



Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg
Postfach 601150 | 14411 Potsdam

Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
PF 60 10 61

14410 Potsdam

Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

Bearb.: Frau Sander
Gesch.Z.: 51 – 0439/37+14
Hausruf: +49 331 866-7395
Fax: +49 331 27548-7395

Internet: www.mugv.brandenburg.de
Andrea.Sander@MUGV.Brandenburg.de
R:\sander\KrWG neu\2013-07-09 krwg-lugv-
sammmlungsvorschriften-interpretation.doc

Potsdam, 12. Juli 2013

Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

Hier: Interpretation der Vorschriften zu Sammlungen (§§ 17, 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)

1. Besprechung v. 11. Juni 2013 zwischen Vertretern des Landesamtes und des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
2. Hinweise des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz v. 12. Juli 2013

Wegen möglicher rechtlicher Auseinandersetzungen – und insofern in Ergänzung zur durchgeführten Besprechung sowie dem weiteren Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Bezug) - skizziere ich nachfolgend den Streitstand zu den gesetzlichen Vermutungsregeln über die gewerbliche Sammlung und der Konkretisierung der ihnen entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen (1.), und erläutere, aus welchen Gründen ungeschriebene Kriterien wie „Geringfügigkeitsschwellen“ im Zusammenhang mit den gesetzlichen Vermutungsregeln (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) nicht zu prüfen sind (2.).

1. Teilweise werden zusätzliche Prüfungen gefordert in Bezug auf die „Geringfügigkeit“ in Abgrenzung von der „wesentlichen“ Beeinträchtigung öffentlicher Interessen, und zwar auch bei Vorliegen der gesetzlichen Konkretisierungen (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG), v.a. bei hochwertiger Getrennterfassung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (VG Ansbach, Urt. v. 16.01.2013 – AN 11 K 12.01000, Rn. 37; VG Ansbach, Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01693, Rn. 73; VG Ansbach, Urt. v. 23.01.2013 - AN 11 K 12.01588, Entscheidungsgründe Nr. 3b) Rn. 84ff.; VG Würzburg, Beschl. v. 28.01.2013 – W 4 S. 12.11130, Rn. 39 ff.; OVG Hamburg, Beschl. v. 20.03.2013 – 5 Bs 208/12; wohl auch VG Stuttgart, Beschl. v. 30.04.2013 – 2 K 595/13, Rn. 27/31ff.; in diesem Sinne wohl auch Frenz, AbfallR 2012, S. 168/170 f.; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Std. 06/2012,

Dienstgebäude

- Heinnch-Mann-Allee 103
- Albert-Einstein-Straße 42-46
- Lindenstraße 34A

14473 Potsdam
14473 Potsdam
14467 Potsdam

Telefon

Zentrale
Vermittlung über
(0331) 866-0

Fax

(0331) 866-70 70/71
(0331) 866-7240
(0331) 866-7895

Tram-Haltestelle

Kunersdorfer Straße
Hauptbahnhof
Alter Markt

Linien

91,92,93,96,X98,99
91,92,93,96,X98,99
91,92,93,96,X98,99

Rz. 129 zu § 17 KrWG; Dieckmann/Scherenberg/Zeuschner, AbfallR 2013, S. 111/116ff.). Das Verwaltungsgericht Würzburg konkretisiert sogar die „geringe Menge“ auf eine Zahl, nämlich 10 – 15 v.H. der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfassten Abfälle (VG Würzburg, a.a.O. Rn. 42). Die Befürworter einer solchen zusätzlichen Prüfung der „Geringfügigkeit“ berufen sich teilweise auf die Notwendigkeit einer „europarechtskonformen Auslegung“ oder legen die Vermutungsklausel („anzunehmen“ in § 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) einschränkend so aus, dass sie darin eine Argumentationsgrundlage für zusätzliche Kriterien sehen.

Die gegenteilige Ansicht hält solche zusätzlichen Prüfungen nicht für notwendig bzw. zulässig (VG Köln, Beschl. v. 25.01.2013 – 13 L 1796/12, Rn. 8 und 10; Thärichen, AbfallR 2012, S.150/164; Queitsch, UPR 2012, S. 221/226; Wenzel, AbfallR, 2012, S. 231/234; Dageförde/Thärichen, AbfallR 2013, S. 125/134). Zur Begründung wird im Wesentlichen auf den Wortlaut des Gesetzes (§ 17 Absatz 3 KrWG) verwiesen.

2. Unter Würdigung der verschiedenen Auslegungsmethoden komme ich zu dem Ergebnis, dass zusätzliche Prüfkriterien bei der gesetzlichen Konkretisierung zur wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) nicht geboten sind. Vielmehr sprechen Wortlaut, systematischer Zusammenhang, Gesetzeshistorie sowie Sinn und Zweck der Regelung dafür, auf zusätzliche Prüfkriterien in diesem Zusammenhang zu verzichten. Auch aus europarechtlichen Gründen ergibt sich nichts anderes.
 - a) So legt der Wortlaut, nach dem in den jeweiligen Fallkonstellationen eine wesentliche Beeinträchtigung anzunehmen „ist“ und nicht nur angenommen werden „kann“, das Vorliegen einer Feststellung nahe (so auch Dageförde/Thärichen, AbfallR 2013, S. 125/134). Aber auch die Wortwahl „insbesondere annehmen“ zur Definition der wesentlichen Beeinträchtigung (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) lässt darauf schließen, dass die Vermutungsregel nicht etwa relativiert werden soll, sondern dass es um einen Minimalstandard geht, der nur für Erweiterungen, nicht aber für zusätzliche Einschränkungen offen ist. Denn das Gesetz konkretisiert hier (anders als bei der 1. Fallgruppe einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers – Verhinderung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen, § 17 Absatz 3 Satz 2, dort 1. Fallgruppe des KrWG) - durch Fallbeispiele, wann jedenfalls eine „wesentliche Beeinträchtigung“ anzunehmen ist. Insofern gibt die Auslegung am Wortlaut keinen Anknüpfungspunkt für zusätzliche Kriterien zur Würdigung einer „wesentlichen Beeinträchtigung“ öffentlicher Interessen, insbesondere bei etablierter hochwertiger Getrennsammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. im Fall des Unterlaufens oder der Behinderung einer Vergabe.
 - b) Die Forderung nach einer „europarechtskonformen“ Auslegung des Gesetzes bleibt unverständlich, weil die neuen Vorschriften zur Sammlung (§§ 17,

18 KrWG) in den nämlichen Entscheidungen z.T. für europarechtskonform erachtet werden (so beispielsweise VG Ansbach, Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01693, Rn. 63 – im Anschluss an VG Hamburg, Urt. v. 09.08.2012 – 4 K 1905/10, Nr. I. 2. b).

Im Übrigen war gerade auch die Interpretation des Europarechts in Bezug auf die (gesetzgeberischen Implikationen zu den) Überlassungspflichten im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundesregierung und Bundesrat umstritten. Soweit sich Rechtsprechung und Literatur daher auf die Gesetzesbegründung berufen (z.B. VG Ansbach, Urt. v. 16.01.2013 – AN 11 K 12.01000, Rn. 37), so geschieht dies üblicherweise mit Bezug auf den Regierungsentwurf, dessen Regelungsvorschläge zu §§ 17, 18 KrWG auf Kritik gestoßen – und im Gesetzgebungsverfahren sowohl durch den Bundestag wie auch den Vermittlungsausschuss verändert worden sind. Denn auch wenn dies von interessierter Seite anders gesehen, und auf europäischer Ebene Beschwerdeverfahren angestrengt worden waren: der Bundesrat hatte festgestellt, dass das europäische Primär- wie Sekundärrecht – auch vor dem Hintergrund der dazu ergangenen Rechtsprechung – den Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge bzw. den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie sie der Bereich der überlassungspflichtigen Abfälle darstellen, einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt – und deshalb Änderungen gerade zu den im Entwurf vorgelegten Bestimmungen §§ 17, 18 KrWG gefordert (zur europarechtlichen Argumentation vgl. BR Drs. 216/11 (B), Beschl. v. 27.05.2011, Nr. 19; zum weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten s.a. Gaßner/Siederer/Thärichen: Die europarechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neugestaltung der Überlassungspflichten im deutschen Abfallrecht, März 2011). Diese Aspekte haben schließlich auch zur Anrufung des Vermittlungsausschusses – und zur Änderung der betreffenden Vorschriften geführt (BR Drs. 682/11 v. 25.11.2011).

Zu berücksichtigen ist im Übrigen die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der für den Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht ein konkreter Missbrauch zu belegen wäre (EuGH, Urt. v. 20.09.2012, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) - T-169/08, Rn. 86), der sich jedenfalls nicht aus den Vorschriften als solchen herleiten lässt. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Regelungen als solche dem Europarecht nicht widersprechen. Demzufolge kann eine europarechtskonforme Auslegung hier nicht zu einer vom Wortlaut nicht umfassten „Gesetzeskorrektur“ „geboten“ sein.


- c) Darüber hinaus führt auch die systematische Auslegung – Verhältnis der Legalvermutung (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) zur Widerleglichkeitsregel (§ 17 Absatz 3 Sätze 4 – 6 KrWG) - unter Berücksichtigung des Zustandekommens der Vorschrift zu diesem Ergebnis. Denn die Tatsache, dass an die Widerleglichkeitsregelung (§ 17 Absatz 3 Sätze 4 – 6 KrWG) durch den Vermittlungsausschuss (BT Drs. 17/8568 v. 08.02.2012) höhere Anforderungen in den Wortlaut integriert, und die ursprüngliche Formulierung zur „Gleichwertigkeit“ der gewerblichen Sammlung ersetzt worden war durch

die Anforderung einer „wesentlich leistungsfähigeren“ Sammlung (gegenüber derjenigen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers) – lässt nur den systematischen Schluss zu, dass hochwertige Getrennsammlungen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gegenüber neuen gewerblichen Sammlungen vor weiterer Aushöhlung ganz grundsätzlich geschützt werden sollten (so auch Thärichen, AbfallR 2012, S.150/164). Nur der untätig gebliebene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, d.h. derjenige, der keine hochwertige Getrennsammlung und –verwertung für Abfälle durchführt, sollte nach dem neuen Wortlaut möglicher Konkurrenz ausgesetzt sein.

- d) Auch Sinn und Zweck der gesetzgeberischen Grundentscheidung für die Überlassungspflichten (und der lediglich ausnahmsweise zulässigen gewerblichen Sammlung) gebieten eine enge Auslegung der Ausnahmen – zumal sich der Gesetzgeber der Mühe unterzogen hat, die vormals unspezifisch formulierten „entgegenstehenden öffentlichen Interessen“ (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes), die durch die Rechtsprechung unterschiedlich interpretiert worden waren, nun mit einer beispielhaften Aufzählung zu versehen. Daher kann es kaum dem Zweck des Gesetzes entsprechen, nunmehr auf ergänzende „Geringfügigkeits“-Kriterien zurückzugreifen (so aber VG Würzburg, Beschl. v. 28.01.2013, a.a.O.), die auf der Basis des alten Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen“ seinerzeit durch die Obergerichte – in Ermangelung anderweitiger Konkretisierung durch den Gesetzgeber – verwandt, aber vom Bundesverwaltungsgericht durch das „Altpapierurteil“ verworfen worden waren (BVerwG, Urt. v. 18.06.2009 – 7 C 16.08).

In Anbetracht der unter 2. genannten Gründe ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit den gesetzlichen Vermutungsregeln (§ 17 Absatz 3 Satz 3 KrWG) Vorschriften geschaffen hat, die keiner weiteren einschränkenden Interpretation bedürfen, v.a. soweit sie einer Gesetzeskorrektur gleichkommen.

Im Auftrag


Andrea Sander