



Die Zukunft der Abfallwirtschaft im Licht der neuen Gesetzgebung aus Sicht des VKU e. V. Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS

Jens Kretschmer

Vorsitzender der VKU e. V. Abfallwirtschaft und
Stadtreinigung VKS Landesgruppe Küstenländer

Übersicht

Neues durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz

- **Neuregelung der „gewerblichen Sammlung“**
- **Die Zukunft der Wertstoffeffassung**

Die Überlassungspflichten

Gewerbeabfall



Beseitigung	Verwertung
Überlassung an die Kommune	Entsorgung durch private Entsorger



**Mittelbare Steuerung
durch Verwertungsbegriff**

Haushaltsabfall



Verwertung = Beseitigung

Überlassung an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Ausnahmen:

- Eigenverwertung (Kompostierung)
- gemeinnützige und **gewerbliche Sammlungen**



**Unmittelbare Steuerung durch Begriffe
„Sammlung“ und „öffentliche Interessen“**

Gewerbliche Sammlungen, § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG: Altpapierurteil des BVerwG

BVerwG v. 18.6.2009 – 7 C 16.08:

- Der **Sammlungsbegriff** des KrW-/AbfG schließt Tätigkeiten aus, die auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem sammelnden Unternehmen und den privaten Haushalten nach Art eines Entsorgungsträgers **in dauerhaften festen Strukturen** abgewickelt werden.
- **Überwiegende öffentliche Interessen** stehen dann entgegen, wenn die Sammlungstätigkeit nach ihrer konkreten Ausgestaltung **mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und die Planungssicherheit** des öRE nach sie zieht.

Ausweitung des Sammlungsbegriffs durch § 3 Abs. 18 KrWG

„Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, die zum Zweck der Einnahmeerzielung erfolgt. Die Durchführung der Sammeltätigkeit auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und der privaten Haushaltung in dauerhaften Strukturen steht einer gewerblichen Sammlung nicht entgegen.“

- Explizite Abkehr vom restriktiven Sammlungsbegriff des BVerwG!
- Ausweitung des Sammlungsbegriffs war europarechtlich jedoch nicht geboten!
- Beachte auch Def. der „**gemeinnützigen Sammlung**“ in § 3 Abs. 17:
 - Steuerbefreiter Träger!
 - Mittel dienen Verwirklichung gemeinnütziger Zwecke!
 - Bei Beauftragung Dritter muss Veräußerungserlös ausgekehrt werden!

Neue Anzeigepflicht nach § 18 KrWG für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen

- Anzeige bei der unteren Abfallwirtschaftsbehörde, **nicht** bei der obersten Abfallwirtschaftsbehörde!
- **Anzeigefrist: 3 Monate** vor Aufnahme der Sammeltätigkeit.
- Frist zur Stellungnahme für den **örE von 2 Monaten**.
- Behörde kann **Bedingungen, Befristungen und Auflagen** vorsehen.
- Behörde kann für die Sammlung eine **Mindestdauer von bis zu 3 Jahren** vorschreiben und durch Sicherheitsleistung absichern lassen.
 - Im Ergebnis **starke Formalisierung** des Anzeigeverfahrens!

Konflikt Kommune ./ Gewerbliche Sammler – § 17 Abs. 3 KrWG

- „**Überwiegende öffentliche Interessen** nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die **Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers**, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet.

Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu **wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen** verhindert oder die **Planungssicherheit und Organisationsverantwortung** wesentlich beeinträchtigt wird.

Konflikt Kommune ./.. Gewerbliche Sammler - § 17 Abs. 3

- Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung
 1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine **haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung** der Abfälle durchführt,
 2. die **Stabilität der Gebühren** gefährdet wird oder
 3. die **diskriminierungsfreie und transparente Vergabe** von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

Konflikt Kommune ./.. Gewerbliche Sammler – § 17 Abs. 3

Satz 3 Nummer 1 und 2 gilt nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle **wesentlich leistungsfähiger** ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung.

Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind sowohl **die in Bezug auf die Ziele der Kreislaufwirtschaft** zu beurteilenden Kriterien der Qualität und der Effizienz, des Umfangs und der Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle als auch die aus Sicht **aller privaten Haushalte** im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zugrunde zu legen.

Leistungen, die über die **unmittelbare** Sammel- und Verwertungsleistung hinausgehen, insbesondere **Entgeltzahlungen**, sind bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit nicht zu berücksichtigen.

„**wesentlich höhere Leistungsfähigkeit**“ der gewerblichen Sammlung nach
Qualität, Effizienz, Umfang, Dauer und Service?

Ja

Nein

**§ 17 Abs. 3 Sätze 1 und 2, Satz 3
Nr. 3:**

- Geschützt bleiben **wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, Planungssicherheit und Organisationsverantwortung** des örE, nicht die konkretisierenden Schutzgüter Nrn. 1 und 2
 - geschützt bleibt eine **wettbewerbliche Ausschreibung**

**+ § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1
und 2:**

- Geschützt sind auch
- ein hochwertiges kommunales **Erfassungssystem (Nr. 1)**,
 - die **Gebührenstabilität (Nr. 2)**

Das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens

Weiterentwicklung des „Gleichwertigkeitsvergleichs“:

- Gewerbliche Sammlung muss **wesentlich leistungsfähiger** sein!
- **Auftragnehmer** der Kommune bleibt in jedem Fall geschützt!
- Vergleichskriterien müssen in Bezug auf die **Ziele des KrWG** ausgelegt werden, also kein Lohndumping (wg. Kosteneffizienz)!
- Entscheidend ist die Perspektive der **Gesamtheit der Haushalte!**
- Gewerbliche Sammlung wird **Flächendeckung** gewährleisten müssen (Umfang)!
- **Mittelbare Serviceverbesserungen** des gewerblichen Sammlers werden nicht berücksichtigt!
- Auch **gewerbliche Entgeltzahlungen** werden nicht berücksichtigt!

Weitere Einschränkungen gewerblicher Sammlungen

- § 17 Abs. 2 Satz 2: keine gewerbliche Sammlung von „**gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen**“
 - Abgrenzung zu „Wertstoffgemischen“?
- Beachte: §9 Abs. 9 ElektroG NEU!
 - Sammlung von **Elektroaltgeräten** ausschließlich durch öRE, Vertreiber und Hersteller!

Konsequenzen: Beispiel „Papierbank“ - VG Frankfurt (Oder) v. 30.06.2011

Beurteilung nach BVerwG: Sammelbegriff? Wohl (+)

- stationäre Sammelstelle entspricht weder in ihrer konkreten Ausgestaltung noch nach dem überkommenden Entsorgungssystem in der Bundesrepublik dem **Bild des örE**.
- reines Bringsystem, nicht grundstücksbezogen, nicht flächendeckend!
- keine vertraglichen Bindungen, da **keine Dauerschuldverhältnisse!**
- keine „entgeltliche Überlassung“, da hier Zahlung **an** die privaten Haushalte > signifikanter Unterschied zum örE (Gebühren)!
- Gewerbliche Sammelmenge **nur 0,3%** der örE-Menge!
- Sammeltätigkeit der „Papierbank“ an anderen Standorten **nicht relevant**, da Untersagung hier nur für einen Standort erfolgt!

Konsequenzen: Beispiel „Papierbank“ - VG Frankfurt (Oder) v. 30.06.2011

Beurteilung nach KrWG: Gute Gründe für Untersagung!

- Sammeltätigkeiten **anderer Sammler an anderen Standorten** werden jetzt in die Beurteilung einbezogen! Wertung des gesamten Mengenverlustes, § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG!
- „**wesentlich höhere Leistungsfähigkeit**“ des Sammlers? (-)
- Hier gewerbliches Bringsystem gegen kommunales Holsystem, **geringerer Service** der gewerblichen Sammlung!
- **Entgeltzahlungen** der Papierbank werden nicht berücksichtigt!
- Geringere Leistungsfähigkeit auch aufgrund des **geringen Umfangs!**
- Es werden Abfälle erfasst, für die der öRE eine **hochwertige Eigenerfassung** vorhält, § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG!

Erfordernis der Untersagung gewerblicher Sammlungen?

– VK Sachsen v. 10.05.2011

- Beachte Anforderungen des **Vergaberechts!**
- VK Sachsen: Leistungsbeschreibung / Mengengerüst für PPK Verwertung nicht **eindeutig und erschöpfend** u.a. wegen unklarem Umgang mit gewerblichen Sammlern!
- Unklare Leistungsbeschreibung folgt aus fehlenden Untersagungsverfügungen bzw. Vollzugsanordnungen gegen **gewerbliche Sammler!**
- Eine **kaufmännisch vernünftige Kalkulation** ist unmöglich, da die Mengen je nach Intensität der parallelen gewerblichen Sammlungen erheblich schwanken!
- In die Verdingungsunterlagen kann auch ein **konkret formuliertes Verbot** einer parallelen gewerblichen Sammlung aufgenommen werden (a.A. OLG Rostock)!

Bestandsschutz für gewerbliche Sammlungen?

- Beachte §18 Abs. 7 KrWG
„Soweit eine gewerbliche Sammlung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits durchgeführt wurde, die Funktionsfähigkeit des öRE, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems bislang nicht gefährdet hat, ist bei Anordnungen nach Absatz 5 oder 6 der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere ein schutzwürdiges Vertrauen des Trägers der Sammlung auf ihre weitere Durchführung, zu beachten.“
- Bedeutung **unklar!**
- Funktionsfähigkeit **jetzt** gefährdet, **vorher** aber nicht?
- Unterschiedliche Begriffe der „**Funktionsfähigkeit**“?
- Vertrauensschutz, wenn keine „**Sammlung**“ nach BVerwG?
- Beachte **konträre Untersagungsgründe** de lege lata und de lege ferenda!

Übersicht

Die Zukunft der Wertstofferrfassung

- Hintergrund der Wertstofftonnen-Diskussion
- Defizite der Verpackungsverordnung
- Kommunale Modellprojekte zur Wertstofftonne
- Das Wertstoffgesetz
- Anforderungen an ein Wertstofferrfassungssystem
- Das „Modell 4“
- Fazit

Hintergrund der Wertstofftonnen-Diskussion: Die neue Abfallhierarchie

§ 6 KrWG:

Maßnahmen der Vermeidung und der
Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge:

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

Hintergrund der Wertstofftonnen-Diskussion: Neue Trenn- und Recyclingpflichten

§ 14 KrWG: Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung

„(1) Zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

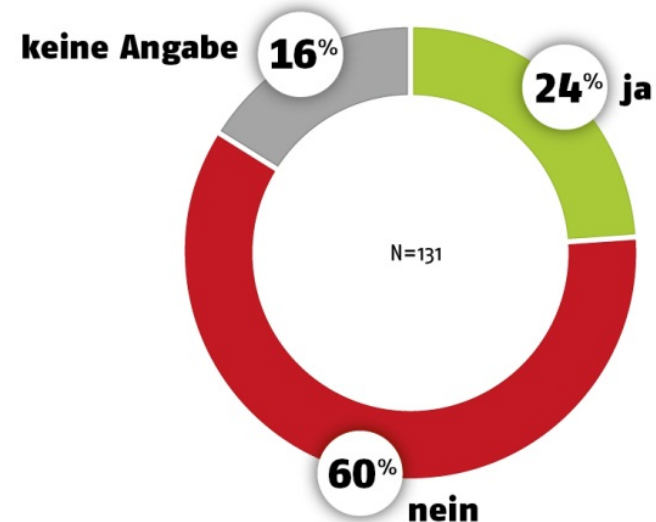
(2) Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen sollen spätestens ab dem 1. Januar 2020 mindestens 65 Gewichtsprozent insgesamt betragen. ...“

- Getrennterfassungsstrukturen für Verpackungsabfälle **reichen nicht mehr aus**, da Trennpflicht jetzt stoffbezogen!
- Umsetzung zum 1. Januar 2015 auch **ohne** Wertstoffgesetz erforderlich!

Defizite der Verpackungsverordnung Kein Modell für die Optimierung der Wertstoffeffassung!

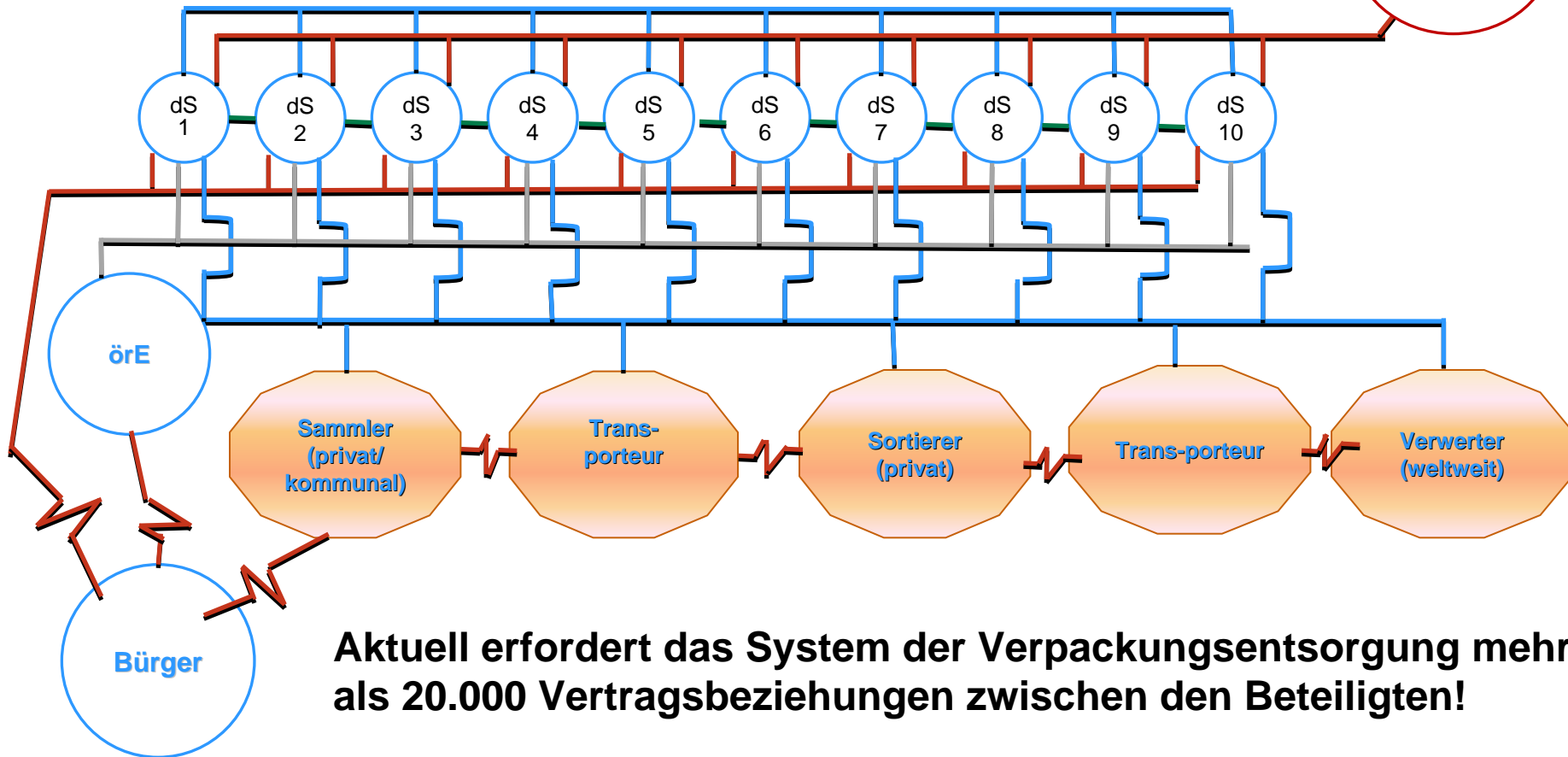
- Eine Ausweitung des derzeitigen Systems der Verpackungsentsorgung lehnen die kommunalen Entsorgungsbetriebe mehrheitlich ab.
- Gut 60 Prozent halten die Verpackungsverordnung generell für kein sinnvolles Instrument, um das Recycling zu fördern.
- Die Verordnung ist für die meisten Unternehmen eindeutig zu kompliziert und zu intransparent!

IST DIE VERPACKUNGSVERORDNUNG EIN SINNVOLLES INSTRUMENT ZUR FÖRDERUNG DES RECYCLINGS?



Hersteller / Inverkehrbringer

16
Bundes-
länder



Aktuell erfordert das System der Verpackungsentsorgung mehr als 20.000 Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligten!

Günstige Entsorgung durch Wettbewerb?



Die Behauptung: Wettbewerb führt zur Senkung der Entsorgungskosten!

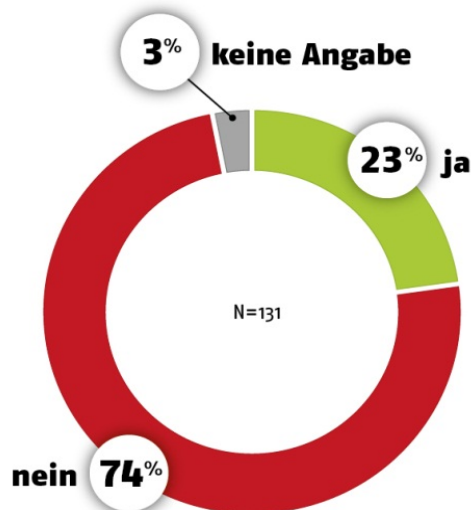
Die Fakten: Die Verwertung von Kunststoffverpackungen über die Dualen Systeme verursacht folgende Kosten:

- ca. 150 €/Mg Sammelkosten
- ca. 250 €/Mg Behandlungskosten
- ca. 800 €/Mg Transaktionskosten

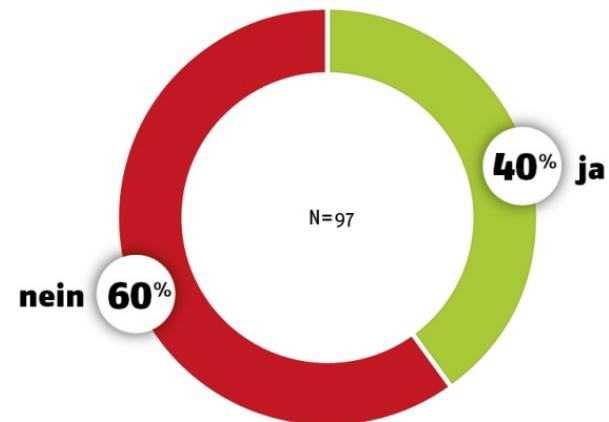
$$\Sigma = 1200 \text{ €/Mg}$$

Kommunale Modellprojekte zur Wertstofftonne

HABEN SIE BEREITS EINE
WERTSTOFFTONNE EINGEFÜHRT?



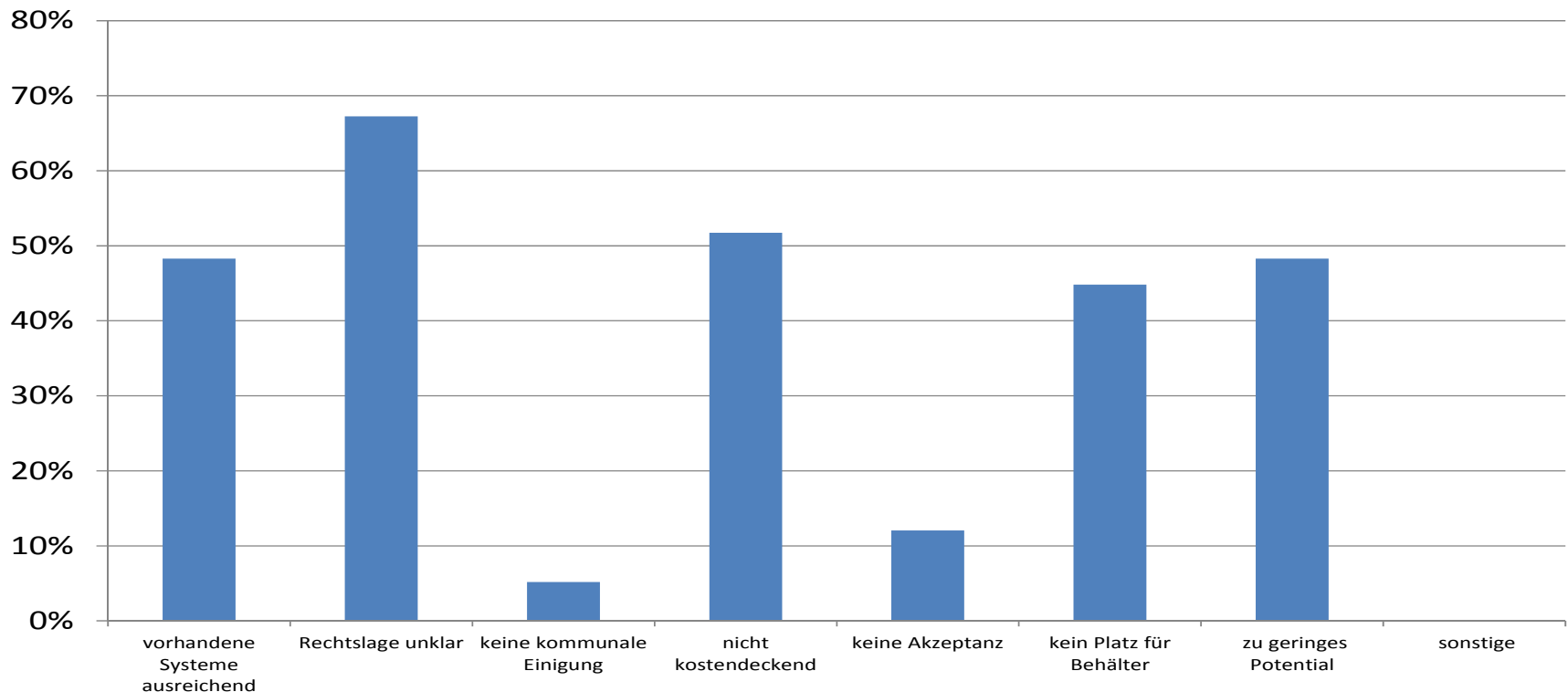
GIBT ES PLANUNGEN ZUR
EINFÜHRUNG EINER WERTSTOFFTONNE?



47 % der aktuell befragten kommunalen Entsorgungsunternehmen erproben bereits oder planen die Einführung einer Wertstofftonne!

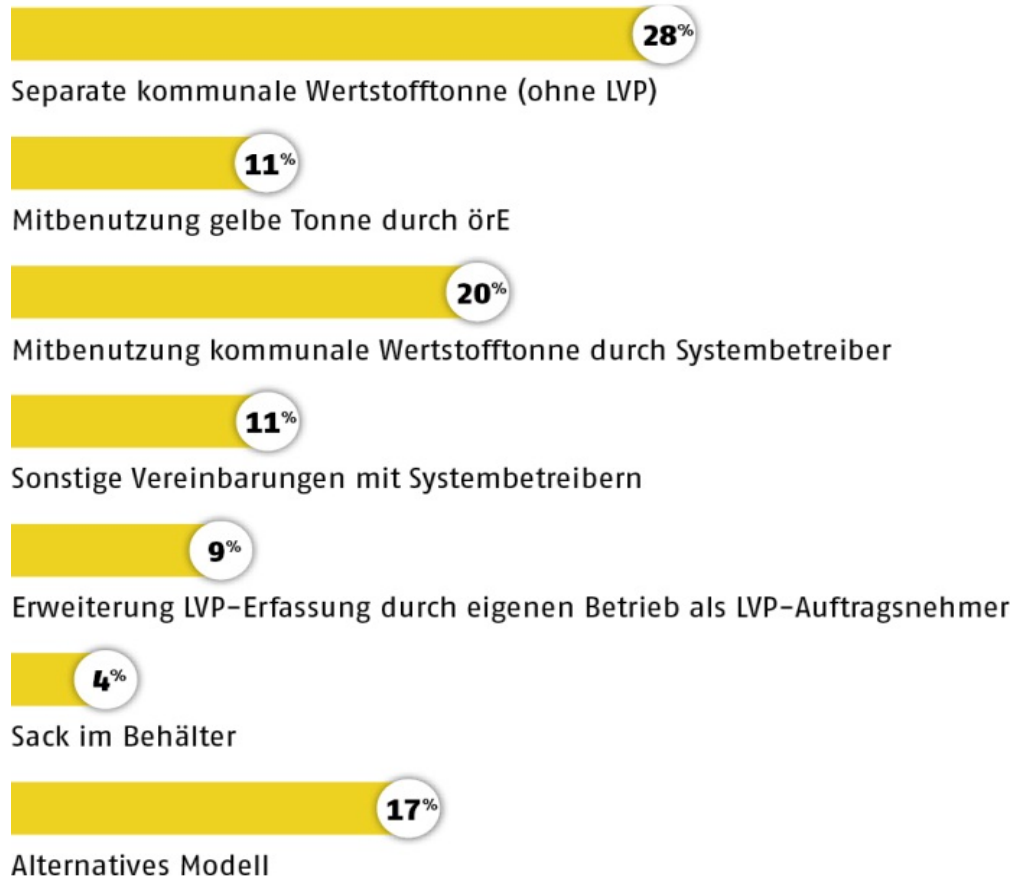
Gründe, eine Wertstofftonne nicht einzuführen

Gründe dafür, dass keine Wertstofftonne geplant



N= 58

Wertstofftonnen-Konzepte

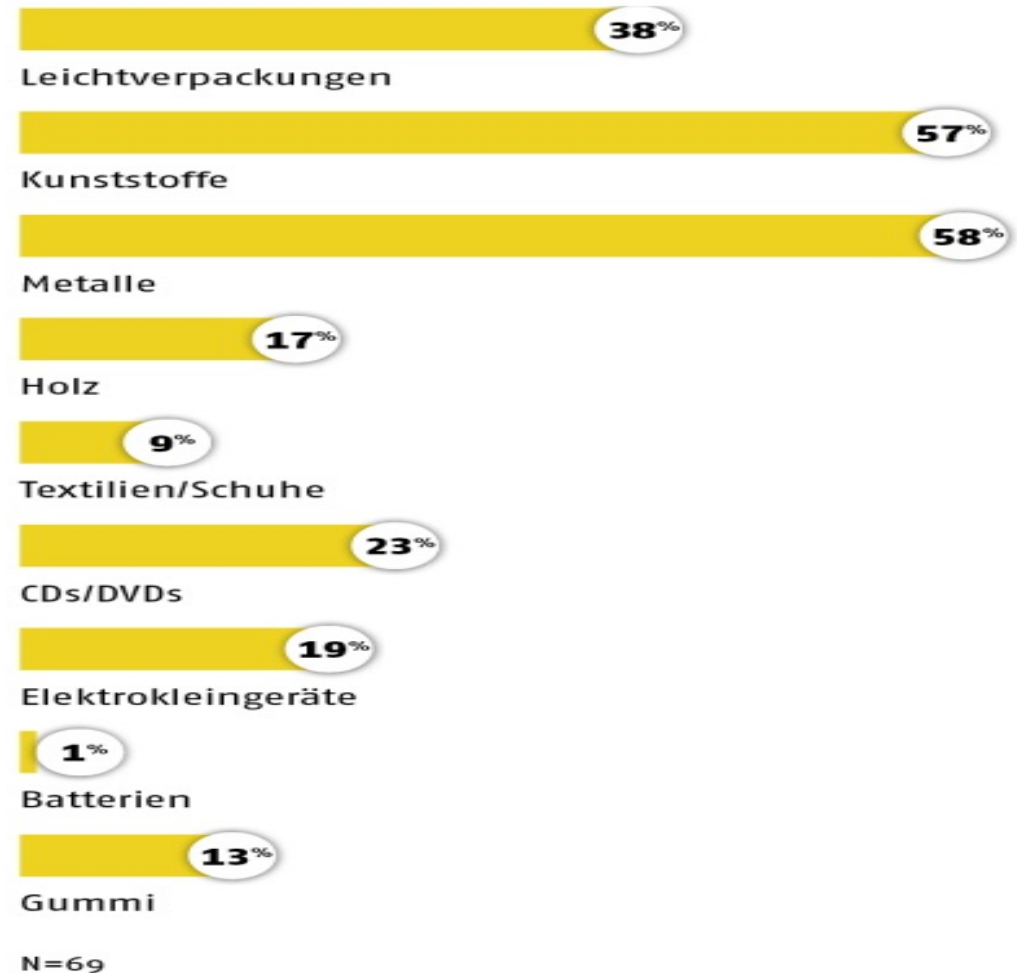


N=54

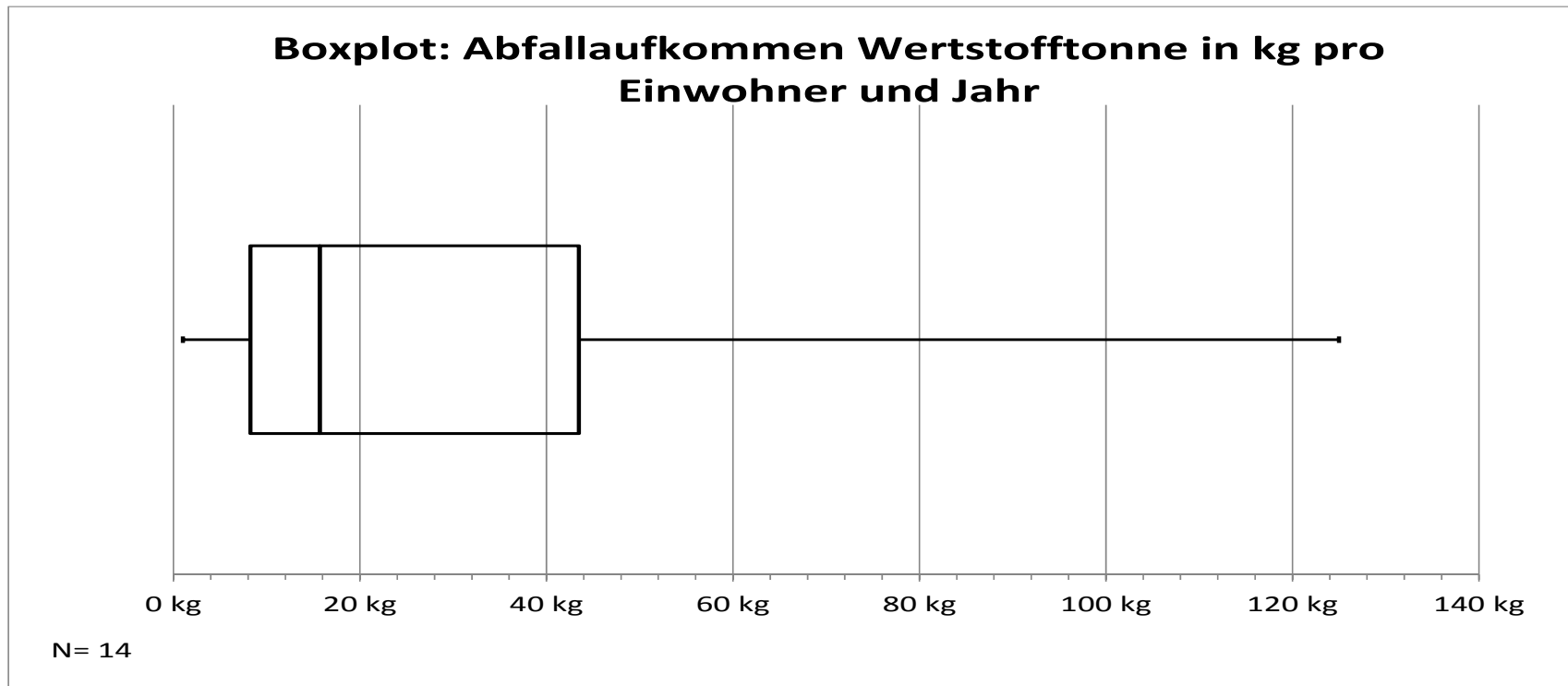
- **Die Kommunen setzen auf unterschiedliche Konzepte und nutzen die verschiedenen Varianten der geltende Verpackungsverordnung.**
- **Hierbei zeigt sich, dass es keine bundeseinheitliche Standardlösung für die Wertstofftonne gibt!**
- **Aktuell ist die Ausgestaltung auch von der Einigung mit den Systembetreibern abhängig.**

Stoffgruppen, die gesammelt werden

- Die gesammelten Stoffgruppen sind in erster Linie die stoffgleichen Nichtverpackungen.
- Die Modellprojekte zeigen aber, dass auch nach Lösungen für andere Fraktionen – Holz, Textilien, Elektrokleingeräte – gesucht wird.
- Bei der Weiterentwicklung der Wertstoffeffassung sollte ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden!



Mengen, die gesammelt werden



Aktuell werden in den Wertstofftonnen durchschnittlich 16 kg/E/a erfasst, wobei hierfür auch die gesammelten Stoffgruppen und der Pilotcharakter ursächlich sind.

Das Wertstoffgesetz

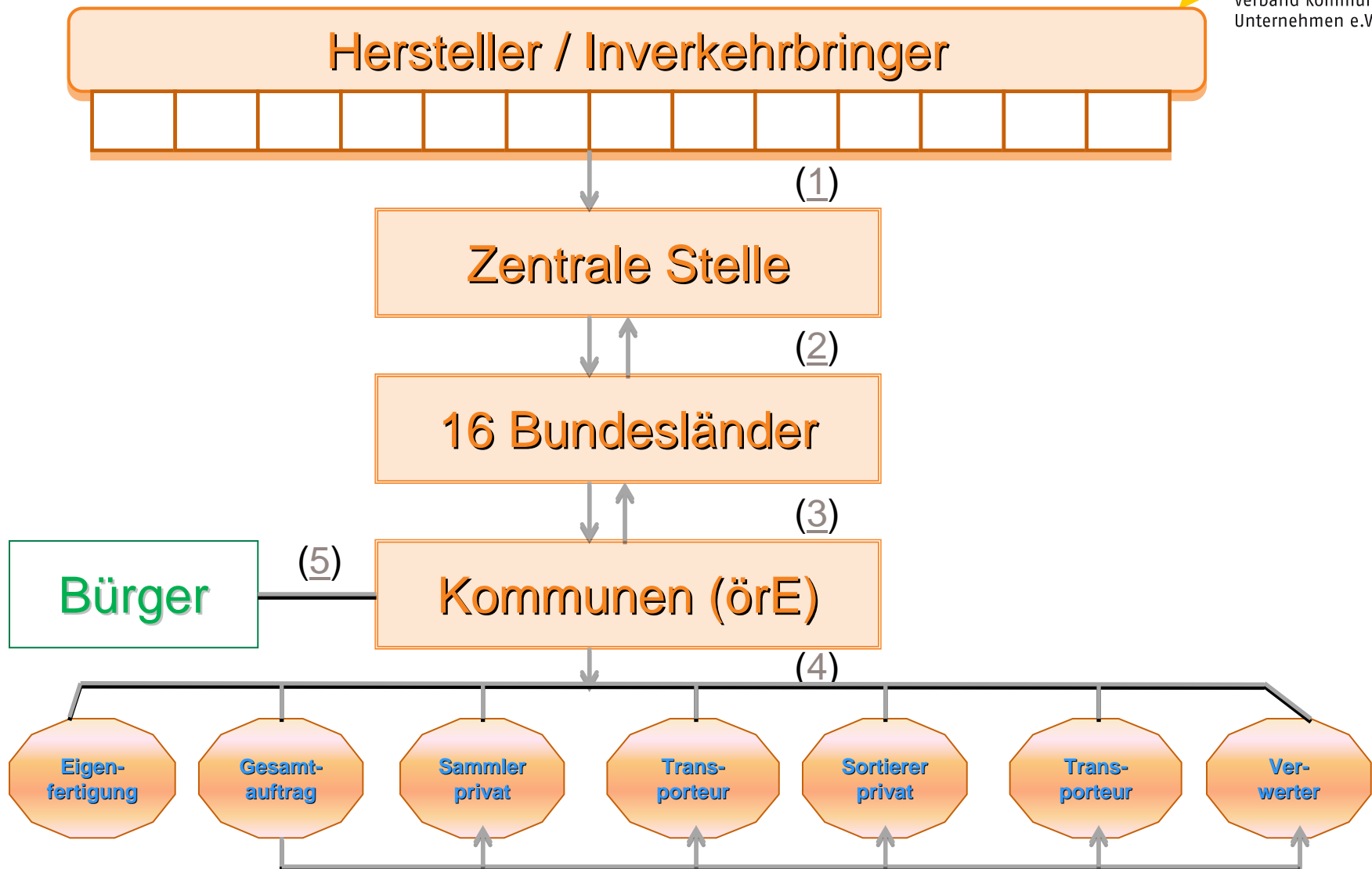
- Im KrWG nur **VO-Ermächtigungen**, die nicht aktiviert werden sollen!
- Ausweitung der Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungen (**Szenario A**) oder kommunale Organisationsverantwortung (**Szenario B**)?
- Beschränkung auf die genannten Szenarien hat bereits sehr weitgehend die Ergebnisse des Planspiels **präjudiziert!**
- Wesentliche Elemente des Szenarios A sind **ungeklärt**:
 - Bestehende Schwächen der VerpackV?
 - Definition StNVP?
 - Tatsächliche Lenkungswirkung?
 - Umgang mit hoher Importquote bei StNVP?
- VKU fordert Einbeziehung des **Szenarios 4**, d.h. Kommunalisierung mit zentralen Steuerungselementen!

Anforderungen an ein Wertstoff erfassungssystem

Das System muss

- **einfacher und transparenter** werden!
- eine **ökologische Lenkungswirkung** haben!
- **wirtschaftlicher** sein!
- auf die **örtlichen Besonderheiten** abgestellt werden können!
- eine **separate Erfassung stofflich verwertbarer Materialien** sicherstellen!





Das „Modell 4“

- Kommunen werden **umfassend** für die Erfassung, Sortierung und Verwertung aller in privaten Haushalten anfallenden Abfälle zuständig.
- **„Hausmüllentsorgung aus einer Hand!“**
- Gesetzliche **Quoten- und Mengenvorgaben** für die stoffliche Verwertung sind künftig von den Kommunen zu erfüllen und nachzuweisen. Getrenntsammlung ist dafür keine unabdingbare Voraussetzung.
- **Produktverantwortung** für Leichtverpackungen bleibt durch Abgabe erhalten, Ausdehnung auf SNVP möglich, aber nicht zwingend.

Modellbeschreibung

- Heranziehung der Hersteller / Inverkehrbringer über eine Abgabe, die von der **zentralen Stelle** erhoben wird.
- Vergütung der Kommunen über **Standardkostenvergütung**
- Andere Produkte, insbesondere „stoffgleiche Nichtverpackungen“ **können, müssen aber nicht** - bzw. nicht in vollem Umfang - in das Regelungsregime einbezogen werden;
- Bei Konstruktion der Abgabe und beim Standardkostenbeitrag können **politische Steuerungsziele** eingebaut werden.

Vorteile des Modells 4 - Vergleich zum Status quo und zu den Planspielmodellen

Durchgehen der Zuständigkeit der Kommunen, „Entsorgung aus einer Hand“.

Abgabe und kommunale Entsorgungszuständigkeit sorgen für dauerhafte Systemstabilität.

Verringerung der Transaktionskosten, insbesondere bei Wegfall der dualen Systeme.

Ökologische Vorgaben können durch entsprechende Steuerungselemente zielgenau erreicht werden.

Es entsteht ein dynamisches System, in dem jederzeit politisch nachgesteuert werden kann.

Die Standardkostenvergütung

Die Abgabe soll (angemessene) **Gesamtkosten** für die Entsorgung der abgabepflichtigen Produkte umfassen

Maßgebliche Mengen können durch repräsentative **Sortieranalysen** von LVP, Restmüll und Sperrmüll ermittelt werden. Die angemessenen Kosten ermittelt die zentrale Stelle durch zu übermittelnde Ausschreibungsergebnisse und Benchmarks bei Eigenerledigung und Inhouse-Beauftragung

Aufteilung des Standardkostenbeitrags in einwohnerbezogenes **Basisentgelt** und tonnagebezogenes **Zusatzentgelt** für stoffliche Verwertung

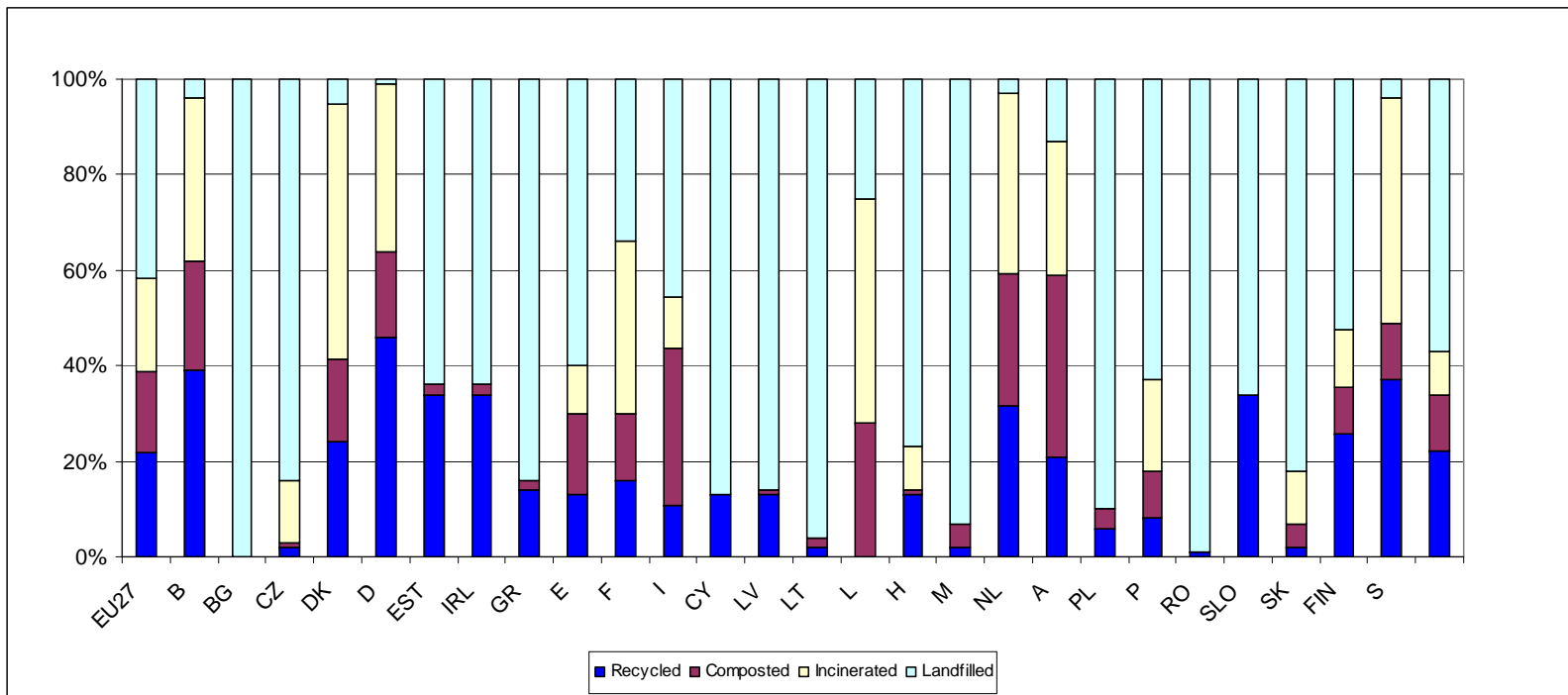
Mindestziel: Sicherung des bereits heute erreichten stofflichen Verwertungs-niveaus; Mengenausgleich unter Kommunen soll zugelassen werden

Der **Zusatzbeitrag** soll Anreiz zum Erreichen hoher stofflicher Verwertungsziele bieten (Mengenbegrenzung nach oben verhindert Missbrauch und eine ökologisch nicht ausreichend begründbare „Verwertung um jeden Preis“)

Fazit

- Die kommunalen Entsorgungsunternehmen leisten ihren Beitrag zur **Optimierung** der Wertstoffeffassung und zur Erfüllung der europäischen **Recyclingziele!**
- Vor der Erarbeitung eines Wertstoffgesetzes müssen zunächst die **Defizite der Verpackungsverordnung** analysiert werden!
- Die jetzige Verpackungsentsorgung ist **zu kompliziert, zu teuer und ökologisch ineffizient!**
- Die zahlreichen **kommunalen Modellprojekte** für die Wertstofftonne müssen evaluiert und für eine etwaige bundesgesetzliche Regelung nutzbar gemacht werden!
- Die konkrete Ausgestaltung der Wertstoffeffassung muss **vor Ort** unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten erfolgen!
- Der VKU bringt das **Modell 4** in die Diskussion ein!

Entsorgungsstandard Europa 2007



Verpackungsentsorgung in Westeuropa





Jens Kretschmer

Vorsitzender der VKU e. V. Abfallwirtschaft und
Stadtreinigung VKS Landesgruppe Küsten-
länder

Verbandsvorsteher des WZV

Am Wasserwerk 4, 23795 Bad Segeberg

Telefon: 04551 909-135

jens.kretschmer@wzv.de



Dr. jur. Holger Thärichen

Rechtsanwalt und Geschäftsführer

VKU e. V. Abfallwirtschaft und Stadtreinigung
VKS

Invalidenstraße 91, 10115 Berlin

Telefon: 030 58580-160

thaerichen@vku.de

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.