

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts – Drucksache 17/6052 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Zu Artikel 1 – § 2 Absatz 2 Nummer 4 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Die vorgeschlagene Erweiterung des § 2 Absatz 2 Nummer 4 KrWG würde gegen EU-Recht verstoßen, da Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f) der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) nicht ordnungsgemäß umgesetzt würde. Hiernach sind nur „land- oder forstwirtschaftliche Materialien“ von der Ausnahme erfasst. Lediglich Hölzer aus der Landschaftspflege werden ausweislich der Begründung aufgrund ihrer vergleichbaren stofflichen Beschaffenheit den Hölzern aus der Forstwirtschaft gleichgestellt. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass Hölzer zur Energieerzeugung regelmäßig durch unmittelbare Verbrennung verwendet werden. Demgegenüber werden die anderen in dem Vorschlag aufgeführten biologisch abbaubaren Abfälle wie Landschaftspflegematerial, Aufwuchs an Feld- und Waldwegen und Aufwuchs in und an Gewässern, also vor allem Grün-, Strauch- und Baumschnitt (kleinere Äste, Blätter), zum größten Teil in Biogasanlagen und Trockenfermentationsanlagen zur Energieerzeugung eingesetzt. Hierbei fallen Gärückstände an, die unmittelbar oder nach einer zusätzlichen Kompostierung auf Böden aufgebracht werden.

Zwar handelt es sich bei diesen biologisch abbaubaren Abfallstoffen nicht um gefährliche Abfälle. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Abfallmaterialien generell unproblematisch sind. Grün-, Strauch- und Baumschnitt aus den genannten Herkunftsbereichen wie beispielsweise der Landschaftspflege sind nicht von vornherein unbedenklich, sondern sie können durchaus ein phytohygienisches Risikopotential zur Verbreitung von pflanzlichen Krankheitserregern beinhalten. Ebenso sind die Abfallmaterialien aus diesen Bereichen nicht allgemein als schadstoffarm einzustufen, vielmehr können sie beispielsweise Schwermetallbelas-

tungen aufweisen. Gärückstände aus dem Einsatz dieser Abfallstoffe in Biogasanlagen werden, gegebenenfalls nachkompostiert, als Düngemittel oder Bodenverbesserer auch auf landwirtschaftlich genutzte Böden aufgebracht und damit im besonders sensiblen Bereich des Lebensmittel- und Futtermittelanbaus verwendet.

Diese wie auch die genannten biologisch abbaubaren Abfallstoffe aus der Lebens-, Genuss- und Futtermittelindustrie unterliegen als Bioabfälle den Behandlungs- und Verwertungsvorgaben der Bioabfallverordnung. Würde der Vorschlag zur Herausnahme dieser Abfallmaterialien aus dem Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes übernommen, bedeutete dies, dass die genannten Abfallmaterialien in großen Mengen an den Anforderungen der Bioabfallverordnung vorbei, insbesondere ohne jegliche Feststellung (Untersuchungen) zum Hygienestatus und ohne Schwermetalluntersuchungen, auf Böden aufgebracht werden können. Mithin könnte in diesen Fällen – anders als bei der Energieerzeugung durch unmittelbare Verbrennung von Hölzern – einem phytohygienischen – ggf. auch seuchenhygienischen – Risikopotential sowie einem Schadstofftransfer in den Boden und in die Pflanze nicht mehr hinreichend begegnet werden.

Zu Nummer 2 (Zu Artikel 1 – § 2 Absatz 2 Nummer 7 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Durch die Streichung der Wörter „in einer Abfallentsorgungseinrichtung“ wird sichergestellt, dass bergbauspezifische Abfälle vom Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht nur dann ausgenommen werden, wenn sie in einer Entsorgungseinrichtung unter Bergaufsicht entsorgt werden, sondern auch dann, wenn sie unter Bergaufsicht im Rahmen der Verfüllung von Abbauhohlräumen, die keine Entsorgungseinrichtungen sind, entsorgt werden. Beide Fälle werden in Umsetzung der EU-Richtlinie über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der Mineral gewinnenden Industrie (2006/21/EG) von § 22a der Allgemeinen Bundes-

bergverordnung (ABBERgV) erfasst. Im Ergebnis wird durch die Streichung erreicht, dass die Bestimmungen zur Abfallentsorgung nach dem Bergrecht und nach dem Kreislaufwirtschaftsrecht entsprechend dem Gewollten sachgerecht voneinander abgegrenzt und Doppelregelungen vermieden werden.

Zu Nummer 3 (Zu Artikel 1 – § 2 Absatz 2 Nummer 8a – neu – KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich das Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid mit seinem Änderungsbefehl für das bestehende Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ebenfalls im parlamentarischen Verfahren befindet. Um einen Gleichlauf der Regelungen zu gewährleisten, müsste die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung bei einer Änderung des Gesetzes zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid entsprechend angepasst werden.

In redaktioneller Hinsicht sei angemerkt, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung nicht unter Nummer 8a eingeordnet werden kann, da sich bei einer Gesetzesneufassung die Verwendung von „Buchstaben“-Vorschriften verbietet. Die Regelung sollte daher unter Nummer 15 am Ende der Vorschrift eingeordnet werden.

Zu Nummer 4 (Zu Artikel 1 – § 2 Absatz 2 Nummer 13 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag mit einer Änderung zu.

Der Vorschlag des Bundesrates dient der Klarstellung des Gewollten. Die in Nummer 13 genannten internationalen Übereinkommen und speziellen bundes- und landesrechtlichen Regelungen erfassen neben den Schiffsabfällen auch Ladungsrückstände. Entsprechend sind in die Bereichsausnahme der Nummer 13 auch beide Kategorien einzubeziehen. Zudem werden lediglich Erfassung und Übergabe ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausgenommen. Allerdings greift die Bezeichnung „in den Binnen- oder Seehäfen“ zu kurz und sollte gestrichen werden, da Schiffsabfälle gemäß internationaler Verträge (u. a. Straßburger Abfallübereinkommen) auch an Anlegestellen von Fahrgastschiffen, Schleusen und Umschlaganlagen an der Wasserstraße übergeben werden können. Die Vorschrift sollte lauten:

„13. die Erfassung und Übergabe von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen, soweit dies auf Grund internationaler oder supranationaler Übereinkommen durch Bundes- oder Landesrecht geregelt wird,“.

Zu Nummer 5 (Zu Artikel 1 – § 3 Absatz 8 Nummer 2 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten und beugt möglichen Missverständnissen in Bezug auf die Reichweite des Begriffs „Natur“ vor.

Zu Nummer 6 (Zu Artikel 1 – § 3 Absatz 13 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die in § 3 Absatz 13 KrWG gewählte Wendung „für die Bewirtschaftung von Abfällen für Dritte sorgt“ entspricht der Begriffsbestimmung des Maklers in Artikel 3 Nummer 8 AbfRRL und bringt explizit zum Ausdruck, dass durch die Tätigkeit des Maklers für Dritte die jeweiligen Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen ermöglicht und gefördert werden. Demgegenüber führt die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung „die Bewirtschaftung von Abfällen für Dritte vermittelt“ lediglich einen weiteren unbestimmten Rechtsbegriff („vermittelt“) ein, der mit dem zu definierenden Begriff („Makler“) inhaltlich gleichbedeutend ist. Die Definition ist damit zirkulär, die gleichzeitige Verwendung unbestimmter, aber synonyme Rechtsbegriffe beeinträchtigt die Rechtsklarheit.

Zu Nummer 7 (Zu Artikel 1 – § 3 Absatz 16 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Einfügung dient der Klarstellung des Gewollten. Die Begriffsbestimmung des § 3 Absatzes 16 KrWG soll Funktion und Bedeutung der „Getrennten Sammlung“ für die Abfallbewirtschaftung unterstreichen, keinesfalls aber beschränken.

Zu Nummer 8 (Zu Artikel 1 – § 3 Absatz 18 Satz 1 und 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Nach der Stellungnahme des Bundesrates soll es sich begrifflich nur dann um eine gewerbliche Sammlung im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handeln, wenn die Sammlung „ohne dauerhafte Struktur“ und „unentgeltlich“ erfolgt. Hierdurch werden leistungsstarke Unternehmen bereits per definitionem von der Möglichkeit einer Sammlung verwertbarer Haushaltsabfälle ausgeschlossen, dem Bürger ein wichtiges Serviceangebot (Beispiel: haushaltsnahe Erfassung von Altpapier durch „Blaue Tonnen“) vorenthalten und nicht zuletzt ein bewährtes Instrument für die ressourceneffiziente Verwertung von Haushaltsabfällen aufgegeben.

Die Reduzierung des Sammlungsbegriffs ist nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, da sie ohne jede Übergangsfrist in den Bestand bereits praktizierter Sammlungssysteme eingreift. Sie birgt zugleich erhebliche EU-rechtliche Risiken für den Bestand kommunaler Überlassungspflichten (vgl. § 17 Absatz 1 Satz 1 KrWG). Die Bundesregierung ist sich mit dem Bundesrat darin einig, dass die in § 17 Absatz 1 KrWG normierten Überlassungspflichten, insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, EU-rechtlich rechtfertigungsbedürftig sind (vgl. hierzu die Ausführung des Bundesrates auf S. 6 f. und S. 15). Durch die nach § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 KrWG eingeräumte Betätigungsmöglichkeit gewerblicher Sammlungen wird der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit im Bereich der Hausmüllentsorgung daher der notwendige Raum gegeben. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff der gewerblichen Sammlung in EU-rechtskonformer Weise weit auszulegen und entsprechend zu definieren. Auf die Größe und den Organisationsgrad wie auch das Marktverhalten kommt es nicht an. Derartige Aspekte sind vielmehr bei der Prüfung zu berücksichtigen, ob einer gewerblichen Sammlung aufgrund

ihrer Auswirkungen auf bestehende Entsorgungsstrukturen „überwiegende öffentliche Interessen“ entgegenstehen.

Zur Begründung des Bundesrates ist ergänzend anzumerken, dass die Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 106 Absatz 2 AEUV zwar auszugsweise zitiert, inhaltlich aber nicht beachtet wird. Nach der in Bezug genommenen Rechtsprechung des EuGH sind Beschränkungen der Grundfreiheiten nur insoweit gestattet als die wirtschaftlich ausgewogene Erfüllung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gefährdet ist. Die vom Bundesrat geforderte Beschränkung der Definition schließt gewerbliche Sammlungen kategorisch und damit auch in den Fällen aus, in denen die kommunale Entsorgung überhaupt nicht oder nur geringfügig tangiert ist. So wären etwa „dauerhaft strukturierte“ oder „entgeltliche“ Sammlungen von Altpapier selbst dann ausgeschlossen, wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für dieses Abfallsegment gar keine Entsorgungsleistung anbieten. Die vom Bundesrat geforderte Änderung hätte daher europarechtlich keinen Bestand und würde das System der kommunalen Überlassungspflichten insgesamt gefährden.

Die Bundesregierung weist abschließend darauf hin, dass die Europäische Kommission derzeit die Regelungen der kommunalen Überlassungspflichten und der gewerblichen Sammlung in ihrer Auslegung durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 (Az.: 7 C 16.08) mit Blick auf deren Vereinbarkeit mit der EU-Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit prüft (Az.: COMP/B-1/39734 – Deutsche Haushaltsabfälle). Die Bundesregierung hat zu den Fragen der Europäischen Kommission in Abstimmung mit den Ländern Stellung genommen und ihr auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novelle des KrWG übermittelt. Im Zusammenhang mit dem Notifizierungsverfahren hat die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2011 ausgeführt, dass der notifizierte Entwurf die Möglichkeit des Wettbewerbs zwar verbessert habe. Allerdings bittet die Europäische Kommission um Modifikationen, nach denen nicht alle, sondern nur „wesentliche“ Auswirkungen auf die Kommunen im Rahmen der Einzelfallabwägung des § 17 Absatz 3 KrWG berücksichtigt werden dürfen. Der vom Bundesrat geforderte kategorische, das heißt ohne jede Rücksicht auf die Betroffenheit der Kommune im Einzelfall erfolgende, Ausschluss bestimmter gewerblicher Sammlungen ginge hierüber jedoch weit hinaus, und dürfte auch von der Europäischen Kommission daher aller Voraussicht nach als EU-rechtswidrig angesehen werden.

Zu Nummer 9 (Zu Artikel 1 – § 7 Absatz 3 Satz 3 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

§ 7 Absatz 3 Satz 3 KrWG ist wortgleich mit § 5 Absatz 3 Satz 3 des noch geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und soll wie bisher die Schadlosigkeit der Verwertung gewährleisten. Der Vorschlag des Bundesrates modifiziert diese bislang bewährte Bestimmung, bleibt aber den Nachweis für die Notwendigkeit einer Änderung schuldig. Laut Begründung soll mit der vorgeschlagenen Textergänzung („ausgehend vom einzelnen Abfall“) wohl bereits beim allgemeinen Schadlosigkeitsgebot der Verwertung dem spezifischen, nämlich nur für gefährliche Abfälle geltenden, Verdünnungsgebot Rechnung getragen und unzulässigen Vermischungen, insbesondere zur Einhaltung bestimmter

Grenzwerte, vorgebeugt werden. Eine diesbezügliche spezielle und ausdifferenzierte Regelung enthält aber bereits § 9 KrWG in Form von Getrennthaltungsgeboten sowie Verdünnungs- und Vermischungsverboten, so dass darüber hinaus kein weiterer Regelungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass § 9 KrWG – entsprechend der Vorgabe des Artikels 18 AbfRRL – selbst für die gefährlichen Abfälle Ausnahmen vom Verdünnungs- und Vermischungsverbot zulässt, die in der vorgeschlagenen Änderung des § 7 Absatz 3 Satz 3 KrWG gänzlich unberücksichtigt bleiben. Das EU-rechtlich vorgegebene System würde damit unzulässigerweise eingebeutet. Eine absolute und unbedingte Forderung „ausgehend vom einzelnen Abfall ohne Vermischung mit anderen Stoffen“ im Rahmen der Schadlosigkeitsbetrachtung könnte aus Sicht des Umweltschutzes sogar kontraproduktiv wirken, soweit die Vermischung, insbesondere mit Stoffen, die keine Abfälle sind, bei einer Behandlung von Abfällen erforderlich ist, um Schadstoffe zu eliminieren oder zu minimieren.

Zu Nummer 10 (Zu Artikel 1 – § 8 Absatz 2 erster Halbsatz, Nummer 1 und 2 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, den Erlass von Rechtsverordnungen nicht in das Ermessen der Bundesregierung zu legen, sondern diese zu verpflichten, die Hierarchie und das Hochwertigkeitsgebot durch Ordnungsregelungen zu konkretisieren. Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass durch die gewählte Formulierung das Rechtsetzungsermessen der Bundesregierung hinsichtlich der Auswahl der Abfallarten und der konkret zu bestimmenden Anforderungen nicht eingeschränkt wird. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Vorgaben der neuen Abfallhierarchie soweit erforderlich durch Rechtsverordnungen zu konkretisieren. Sie legt aber Wert auf die Feststellung, dass die neue fünfstufige Abfallhierarchie nach § 8 Absatz 1 KrWG auch ohne entsprechende Ordnungsregelungen vollziehbar ist und insoweit auch von den Landesbehörden vollzogen werden muss.

Zu Nummer 11 (Zu Artikel 1 – § 9 Absatz 2 Satz 1 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Einfügung der Wörter „Kategorien von“ entspricht dem Wortlaut der umzusetzenden Vorschrift des Artikels 18 Absatz 1 Satz 1 AbfRRL. In materiell-rechtlicher Hinsicht ergibt sich hierdurch jedoch kein Bedeutungsunterschied zur Regelung im Regierungsentwurf.

Zu Nummer 12 (Zu Artikel 1 – § 9 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die vorgeschlagene Wendung „und die Befugnis zur Vermischung Bestandteil der Zulassung ist“ birgt zum einen die Gefahr, dass allein auf das rein formale Vorhandensein einer Vermischungsbefugnis als Bestandteil der Zulassung abgestellt wird. Zum anderen provoziert der Begriff „Bestandteil der Zulassung“ wegen seiner rechtlichen Konturlosigkeit unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten. Demgegenüber wird bereits durch die Formulierung „hierfür“ im Regierungsentwurf unmissverständlich klargestellt, dass die Zulassung die in Rede stehende Vermischung inhaltlich abdecken muss.

Zu Nummer 13 (Zu Artikel 1 – § 9 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Änderung steht nicht im Einklang mit den Regelungen des Artikels 18 Absatz 2 AbfRRL zu Ausnahmen vom Vermischungsverbot. Im Übrigen wird auf die Gegenäußerung zur Empfehlung unter Nummer 9 verwiesen.

Zu Nummer 14 (Zu Artikel 1 – § 10 Absatz 1 Nummer 3 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Durch die Verwendung des Begriffes „Wertstoffeffassung“ wird deutlich, dass die vorgesehene gemeinsame Erfassung von Wertstoffen nicht in jedem Einzelfall durch eine „Tonne“ sichergestellt werden muss, sondern – in Abhängigkeit z. B. von der Siedlungsstruktur – auch durch andere haushaltsnahe Hol- oder Bringsysteme umgesetzt werden kann. In redaktioneller Hinsicht ist anzumerken, dass auch in § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 zweiter Halbsatz KrWG und in § 25 Absatz 2 Nummer 3 zweiter Halbsatz der Begriff der „Wertstofftonne“ durch den Begriff „Wertstoffeffassung“ zu ersetzen ist.

Zu Nummer 15 (Zu Artikel 1 – § 10 Absatz 1 Nummer 5 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene spezielle Ermächtigung zur Festlegung von Regelungen für die Verwertung von mineralischen Bauabfällen in technischen Bauwerken auf Verordnungssebene dient allein der Klarstellung und schafft damit Rechtssicherheit.

Zu Nummer 16 (Zu Artikel 1 – § 11 Absatz 2 Satz 3 KrWG)

Die Bundesregierung wird der Bitte des Bundesrates nicht nachkommen.

Die Bundesregierung sieht in der Neuregelung des § 11 Absatz 2 Satz 3 KrWG bereits eine sachgerechte und belastbare Grundlage für die Abgrenzung der Regelungsgegenstände von Abfall- und Düngerecht im Bereich der Bioabfälle und Klärschlämme. Die Bundesregierung verkennt nicht, dass sich bei der konkreten Ausgestaltung künftiger Regelungen im Einzelnen noch Fragen zur Abgrenzung, Abstimmung und Harmonisierung beider Regelungsbereiche stellen können. In diesem Zusammenhang hält es die Bundesregierung aber für ausreichend, die Länder dann gegebenenfalls in die Erarbeitung solcher konkreten Regelungen zu Bioabfällen und Klärschlämmen einzubeziehen, um zu harmonisierten, sachgerechten und vollziehbaren Lösungen zu kommen. Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit darüber hinaus noch gesonderte Konzepte oder Leitlinien zur Anwendung von Abfall- und Düngerecht vorzulegen.

Zu Nummer 17 (Zu Artikel 1 – § 12 KrWG)

Die Bundesregierung hat das Anliegen des Bundesrates mit folgendem Ergebnis geprüft:

Das Anliegen des Bundesrates, dass die Anerkennung der Träger der Qualitätssicherung bundesweit gelten soll, ist nachvollziehbar. Allerdings ist hierzu keine ausdrückliche gesetzliche Regelung erforderlich, da sich die bundesweite

Anerkennung bereits durch das allgemeine Verwaltungsrecht ergibt. Die Anerkennung in § 12 Absatz 5 Satz 2 KrWG stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG dar und ist damit eine Vollzugsmaßnahme auf Grund eines Bundesgesetzes. Wenn Bundesgesetze durch die Länder vollzogen werden, folgt aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 84 GG, dass der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt einer nach Landesrecht zuständigen Behörde grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung hat (so ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvG 1/57, NJW 1960, 907).

Zu Nummer 18 (Zu Artikel 1 – § 12 Absatz 5 Satz 2, Absatz 7 Nummer 7, § 18 Absatz 1 Satz 1, § 56 Absatz 5 Satz 3, § 57 Satz 2 Nummer 7 Buchstabe a und b KrWG)

Die Bundesregierung stimmt den vorgeschlagenen Änderungen mit Ausnahme der Änderung in § 18 Absatz 1 Satz 1 KrWG zu.

Mit dem Vorschlag des Bundesrates wird das Ziel verfolgt, die teilweise auch schon im geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vorgesehenen Zuständigkeitsregelungen zugunsten der für die Abfallwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden zu streichen und stattdessen die offenere Formulierung „zuständige Behörde“ zu wählen. Gegen dieses Anliegen erhebt die Bundesregierung grundsätzlich keine Bedenken.

Allerdings bildet die Zuständigkeitsregelung in § 18 Absatz 1 Satz 1 KrWG einen Sonderfall. Diese Regelung sieht vor, dass für die Entgegennahme der Anzeige der gewerblichen Sammlung und damit auch für eine eventuelle Untersagung die oberste Landesbehörde oder eine von ihr bestimmte Behörde zuständig ist. Nach § 18 Absatz 1 Satz 2 KrWG darf die von der obersten Landesbehörde bestimmte Behörde oder ihr Träger nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betraut sein. Die gesamte Regelung ist vor dem Hintergrund des EU-Wettbewerbsrechts und der Entscheidung des EuGH vom 1. Juli 2008 (Rs. C-49/07 – MOTOE) EU-rechtlich geboten, um die Neutralität der entscheidenden Behörde zu gewährleisten. Die Formulierung des § 18 Absatz 1 KrWG ist dabei bewusst gewählt worden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in den Stadtstaaten eine vollständige Zuständigkeitstrennung nur schwieriger möglich ist, da die Stadt dort immer auch die Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wahrnimmt. Aus diesem Grund gilt das Gebot, dass die Behörde oder ihr Träger nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betraut sein darf, nicht für die obersten Landesbehörden. Die Stadtstaaten sind jedoch gehalten, die notwendige Neutralität durch geeignete organisatorische Maßnahmen, wie etwa durch Aufgaben-delegation, interne Trennung von Zuständigkeiten, Transparenz der Entscheidungsabläufe oder spezifische Kontrollvorbehalte sicherzustellen. Die Zuständigkeitsregelung in § 18 Absatz 1 Satz 1 KrWG ist daher beizubehalten.

Zu Nummer 19 (Zu Artikel 1 – § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 4 und Absatz 3 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der in § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KrWG eingefügte Hinweis darauf, dass zur Erfüllung der im Verordnungswege

zu bestimmenden Rücknahmeregelungen insbesondere eine einheitliche Wertstofffassung vorgesehen werden kann, dient zum einen der Hervorhebung dieses wichtigen Verwertungs-instruments, zum anderen dessen inhaltlicher Qualifizierung. Bereits durch die gesetzliche Aussage ist bei der künftig einzuführenden einheitlichen Wertstofffassung sicherzustellen, dass diese dazu dienen muss, „werthaltige Abfälle aus privaten Haushaltungen in effizienter Weise zu erfassen und einer hochwertigen Verwertung zuzuführen“. Der Bundesrat hat den Streichungswunsch nicht begründet. Es erscheint der Bundesregierung vor dem Hintergrund des Bekenntnisses der Länder zur Verbesserung der ressourceneffizienten Nutzung von Haushaltsabfällen nicht nachvollziehbar, warum auf die Festlegung des ökologischen Profils einer einheitlichen Wertstofffassung verzichtet werden sollte.

Die darüber hinaus vom Bundesrat geforderte Rückführung der Ausnahmebestimmungen zur gewerblichen Sammlung auf den derzeit geltenden Rechtszustand zielt darauf ab, die vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juni 2009 (7 C 16.08) getroffene Auslegung zum Begriff der „entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen“ der notwendigen Korrektur durch den Gesetzgeber zu entziehen und zudem die Entscheidungsbefugnis über die Zulassung einer gewerblichen Sammlung den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu übertragen.

Nach der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine gewerbliche Sammlung bereits dann untersagt werden, wenn die Sammlung „mehr als nur geringfügige Auswirkungen“ auf Organisation und Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers hat. Damit können gewerbliche Sammlungen bereits bei einer nicht näher bestimmbar, zumindest aber eher geringen Beeinträchtigung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abgewehrt werden. Eine zusätzliche Problematik ergibt sich dabei daraus, dass es sich nach der in Nummer 8 der Stellungnahme des Bundesrates geforderten engen Definition der gewerblichen Sammlungen bereits begrifflich ohnehin nur noch um Unternehmen handeln kann, die „nicht in dauerhaften Strukturen“ tätig werden. Selbst diese – prinzipiell sammlungsberechtigten – „Kleinsammler“ können nun aber über die reduzierte Eingriffsschwelle abgewehrt werden. Beide Regelungen sind jeweils für sich genommen problematisch, in ihrer Kombination führen sie aber dazu, dass nahezu jede Sammlungstätigkeit abgewehrt werden kann. Eine Betätigung für gewerbliche Sammler erscheint danach faktisch kaum noch möglich. Dem Bürger wird so ein wichtiges Serviceangebot vorenthalten und nicht zuletzt wird ein bewährtes Instrument für die ressourceneffiziente Verwertung von Haushaltsabfällen aufgegeben.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die Entscheidungsbefugnis nunmehr wieder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern übertragen werden soll. Da diese partiell in Konkurrenz zu den gewerblichen Sammlern stehen, müssen sie letztlich in eigener Sache entscheiden. Aufgrund bestehender Interessenkonflikte erscheinen prohibitive Entscheidungen zulasten gewerblicher Sammler nicht ausgeschlossen.

Die Forderung des Bundesrates birgt zudem erhebliche EU-rechtliche Risiken für den Bestand der kommunalen Überlassungspflichten (vgl. § 17 Absatz 1 Satz 1 KrWG). Die Bundesregierung ist sich mit dem Bundesrat darüber einig,

dass die in § 17 Absatz 1 KrWG normierten Überlassungspflichten, insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, EU-rechtlich rechtfertigungsbedürftig sind (vgl. hierzu die Ausführung des Bundesrates auf S. 15). Wie bereits unter Nummer 8 der Gegenäußerung ausgeführt, wird daher durch die nach § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 KrWG eingeräumte Betätigungsmöglichkeit gewerblicher Sammlungen der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit im Bereich der Hausmüllentsorgung der notwendige Raum gegeben. Hieraus folgt zugleich, dass diese Öffnungsklausel auch inhaltlich EU-rechtskonform auszugestalten ist. Dies gilt insbesondere für die zentrale Anforderung, nach der einer Sammlung „überwiegende öffentliche Interessen“ nicht entgegenstehen dürfen (vgl. § 17 Absatz 3 KrWG). Die Regelung ist so zu konzipieren, dass die Belange der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit mit denen der Funktionsfähigkeit der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse in EU-rechtskonformer Weise abzuwägen sind. Die maßgebliche europarechtliche Norm hierfür ist Artikel 106 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 86 Absatz 2 EGV). Nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH sind Beschränkungen der Grundfreiheiten nur insoweit gestattet, als die wirtschaftlich ausgewogene Erfüllung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gefährdet ist. Dieser Maßstab wird nicht eingehalten, wenn das nationale Recht – in Folge der bindenden Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts – eine gewerbliche Sammlung bereits dann für unzulässig hält, wenn diese „mehr als nur geringfügige Auswirkungen“ auf die Organisation und Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entfaltet.

Auch die Entscheidungsbefugnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist EU-rechtlich problematisch. Nach der EuGH-Entscheidung (Rs. C-49/07) müssen Entscheidungen in Wettbewerbsangelegenheiten grundsätzlich durch eine neutrale Behörde getroffen werden (s. dazu auch die Gegenäußerung zu Nummer 18).

Die Bundesregierung weist abschließend darauf hin, dass die Europäische Kommission derzeit die Regelungen der kommunalen Überlassungspflichten und der gewerblichen Sammlung in ihrer Auslegung durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 (Az.: 7 C 16.08) mit Blick auf die Vereinbarkeit mit der EU-Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit prüft (Az.: COMP/B-1/39734 – Deutsche Haushaltsabfälle). Die Bundesregierung hat zu den Fragen der Kommission in Abstimmung mit den Ländern Stellung genommen und ihr auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes übermittelt. Im Zusammenhang mit dem Notifizierungsverfahren hat die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2011 ausgeführt, dass der notifizierte Entwurf die Möglichkeit des Wettbewerbs zwar verbessert habe. Allerdings bittet die Europäische Kommission um Modifikationen, nach denen nicht alle, sondern nur „wesentliche“ Auswirkungen auf die Kommunen im Rahmen der Einzelfallabwägung des § 17 Absatz 3 KrWG berücksichtigt werden dürfen. Die vom Bundesrat geforderte Rückführung der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf den derzeit geltenden Rechtszustand in Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte auch von der Europäischen Kommission aller Voraussicht nach als EU-rechtswidrig angesehen werden.

Zu Nummer 20 (Zu Artikel 1 – § 17 Absatz 2 Satz 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

§ 17 Absatz 3 KrWG regelt eindeutig und unmissverständlich, dass gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen nicht auf gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen zugreifen können. Die Regelung schützt ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs den Kernbereich der kommunalen Entsorgung, der sich gemäß Artikel 16 AbfRRL nicht nur auf Abfälle zur Beseitigung, sondern auch auf „gemischte Siedlungsabfälle (Abfallschlüssel 20 03 01)“ bezieht.

Demgegenüber würde die vom Bundesrat geforderte Einbeziehung von „Wertstoffgemischen“ in den Kernbereichsschutz nunmehr per se auch diese spezifischen Gemische dem Bereich der gewerblichen Sammlung entziehen. Derartige „Wertstoffgemische“ – herbeigeführt etwa durch die gemeinsame Erfassung von Kunststoffen und Papier – sind von „gemischten Siedlungsabfällen“ aber streng zu unterscheiden. Zu Unrecht meint der Bundesrat, dass gewerbliche Sammlungen nur „bei separierten Reifraktionen“ zulässig seien. Tatsächlich ist die gewerbliche Sammlung für alle Abfälle zur Verwertung (bis auf die erwähnten „gemischten Siedlungsabfälle“) zulässig. Dies wird durch die Begründung des Regierungsentwurfs zutreffend klargestellt.

Zu Nummer 21 (Zu Artikel 1 – § 17 Absatz 3a – neu –, § 69 Absatz 2 Nummer 01 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Bundesregierung ist zunächst darüber irritiert, dass der Zugriff Dritter auf Sperrmüllsammlungen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bereitgestellt werden, in der Begründung als „Beraubung“ bezeichnet wird. Darüber hinaus scheint der Bundesrat davon auszugehen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der Abfälle „beraubt“ werde. Beides ist unzutreffend. Nach bestehender Rechtslage unterliegen am Straßenrand bereit gestellte Abfälle bis zur Erlangung der tatsächlichen Sachherrschaft, das heißt der konkreten Abholung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder den von ihm beauftragten Dritten, noch der Verantwortung und Dispositionsbefugnis des Abfallbesitzers und Eigentümers (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 – 7 C 42.07).

Die vorgeschlagene Regelung soll dagegen die Dispositionsbefugnis des Abfallbesitzers bereits mit der bloßen Bereitstellung weitgehend ausschließen. Dem Abfallbesitzer wäre es nämlich bereits mit der Bereitstellung untersagt, seine Abfälle Dritten zur hochwertigen Verwertung oder Wiederverwendung zu überlassen. Darüber hinaus dürfte die vorgeschlagene Regelung auch zu einer vorzeitigen Verantwortungsverlagerung auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger führen. Bereits mit der bloßen Bereitstellung dürfte dieser und nicht der ursprüngliche Abfallbesitzer für die Überwachung der Einsammelbedingungen und damit auch für die ordnungsgemäße Lagerung der bereitgestellten Abfälle verantwortlich werden. Da der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zumindest zum Zeitpunkt des Bereitstellens von den konkreten Verhältnissen vor Ort noch keine Kenntnis hat, könnte die Regelung faktisch zu einem Verantwortungsvakuum führen.

Zu Nummer 22 (Zu Artikel 1 – § 21 Satz 2 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Es ist bereits unklar, welches Ziel mit der vorgeschlagenen Formulierung – „Dabei sind die Vorgaben der Abfallwirtschaftspläne zu beachten“ – verfolgt wird. Sofern eine materiell-rechtliche Bindung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Aufstellung von Abfallwirtschaftskonzepten und -bilanzen an die jeweils geltenden Abfallwirtschaftspläne erreicht werden soll, kann dies im Bundesrecht nicht geleistet werden, denn die Aufstellung und die inhaltliche Ausgestaltung der Abfallwirtschaftspläne ist allein Sache der Länder (vgl. §§ 30 und 31 KrWG). Sollen hingegen – so wie es die Begründung des Antrags nahelegt – die Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen an die erweiterten Mindestinhalte der Abfallwirtschaftspläne angepasst werden, so obliegt dies ebenfalls den Ländern. Aus § 20 Satz 2 KrWG ergibt sich unzweifelhaft, dass sich die Anforderungen an die Abfallwirtschaftskonzepte und Bilanzen nach Landesrecht richten.

Zu Nummer 23 (Zu Artikel 1 – § 26 Absatz 1 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Eine Beteiligung des Bundesrates bei einer Verordnungsregelung nach § 26 Absatz 1 KrWG ist nicht erforderlich, da Länderinteressen nicht berührt werden. Die Regelung des § 26 Absatz 1 KrWG ersetzt lediglich die bislang auch ohne Beteiligung des Bundesrates durch Veröffentlichung im Bundesanzeiger vorgenommene Festlegung von Zielen der freiwilligen Rücknahme von Abfällen nach § 25 Absatz 1 KrW-/AbfG. Mit der Normierung einer Verordnungsermächtigung in § 26 Absatz 1 KrWG soll lediglich die Rechtsnatur der Zielfestlegung geklärt werden. Die Prüfung der Einhaltung von bestimmten Zielvorgaben ist auch keine Angelegenheit der Länder, sondern grundsätzlich eine Bundesaufgabe, die regelmäßig über entsprechende Studien zu leisten sein dürfte. Eine unmittelbare Betroffenheit der Länder ist damit nicht zu erkennen.

Zu Nummer 24 (Zu Artikel 1 – § 40 Absatz 2 Satz 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die mit § 40 Absatz 2 Satz 2 KrWG wortgleiche Regelung des noch geltenden § 36 Absatz 2 Satz 2 KrW-/AbfG ist durch Artikel 2 des Gesetzes zum Schutz des Bodens vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502) anlässlich des zeitgleich ergangenen Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) eingefügt worden. In diesem Zusammenhang wurde allerdings bewusst davon abgesehen, hinsichtlich stillgelegter Deponien, von denen Gefahren ausgehen können, neben den Bestimmungen zur Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung von Altlasten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz auch die Bestimmung der zur Sanierung Verpflichteten im Sinn des § 4 Absatz 3 BBodSchG in Bezug zu nehmen. Der Grund hierfür liegt darin, dass § 36 Absatz 2 Satz 2 KrW-/AbfG, ebenso wie nunmehr § 40 Absatz 2 Satz 2 KrWG, eine eigene, abfallspezifische Ermächtigung für die Anordnung von Stilllegungs-, Rekultivierungs-, Nachsorge- oder Sanierungsmaßnahmen enthält, nach der vorrangig der Deponiebetreiber zu verpflichten ist. Die Erfüllung dieser Pflichten kann durch eine entsprechende Sicherheitsleistung gewähr-

leistet werden (vgl. § 32 Absatz 3 KrW-/AbfG bzw. § 36 Absatz 3 KrWG). Dies schließt nicht aus, dass gegebenenfalls auch die Erzeuger oder Anlieferer der abgelagerten Abfälle, ein früherer Deponiebetreiber oder der Grundstückseigentümer – unter Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht – in Anspruch genommen werden, soweit Maßnahmen gegen den vorrangig verpflichteten Deponiebetreiber nicht möglich oder nicht Erfolg versprechend sind. Vor dem Hintergrund dieser Spezialität des § 40 Absatz 2 Satz 2 KrWG bleibt daher für einen Rückgriff auf die Bestimmung der Sanierungspflichtigen im Sinn des § 4 Absatz 3 BBodSchG kein Raum.

Zu Nummer 25 (Zu Artikel 1 – § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Erweiterung der Verordnungsmächtigung ermöglicht im Ergebnis Deponierungsverbote für Abfälle mit solchen Metallgehalten, die einer Verwertung zugeführt werden können und dient somit dem Ressourcenschutz. Eine vergleichbare, aber verwertungsbezogene Regelung enthält bereits § 3 der Versatzverordnung, welcher für bestimmte metallhaltige Abfälle sowohl die Verarbeitung zu Versatzmaterial als auch den unmittelbaren Bergversatz verbietet.

Zu Nummer 26 (Zu Artikel 1 – § 47 Absatz 4a – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die vorgeschlagene pauschale Abwälzung aller Kosten für die Überwachung von Abfallentsorgungsanlagen, unabhängig vom Überwachungsergebnis, wäre systemwidrig und unverhältnismäßig. Insoweit muss es bei dem Grundsatz bleiben, dass erst bei festgestellten Verstößen eine Kostentragungspflicht ausgelöst wird. Soweit im Umweltrecht Regelungen über die besonderen Kosten von Überwachungsmaßnahmen bzw. Gefahrerforschungsmaßnahmen getroffen werden, erfolgt dies lediglich für bestimmte Fälle und unter besonders spezifizierten Voraussetzungen. Für den Bereich der Abfallentsorgungsanlagen können gegebenenfalls im Zulassungsbescheid grundsätzlich Prüf- und Kontrollmaßnahmen sowie Informationspflichten des Betreibers auf dessen Kosten angeordnet werden, oder entsprechend auch auf der Verordnungsebene getroffen werden (vgl. zum Beispiel für die dem Kreislaufwirtschaftsgesetz unterfallenden Deponien § 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 KrWG, § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 5, 6 und 9 sowie Absatz 5 KrWG, jeweils auch in Verbindung mit § 10 Absatz 2 Nummer 1 bis 9 und Absatz 5 KrWG).

Zu Nummer 27 (Zu Artikel 1 – § 47 Absatz 6 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene Regelung, mit welcher die Überwachungsbefugnisse nach § 47 Absatz 1 bis 5 KrWG ausdrücklich auf die Prüfung erstreckt werden, ob die Voraussetzungen der §§ 4 und 5 KrWG vorliegen, dient der Klarstellung und stellt den Vollzugsbehörden ein effizientes Instrument zur Verfügung, um die Frage nach der Nebenprodukteeigenschaft (§ 4 KrWG) und dem Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG) eines Stoffes zu klären.

Zu Nummer 28 (Zu Artikel 1 – § 47a – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Mit dem vorgeschlagene § 47a – neu – KrWG soll im Wesentlichen eine dem § 25 BBodSchG entsprechende Norm in das Abfallrecht übernommen werden. § 25 BBodSchG selbst regelt zugunsten öffentlicher Kostenträger den Ausgleich der Werterhöhung von Grundstücken in Folge von Sanierungsmaßnahmen. Hintergrund der Regelung ist auch der Umstand, dass hinsichtlich der Sanierung von Altlasten die Inanspruchnahme eines Störers rechtlich und faktisch teilweise erhebliche Probleme bereiten kann. Vorbild für § 25 BBodSchG war die Ausgleichsregelung des § 154 BauGB, welche den Wertausgleich im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur normiert. Dementsprechend werden die Wertabschöpfungsnormen der § 154 BauGB und § 25 BBodSchG auch als beitragsähnliche Leistungen qualifiziert, die ertragssteuerlich wie Erschließungsbeiträge behandelt werden.

In den vorliegend erfassten Fällen handelt es sich aber um die Sanierung von Grundstücken, welche die öffentliche Hand auf Grund spezialgesetzlich geregelter Pflichten des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage nach § 5 Absatz 3 BImSchG letztlich im Wege der Vollstreckung durchsetzen kann. Nach § 5 Absatz 3 BImSchG treffen den Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage nach Einstellung des Betriebes bestimmte Sanierungs- und Rekultivierungspflichten. Insbesondere sind noch vorhandene Abfälle ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten oder gemeinwohlverträglich zu beseitigen. Zur Sicherstellung dieser Anforderungen soll nach § 12 Absatz 1 Satz 2 BImSchG bei Abfallentsorgungsanlagen eine Sicherheitsleistung auferlegt werden.

Diese speziellen Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zur Haftung des Anlagenbetreibers, insbesondere zur Entsorgung noch vorhandener Abfälle nach Betriebseinstellung, blendet der vorgeschlagene § 47a – neu – KrWG aber vollständig aus. Vielmehr wird unter den in § 47a Absatz 1 – neu – KrWG genannten Voraussetzungen – Werterhöhung des Grundstücks sowie keine Kostentragung durch den Eigentümer – sofort der unmittelbare Zugriff auf den Grundstückseigentümer zugelassen.

Der dem § 25 BBodSchG entsprechenden Regelung des § 47a – neu – KrWG kann daher vor dem Hintergrund der vorstehend dargestellten speziellen Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie der den genannten Bestimmungen zu Grunde liegenden unterschiedlichen Lebenssachverhalten und Interessenlagen nicht zugestimmt werden.

Zu Nummer 29 (Zu Artikel 1 – § 49 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die vorgelegte Neufassung zu § 49 KrWG geht über die EU-Vorgaben hinaus, steht im Widerspruch zu der erst 2007 in Kraft getretenen Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung und würde zu deutlich mehr Bürokratie und einer entsprechenden Erhöhung der Kosten führen, ohne dass nennenswerte Effizienzgewinne erkennbar wären.

Ohne dass dies von Artikel 35 Absatz 1 AbfRRL vorgegeben wäre, wird in Absatz 1 Nummer 1 der Neufassung für die Angabe des Ursprungs der Abfälle nunmehr auch die Angabe des Abfallerzeugers und der Anfallstelle gefordert. Dies stellt die Entsorger nicht gefährlicher Abfälle, die den

weitaus größten Teil des Gesamtabfallaufkommens ausmachen, vor zum Teil unlösliche Probleme, soweit der nicht gefährliche Abfall vom Erzeuger über eine mehrgliedrige Entsorgungskette zum Entsorger gelangt.

Die Neuerung, künftig statt der „Menge“ die „Masse“ der Abfälle zu registrieren, wird erhebliche Umstellungen der bisherigen, langjährigen Vollzugspraxis erfordern, insbesondere auch im Hinblick auf eine Verwiegung der Abfälle.

Nach der geforderten Neufassung des § 49 Absatz 2 KrWG soll künftig obligatorisch die Angabe des Bestimmungsortes statt der Bestimmung der gelagerten oder behandelten Abfälle verlangt werden. Insoweit gelten hier die Bedenken, die sich gegen eine Angabe des Abfallerzeugers und der Anfallstelle in den Registern ergeben, entsprechend. Nach Artikel 35 Absatz 1 AbfRRL ist der Bestimmungsort nur anzugeben, soweit dies „relevant“ ist.

Absatz 2 der geforderten Neufassung zielt darauf ab, dass Abfallbehandlungsanlagen und Zwischenlager mit besonderer Bedeutung für die Abfallwirtschaft, obligatorisch nicht nur ein „input-“ sondern auch ein „output- Register“ führen. Diese Anlagen werden derzeit durch Rechtsverordnung bestimmt (s. § 24 Absatz 5 Nachweisverordnung). Bei Streichung des Verordnungsvorbehalts würden künftig jedoch alle Anlagen und Lager, insbesondere auch betriebseigene, einbezogen sowie Behandlungsanlagen, bei denen lediglich nicht gefährliche Abfälle in unbedeutenden Mengen anfallen.

Absatz 3 der Neufassung will gesetzlich ein neues, obligatorisches und EU-rechtlich nicht gebotenes Überwachungsinstrument in Form eines Betriebstagebuches für alle Abfallentsorgungsanlagen und Industrieanlagen einführen, in denen Abfälle mit entsorgt werden. Dies führt zu einer erheblichen Fülle neuer Registrierungs- und Vorlagepflichten, ohne dass das Erfordernis einer solchen Regelung stichhaltig begründet wird.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die §§ 10, 11, 16, 43 und 51 KrWG in der Fassung des Regierungsentwurfs bereits alle erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen für den Verordnungsgeber als auch für die Überwachungsbehörde im Einzelfall vorsehen, um auf einen erhöhten Überwachungsbedarf in bestimmten Einzelbereichen gezielt und angemessen reagieren zu können. Hierzu gehört auch die Anordnung von Betriebstagebüchern.

Nach Absatz 5 der Neufassung soll die Vorlagepflicht für die Register erheblich verschärft werden. Die Behörde kann nach ihren Festlegungen nunmehr auch andere Auswertungen, deren Art und Umfang aber nicht näher beschrieben wird, anfordern. Entgegen dem Konzept der 2007 in Kraft getretenen Bestimmungen zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung werden so die Registerpflichten und ihre elektronische Abwicklung mit einer nicht absehbaren Fülle einzelbehördlicher Sonderregelungen befrachtet.

Zu Nummer 30 (Zu Artikel 1 – § 53 Absatz 3a – neu – KrWG) und

zu Nummer 31 (Zu Artikel 1 – § 54 Absatz 2a – neu – KrWG)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen zu.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung dient der Klarstellung, dass allein die Behörde desjenigen Landes für die Anzeige bzw. Erlaubnis nach § 53 KrWG bzw. § 54 KrWG

zuständig sein soll, in dessen Gebiet der Beförderer, Sammler, Händler oder Makler seinen Hauptsitz hat. Auf diese Weise wird geklärt, dass, auch wenn das betroffene Unternehmen mehrere Betriebsstandorte in mehreren Bundesländern hat, der Hauptsitz des Unternehmens ausschlaggebend ist. Allerdings muss es in § 53 KrWG nicht „Antragssteller“ sondern „Anzeigepflichtiger“ heißen, da die Vorschrift keine Erlaubnis-, sondern nur eine Anzeigepflicht normiert.

In redaktioneller Hinsicht sei angemerkt, dass sich die Verwendung von „Buchstaben“-Vorschriften bei Gesetzesneufassungen verbietet. Dessen ungeachtet sind die vorgeschlagenen Ergänzungen ohnehin systematisch besser in § 53 Absatz 1 Satz 3 – neu – KrWG und § 54 Absatz 1 Satz 3 – neu – KrWG einzuordnen, um den unmittelbaren Bezug zur Anzeige- bzw. Erlaubnispflicht zum Ausdruck zu bringen. Der bisherige § 54 Absatz 1 Satz 3 KrWG würde dann § 54 Absatz 1 Satz 4 KrWG.

Zu Nummer 32 (Zu Artikel 1 – § 54 Absatz 5 und 6 Satz 3 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der Vorschlag entspricht dem der Nummer 18 der Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1904, S. 6, unter 18.). Dort wurde eine entsprechende Änderung der Vorgängervorschrift zu § 54 KrWG – § 49 KrW-/AbfG (Transportgenehmigung) – vorgeschlagen, welche die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1904, S. 10, zu Nummer 18) unter Verweis auf ihre Begründung zu Nummer 5 der damaligen Gegenäußerung im Wesentlichen aus folgenden Gründen abgelehnt hat:

„Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt, soweit auf § 36a Absatz 4 Satz 5 verwiesen wird.

Die Ablehnung betrifft die Einführung einer Fristenhemmung im Falle behördlicher Erkundigungen bei Behörden anderer Mitgliedstaaten. Sie ist weder von der Berufsanerkennungs- noch von der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehen. Dies wäre auch nicht mit der Intention der Richtlinien vereinbar, die Durchführung von Verfahren zu beschleunigen, indem die Festlegung von Bearbeitungsfristen und einer Genehmigungsfiktion vorgesehen sind (Artikel 13 Absatz 3 und 4 der Dienstleistungsrichtlinie, Artikel 7 Absatz 4 der Berufsanerkennungsrichtlinie).“

Die Bundesregierung hat diese Position im Hinblick auf den unter Nummer 32 erneut eingebrachten Vorschlag – nunmehr zu der dem bisherigen § 49 KrW-/AbfG entsprechenden Vorschrift des § 54 KrWG – nochmals geprüft. Sie sieht jedoch keinen Anlass, ihre Auffassung zu ändern.

Die Dienstleistungsrichtlinie verfolgt das Ziel, Behördenverfahren in anderen Mitgliedstaaten für Dienstleistungserbringer einfacher, transparenter und verlässlicher zu machen. Dem dient auch die Einführung einer Bearbeitungsfrist mit der regelmäßig daran geknüpften Folge einer Genehmigungsfiktion. Der Dienstleistungserbringer soll, wenn er seine Unterlagen vollständig eingereicht und damit das seinerseits für eine Genehmigung Erforderliche getan hat, die Sicherheit haben, dass innerhalb einer vorab festgelegten und ihm mitgeteilten Frist über seinen Antrag entschieden

wird. Demgegenüber kann sich der Dienstleistungserbringer aber nach Vorlage der von ihm geforderten Unterlagen niemals sicher sein, ob die Behörde noch Zweifel an der Echtheit der geforderten und von ihm entsprechend vorgelegten Unterlagen hat oder eine zusätzliche Nachfrage bei den zuständigen Behörden des Herkunftsstaates für erforderlich hält. Würde der Lauf der genannten Frist im Rahmen der Genehmigungserteilung von solchen behördeninternen Vorgängen abhängen, so würden Sinn und Zweck einer Bearbeitungsfrist und der damit verbundenen Genehmigungsfiktion in einem nicht unbedeutenden Maß verfehlt.

Zu Nummer 33 (Zu Artikel 1 – § 54 Absatz 5 Satz 1, 2 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung des Regierungsentwurfs folgt Artikel 14 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG). Entsprechend Artikel 14 Absatz 2 dieser Richtlinie wird dem ausländischen Antragsteller hinsichtlich der Überprüfung der Sach- und Fachkunde seines Personals (Absatz 1 Satz 2 Nummer 2) nach Absatz 5 Satz 1 in Verbindung mit § 36a Absatz 2 der Gewerbeordnung die Wahl zwischen Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang eingeräumt, soweit sich die Anforderungen an die Sach- und Fachkunde nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 von denen im Herkunftsstaat wesentlich unterscheiden. Von daher scheidet die Möglichkeit aus, die Wahl des Anpassungslehrgangs bis zur Festlegung entsprechender Einzelheiten durch eine Verordnung nach Absatz 7 auszusetzen.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass den Rechtsverordnungen nach § 53 Absatz 6 KrWG und § 54 Absatz 7 KrWG im Interesse eines effizienten Vollzugs der gesetzlichen Neuregelungen in diesem Bereich hohe Priorität zukommt. Sie geht daher davon aus, dass die entsprechenden Verordnungsregelungen, einschließlich der Anforderungen an die Sach- und Fachkunde, zeitnah zur Verkündung und zum Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen werden. Aus diesem Grund sollen die genannten Verordnungsermächtigungen nach Artikel 6 Absatz 2 des Mantelgesetzes bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Gravierende Belastungen des Vollzugs, wie in der Begründung des Vorschlags befürchtet, sind von daher nicht zu erwarten.

Im Übrigen wird auf die ablehnende Gegenäußerung der Bundesregierung zu der entsprechenden Empfehlung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften verwiesen (Bundestagsdrucksache 17/1904, zu Nummer 19).

Zu Nummer 34 (Zu Artikel 1 – § 54 Absatz 5 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung des Absatzes 5 Satz 1 Halbsatz 2 in Verbindung mit den dort genannten Bestimmungen des § 13a der Gewerbeordnung dienen ebenfalls der Umsetzung der in der Gegenäußerung zu Nummer 32 bereits genannten Richtlinie 2005/36/EG. Die Regelung bestimmt und modifiziert die Anforderungen an die Sach- und Fachkunde des Betriebsinhabers und seines Personals im Sinn des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 2, soweit der ausländische Antragsteller nur vorübergehend im Inland tätig ist. Dass damit Inhalt und Funktion der Sach- und Fachkundanforderungen einerseits und

der Erlaubnis andererseits verkannt werden, wie die Begründung des Vorschlags behauptet, ist nicht nachvollziehbar.

Im Übrigen wird auf die ablehnende Gegenäußerung der Bundesregierung zu der entsprechenden Empfehlung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften verwiesen (Bundestagsdrucksache 17/1904, zu Nummer 20).

Zu Nummer 35 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 2 Nummer 1 und 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Die Frage, welche abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten zertifizierbar sein sollen, kann nicht erst auf Verordnungsebene geregelt werden, sondern muss aus verfassungsrechtlichen Gründen als wesentlicher Bestandteil der Zertifizierungsregelungen bereits auf gesetzlicher Ebene entschieden werden.

Die Bestimmung ist auch hinreichend konkret. Die nunmehr im Gesetz genannten Tätigkeiten werden im Wesentlichen bereits in der Entsorgungsfachbetriebsverordnung sowie in der Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie verwandt, sind in der Praxis eingeführt und haben in der praktischen Anwendung nicht zu Problemen geführt. Die Begriffe „Sammeln, Befördern, Handeln und Makeln“, werden zudem durch § 3 Absatz 10 bis 13 KrWG erstmals legaldefiniert. Die Begriffe „Verwerten“ und „Beseitigen“ werden nunmehr durch die Definition der Verwertung (vgl. § 3 Absatz 23 KrWG) und Beseitigung (vgl. § 3 Absatz 26 KrWG) näher bestimmt. Ein völliger Verzicht auf die gesetzliche Nennung der zertifizierbaren Tätigkeiten würde in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten auslösen. Angesichts der dann völlig offenen Frage, welche Tätigkeiten einer Zertifizierung zugänglich sind und welche Zertifikate auch zukünftig Bestand haben, würde die Entsorgungswirtschaft von einer Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb Abstand nehmen.

Die geforderte Streichung aller Tätigkeiten kann insbesondere auch nicht mit einer mangelnden Trennschärfe der Begriffe „Lagern“ und „Behandeln“ gerechtfertigt werden. Die Begriffe „Lagern“ und „Behandeln“ werden in Kontinuität zum bisherigen Recht (§ 2 Absatz 1 Nummer 1 der Entsorgungsfachbetriebsverordnung) übernommen. Der Begriff der „Sammlung“ nach § 3 Absatz 15 KrWG umfasst dabei auch die vorläufige Lagerung. Überdies gilt bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, dass die Lagerung stets auch Teilschritt eines Verwertungs- bzw. Beseitigungsvorgangs ist (vgl. Anlage 1 Verfahren D 15 und Anlage 2 Verfahren R 13). Diese Überlagerung ist aber rechtlich völlig unproblematisch und rechtfertigt keineswegs die Streichung des Lagerungsbegriffs. Es gilt der bekannte Spezialitätsgrundsatz: Die Lagerung ist als spezielle Tätigkeit nicht nur eigenständig zertifizierungsfähig, sie ist vielmehr – im Verhältnis zur allgemeinen Verwertung – auch vorrangig zu zertifizieren.

Der Vorschlag des Bundesrates steht auch in Widerspruch zu den Ergebnissen der von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) eingesetzten Ad-hoc-Arbeitsgemeinschaft „Abfallrechtliche Überwachung; Defizite bei Entsorgungsfachbetrieben“. Im Rahmen ihres Abschlussberichts aus dem Jahr 2010 stellt die Arbeitsgemeinschaft fest, dass auf die Begriffe „Verwerten und Beseitigen“ nicht verzichtet

werden kann. Die Arbeitsgemeinschaft schlägt vielmehr vor, in einer zukünftigen Entsorgungsfachbetriebsverordnung den Passus aus der bisherigen LAGA-Vollzugshilfe, nach dem das Verwerten und Beseitigen nur zertifizierbar ist, wenn die Tätigkeit sich nicht unter die Begriffe Sammeln, Befördern, Lagern oder Behandeln subsumieren lässt, zu übernehmen. Dieser Ansicht schließt sich die Bundesregierung an.

Zu Nummer 36 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 3 Satz 2 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag mit einer redaktionellen Änderung zu.

Mit der Einfügung der Wörter „die Abfallarten“ wird klargestellt, dass neben der Tätigkeit des Betriebes, dem Standort und der Anlagen auch die jeweiligen Abfallarten im Zertifikat zu verzeichnen sind. Um den grammatikalischen Bezug von „seine Standorte und Anlagen“ nicht aufzuheben, sollte der Einschub allerdings hinter dem Wort „Anlagen“ mit einem „sowie“ erfolgen („insbesondere bezogen auf seine Standorte und Anlagen sowie die Abfallarten“). Im Falle einer Annahme der Änderung wäre zudem die Begründung zu § 56 Absatz 3 Satz 2 KrWG entsprechend zu erweitern.

Zu Nummer 37 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 4 Satz 1 und 2 KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zwar kommt sowohl der Begriff des „Gütezeichens“ als auch der Begriff des „Überwachungszeichens“ im geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vor, es spricht jedoch nichts dagegen, sich auf den Begriff „Überwachungszeichen“ zu beschränken. Sofern der Bundestag der vorgeschlagenen Regelung zustimmen möchte, würden sich im Einzelnen folgende Änderungen im Gesetzestext ergeben:

- In § 56 Absatz 4 Satz 1 KrWG werden die Wörter „eines Gütezeichens“ durch die Wörter „eines Überwachungszeichens“ und die Wörter „das Gütezeichen“ durch die Wörter „das Überwachungszeichen“ ersetzt.
- In § 56 Absatz 4 Satz 2 KrWG werden die Wörter „das Gütezeichen“ durch die Wörter „das Überwachungszeichen“ ersetzt.
- In § 56 Absatz 5 Satz 2 KrWG werden in zwei Fällen die Wörter „des Gütezeichens“ durch die Wörter „des Überwachungszeichens“ ersetzt.
- In § 56 Absatz 6 Satz 2 KrWG werden in zwei Fällen die Wörter „des Gütezeichens“ durch die Wörter „des Überwachungszeichens“ ersetzt.
- In § 56 Absatz 8 Satz 1 KrWG werden in zwei Fällen die Wörter „des Gütezeichens“ durch die Wörter „des Überwachungszeichens“ ersetzt.
- In § 56 Absatz 8 Satz 2 KrWG werden die Wörter „des Gütezeichens“ durch die Wörter „des Überwachungszeichens“ ersetzt.
- In § 57 Nummer 6 KrWG werden die Wörter „das Gütezeichen“ durch die Wörter „das Überwachungszeichen“ ersetzt.
- In § 57 Nummer 8 KrWG werden die Wörter „des Gütezeichens“ durch die Wörter „des Überwachungszeichens“ ersetzt.

Zu Nummer 38 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 5 Satz 3 KrWG) und

zu Nummer 39 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 6 Satz 2 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Vorschriften des § 56 Absatz 5 Satz 3 KrWG und des § 56 Absatz 6 Satz 2 KrWG enthalten in Kontinuität zum bestehenden Recht (vgl. § 52 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz bzw. § 52 Absatz 3 Satz 3 Satz 1 KrW-/AbfG) ein behördliches Zustimmungserfordernis für den Überwachungsvertrag und ein behördliches Anerkennungserfordernis für Entsorgungsgemeinschaften. Beide behördlichen Mitwirkungsakte sind wesentlich für die Zertifizierung von Entsorgungsfachbetrieben, müssen daher aus verfassungsrechtlichen Gründen wie bisher durch Gesetz geregelt werden und können nicht erst auf Verordnungsebene bestimmt werden.

Während das „ob“ gesetzlich geregelt werden muss, kann und soll das „wie“ des Zustimmungs- bzw. Anerkennungserfordernisses allerdings durch eine Rechtsverordnung (Neufassung der Entsorgungsfachbetriebsverordnung) konkretisiert werden. Hierzu enthält § 57 Satz 2 Nummer 7 KrWG eine umfassende Verordnungsermächtigung. Diese Vorgehensweise steht auch im Einklang mit den Ergebnissen der von der LAGA eingesetzten Ad-hoc-Arbeitsgemeinschaft „Abfallrechtliche Überwachung; Defizite bei Entsorgungsfachbetrieben“. Dort waren verschiedene Zertifizierungsmodelle diskutiert worden, ohne dass eine Übereinkunft erzielt werden konnte. Als Minimalkonsens kam die Ad-hoc-Arbeitsgemeinschaft schließlich zu dem Ergebnis, dass bei der Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes die Ermächtigungsgrundlagen so offen wie möglich formuliert werden sollten. Die §§ 56 und 57 KrWG werden dieser Intention in den Grenzen der „Wesentlichkeitsrechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts und dem aus Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG resultierenden Gebot, Verordnungsermächtigungen so zu gestalten, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sind, gerecht. Sofern also in der Stellungnahme des Bundesrates von einem „unnötigen Präjudiz“ gesprochen wird, ist diese Aussage verfehlt.

Die Auswirkungen einer Streichung von § 56 Absatz 5 Satz 3 KrWG und des § 56 Absatz 6 Satz 2 KrWG auf Entsorgungsfachbetriebe, technische Überwachungsorganisationen und Entsorgungsgemeinschaften wären äußerst problematisch. Die bestehenden Zertifizierungen würden auslaufen, ohne dass das Verfahren zur Neuzertifizierung geregelt wäre. Die nach wie vor bestehenden Regelungen der Entsorgungsfachbetriebsverordnung und der Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie wären nicht mehr anwendbar, da diese – dann entgegen den Vorgaben des Gesetzes – auf dem gesetzlich geregelten Zustimmungs- und Anerkennungsverfahren aufbauen. Dieses Regelungsvakuum würde in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten auslösen. Angesichts der dann völlig offenen Frage, in welcher Form die Zertifizierung durchzuführen ist, würde die Entsorgungswirtschaft von einer Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb Abstand nehmen.

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die behördliche Zustimmung zum Überwachungsvertrag und die Anerkennung der Entsorgungsgemeinschaften auch die Grundlage für

die Gewährung von Privilegien für Entsorgungsfachbetriebe (vgl. beispielsweise § 7 Absatz 1 Satz 1 NachwV) bilden. Bei Wegfall dieser staatlichen Mitwirkung könnten diese Privilegien nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die Streichung der behördlichen Mitwirkung würde daher letzten Endes zum Verlust eines bewährten Instrumentes der Vollzugsvereinfachung führen.

Zu Nummer 40 (Zu Artikel 1 – § 56 Absatz 8 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

§ 56 Absatz 8 KrWG enthält eine Ermächtigung für die Behörde, dem Entsorgungsfachbetrieb das Zertifikat und die Berechtigung zum Führen des Gütezeichens zu entziehen, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung des Zertifikats nicht mehr vorliegen und die technische Überwachungsorganisation bzw. Entsorgungsgemeinschaft erfolglos aufgefordert hat, das Zertifikat zurückzugeben und das Gütezeichen nicht weiter zu führen. Die Vorschrift schließt eine gerade von Länderseite kritisierte Rechtslücke, denn bislang hatten die Behörden keine Möglichkeit, unmittelbar einen Zertifikatsentzug vorzunehmen. Über die Regelung als solche besteht also Einigkeit zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern.

Allerdings kann eine solche „Durchgriffsregelung“ – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – nicht erst auf Verordnungsebene geschaffen werden, sondern muss aus verfassungsrechtlichen Gründen bereits im Gesetz verankert werden. Die Regelung schafft die Grundlage für einen oder mehrere belastende Verwaltungsakte. Voraussetzung und Rechtsfolge müssen deshalb bereits gesetzlich verankert werden. Dieser verfassungsrechtlichen Anforderung trägt § 56 Absatz 8 KrWG Rechnung. Bezüglich der näheren Ausgestaltung des Verfahrens enthält § 57 Satz 1 Nummer 8 KrWG eine entsprechende Rechtsverordnungsermächtigung.

Zu Nummer 41 (Zu Artikel 1 – § 57 Satz 2 Nummer 7 Buchstabe a und b KrWG)

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung des § 57 Satz 2 Nummer 7 KrWG aus den zu den Nummern 38 und 39 ausgeführten Gründen ab.

Zu Nummer 42 (Zu Artikel 1 – § 57 Satz 2 Nummer 8 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung des § 57 Satz 2 Nummer 8 KrWG aus den zu Nummer 40 ausgeführten Gründen ab.

Zu Nummer 43 (Zu Artikel 1 – § 62 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Ausweislich der Begründung verfolgt der Vorschlag des Bundesrates das Ziel, im Kreislaufwirtschaftsgesetz eine generelle Befugnisnorm zu schaffen, die es den zuständigen Behörden erlaubt, Anordnungen zur Durchführung von allen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Abfallrechts zu treffen. Eine solche pauschale Ermächtigung zum Eingriff in die Rechte Dritter ist aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig. Denn die vorgeschlagene Vorschrift verstößt jedenfalls gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot, da es für den betroffenen Normadressaten nicht ohne weiteres erkennbar ist, welche Vorschriften in den

Anwendungsbereich der Regelung fallen. Die Eingriffsermächtigung nimmt auf eine unbestimmte Zahl von bereits existierenden und darüber hinaus auch von noch nicht existierenden Vorschriften Bezug, die durch den allgemeinen Zusatz „auf dem Gebiet des Abfallrechts“ keine hinreichende Eingrenzung erfährt.

Zudem ist anzumerken, dass die in der Begründung des Bundesrates angeführten Beispiele tatsächlich nicht zu Regelungslücken führen. So werden durch Artikel 3 Nummer 2 und Artikel 4 Nummer 1 des vorliegenden Mantelgesetzes entsprechend der bisherigen Regelungspraxis die Verweise des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes und des Batteriegesetzes auf die hier in Rede stehende Vollzugsnorm des § 62 KrWG umgestellt. Der Vollzug der EU-Abfallverbringungsverordnung wird in einem eigenen Ausführungsgesetz – dem Abfallverbringungs-gesetz – geregelt. Insoweit würde der Vorschlag sogar zu Doppelzuständigkeiten und entsprechenden Kompetenzproblemen führen.

Zu Nummer 44 (Zu Artikel 1 – § 64 Absatz 2 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Zunächst sind Änderungsvorschlag und Begründung nicht verständlich. Nach der Begründung soll der elektronische Datenverkehr durch einheitliche Datenschnittstellen ermöglicht werden. Der Änderungstext selber stellt aber auf Verfahren „in elektronischer Form“ ab. Die elektronische Form meint nach § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes aber ausschließlich die qualifizierte elektronische Signatur als rechtlich gleichwertige Alternative zur handschriftlichen Unterschrift.

In der Sache setzen einheitliche Datenschnittstellen zunächst eine Vereinheitlichung und Konkretisierung der Verfahren und Nachrichten voraus, die elektronisch abgewickelt und übermittelt werden sollen. Dies ist bei den rein gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren auf Grund der jeweiligen Entscheidungsspielräume der zuständigen Behörde im Einzelfall nicht gewährleistet. Der Regierungsentwurf ermächtigt daher den Ordnungsgeber zum Erlass entsprechender Regelungen zur elektronischen Kommunikation, einschließlich der Festlegung von Datenschnittstellen, jeweils im Zusammenhang mit den konkreten materiellen und formellen Anforderungen einer Rechtsverordnung (vgl. zum Beispiel § 10 Absatz 2 Nummer 9 KrWG).

Zu Nummer 45 (Zu Artikel 1 – § 69 Absatz 1 Nummer 1 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die vorgeschlagene Ergänzung „oder auf andere Weise einen Betrieb in Bezug auf eine oder mehrere Tätigkeiten als zertifizierten Entsorgungsfachbetrieb ausweist, obwohl insoweit ein Zertifikat nach § 56 Absatz 3 Satz 1 nicht erteilt wurde“ entspricht nicht dem Bestimmtheitsgebot. Es bleibt unklar, die Verletzung welcher konkreten Handlungspflicht über das unberechtigte Führen des Gütezeichens hinaus bußgeldbewehrt werden soll. Überdies werden die in der Begründung des Vorschlags beschriebenen Fälle der missbräuchlichen Verwendung des Gütezeichens nach Ansicht der Bundesregierung durch das unberechtigte „Führen“ des Gütezeichens abgedeckt.

Zu Nummer 46 (Zu Artikel 1 – § 72 Absatz 1 Satz 2 – neu – KrWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene Ergänzung erlaubt es den Landesbehörden, die bestehenden Pflichtenübertragungen auch nach Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes in den Grenzen des bisherigen Gesetzes weiter zu verlängern.

Zu Nummer 47 (Zu Artikel 1 – Anlage 1 D7, Fußnote 1 KrWG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Nach dem Anhang I der EU-Abfallrahmenrichtlinie bezieht sich die Fußnote 1 (nach EU-Recht und internationalen Übereinkünften verbotenes Verfahren) nur auf das Verfahren D 11 (Verbrennung auf See). Eine Erstreckung dieser Fußnote auch auf das Verfahren D 7 (Einleitung in Meere und Ozeane einschließlich Einbringung in den Meeresboden) würde daher nicht dem Anhang I der Abfallrahmenrichtlinie entsprechen. Anhang I ist jedoch wesentlicher Bestandteil der Begriffsdefinition „Beseitigung“ der Abfallrahmenrichtlinie (vgl. Artikel 3 Nummer 19, wortgleich § 3 Absatz 26 KrWG). Die nationale Änderung des Anhangs stünde zudem im inhaltlichen Widerspruch zu § 29 Absatz 4 KrWG und wäre aus diesem Grund sogar nichtig. Nach § 29 Absatz 4 KrWG darf Baggergut in Umsetzung internationaler Meeresschutzabkommen nach Maßgabe des Hohe-See-Einbringungsgesetzes unter Berücksichtigung der jeweiligen Inhaltsstoffe in die hohe See eingebracht werden.

Zu Nummer 48 (Zu Artikel 3 Nummer 2 – § 2 Absatz 3 Satz 3 ElektroG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Der Vorschlag führt keine Änderung der bisherigen Rechtslage herbei. Die TRGS 519 „Asbest: Abbruch-, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten“ trifft keine Regelung über die Sammlung von asbesthaltigen Abfällen, weshalb eine entsprechende kostenlose Sammlung auch weiterhin bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu erfolgen hat. Die TRGS 519 enthält lediglich Regelungen für die Demontage und den Transport im Vorfeld der Sammlung sowie Regelungen nach erfolgter Sammlung für die Entsorgung. Eine andere Regelung wäre auch nur dann mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar, wenn die Sammlung an der Entsorgungsanlage für den Privathaushalt kostenlos wäre. Eine kostenpflichtige Annahme widerspräche insoweit Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/96/EG.

Zu Nummer 49 (Zu Artikel 3 Nummer 2 – § 2 Absatz 3 Satz 4 – neu – ElektroG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene Regelung dient der Klarstellung. Materiell ist die vorgeschlagene Ergänzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes nicht erforderlich, da die verordnete Rücknahme alle dort geregelten Rücknahmewege und damit auch die Eigenrücknahme der Hersteller umfasst.

Zu Nummer 50 (Zu Artikel 3 Nummer 6a – neu –; § 14 Absatz 8 ElektroG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die bereits im geltenden Elektro- und Elektronikgerätegesetz geregelte Meldepflicht an das Umweltbundesamt hat ihren Grund in der europarechtlichen Informations- und Berichtspflicht. Die darüber hinaus geforderten Daten werden von der Gemeinsamen Stelle nicht in regionaler Untergliederung nach den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern erhoben.

Die anfallenden Kosten für eine Erstellung und den Betrieb einer Software, die entsprechend für solche Abfragen der Gemeinsamen Stelle spezifiziert ist, sind Kosten, die den privatrechtlichen Teil der Gemeinsamen Stelle betreffen und daher nicht durch Gebühren getragen werden dürfen. Es wäre folglich eine Kostentragung durch die Länder erforderlich.

Die darüber hinaus mit § 14 Absatz 7 Satz 2 Nummer 2 ElektroG geforderten Daten nach § 9 Absatz 8 ElektroG betreffen die Eigenrücknahme der Hersteller. Sie stehen in keinerlei regionalem Bezug und können daher keinem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zugeordnet werden. Eine entsprechende Aufschlüsselung ist der Gemeinsamen Stelle daher unabhängig von der Frage der Kostentragung nicht möglich.

Zu Nummer 51 (Zu Artikel 3 Nummer 10 Buchstabe a und a1 – neu –; § 23 Absatz 1 Nummer 7a – neu – und Absatz 2 ElektroG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu mit der Maßgabe, dass § 23 Absatz 1 Nummer 7a ElektroG wie folgt gefasst wird:

„7a. entgegen § 9 Absatz 9 Satz 1 eine Erfassung durchführt.“

Der Vorschlag ist grundsätzlich sachgerecht und entsprechend begründet. Die vorgeschlagene Formulierung ist jedoch zu unbestimmt. Sie geht auch über die Intention des Vorschlags hinaus, da dieser lediglich darauf abzielt, einen Verstoß gegen die Zuständigkeitsregelung des § 9 Absatz 9 ElektroG zu sanktionieren.

Zu Nummer 52 (Zu Artikel 4a – neu –; § 18 Absatz 1 Nummer 8 AbfVerbrG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Änderung dient der Klarstellung, dass auch das Mitführen nicht richtig und nicht vollständig ausgefüllter Dokumente bußgeldbewehrt ist. Hierzu bestehen bislang Unklarheiten im Vollzug. In redaktioneller Hinsicht sei angemerkt, dass die übrigen Änderungen des Abfallverbringungsgesetzes in Artikel 5 Absatz 34 des Mantelgesetzes enthalten sind. Der Änderungsbefehl wäre daher bei Annahme des Vorschlags unter Artikel 5 Absatz 34 Nummer 4 Buchstabe a zu fassen und die nachfolgenden Nummern entsprechend neu zu sortieren.

Zu Nummer 53 (Zu Artikel 5 Absatz 16 Nummer 3 Buchstabe b – § 1 Absatz 1 TgV)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Verweis in § 1 Absatz 1 TgV nunmehr richtigerweise auf die gewollte Zielnorm des § 54 Absatz 1 Satz 1 KrWG umgestellt, welche die Erlaubnis für die Beförderung gefährlicher Abfälle bestimmt.

Zu Nummer 54 (Zu Artikel 5 Absatz 16 Nummer 8 – § 5 TgV)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Mit der Änderung wird zunächst klargestellt, dass Sammler und Beförderer grundsätzlich einen Dritten mit der Sammlung und Beförderung von Abfällen beauftragen dürfen. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass auch der beauftragte Dritte selbst seine Tätigkeit gemäß § 53 KrWG angezeigt haben oder im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis nach § 54 KrWG sein muss. Diese Voraussetzung folgt im Ergebnis aus den Anforderungen der §§ 53 und 54 KrWG an die Zuverlässigkeit sowie an die Sach- und Fachkunde des Sammlers und Beförderers beziehungsweise des Betriebsinhabers und seines Personals.

Zu Nummer 55 (Zu Artikel 5 Absatz 16 Nummer 12 – § 8 Absatz 1 Satz 1 TgV)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 TgV berechtigt die Beförderungserlaubnis Abfälle im Bundesgebiet zu sammeln und zu befördern und regelt damit den räumlichen Geltungsbereich. Eine Beschränkung dieser Regelung auf gefährliche Abfälle kommt nicht in Betracht.

Eine Beförderungserlaubnis wird nach § 54 Absatz 1 KrWG zunächst nur für gefährliche Abfälle erteilt. Nach § 72 Absatz 5 KrWG gilt allerdings eine nach § 49 Absatz 1 KrWG-/AbfG erteilte Transportgenehmigung, auch wenn sie für nicht gefährliche Abfälle erteilt wurde, als Beförderungserlaubnis nach § 54 Absatz 1 KrWG fort. Auch eine solche Transportgenehmigung für nicht gefährliche Abfälle gilt bislang bundesweit (§ 49 Absatz 4 Satz 1 KrWG-/AbfG). Daher muss die Regelung des § 8 Absatz 1 Satz 1 TgV zur bundesweiten Geltung einer Beförderungserlaubnis sowohl die Beförderungserlaubnis für gefährliche Abfälle nach § 54 Absatz 1 KrWG als auch eine Transportgenehmigung nach § 49 Absatz 1 KrWG-/AbfG erfassen.

Zu Nummer 56 (Zu Artikel 5 Absatz 16 Nummer 12 – § 8 Absatz 4 – neu – TgV)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag mit redaktionellen Änderungen zu.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Pflicht zur Mitführung der Beförderungserlaubnis oder des die Erlaubnis ersetzenden Entsorgungsfachbetriebszertifikats nunmehr systematisch richtig in der Transportgenehmigungsverordnung angesiedelt und entsprechend in der Nachweisverordnung gestrichen.

Die Mitführung der genannten Unterlagen ist erforderlich, um Kontrollen während der Beförderung, insbesondere durch die Polizei oder das Bundesamt für Güterkraftverkehr, zu erleichtern. Die Mitführungspflicht liegt gleichzeitig im Interesse der Sammler und Beförderer, um die Kontrollen zu beschleunigen und damit kostenintensive Standzeiten zu vermeiden. In redaktioneller Hinsicht sei angemerkt, dass ebenso wie in § 8 Absatz 1 bis 3 TgV bzw. BefErlV auch der Sammler genannt werden sollte („Der Sammler und Beförderer ...“).

Im Rahmen der vom Bundesrat angeführten Folgeänderung in Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist das Wort „Angaben“

durch das Wort „Unterlagen“ zu ersetzen. Der bereits in § 6 Absatz 2 Satz 3 NachwV verwendete Begriff „Unterlagen“ bringt insoweit besser zum Ausdruck, dass es um eine körperliche Mitführung von Dokumenten geht. Die Folgeänderung unter Buchstabe b ist in Artikel 5 Absatz 27 Nummer 4 des Mantelgesetzes einzuordnen und die Nummerierung entsprechend anzupassen. Die Folgeänderung lautet dann:

„4. In § 6 Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „, ebenso eine Ausfertigung der Transportgenehmigung oder der die Genehmigung ersetzenden Zertifizierung zum Entsorgungsfachbetrieb“ gestrichen.“

Zu Nummer 57 (Zu Artikel 5 Absatz 16 Nummer 14 – § 12 TgV)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag mit der Maßgabe zu, dass § 12 TgV bzw. BefErlV wie folgt gefasst wird:

„§ 12

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 69 Absatz 2 Nummer 15 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 5 Satz 1 einen Dritten beauftragt.“

Die redaktionelle Klarstellung, dass hier das Bußgeldblankett des § 69 Absatz 2 Nummer 15 KrWG einschlägig ist, hält die Bundesregierung ebenso für erforderlich wie die Bußgeldbewehrung einer unzulässigen Beauftragung Dritter. Diese ist im Interesse der ordnungsgemäßen Abfallbeförderung und um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen, zu unterbinden. Im Rahmen der erneuten Prüfung der Bußgeldvorschrift ist allerdings aufgefallen, dass die ursprünglich vorgesehene Bußgeldbewehrung des § 8 Absatz 2 Satz 2 TgV bzw. BefErlV nicht erforderlich ist, weil der Verstoß gegen Auflagen zur Beförderungserlaubnis bereits durch § 69 Absatz 1 Nummer 4 KrWG bußgeldbewehrt ist. Dort werden Zuwiderhandlungen unter anderem gegen § 54 Absatz 2 KrWG (Nebenbestimmungen zur Beförderungserlaubnis) sanktioniert.

Zu Nummer 58 (Zu Artikel 5 – Änderung der 5. BImSchV)

Die Bundesregierung wird der Bitte des Bundesrates nachkommen und die Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte (5. BImSchV) im Rahmen der anstehenden Umsetzungsregelungen zur europäischen Industrieemissionsrichtlinie unter Berücksichtigung der Empfehlung Nummer 58 anpassen. Eine Anpassung im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts ist aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Änderungen von Rechtsverordnungen in Gesetzen auf das unmittelbar durch die Änderung im Gesetzesrecht veranlasste Ausmaß zu beschränken.

Zu Nummer 59 (Zu Artikel 5a – neu –; Nummer 1.15 Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag mit den unten genannten Änderungen zu.

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, dass es sich unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005 (2 BvF 2/03) bei dem oben genannten Vorschlag – im Gegensatz zu dem Vorschlag des Bundesrates in Nummer 58 – um eine zulässige

Folgeänderung handelt, die aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes in Gestalt der unten genannten Änderungen auch geboten ist.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt grundsätzlich ein Bedürfnis für den parlamentarischen Gesetzgeber an, bei der Änderung komplexer Regelungsgefüge, in denen förmliches Gesetzesrecht und auf ihm beruhendes Verordnungsrecht ineinander verschränkt sind, auch das Verordnungsrecht anzupassen. Die Veränderung eines Regelungsprogramms und erst recht die grundlegende Reform eines ganzen Rechtsgebiets könne in vielen detailliert normierten Bereichen sinnvoll nur bewerkstelligt werden, wenn sowohl förmliche Gesetze als auch auf ihm beruhende Verordnungen in einem einheitlichen Vorgang geändert und aufeinander abgestimmt werden. Die verordnungsrechtliche Regelung müsse aber in einem engen Sachzusammenhang mit dem Anliegen des Änderungsgesetzes stehen.

Bislang gelten die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nach § 2 Absatz 1 Nummer 1a KrW-/AbfG nicht für die nach der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 abzuholenden, zu sammelnden, zu befördernden, zu lagern, zu behandelnden, zu verarbeitenden, zu verwendenden, zu beseitigenden oder in den Verkehr zu bringenden tierischen Nebenprodukte. Dagegen gilt das Gesetz für alle pflanzlichen Materialien aus der Landwirtschaft, die den Abfallbegriff des § 3 Absatz 1 KrW-/AbfG erfüllen. Dies hat zur Folge, dass die Anlagen, die solche pflanzlichen Abfälle behandeln, nach dem derzeit geltenden Recht von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht erfasst werden. Denn die einschlägige Nummer 8.6 der Anlage zur 4. BImSchV normiert eine Genehmigungspflicht für Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen, auf welche die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Anwendung finden. Durch § 3 Absatz 1 Satz 3 KrWG werden nunmehr jedoch alle Wirtschaftsdünger zur Verwendung in Biogasanlagen vom Abfallbegriff ausgenommen.

Nach § 2 Satz 1 Nummer 2 DüngG gehören zu diesen „Wirtschaftsdüngern“ nicht nur tierische Materialien sondern auch pflanzliche Stoffe, die im Rahmen der pflanzlichen Erzeugung oder in der Landwirtschaft, auch in Mischungen untereinander oder nach aerober oder anaerober Behandlung, anfallen oder erzeugt werden. Da die Anlage zur 4. BImSchV in Nummer 8.6 hinsichtlich der Genehmigungspflicht unmittelbar auf die Anwendbarkeit des Abfallrechtes abstellt, würde sich bei einer unkorrigierten Beibehaltung der 4. BImSchV eine nicht zu rechtfertigende Lücke in der Genehmigungssystematik ergeben, die zwingend eine Anpassung der 4. BImSchV notwendig macht.

Zu der Rechtslage bei den tierischen Materialien ist Folgendes zu bemerken: Tierische Materialien, die als tierische Nebenprodukte unter die EU-Verordnung Nr. 1774/2002 fallen, also ganze Tierkörper, Tierkörper Teile oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen, sind derzeit vom Geltungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ausgenommen. Diese Rechtslage bleibt im Wesentlichen unverändert, denn auch nach neuem Recht sind tierische Materialien umfassend vom Kreislaufwirtschaftsgesetz ausgenommen, entweder über den Anwendungsbereich (§ 2 Absatz 2 Nummer 2 oder 4

KrWG) oder über die Ausnahme vom Abfallbegriff (§ 3 Absatz 1 Satz 3 KrWG).

Allerdings verbietet sich eine allein auf pflanzliche Materialien bezogene Anlagenregelung in der 4. BImSchV schon deshalb, weil in der Praxis eine ertragsreiche und damit wirtschaftlich sinnvolle Erzeugung von Biogas nur möglich ist, wenn pflanzliche und tierische Stoffe gemeinsam eingesetzt werden. So ist beispielsweise die Gülle ein wichtiger Reaktionsstoff für die pflanzlichen Materialien. Eine allein auf pflanzliche Materialien bezogene „Insellösung“ würde wegen des regelmäßigen gemeinsamen Einsatzes pflanzlicher und tierischer Materialien hinsichtlich der rechtlichen Einordnung des vermischten, in die Anlage eingebrachten Substrats zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Im Interesse einer zweifelsfreien Anwendung des Rechtes ist daher eine Regelung „aus einem Guss“ zwingend.

Hinzu kommt, dass nach der obengenannten Rechtsprechung des BVerfG der Gesetzgeber bei der Änderung von Verordnungen durch Gesetz an die jeweilige Verordnungsermächtigung gebunden ist. Nach der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage des § 4 Absatz 1 BImSchG ist der Verordnungsgeber gehalten, Anlagen, die in besonderer Weise geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, konstitutiv einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen. Die Ermächtigung verpflichtet den Verordnungsgeber dazu, das Beeinträchtigungspotential der Anlage umfassend in den Blick zu nehmen und einer – auch im Vergleich mit den anderen genehmigungsbedürftigen Anlagen – risikoproportionalen Regelung zuzuführen.

Der ursprünglich auf die Behandlung von Abfällen ausgerichtete Betrieb von Biogasanlagen (Genehmigung nach Nummer 8.6 der Anlage zur 4. BImSchV) ist bezüglich seines Potentials für schädliche Umwelteinwirkungen auch beim Einsatz rechtlich nicht als Abfall eingestuft Stoffe nicht anders zu beurteilen. Klima- wie energiepolitische Zielsetzungen haben dazugeführt, dass beim Betrieb von Anlagen zur Biogaserzeugung die Behandlung von Abfällen immer mehr in den Hintergrund trat und zunehmend die Energieerzeugung zum Hauptzweck wurde. Der Zweck des Anlagenbetriebs ändert jedoch nichts an den damit verbundenen Auswirkungen, wobei insbesondere der gleitende Übergang zeigt, dass es sich um einen einheitlichen Lebenssachverhalt handelt, der entsprechend den Anforderungen des § 4 Absatz 1 Satz 1 BImSchG einer einheitlichen Regelung bedarf.

Unter Beachtung dieser Kriterien des § 4 Absatz 1 Satz 1 BImSchG und Kenntnissen über die Folgen unsachgemäßen Betriebs von Biogasanlagen ist der von den Ländern gewollten umfassenden Genehmigungspflicht von Biogasanlagen grundsätzlich zuzustimmen. Tatsächlich unterliegt die Gasproduktion im Laufe eines Betriebsjahres jedoch Schwankungen, insbesondere durch meteorologische Einflüsse oder wechselndes Substratangebot, die durch eine an kurzen Zeiträumen orientierten Kenngröße nicht sachgerecht abgebildet werden. Zur Festlegung der Genehmigungsbedürftigkeit sollte vielmehr eine sich am Betriebsjahr orientierende Kenngröße gewählt werden. Als Kenngröße erscheint die jährliche Produktions- bzw. Verarbeitungskapazität für Biogas (Biogasvolumen angegeben in Normkubikmeter je Jahr) als

geeignete Kenngröße. Zur Bestimmung der Genehmigungsbedürftigkeit einer geplanten Anlage ist ein plausibler rechnerischer Nachweis des zu erwartenden Biogasvolumens ausreichend. Die für den rechnerischen Nachweis erforderlichen Daten sind ohnehin im Genehmigungsantrag zu dokumentieren. Schließlich sollte sich der Schwellenwert stärker an der bisherigen Schwelle zur BImSchG-Genehmigung orientieren.

Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, dass die Nummer 1.15 – neu – Spalte 2 daher wie folgt zu fassen ist:

„a) Anlagen zur Erzeugung von Biogas, soweit nicht von Nummer 8.6 erfasst, mit einer Produktionskapazität von 1,2 Millionen Normkubikmetern je Jahr Rohgas oder mehr,
b) Anlagen zur Aufbereitung von Biogas mit einer Verarbeitungskapazität von 1,2 Millionen Normkubikmetern je Jahr Rohgas oder mehr;“.

Die Abgrenzung zur Nummer 8.6 ist erforderlich, um beim Einsatz von Abfällen in Biogasanlagen, die niedrigeren Schwellenwerte der Nummer 8.6 zur Anwendung zu bringen. Die Aufteilung in Buchstabe a und b ist erforderlich, da eine Abgrenzung zu Nummer 8.6 nur in Verbindung mit der Biogasproduktion erforderlich ist.

Soweit die biologische Behandlung von Abfällen durch anaerobe Vergärung (Biogaserzeugung) erfolgt, sind die mit dem Betrieb derartiger Anlagen verbundenen Umwelteinwirkungen grundsätzlich nicht anders zu beurteilen im Rahmen der Nummer 1.15 (neu). Es ist daher sachgerecht, für diese Technik einen von den allgemeinen Anforderungen abweichenden Schwellenwert festzulegen. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, dass die Nummer 8.6 Spalte 2 wie folgt zu fassen ist:

„Anlagen zur biologischen Behandlung
a) von gefährlichen Abfällen, auf die die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Anwendung finden, mit einer Durchsatzleistung von 1 Tonne bis weniger als 10 Tonnen Abfällen je Tag oder
b) von nicht gefährlichen Abfällen, auf die die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Anwendung finden,
– mit einer Durchsatzleistung von 10 Tonnen bis weniger als 50 Tonnen Abfällen je Tag oder
– soweit die Behandlung ausschließlich durch anaerobe Vergärung (Biogaserzeugung) erfolgt, mit einer Produktionskapazität von 1,2 Millionen Normkubikmetern je Jahr Rohgas oder mehr und einer Durchsatzleistung von weniger als 50 Tonnen Abfällen je Tag,
ausgenommen Anlagen, die durch Nummern 8.5 oder 8.7 erfasst werden;“.

Unbeschadet der höheren Genehmigungsschwelle für die anaerobe Vergärung bedarf es der oberen Begrenzung von 50 Tonnen je Tag zur widerspruchsfreien Abgrenzung von Anlagen nach Spalte 1.

Zur Klarstellung des Verhältnisses der Nummer 8.12 zu Nummer 9.36 ist die Nummer 8.12 Spalte 2 Buchstabe b wie folgt zu fassen:

- „b) Anlagen zur zeitweiligen Lagerung von nicht gefährlichen Abfällen, auf die die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Anwendung finden,
 - aa) mit einer Gesamtlagerkapazität von 100 Tonnen oder mehr oder
 - bb) bei Anlagen zur Lagerung von Gülle mit einem Fassungsvermögen von 6 500 Kubikmetern oder mehr, ausgenommen die zeitweilige Lagerung – bis zum Einsammeln – auf dem Gelände der Entstehung der Abfälle;“.

In redaktioneller Hinsicht sei angemerkt, dass Artikel 5 Absatz 13 des Mantelgesetzes bereits Folgeänderungen der 4. BImSchV enthält. Die Änderung müsste systematisch dort eingegliedert werden.

Als Folgeänderung ist zudem in Artikel 5 Absatz 15 des Mantelgesetzes folgende Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen:

„In Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung wird

1. vor Nummer 2 folgende Nummer 1.11 eingefügt:

Nr.	Vorhaben	Sp.1	Sp.2
1.11	Errichtung und Betrieb einer Anlage zur		
1.11.1	Erzeugung von Biogas, soweit nicht durch Nummer 8.4 erfasst, mit einer Produktionskapazität von		
1.11.1.1	2 Mio. Normkubikmetern oder mehr Rohgas je Jahr,		A
1.11.1.2	1,2 Mio. bis weniger als 2 Mio. Normkubikmetern Rohgas je Jahr,		S
1.11.2	Aufbereitung von Biogas mit einer Verarbeitungskapazität von		
1.11.2.1	2 Mio. Normkubikmetern oder mehr Rohgas je Jahr,		A
1.11.2.2	1,2 Mio. bis weniger als 2 Mio. Normkubikmetern Rohgas je Jahr;		S

2. Nr. 8.4 wie folgt gefasst:

Nr.	Vorhaben	Sp.1	Sp.2
8.4	Errichtung und Betrieb einer Anlage zur biologischen Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen, auf die die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Anwendung finden,		
8.4.1	mit einer Durchsatzleistung von 50 t Einsatzstoffen oder mehr je Tag		A
8.4.2	mit einer Durchsatzleistung von 10 t bis weniger als 50 t Einsatzstoffen je Tag		S

8.4.3	soweit die Behandlung ausschließlich durch anaerobe Vergärung (Biogaserzeugung) erfolgt, mit einer Produktionskapazität von 1,2 Mio. Normkubikmetern je Jahr Rohgas oder mehr und einer Durchsatzleistung von weniger als 50 t Abfällen je Tag;		S
-------	---	--	---

Dies bewirkt die UVP-rechtlich erforderliche Übertragung der immissionsschutzrechtlichen Regelung. Es ist ausreichend lediglich eine allgemeine bzw. standortbezogene Vorprüfung der UVP-Pflichtigkeit im Einzelfall vorzuschreiben.

Zu Nummer 60 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Die Auffassung des Bundesrates, dass der Gesetzentwurf nochmals im Hinblick auf die Vermeidung zusätzlicher Belastungen und Kostentragsrisiken für die Haushalte von Ländern und Kommunen zu überarbeiten sei, teilt die Bundesregierung nicht. Die Bundesregierung hat bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs alle Einsparmöglichkeiten geprüft. Der Gesetzentwurf lässt Kostenbelastungen nur dort zu, wo sie unausweichlich sind. Die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte werden in der Begründung im Allgemeinen Teil Abschnitt IV Nummer 1 so detailliert wie möglich beschrieben. Der Nationale Normenkontrollrat hat das Regelungsvorhaben im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags geprüft und erhebt ausweislich seiner Stellungnahme keine Bedenken. Das Ressort habe die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten sehr detailliert und transparent dargestellt.

Gerade die in der Begründung des Vorschlags aufgeführten Beispiele zeigen, dass eine zusätzliche Kostenbelastung von Ländern und Kommunen weitgehend vermieden werden konnte.

Die Verpflichtung zur Aufstellung von Abfallvermeidungsprogrammen resultiert aus Artikel 29 Absatz 1 AbfRRL und ist daher alternativlos. Die Regelung des § 33 KrWG setzt die EU-rechtliche Verpflichtung um und bestimmt gemäß der föderalen Struktur der Bundesrepublik die Zuständigkeit von Bund und Ländern. Um den bürokratischen Aufwand in Grenzen zu halten und eine Kostenbelastung der Länder weitgehend zu vermeiden, hat das federführende Bundesumweltministerium gemeinsam mit dem Umweltbundesamt verschiedene Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, welche die Erstellung der Abfallvermeidungsprogramme vorbereiten sollen. Die Begleitung und Auswertung der Forschungsvorhaben erfolgt gemeinsam mit den Ländern und kommunalen Vertretern und hat bereits begonnen. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat zudem kürzlich eine Studie zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland in Auftrag gegeben.

Die in § 12 KrWG geregelte Qualitätssicherung im Bereich der Bioabfälle und Klärschlämme ist inhaltlich keine „Erfindung“ des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Vielmehr hat sich

die Institution der Qualitätssicherungssysteme (z. B. der Gütegemeinschaften) insbesondere im Bereich der bodenbezogenen Bioabfallverwertung seit langen Jahren bereits ohne gesetzliche Vorgabe herausgebildet und etabliert. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz schafft nunmehr einen konsistenten Rechtsrahmen für diese Systeme. Einzige Vollzugsaufgabe in diesem Bereich ist die einmalige Anerkennung des Trägers der Qualitätssicherung gemäß § 12 Absatz 5 Satz 2 KrWG. Basierend auf der Bioabfallverordnung (BioAbfV) ist derzeit keine grundsätzliche Anerkennung des Trägers eines Qualitätssicherungssystems möglich. Die Überprüfung der Eignung einer Gütegemeinschaft im Sinne der Bioabfallverordnung muss jeweils im Rahmen eines Antrags zur Nutzung von Erleichterungen im Vollzug der Bioabfallverordnung im Einzelfall durchgeführt werden. Um einerseits zu vermeiden, dass die Prüfung in Abhängigkeit von der zuständigen Person mit unterschiedlicher Stringenz erfolgt und andererseits den deutlich erhöhten Aufwand durch zahlreiche Einzelprüfungen zu verringern, soll eine einmalige Anerkennung erfolgen. Derzeit haben zwei Organisationen zur Qualitätssicherung eine nennenswerte Marktdurchdringung, so dass der notwendige Aufwand vertretbar erscheint. Eine Prüfung und Zulassung der Qualitätszeichen der einzelnen Behandlungsanlagen durch die Behörde ist nicht vorgesehen. Dies wird von den Trägern der Qualitätssicherung durchgeführt. Es ist vielmehr darauf hinzuweisen, dass sich durch das geprüfte Qualitätssiegel erhebliche Potentiale zur Erleichterung der behördlichen Überwachung ergeben. Hierdurch werden die geringfügigen Mehrbelastungen des Vollzuges überkompensiert.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates dienen die Regelungen zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukt (§ 4 KrWG) und zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG) der Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie und führen nicht zu einem erhöhten Vollzugsaufwand, sondern entlasten Behörden und Betroffene. Beide Fragen stellen sich nämlich schon nach geltendem Recht (Auslegung des Abfallbegriffs). Im Laufe der Zeit hat sich hierzu in beiden Bereichen eine umfassende Literatur und Einzelfallrechtsprechung herausgebildet, die nunmehr durch die gesetzlichen Regelungen klar bestimmt wird. Die Behörden werden folglich nicht belastet, sondern entlastet, denn die umständliche, an der Rechtsprechung der nationalen Gerichte sowie des EuGH orientierte Prüfung entfällt zugunsten einer einheitlichen gesetzlichen Regelung. Für bestimmte Stoffe erarbeitet die Europäische Kommission zudem derzeit auf Basis der Abfallrahmenrichtlinie im Rahmen von Komitologieverfahren stoffspezifische Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft. Mit der Verordnung (EU) Nr. 333/2011 vom 31. März 2011 zum Ende der Abfalleigenschaft von Stahl- und Aluminiumschrotten ist das erste dieser Verfahren abgeschlossen worden. In näherer Zukunft sollen die Abfallströme Papier, Pappe, Glas und Kupfer folgen.

Auch die unter dem vierten Anstrich der Begründung des Antrags enthaltenen Ausführungen sind aus Sicht der Bundesregierung unzutreffend. Der Gesetzentwurf gibt zunächst nur die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren im Abfallrecht in Zukunft auch verstärkt elektronisch abzuwickeln, was den Intentionen der E-Government-Programme von Bund und Ländern entspricht. In diesem Rahmen sind gleichermaßen Vereinfachung, Effizienzsteigerung und Kostensenkung der Verfahren möglich, auch wenn zunächst Investitionen unver-

meidlich sind. Entsprechende Erfahrungen haben Bund und Länder bei der Einführung der elektronischen Nachweisführung bereits gesammelt. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass die Länder ebenfalls die verstärkte Nutzung moderner Kommunikationstechniken vorantreiben wollen, wie die Beschlüsse zu den Nummern 29 und 44 zeigen, auch wenn diese letztlich – aus anderen Erwägungen heraus – im Ergebnis abzulehnen sind.

Zu Nummer 61 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung wird der Bitte des Bundesrates um Überprüfung der den Unternehmen auferlegten Informationspflichten beim zukünftigen Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nachkommen.

Zu Nummer 62 (Zum Gesetzentwurf insgesamt – vorrangig Artikel 1 KrWG und 2 BImSchG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Es besteht kein Anlass zu gesetzgeberischen Korrekturen der bestehenden Rechtslage. Ist der Betrieb einer Anlage vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens eingestellt worden, gibt es keinen Grund, die Masse für die mit dem Betrieb der Anlage verbundenen Ordnungspflichten zur Verantwortung zu ziehen. Insbesondere ist eine ungerechtfertigte Abwälzung von Kosten auf die Allgemeinheit nicht zu besorgen. Denn nach gefestigter Rechtsprechung können die Kosten von Maßnahmen zur Beseitigung von Alt-Schäden, die zum Zeitpunkt der Insolvenzeröffnung bereits eingetreten sind, als Insolvenzforderung geltend gemacht werden. Eine darüber hinausgehende Haftung der Masse vertrüge sich weder mit dem das Insolvenzrecht prägenden Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung noch mit dem Befund, dass vor Insolvenzeröffnung entstandene (Kostensatz)-Ansprüche im Insolvenzverfahren als Insolvenzforderungen zu behandeln sind. Auch die von der Rechtsprechung anerkannte Möglichkeit, eine Zustandsverantwortlichkeit des Insolvenzverwalters durch die Freigabe des betroffenen Gegenstandes zu beenden, ist deshalb sachgerecht. Sie erlaubt es dem Insolvenzverwalter, die Insolvenzmasse in bestmöglicher Weise für alle Gläubiger zu verwerten.

Zu Nummer 63 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Die Erhöhung des Bußgeldrahmens im Kreislaufwirtschaftsgesetz, den darauf gestützten Verordnungen sowie im Elektro- und Elektronikgerätegesetz und im Batteriegelgesetz ist entgegen der Stellungnahme des Bundesrates weder EU-rechtlich geboten, noch inhaltlich hinreichend begründet. Die Stellungnahme des Bundesrates bezieht sich auf Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates. Es wird der Eindruck erweckt, das Unionsrecht fordere die Erhöhung des Bußgeldrahmens. Der Bundesrat verkennt hierbei aber, dass sich unabhängig von dem Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 schon aus kompetenzrechtlichen Gründen hieraus keine Forderung nach bestimmten Bußgeldhöhen ergeben kann, da es der EU hierfür an der erforderlichen Regelungskompetenz mangelt. Die EU schreibt typischerweise in ihren Verordnungen „verwaltungsrechtliche“ Sanktionen vor; dies bringt für Deutschland aber keine Verpflichtung mit sich, diese Vorgabe gerade mit den Mitteln des Ordnungswidrigkeitenrechts durchzuführen. Wenn es aber bereits an einer Verpflichtung zum Einsatz des Ordnungswidrigkeitenrechts mangelt, kann es erst recht keine Verpflichtung geben, eine bestimmte Bußgeldhöhe vorzuhalten.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass spürbare und abschreckende Sanktionen im Ordnungswidrigkeitenrecht unter anderem dadurch gewährleistet sind, dass der wirtschaftliche Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, nach § 17 Absatz 4 OWiG abgeschöpft werden soll. Das gesetzliche Höchstmaß der Geldbuße kann hierfür überschritten werden.

Anderweitige Gründe, die vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips eine Erhöhung des für Verstöße nach § 69 Absatz 1 KrWG geltenden Bußgeldrahmens von 50 000 Euro auf 300 000 Euro bzw. des für Verstöße nach § 69 Absatz 2 KrWG geltenden Bußgeldrahmens von 10 000 Euro auf 30 000 Euro rechtfertigen würden, sind aus Sicht der Bundesregierung nicht erkennbar.

