher uninteressant ist. Die Verhältnisse haben sich nach der letzten großen KrWG-Reform erheblich geändert. Wenn auch der unmittelbar an der Durchführung der gewerblichen Sammlung von Kleidungsstücken Interessierte das Interesse weitgehend verloren hat, wäre eine prinzipielle Verdoppelung der Klagemöglichkeiten gegen die Durchführung der gewerblichen Sammlung unseres Erachtens eine Fehlentscheidung.

## II. Zu einzelnen Paragraphen

### Zu § 3 Abs. 5a

Die neu eingeführte Bestimmung nimmt erkennbar auf Art. 3 Abs. 2b Abfallrahmenrichtlinie Bezug und setzt sie um. Für uns ist indessen nicht verständlich, dass auf die Umsetzung des letzten Teils („Diese Definition gilt unbeschadet der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Abfallbewirtschaftung auf öffentliche und private Akteure.“) verzichtet wird. Dies wird der Dringlichkeit, mit der die genannte Vorschrift in die Abfallrahmenrichtlinie aufgenommen worden ist, u.E. nicht gerecht.

Wir setzen uns folglich dafür ein, dass der neue § 3 Abs. 5a mit folgender Ergänzung endet:

Diese Definition gilt unbeschadet der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Abfallbewirtschaftung durch private und öffentliche Entsorgungsverantwortliche.

### Zu § 5

Wir nehmen aus der uns zugegangenen Stellungnahme von Herrn Dr. Christoph Epping vom 1. Juli 2019 zur Kenntnis, dass die Änderungen im § 5 für die Praxis keine weitreichenden kompetenzrechtlichen oder materiellrechtlichen Neuerungen mit sich führen wird.

Wir teilen die Erkenntnis, dass es trotz der Neuformulierungen in Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie nicht zu spürbaren Neuerungen kommen wird. Es trifft sicher zu: Trotz der Akzentverschiebung in Art. 6 der Richtlinie muss die Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft EU-einheitlich erfolgen. Somit liegt die wesentliche Verantwortung nach wie vor bei der Europäischen Kommission und nicht bei den Mitgliedstaaten.

### Zu § 9 Abs. 1 Satz 1

Die Abänderung der Wörter „Getrennhalten von Abfällen“ durch „Getrennte Sammlung von Abfällen“ bzw. von „getrennt zu halten“ durch die Wörter „getrennt zu sammeln“ wird als überfällige sprachliche Maßnahme begrüßt. In der beabsichtigten Fassung werden die Dinge endlich - und zu Recht - dem verständigen Sprachgebrauch angepasst.

### Zu § 14 Abs. 2

Ob die Verschärfung von der „input-bezogenen“ Berechnung in eine „output-bezogene“ Berechnungsmethode tatsächlich dazu führen wird, dass Deutschland Schwierigkeiten mit der vorgegebenen Recyclingquote bekommen wird, steht u. E. dahin. Es ist aus unserer Sicht auf jeden Fall unumgänglich, dass in § 14 Abs. 2 die EU-rechtlichen Quoten auf Basis einer 1: 1-Umsetzung übernommen werden sollen.

### **Zu § 18 Abs. 8**

Dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird mit dieser Vorschrift in prozessualer Hinsicht die Klagebefugnis eingeräumt, gegen die für die Durchführung des Anzeigeverfahrens zuständige Behörden eine Verpflichtungsklage zu erheben.

Wir bewerten dies kritisch. Die Behörde, die über die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung zu entscheiden hat, ist zur vorherigen Kontaktnahme mit dem Träger der gewerblichen Sammlung und mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verpflichtet. Der Schutz der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers obliegt der nach § 18 Abs. 5 zuständigen Behörde. Diese unterliegt selbstverständlich der Gesetzesbindung, so dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger keineswegs schutzlos gestellt ist.

Hintergrund der beabsichtigten Gesetzesausweitung ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 27.09.2018 (Az.: 7 C 23.16), mit dem das höchste deutsche Verwaltungsgericht auf Grundlage des gegenwärtigen Rechts – wie schon die Vorinstanz - eine Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegen den eine gewerbliche Sammlung betreibenden privaten Entsorger verneint hatte. Das Bundesverwaltungsgericht war der Ansicht, dass die gesetzlich vorgesehene Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers systemkonform und ausreichend ist. Eine ausdrückliche Aussage, wonach der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Beachtung der gesetzlichen Vorgaben einklagen und folglich ein Vorgehen gegen den gewerblichen Sammler verlangen kann, enthalte das Gesetz jedenfalls nicht.

Wir plädieren darauf, diesen Zustand zu belassen. Dass die Behörde durch die Novellierung ein zusätzliches eigenständiges Klagerecht gegen die zuständige Behörde bekommen soll, ist eine ungerechtfertigte und den gewerblichen Sammler in systemwidriger Weise belastende Maßnahme. Die Belassung des vom Bundesverwaltungsgerichts festgestellten Zustands wird dem Gesetzgeber umso leichter fallen, als die zum Zeitpunkt noch herrschende „Lukrativität“ der gewerblichen Sammlung von Alttextilien wohl nachhaltig vorbei ist. Neutextilien sind in der letzten Jahren mengenmäßig erheblich ausgedehnt und zugleich dramatisch billiger geworden. Die daraus resultierenden Alttextilien sind zunehmend von Kunststoffen geprägt, die ein Recycling praktisch unmöglich machen.

Gewerbliche Sammlungen sind durch das Prüfpflicht der zuständigen Behörde geschützt. Eine darüber hinausgehende Subjektivierung der Rechtsposition des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist eine ungerechtfertigte Übersicherung; ihr bedarf es nicht.

### **Zu §§ 23 bis 25**

Wir bejahen die Erkenntnis, dass verschiedene unionsrechtliche Vorgaben, gestiegene Anstrengungen an die Ressourceneffizienz sowie das drängende Problem der Vermüllung der Umwelt eine Fortentwicklung der Produktverantwortung erfordern. Die Einführung von Obhutspflichten, die auf die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit von Erzeugnissen im Vertriebsweg zielen, sowie korrespondierende

Nachsorgepflichten stoßen auf unsere Unterstützung. Ob allerdings auch § 24 Nr. 3 hinsichtlich der Anordnung, dass bestimmte Erzeugnisse insbesondere nur unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, in Verkehr gebracht werden dürfen, mit höherrangigem Recht vereinbar ist, halten auch wir für zweifelhaft.

Der „erweiterten Herstellerverantwortung“ und den daraus folgenden erhöhten Anforderungen im Rahmen der Produktverantwortung werden größere Aufmerksamkeit als bisher zukommen. Insbesondere die Einweg-Kunststoff-Richtlinie enthält in den nächsten Jahren zu realisierende weitergehende Pflichten. Es ist eine Aufgabe des Gesetz- und Verordnungsgebers in der Zukunft, für den jeweiligen Sachbereich verhältnismäßige Aufgaben festzusetzen. Bislang enthalten die §§ 23 bis 25 in der Tat lediglich eine „latente Grundpflichtigkeit“, aus der sich allein noch keine durchsetzbaren materiell-rechtlichen Pflichten des Produktverantwortlichen ergeben.

#### **Zu § 45**

Der beabsichtigte Wandel von der bisherigen Prüfungspflicht zu einer „konditionierten Bevorzugungspflicht“ wird verstanden. Es ist nachvollziehbar, die öffentliche Hand dazu zu verpflichten, insbesondere bei der Auftragsvergabe Erzeugnisse zu bevorzugen, die in besonderer Weise den Zielen der Kreislaufwirtschaft dienen.

Dabei stößt der umweltrechtliche Ansatz aber auf Grenzen. In der Begründung wird zu Recht darauf verwiesen, dass es sich bei den Vorgaben materiell-rechtlich um Bestimmungen über das Vergabeverfahren im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) handelt.

Wir wissen, dass die beabsichtigte Neugestaltung des § 45 Bedenken des für das Vergabeverfahren zuständigen Ressorts – des Innenressorts – ausgelöst hat. Diese Bedenken konnten bis zu Veröffentlichung des KrWG nicht ausgeräumt werden, sodass der generelle Vermerk des „nicht mit den anderen Bundesressorts“ abgestimmten Gesetzesinhalts berechtigt ist.

Wir hoffen, dass die innerhalb der Bundesregierung bestehenden Auffassungsunterschiede alsbald gelöst werden und sich dann in einem abgestimmten Entwurfstext niederschlagen.

Zu zusätzlichen mündlichen Erläuterungen sind wir in allen vorgetragenen Punkten selbstverständlich bereit.

Mit freundlichen Grüßen