



[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
Partnerschaft von Rechtsanwälten

[GGSC] INFOBRIEF: VERMITTLUNGS-AUSSCHUSS FINDET KOMPROMISS FÜR KRWG – ERFOLG FÜR DIE KOMMUNEN

09.02.2012

Für die Regelung der gewerblichen Sammlungen hat der Vermittlungsausschuss in seiner Sitzung am Abend des 08.02.2012 eine Kompromissformel gefunden, die den kommunalen Interessen deutlich besser Rechnung trägt, als die vom Bundestag beschlossene Fassung des Gesetzes. Der zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem BMU sowie den Regierungsfraktionen im Jahr 2011 verhandelte Kompromiss, der schon eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Regierungsentwurf darstellte, konnte durch die Intervention des Bundesrats noch nachgebessert werden. Gewerbliche Sammlungen werden sich gegenüber bestehenden oder geplanten kommunalen Sammelsystemen nur dann durchsetzen können, wenn sie wesentlich leistungsfähiger sind.

1. Ursprünglicher Beschluss des Bundestages

Der Bundestag hatte die strittige Vorschrift wie folgt gefasst (Hervorheb. d. d. Verf.):

„§ 17

Überlassungspflichten

(2) Die Überlassungspflicht besteht nicht für Abfälle,

- 1. die einer Rücknahme- oder Rückgabepflicht auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 unterliegen, soweit nicht die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf Grund einer Bestimmung nach § 25 Absatz 2 Nummer 4 an der Rücknahme mitwirken; hierfür kann insbesondere eine einheitliche Wertstofftonne oder eine einheitliche Wertstoffeffassung in vergleichbarer Qualität vorgesehen werden, durch die werthal-*



tige Abfälle aus privaten Haushaltungen in effizienter Weise erfasst und einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden,

(...)

- 4. die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlo- sen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche In- teressen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Satz 1 Nummer 3 und 4 gilt nicht für gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen und ge- fährliche Abfälle. Sonderregelungen der Überlassungspflicht durch Rechtsverordnungen nach den §§ 10, 16 und 25 bleiben unberührt.*

(3) Überwiegende öffentliche Interessen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, wenn die Sammlung in ihrer kon- kreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverord- nung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet. Eine Gefähr- dung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten ist anzunehmen, wenn die Erfül- lung der nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich aus- gewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Orga- nisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist insbesondere anzuneh- men, wenn durch die gewerbliche Sammlung

- 1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträ- ger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,*
- 2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder*



3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

Die Sätze 2 und 3 gelten nicht, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Sammel- und Verwertungsleistungen selbst oder unter Beauftragung Dritter nicht in mindestens gleichwertiger Weise erbringt und die Erbringung gleichwertiger Leistungen auch nicht konkret plant. Bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit sind die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit, die Qualität, der Umfang, die Effizienz und die Dauer der Leistungen zu berücksichtigen.

(vgl. BT-Drs. 17/6052, S. 14 f.; 17/6645, S. 4 ff.; 17/7505 (neu), S. 3 f. BR-Drs. 682/11, S. 3 f.)

2. Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat verlangte dagegen zum Schutz der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Streichung der Sätze 4 und 5 in Absatz 3 (markiert) und hat darauf am 25.11.2011 beschlossen, den Vermittlungsausschuss einzuberufen. „Der Vorschlag des Bundestages (sei) kein tragfähiger Kompromiss, da er für die Behörden der Länder kaum vollziehbar wäre und eine ‚Rosinenpickerei‘ durch gewerbliche Sammler weiterhin begünstigen würde.“ (BT-Drs. 17/7931, S. 2).

3. Kompromissformel des Bundestages

Nachdem in der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses im Dezember kein Kompromiss erzielt werden konnte, konnte man sich nun auf folgenden Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 4 und 5 (sowie eines neuen Satzes 6) verständigen (vgl. BT-Drs. 17/8568):

Kompromiss-Vorschlag Vermittlungsausschuss vom 08.02.2012	Beschluss Bundestag vom 28.10.2011
Satz 3 Nummer 1 und 2 gilt nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle we-	Die Sätze 2 und 3 gelten nicht, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die von der gewerblichen Sammlung angebo-



Kompromiss-Vorschlag Vermittlungsausschuss vom 08.02.2012	Beschluss Bundestag vom 28.10.2011
<p>sentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung. Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind sowohl die in Bezug auf die Ziele der Kreislaufwirtschaft zu beurteilenden Kriterien der Qualität und der Effizienz, des Umfangs und der Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle als auch die aus Sicht aller privaten Haushalte im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zugrunde zu legen. Leistungen, die über die unmittelbare Sammel- und Verwertungsleistung hinausgehen, insbesondere Entgeltzahlungen, sind bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit nicht zu berücksichtigen.</p>	<p>tenen Sammel- und Verwertungsleistungen selbst oder unter Beauftragung Dritter nicht in mindestens gleichwertiger Weise erbringt und die Erbringung gleichwertiger Leistungen auch nicht konkret plant. Bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit sind die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit, die Qualität, der Umfang, die Effizienz und die Dauer der Leistungen zu berücksichtigen.</p>

Zugleich hat man sich auf folgenden Wortlaut einer Begründung für die Regelungen geeinigt:

„Zu Satz 4 neu:

Die bisherige Prüfung der „gleichwertigen Leistung“ wird durch das Merkmal der „Leistungsfähigkeit“ ersetzt. Die Sammel- und Verwertungsleistung des gewerblichen Sammlers muss „wesentlich leistungsfähiger“ sein, als das bereits bereitgestellte oder konkret geplante Angebot des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Für die Beurteilung der Wesentlichkeit ist entscheidend,



dass für die in Satz 5 genannten Leistungskriterien messbare und gewichtige Leistungsvorteile vorliegen. Eine nur unwesentliche Verbesserung des Angebots bleibt damit außer Betracht. Die Darlegungs- und Beweislast für die höhere Leistungsfähigkeit der gewerblichen Sammlung trägt wie bisher dessen Träger.

Darüber hinaus wird die Anwendung der Prüfung der Leistungsfähigkeit beschränkt. Bezog sich die Gleichwertigkeitsprüfung bislang auf § 17 Absatz 3 Satz 2 und 3 KrWG insgesamt, wird die Fallgruppe des § 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 3 KrWG („diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen würde“) nunmehr freigestellt. Die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durchgeführten Ausschreibungen sind damit auch dann besonders geschützt, wenn das Serviceangebot des gewerblichen Sammlers wesentlich leistungsfähiger ist. Die Regelung trägt insbesondere auch dem Schutz des vertraglich gebundenen Auftragnehmers Rechnung. Zugleich ist dem europarechtlich geschützten Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit bereits durch die transparente und diskriminierungsfreie Ausschreibung Genüge getan. Das mit der Prüfung der Leistungsfähigkeit verfolgte ökologische Ziel von hochwertigen Entsorgungsleistungen bleibt weiterhin erreichbar, denn der ausschreibende öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist gemäß § 20 KrWG an die Vorgaben der Abfallhierarchie gebunden.

Zu Satz 5 (neu):

Die neue Formulierung präzisiert die unterschiedlichen Betrachtungsweisen bei der Anwendung der Kriterien im Rahmen der Prüfung der Leistungsfähigkeit und dient so der Vollzugserleichterung. Die Kriterien der Qualität, der Effizienz, des Umfangs und der Dauer der Leistungen orientieren sich allesamt an den ökologischen Zielen der Kreislaufwirtschaft, während die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit aus Sicht aller privaten Haushalte im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu beurteilen ist. Wie bisher wird somit sichergestellt, dass es für den Leistungsvergleich nicht allein auf die vom Sammler ggf. gezielt angesteuerten ertragreichen Gebiete ankommt.



Zu Satz 6 (neu)

Der neue Satz 6 stellt ausdrücklich klar, dass es für die Prüfung der Leistungsfähigkeit allein auf einen Vergleich der konkreten Sammel- und Verwertungsleistungen ankommt und eventuelle Zusatzangebote des gewerblichen Sammlers zu seiner Sammlung, wie etwa eine Müllsortierung in Großwohnanlagen oder eine Stellplatzreinigung nicht in die Vergleichsbetrachtung einbezogen werden dürfen. Damit ist sichergestellt, dass der gewerbliche Sammler sein Angebot nicht mit Zusatzleistungen aufwerten kann, die nicht in der Zweckbestimmung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes liegen.“

4. Protokollerklärung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat hierzu ergänzend eine (einseitige) Protokollerklärung abgegeben, die folgenden Wortlaut hat:

„Die getroffenen Regelung zur gewerblichen Sammlung bezwecken die EU-rechtlich gebotene Öffnung des Wettbewerbs und eine Verbesserung der Qualität und Quantität des Recyclings. Die Bundesregierung wird binnen eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Regelung prüfen, ob diese Zielstellung erreicht worden ist. Ist dies nicht der Fall, werden unverzüglich die gesetzlichen Maßnahmen zur Zielerreichung eingeleitet. Diese Zielstellung wird die Bundesregierung auch im Rahmen der kommenden rechtlichen Regelungen mit Blick auf die Wertstofftonne und die Zukunft der Produktverantwortung im Rahmen der Novellierung der Verpackungsverordnung verfolgen.“

5. Weiteres Gesetzgebungsverfahren

Bundestag und Bundesrat sollen sich bereits heute (09.02.2012) und morgen (10.02.2012) mit dem Gesetzesentwurf abschließend befassen.

Passiert der Entwurf beide Häuser, bedarf das Gesetz noch der Gegenzeichnung und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten (ggf. vertreten durch den Bundesrats-Präsidenten) sowie der Verkündung im Bundesgesetzblatt.



Aus Artikel 6 des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts ergibt sich, dass das KrWG in seinen wesentlichen Bestimmungen am „ersten Tag des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats“ in Kraft tritt – somit frühestens am 01.06.2012, mit Blick auf die üblichen Bearbeitungszeiten für Gegenzeichnung und Ausfertigung wahrscheinlich erst am 01.07.2012.

6. Würdigung

Dank der Intervention des Bundesrates konnte nunmehr eine Kompromissformel gefunden werden, die die Interessen der Kommunen stärker als bislang vorgesehen berücksichtigt. Die Regelungen beinhalten nun klare Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Entsorgungsangebotes privater Sammler und sind geeignet, ausschließlich auf Gewinn ausgerichtete Entsorgungsangebote privater Sammler zu vermeiden und im Ergebnis die nachhaltige Erhöhung der Verwertungsquoten sicherzustellen.

Für den Vollzug der Regelung ist es erfreulich, dass auch die Begründung des Vermittlungsausschusses mit in den Gesetzesbeschluss aufgenommen werden soll. Dies kann die Auslegung der Regelung unter Würdigung des gesetzgeberischen Willens vereinfachen.

Im Vermittlungsausschuss konnte die von der FDP beabsichtigte „Verwässerung“ des Begründungstextes abgewehrt werden. [GGSC] hatte in seinem aktuellen Abfall-Newsletter zuletzt noch einmal darauf hingewiesen, dass es nicht allein um erkennbare oder messbare Leistungsvorteile geht, sondern dass die Leistungsvorteile auch gewichtig sein müssen. Dieser Linie ist der Vermittlungsausschuss nun gefolgt.

Erfreulich ist ferner, dass auch die Bundesregierung durch die von ihr im Vermittlungsausschuss abgegebene Protokollerklärung die EU-Konformität der Regelung bestätigt und lediglich eine Evaluierung der Vollzugspraxis ankündigt. Fragwürdig bleibt allerdings, dass sich die Bundesregierung durch ihre einseitig abgegebene Erklärung außerhalb des Vermittlungsergebnisses des Gesetzgebers stellt, da die Ankündigung einer Evaluierung letztlich Misstrauen gegenüber der Regelung des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt.



Wie geht es politisch weiter? - Nach der Novelle ist vor der Novelle, denn ein weiterer Streitpunkt in der Diskussion um das neue Abfallrecht ist bei alledem ausgeklammert worden: Das Wertstoffgesetz soll demnächst im Entwurf vorgelegt werden. Aus verschiedenen Quellen ist jedoch zu hören, dass mit einer Verabschiedung eines Wertstoffgesetzes in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr gerechnet wird.

Berlin, den 09.02.2012

Rückfragen bei [GGSC] bitte an:

Rechtsanwälte Hartmut Gaßner/Wolfgang Siederer/Dr. Frank Wenzel
Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Tel. 030.726 10 26.0
berlin@ggsc.de