

**Stellungnahme der Gewerkschaft *ver.di***  
**zur Anhörung des**  
**Bundestags-Ausschusses für Umwelt,**  
**Naturschutz und Reaktorsicherheit zum**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des**  
**Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts**  
**Am 19. September 2011**

**Berlin, 19.September 2011**

*Die Gewerkschaft ver.di organisiert innerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes die Beschäftigten der öffentlichen und privaten Entsorgungswirtschaft. Deren Arbeitsverhältnisse sind von einer Umgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vielfältig betroffen. Die nachfolgende Stellungnahme wertet die vorgeschlagenen Bestimmungen auch im Hinblick darauf, ob sie geeignet erscheinen, die Arbeitsplätze in der deutschen Entsorgungswirtschaft im Sinne von „guter Arbeit“ entsprechend den Regularien des DGB weiter zu entwickeln.*

Die Gewerkschaft ver.di begrüßt die Intentionen des Gesetzentwurfs, bei der erforderlichen Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU die bewährten Strukturen und Elemente des bestehenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu erhalten, gleichzeitig aber auch die Ressourceneffizienz der Kreislaufwirtschaft zu verbessern.

Die Gewerkschaft ver.di bekräftigt ihren bekannten Standpunkt, dass der Bereich der Entsorgung von Abfällen aus Haushaltungen inklusive der durch haushaltsnahe Sammelsysteme zu erfassenden Abfälle zur Gänze als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anzusehen ist und deshalb in Verantwortung der öffentlichen Hand bleiben muss. Die Gewerkschaft ver.di begrüßt deshalb, dass weiterhin die im bisherigen § 13 KrW-/AbfG festgeschriebene Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) gelten soll. Dies impliziert aber nach Ansicht von ver.di, dass die öRE generell auch zuständig sind für die Organisation aller getrennten Sammelsysteme, die in diesem Bereich zur Förderung der Recyclingwirtschaft notwendig sind. Hier fehlt es indessen im Gesetzentwurf nach Ansicht der Gewerkschaft ver.di noch an der gebotenen

Klarheit. Diese sollte hergestellt werden auch vor dem Hintergrund der intendierten Einführung einer flächendeckenden Wertstofftonne. Deren Einführung wird –auch angesichts der erkennbaren Widersprüche der Verpackungsverordnung – von ver.di begrüßt, allerdings unter der Maßgabe der eindeutigen Zuständigkeit der öRE für diese Aufgabe. Auch in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates bleibt die Bundesregierung leider bei ihrer für ver.di problematischen Haltung.

Zu den einzelnen Vorschriften des Artikels 1 (Kreislaufwirtschaftsgesetz):

#### **§ 6 (Abfallhierarchie) i.V.m. § 33 (Abfallvermeidungsprogramme) und Anlage 4**

Generell begrüßt die Gewerkschaft ver.di die neue, fünfstufige Abfallhierarchie, umso mehr, als durch die verbindliche Vorschrift von Abfallvermeidungsprogrammen in § 33 die begründete Hoffnung besteht, dass die bisher in der Rangfolge an erster Stelle stehende Abfallvermeidung endlich den ihr zustehenden Rang praktisch einnehmen kann. Gelingt es, die beträchtlichen Potenziale der Abfallvermeidung wirklich zu heben, wäre dies ein nicht zu unterschätzender Beitrag der Abfallwirtschaft zum Erreichen der Umwelt- und Klimaschutzziele der Bundesregierung. Auch können hierdurch eine Vielzahl von qualifizierten Arbeitsplätzen geschaffen werden.

Überrascht zeigt sich die Gewerkschaft ver.di indessen, dass bei der Aufzählung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in § 6 Abs. 2, die es bei der Festlegung der vorrangigen Maßnahme der Abfallvermeidung oder –bewirtschaftung „insbesondere zu berücksichtigen“ gilt, keinerlei Bezug auf den Gesundheits- und Arbeitsschutz der Beschäftigten genommen wird. Dies sollte dringend nachgeholt werden, indem in § 6 Abs. 2 Satz 3 eine neue Nr. 1 eingefügt wird, die lautet:

„ 1. Die Standards der Abfallbewirtschaftung hinsichtlich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes.“

#### **§ 10 (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft)**

Hier soll die Bundesregierung in § 10 Abs. 1 Nr. 3 ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundestages die Anforderungen an eine einzuführende Wertstofftonne festlegen zu können, in die zukünftig Abfälle, die einer verordneten Rücknahme nach § 25 unterliegen, gemeinsam mit gleichartigen oder in gleicher Weise zu verwertenden Erzeugnissen gelangen sollen. Diese Ermächtigung würde nach Ansicht von ver.di der grundlegenden Bedeutung einer derartigen Regelung nicht gerecht. Dies gilt auch für die vom Bundesrat vorgeschlagene und in der Gegenäußerung der Bundesregierung akzeptierte Formulierung, dass der Begriff „Wertstofftonne“ durch den Begriff „Wertstofffassung“ ersetzt wird. Dies würde zwar den Spielraum für einzelne kommunale Entsorgungssysteme erhalten, würde aber das grundlegende Problem der fehlenden Verantwortung der öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) für die Wertstofffassung nicht lösen.

Auch ver.di ist der Ansicht, dass das bisherige System der getrennten Entsorgung von Verpackungsmüll im Rahmen des Dualen Systems und stofflich gleichartigen Abfalls im Rahmen der sonstigen Müllabfuhr suboptimale Ergebnisse im Hinblick auf die Verwertung dieser Stoffe bietet,

zumal das Duale System aufgrund zahlreicher ungelöster Zuständigkeitsfragen widersprüchlich arbeitet. Es kann aber nicht angehen, einen gesetzlichen Blankoscheck für die Ausgestaltung dieser generell im Sinne der Abfallhierarchie zu begrüßenden Wertstofftonne zu geben, ohne wenigstens die Verantwortlichkeiten geklärt zu haben. Im Rahmen der auch in dem Gesetzentwurf festgestellten unstrittigen Verantwortung der öRE für die Entsorgung von Haushaltsabfällen und durch haushaltsnahe Sammelsysteme zu erfassende Abfälle ist vielmehr im Gesetz eindeutig festzustellen, dass die mit der Einführung einer derartigen Wertstofftonne erfassten Wertstoffe der Überlassungspflicht an die öRE unterliegen. Dies erfordert dann im nächsten Schritt eine Novellierung der Verpackungsverordnung in diese Richtung, wie von ver.di seit langem und wiederholt gefordert.

Ohne eine derartige Klarstellung des Gesetzgebers lehnt ver.di den vorgesehenen § 10 Abs. 1 Nr. 3 ab. Eine Wertstofftonne oder Wertstofffassung, die durch Herausbrechen wesentlicher Abfallfraktionen der Erosion der festgelegten Überlassungspflichten an die öRE Vorschub leisten könnte, wäre entsorgungspolitisch kontraproduktiv, würde zu einer Steigerung der Müllgebühren führen und nicht zuletzt zahlreiche Arbeitsplätze in der Entsorgungswirtschaft gefährden.

Die Gründe, warum ver.di zu dieser gleichsam apodiktischen Feststellung gelangt, seien im Folgenden über das in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf bereits gesagte hinaus noch einmal zusammenfassend dargestellt. Zunächst: Die geforderte gesetzliche Fixierung der Überlassungspflicht bei den öRE bedeutet nicht, dass diese automatisch auch mit der Aufgabe betraut werden, selbst flächendeckend eine Wertstofftonne vorzuhalten. Sie haben nur die Möglichkeit, dies an das eigene Entsorgungsunternehmen zu vergeben. Im Falle der gleichfalls möglichen Fremdvergabe muss die Aufgabe diskriminierungsfrei ausgeschrieben werden.

Für ver.di bedeutet diese Überlassungspflicht der Wertstofftonne an die öRE eine gewisse Garantie dafür, dass in diesem ja ökologisch hochsensiblen Bereich der Verwertung nicht nur ökologisch und klimapolitisch hochwertige Verfahren zum Zuge kommen, sondern dass auch soziale Kriterien wie „gute Arbeit“, angefangen bei den Arbeitsbedingungen bis hin zur Tarifbindung, ausreichend Geltung erlangen können. Entscheidet sich ein öRE für die Eigenproduktion, ist dies durch die Satzung des öffentlichen Unternehmens und die Tarifbindung durch Zugehörigkeit beim öffentlichen Arbeitgeberverband sicher zu stellen, die unmittelbar kommunalpolitischer und damit demokratischer Einflussnahme unterliegen. Im Falle der Fremdvergabe durch die öRE kann dies –nach Rechtsauffassung von ver.di auch unter Einschluss der Tariftreue – durch entsprechende Vergabekriterien nach § 97, Abs. 4 GWB sicher gestellt werden („Berücksichtigung sozialer, umweltbezogener und innovativer Aspekte“ als Kannbestimmung), auf die ebenfalls demokratische Einflussnahme möglich ist. Wird eine derartige öffentliche Verantwortung indessen nicht verlangt, ist demgegenüber mit einem durch demokratische Willensbildung nicht beeinflussbaren ökologischen und sozialen Dumpingwettbewerb zu rechnen, der am Ende dann auch ökologisch suboptimale Lösungen hervorbringen wird und den Erfolg des Gesetzesvollzugs insgesamt gefährden könnte.

Diese Befürchtung wird durch die andauernde Praxis des Dualen Systems untermauert. Hier hat die Aufgabe der Überlassungspflicht der Verpackungen an die öRE genau dazu geführt, dass über die nicht demokratischer Kontrolle unterliegenden Ausschreibungsbedingungen der Dualen Systeme de facto allein Billiganbieter zum Zuge kommen, unter Verzicht auf angemessene soziale Standards und zunehmend auch ökologische Qualität. Der Gesetzgeber sollte vermeiden, bei der Einführung der Wertstofftonne, die ja unter anderem das in die Kritik geratene Duale System ersetzen soll, wieder in

den gleichen Fehler zu verfallen und das bewährte Prinzip der Überlassungspflicht von Hausmüll an die öRE erneut zu durchbrechen.

Zu warnen ist in diesem Zusammenhang auch vor Überlegungen, im Rahmen der Einführung der Wertstofftonne zwar pro forma die Überlassungspflicht an die öRE bei zu behalten, sie aber mit einer grundsätzlichen Ausschreibungspflicht zu verbinden. Dies wäre allenfalls vorstellbar, wenn hochwertige soziale und ökologische Ausschreibungsbedingungen unter Einschluss der Tariftreue für alle Ausschreibungen verbindlich gesetzlich festgeschrieben würden. Dies ließe sich rechtssicher jedoch nicht isoliert im Abfallrecht festschreiben, sondern erforderte die grundlegende Novellierung des europäischen und deutschen Vergaberechts, wie sie ver.di wiederholt gefordert hat, ohne auch nur in Ansätzen den politischen Willen erkennen zu können, so zu verfahren.

Selbst in diesem –unwahrscheinlichen – Fall einer grundlegenden Novellierung des Vergaberechts bliebe bei einer Ausschreibungsverpflichtung der Wertstofftonne das Problem der Verfälschung des Wettbewerbs dahingehend bestehen, dass kommunale/öffentliche Unternehmen bei Verlust einer Ausschreibung in ihrem Gebiet an einen überregionalen Privaten de facto einen wesentlichen Marktanteil verlieren würden, mit der Folge weitreichender ökonomischer Fehlentwicklungen bis hin zur Existenzgefährdung, während umgekehrt private bundesweit operierende Konkurrenz-Unternehmen einer vergleichbaren ökonomischen Folgewirkung nicht ausgesetzt wären. Dies würde zu einem nicht akzeptablen Verlust von sozial abgesicherten, tariftreu bezahlten Arbeitsplätze führen.

### **§ 17/18 (Überlassungspflichten/Anzeigeverfahren für Sammlungen) i.V.m. § 3, Abs. 18 (Definition gewerbliche Sammlung)**

ver.di begrüßt ausdrücklich die generell bestätigte Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen an die öRE. Dies entspricht geltender Rechtslage und ist im Sinne der Aufrechterhaltung einer geordneten flächendeckenden Abfallentsorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge unverzichtbar. Die Ausnahme von Abfällen, die einer Verwertung im Rahmen der privaten Lebensführung auf dem Grundstück zugänglich sind, ist selbstverständlich für Bioabfall zur Kompostierung sinnvoll und notwendig, sollte allerdings vom Gesetzgeber klar auf diesen Fall begrenzt werden.

Problematisch ist nach Ansicht von ver.di der in § 17 Abs. 2 Nr. 4 beschriebene Ausnahmetatbestand von der Überlassungspflicht, der sich auf Abfälle bezieht, „die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.“ Diese Regelung entspricht im Wesentlichen der geltenden Bestimmung, die aber in der Kritik steht, weil sie in der Praxis immer wieder „Rosinenpicken“ durch spezifische private Sammlungen zugelassen hat. Es ist generell schwierig, eine derartige allgemein formulierte Beeinträchtigung konkret nachzuweisen. Darauf hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juni 2009 Bezug genommen und strenge Kriterien entwickelt, die erfüllt sein müssen, um eine gewerbliche Sammlung von Fraktionen des Haushaltsmülls zulassen zu können.

ver.di begrüßt, dass der Gesetzentwurf auf diese Argumente des Bundesverwaltungsgerichts eingeht und die Bestimmungen, wann eine gewerbliche Sammlung zulässig ist, konkretisiert. Die

vorgeschlagene Regelung muss sich nach Ansicht von ver.di daran messen lassen, ob sie geeignet erscheint, den Vorgaben des Gerichts folgend wirksam zu unterbinden, dass sich einzelne Private gezielt bestimmter lukrativer Teilbereiche einer Abfallfraktion annehmen, unter Belassung der restlichen, nicht lukrativen Teilbereiche beim öRE. Insbesondere wurde die Praxis der letzten Jahre beanstandet, dass Zahl und Umfang der gewerblichen Sammlungen stark „konjunkturabhängig“ schwanken, je nachdem, ob für den gewonnenen Wertstoff am Markt ein hoher, gut auskömmlicher Preis erzielt werden konnte oder nicht. So blieben die öRE – und mit ihnen die Gebührenzahler - in dem Moment auf der Aufgabe „sitzen“, in dem der Wertstoffpreis eine bestimmte Höhe unterschreitet. Eine Wiederholung derartiger Zyklen zu Lasten der Gebührenzahler müsse, so die Richter, vermieden werden.

Der Gesetzentwurf meint, diesen Anforderungen genüge zu tun, wenn er in § 17, Absatz 3, die „überwiegenden öffentlichen Interessen“ in der Weise näher bestimmt, dass sie einer gewerblichen Sammlung entgegen stehen, wenn sie „in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ...gefährdet.“ Diese Gefährdung sei gegeben, wenn die übrigen Entsorgungspflichten „zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird.“

Es ist zu befürchten, dass diese allgemein gehaltenen Anforderungen im konkreten Fall kaum geeignet sein werden, die vom BVG festgestellten Fehlentwicklungen zu unterbinden. Denn ein derartig weitreichender Nachweis wird vom öRE ex ante kaum gerichtsfest nachzuweisen sein. Es ist auch generell stark zu bezweifeln, dass selbst eine deutliche Verschärfung der Anforderungen an gewerbliche Sammlungen von einzelnen Fraktionen des Hausmülls so gestaltet werden kann, dass negative Auswirkungen für die Erbringung der öffentlichen Aufgabe der öRE wirksam und dauerhaft vermieden werden können.

Nach Ansicht von ver.di müssen deshalb in Konsequenz des Urteils des BVG derartige gewerbliche Sammlungen generell untersagt werden. Sollte der Gesetzgeber dieser weitreichenden Konsequenz nicht folgen wollen beziehungsweise durch europarechtliche Vorgaben gehindert sein, dieser Konsequenz folgen zu können, sollen im Folgenden einige Mindestanforderungen beschrieben werden, um wirtschaftlich negative Folgen konkurrierender gewerblicher Sammlungen für die öRE soweit als möglich zu begrenzen und damit zu versuchen, den berechtigten Entscheidungskriterien des BVG auf diese Art Genüge zu tun.

Zunächst müsste eine generelle Bestimmung aufgenommen werden, dass ein privates Unternehmen bei der Aufnahme der gewerblichen Sammlung Risiken und Chancen der jeweiligen abfallwirtschaftlichen Betätigung in gleicher Weise übernimmt, wie dies dem öRE als Verpflichtung auferliegt. Um hierfür so weit als möglich Rechtssicherheit herzustellen, wäre zu verfügen, dass durch die gewerbliche Sammlung auch die Erfüllung der Entsorgungspflicht des öRE derjenigen Abfallfraktion zu den bislang geltenden wirtschaftlichen Bedingungen nicht beeinträchtigt wird, auf die sich die gewerbliche Sammlung bezieht. Die Nachweispflicht, dass das bestehende Sammelsystem des öRE durch eine gewerbliche Sammlung in seiner Wirtschaftlichkeit nicht beeinträchtigt wird, muss dem Antragsteller für eine gewerbliche Sammlung auferlegt werden.

Positiv zu vermerken ist, dass der Gesetzentwurf insbesondere versucht, die „Konjunkturlastigkeit“ bisheriger gewerblicher Sammlungen zu unterbinden, indem er vorschreibt, „Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Planungssicherheit und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ besonders zu berücksichtigen. Entsprechend setzt das Vorliegen einer gewerblichen Sammlung in § 3 Abs.18 voraus, dass sie „in dauerhaften Strukturen“ vertraglich

zwischen Haushalten und Sammler vereinbart wird. Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob diese nach wie vor allgemeinen Begrifflichkeiten in der Lage sind, das inkriminierte „Rosinenpicken“ auch wirksam zu unterbinden. Zumindest müssten die Kriterien für die Zulassung gewerblicher Sammlungen deutlich verstärkt werden, indem beispielsweise Mindest-Vertragszeiten und wirksame Sanktionen bei Verstößen festgelegt würden. Auch müssten strenge Anforderungen an die wirtschaftliche und fachliche Leistungsfähigkeit des gewerblichen Sammlers gestellt werden, die vermeiden, dass die Verwertung der Abfallfraktion nicht fachgerecht durchgeführt wird oder sich Unternehmen ihrer Verantwortung durch Nichterfüllung eingegangener Pflichten oder Insolvenz entziehen können. Bei grundlegender Letztverantwortung der öRE ist es nach Ansicht von ver.di angemessen, mit der Prüfung, ob diese Kriterien eingehalten werden, den öRE zu beauftragen. Da ein derartiges Verfahren nicht vorgesehen ist, lehnt ver.di die Regelung ab.

ver.di folgt in diesem Fall der Empfehlung des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 27.5.2011 (Bundesrats-DS 216/11), Punkt 19, in der empfohlen wird, den § 17 in drei Punkten zu ändern:

- Streichung des letzten Halbsatzes in Absatz 2 Satz 1 Nummer 1;
- Fassung der Nummer 4 wie folgt: „ 4. Die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit dies den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zuvor nachgewiesen wurde und nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegen stehen;“
- Streichung von Absatz 3.

In der Folge wäre § 18 zu streichen.

Auch empfiehlt ver.di die Übernahme des Punktes 20 der Gegenäußerung des Bundesrates, die vorsieht, in § 17 Absatz 2 Satz 2 nach den Wörtern „gemischte Abfälle“ die Wörter „einschließlich der Wertstoffgemische“ einzufügen.

### **§ 33 (Abfallvermeidungsprogramme)**

Wie bereits ausgeführt, begrüßt die Gewerkschaft ver.di ausdrücklich die Stärkung der Abfallvermeidung durch die Verpflichtung der zuständigen Behörden auf verbindliche Abfallvermeidungsprogramme. Diese Regelung gewinnt in dem Maße an praktischem Wert, wie die Einhaltung der Vorschriften sanktioniert und die Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen evaluiert werden. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, die in § 33 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung der Behörde zur Auswertung der Abfallvermeidungsprogramme verbindlicher festzulegen. Die Auswertung sollte alle vier Jahre erfolgen (und nicht alle sechs Jahre wie vorgeschlagen), und es sollten dabei jeweils Abfallvermeidungsberichte erstellt und veröffentlicht werden, die die Erfolge der Maßnahmen qualitativ und quantitativ dokumentieren. Es sollte auch verbindlich festgelegt werden, dass die Abfallvermeidungsprogramme kontinuierlich fortgeschrieben werden, und nicht nur, wie vorgeschlagen, „bei Bedarf“. Denn es ist davon auszugehen, dass es sich hier um kontinuierlich zu erschließende Potenziale handelt, deren optimale Erschließung ggfs. auch eine Ergänzung des Instrumentariums nach Evaluierung erfordert.