

Positionspapier

zur

Abfallwirtschaft

Januar 2025



Foto: NLT

Präambel

Die Abfallwirtschaft zählt zu den Gesetzesmaterien der konkurrierenden Gesetzgebung und ist daher in großen Teilen bundesrechtlich geprägt. Die wesentlichen Regelungen zur Abfallwirtschaft gehen dabei auf europäisches Rahmenrecht zurück. Die Landkreise und die Region Hannover (im Folgenden: Landkreise) sind öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG. An deren Stelle können Zweckverbände oder (gemeinsame) kommunale Anstalten treten. Die Aufgaben, die die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erfüllen haben, gehören zum eigenen Wirkungsbereich (§ 6 Abs. 1 NAbfG). Die sonstigen Aufgaben des Abfallrechts gehören zum übertragenen Wirkungsbereich der unteren Abfallbehörden, soweit nichts anderes bestimmt ist (§§ 41 Abs. 2, 42 Abs. 1 und 2 NAbfG).

Siedlungsabfälle

1. Die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen muss – als maßgeblicher Teil der kommunalen Daseinsvorsorge auf Ebene der Landkreise – in der Verantwortung der **Landkreise als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger** bleiben. Dies garantiert allen Bürgerinnen und Bürgern und auch den Gewerbebetrieben eine langfristig verlässliche und ökologisch sichere Beseitigung und Verwertung ihrer Abfälle zu angemessenen Kosten. Eine öffentlich verantwortete Abfallbewirtschaftung ist demokratisch legitimiert, kontrolliert und besonders im Hinblick auf die Gebührenkalkulation gerichtlich transparent überprüfbar.
2. Eine kommunale Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle muss rechtlich **besser geschützt** werden. Dies betrifft die Voraussetzungen für gewerbliche Sammlungen (§§ 17, 18 KrWG) und für freiwillige Rücknahmen von Herstellern (§ 26 KrWG), aber auch den Zugriff der Privatwirtschaft auf ganze Abfallfraktionen unter dem Deckmantel der Herstellerverantwortung (z.B. bei Altkleidern). Auf europäischer Ebene müssen die Vorgaben zur Ausgestaltung von Rücknahmesystemen flexibel ausgestaltet werden, damit eine Neuordnung auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht behindert wird. Die von der EU-Kommission im Jahr 2024 geplanten Vorgaben zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie zur Einrichtung von privaten Sammelstellen für Textilien sind abzulehnen. Sofern die EU zukünftig eine erweiterte Herstellerverantwortung für Alttextilien vorsehen sollte, bedarf es einer Anpassung der nationalen Vorschriften zur Getrenntsammlung in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG.

3. Für die operative Wahrnehmung dieser Aufgabe hat sich das auf der **Wahlfreiheit der Kommunen** gegründete Neben- und Miteinander von öffentlichen und privaten Entsorgungsunternehmen bewährt. Die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit zur effektiven Erledigung von Abfallbewirtschaftungsaufgaben müssen erhalten und gesichert werden. Kleinräumige öffentliche Ausschreibungen sichern eine Beteiligung auch kleiner und mittelgroßer privater Entsorgungsbetriebe und damit Arbeitsplätze und Steuerkraft vor Ort. Eine weitere Liberalisierung der Abfallwirtschaft würde tendenziell zu einer weiter zunehmenden Oligopolbildung in der privaten Entsorgungswirtschaft führen. Nach den bisherigen Erfahrungen werden dadurch tendenziell Gewinne privatisiert, während Lasten sozialisiert werden. Ein Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger oder ökologischer Mehrwert sind dadurch nicht zu erwarten. Die Oligopolbildung in der privaten Entsorgungswirtschaft sehen wir zunehmend mit großer Sorge.
4. Das System der Bewirtschaftung von **Verpackungsabfällen** als Teil der Siedlungsabfälle ist wieder in die Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einzugliedern, zumindest im Bereich der Sammlung. Die Instrumente des Verpackungsgesetzes haben sich nicht dauerhaft und durchgängig als wirksam erwiesen. Mit der Einbeziehung der Dualen Systeme sind die Gesamtkosten der Verwertung und Beseitigung von Verpackungsabfällen unverhältnismäßig hoch. Der europäische Gesetzgeber wird aufgefordert, unter Berücksichtigung der Prinzipien von Subsidiarität und kommunaler Selbstverantwortung von einer inhaltlichen Regelung der Sammelzuständigkeiten vollständig Abstand zu nehmen. Die **PPK-Fraktion** (Papier, Pappe, Kartonagen) ist daher wieder in die allgemeinen Überlassungs- und Entsorgungspflichten des KrWG zurück zu überführen. Papier und faserbasierte Kunststoffe sind weiterhin zu trennen. Die Zentrale Stelle und die in den Ländern für den Vollzug des Verpackungsrechts zuständigen Behörden müssen rechtlich und tatsächlich zumindest in die Lage versetzt werden, Schlechtleistungen und Rechtsverstöße der Dualen Systeme wirksam und zeitnah zu unterbinden.
5. Gewerbeabfälle, die derzeit in der Bewirtschaftungszuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fallen, müssen auch zukünftig dem Zugriff privater Entsorger entzogen sein. Die Pflichtrestmülltonne in der **Gewerbeabfallverordnung** muss erhalten bleiben.
6. Die Rahmenbedingungen für die **Sperrmüllabfuhr** sind praxistauglich auszugestalten. Sperrmüll muss der gewerblichen Sammlung entzogen werden; die sogenannte „Berau-

bung“ des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers muss rechtlich und tatsächlich unterbunden werden.

7. Auf europäischer Ebene ist eine in der Abfallrahmenrichtlinie **abgesicherte nationale Zuständigkeitsregelung erforderlich**, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Verantwortung für die Bewirtschaftung aller Abfälle aus privaten Haushalten und bestimmter Abfälle auch aus kleinen und mittleren Gewerbebetrieben zuweist. Die Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (**DAWI**) muss den Mitgliedstaaten und ihren staatlichen Untergliederungen überlassen bleiben.
8. Die aktuelle **abfallwirtschaftliche Infrastruktur** der Kommunen muss bei Entscheidungen des europäischen und nationalen Gesetzgebers berücksichtigt werden. Von den Bürgerinnen und Bürgern bezahlte **Investitionen** müssen geschützt werden. Das bewährte System der **Wertstoffhöfe** darf nicht durch Vorgaben des Gesetzgebers in seiner Existenz bedroht werden. Die technische Organisation muss den Kommunen überlassen bleiben. Getrenntsammlung darf keine Verpflichtung sein, wenn die Ziele des Recyclings nachweislich anders erreicht werden.
9. Überbordende Anforderungen der EU, des Bundes und des Landes an die kommunale Abfallbewirtschaftung mit der Folge steigender Abfallgebühren sind zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für landesrechtliche Vorgaben zum Einsatz von Recyclaten, bei der Ausschreibung von Dienstleistungen und beim Anschluss- und Benutzungszwang. Dies gilt des Weiteren auch für die Vorgaben zur Vorhaltung von Entsorgungskapazitäten, die beispielsweise bei einem Rückgang der Bevölkerung oder der Abfallmengen sowie bei einer Umsteuerung von Abfällen in die Privatwirtschaft zu hohen Vorhaltekosten und damit Abfallgebühren führen. Der gebührenfähige Aufwand der Abfallbewirtschaftung muss auch vollständig bei der Bemessung der Gebühren bzw. Entgelte berücksichtigt werden können. Die Kostenüber- und -unterdeckungsregelung in § 5 Abs. 2 Satz 3 NKAG ist mit dem Ziel anzupassen, im Rahmen der Nachkalkulation die tatsächlichen Kosten und Erträge zu berücksichtigen sowie eine Bagatellregelung einzuführen.

Herstellerverantwortung

10. Die Herstellerverantwortung beginnt mit der Herstellung der Produkte. Diese muss in Umsetzung der Abfallhierarchie sowie der EU-Richtlinie mit einem Recht auf Reparatur von Waren so erfolgen, dass soweit möglich eine Reparaturfähigkeit der Produkte gege-

ben ist und die Entstehung von Abfall vermieden wird. Ein späteres Recycling bzw. eine Demontierung von Produkten setzt zudem voraus, dass die Produkte so hergestellt sind, dass ein Recycling bzw. eine Demontage nach dem Ablauf der Nutzungsdauer auch tatsächlich möglich sind. Die Anforderungen an die Hersteller zur Verbesserung des **Öko-Designs** ihrer Produkte sind daher so auszugestalten, dass der Großteil der Verpackungsabfälle recycelt werden kann. Daneben sind Maßnahmen zur Reduzierung der Verpackung von Produkten, zur Verlängerung der Nutzungsdauer von Produkten oder der Verbesserung der Demontierfreundlichkeit derselben erforderlich. Elektrogeräte müssen so konstruiert werden, dass Akkus und Batterien entnehmbar sind. Fest verbauter Komponenten führen in der Abfallwirtschaft zu einem erheblichen Mehraufwand und lösen immer häufiger Brandereignisse in den Abfallbewirtschaftungsanlagen aus. Insofern wird die Versicherungswirtschaft aufgefordert, kommunale Abfallbewirtschaftungsanlagen, die die gesetzlichen Voraussetzungen an den Bau und Betrieb der Anlage erfüllen, auch zu angemessenen Beiträgen zu versichern. Eine erweiterte Herstellerverantwortung darf sich nicht auf eine reine Finanzierungsverantwortung beschränken, sondern muss zumindest auch Informationspflichten der Hersteller und Importeure gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern erfassen.

11. Der der (erweiterten) Herstellerverantwortung innewohnende **Grundgedanke**, die Verursacher von Schädigungen oder Verunreinigungen der Umwelt an den für deren Beseitigung entstehenden Kosten zu beteiligen und so für die Einhaltung der europäischen Umweltziele in Verantwortung zu nehmen, ist zu begrüßen. Hierbei kommt der Batterierichtlinie, die die Hersteller zur Übernahme „aller Nettokosten“ (u.a. zur Sammlung von Altbatterien) verpflichtet, eine Vorbildfunktion zu. Dieser Grundgedanke stößt allerdings dort an Grenzen, wo die erweiterte Herstellerverantwortung negative Auswirkungen auf bestehende andere Systeme hat und vorwiegend dazu dient, einseitige Interessen der Privatwirtschaft durchzusetzen. Dies betrifft beispielsweise die erweiterte Herstellerverantwortung im Bereich potentiell werthaltiger Abfallfraktionen (v.a. Verpackungen, Alttextilien, Metalle), die der kommunalen Überlassungspflicht entzogen werden sollen.
12. Die Herstellerverantwortung in Bezug auf das sog. **Littering** (Vermüllung des öffentlichen Raumes) ist nunmehr schnellstmöglich umzusetzen.
13. In der Umsetzung der Richtlinie zum Recycling von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (**WEEE**) besteht in Deutschland eine geteilte Produktverantwortung zwischen der privaten und der kommunalen Abfallwirtschaft. In der europäischen Richtlinie müssen Definiti-

onen so praxistauglich ausgestaltet werden, dass die kommunalen Rücknahmestellen nicht übermäßig durch eine Pflicht zur Annahme von größtenteils gewerblich genutzten Elektro- und Elektronikgeräten belastet werden (dual-use-Problematik). Der bereits seit einigen Jahren zu beobachtende Tendenz, im Bereich des **Elektroschrotts** die gesetzlichen Regelungen (ElektroG) immer kommunalunfreundlicher auszugestalten, ist strikt entgegenzutreten. Dies betrifft beispielsweise die Einschränkung der Eigenverwertung, das Betretungsrecht von Mitarbeiterin von Wiederverwendungsstellen auf kommunalen Rücknahmestellen, die Einführung einer Optierungsgebühr, die Einführung zusätzlicher Informationspflichten der Kommunen, die Einführung eines sogenannten Thekenmodells sowie die Zuordnung von Elektro- und Elektronikgeräten zu den einzelnen Sammelgruppen.

14. Im Rahmen der Herstellerverantwortung sind die Hersteller zu verpflichten, die Geräte nachhaltiger zu gestalten und auch die **Kosten der Sammlung** inklusive der Personalkosten der kommunalen Einrichtungen von Elektro- und Elektronik-Altgeräten aus privaten Haushalten zu übernehmen. Wir halten eine gesetzliche Pflicht für ein herstellereigenes Pfandsystem für Gerätebatterien bei längerfristigen Konsumgütern für sinnvoll.
15. Aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist es geboten, auf eine sachgerechte gesetzgeberische Lösung zur **Rücknahme von Photovoltaik-Anlagen** aus privaten Haushalten hinzuwirken. Insofern sollte überlegt werden, alle Photovoltaik-Anlagen, für deren Betrieb der Eigentümer einen Gewerbebetrieb angemeldet hat, den gewerblichen Anfallstellen zuzuweisen. Die Entsorgung gebrauchter Photovoltaik-Module sollte über ein herstellereigenes Rücknahmesystem gemäß § 9 Abs. 8 ElektroG erfolgen. **Nachtspeicheröfen** sollten nicht an den kommunalen Sammelstellen, sondern über zertifizierte Fachbetriebe in den Recycling-Prozess gelenkt werden.
16. Die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Geräte-Alt batterien **unentgeltlich zurückzunehmen**, ist abzulehnen, da eine derartige Verpflichtung gegen Artikel 16 Abs. 1 a) der Batterie-Richtlinie verstößt. Um die Hersteller im Bereich der Abfallbewirtschaftung von Batterien ebenfalls stärker in die Pflicht zu nehmen und das Brandrisiko in den Entsorgungsanlagen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu mindern, ist ein herstellereigenes Pfandsystem zur vollständigen Erfassung gebrauchter Batterien durch den Handel einzurichten.