

29.04.05

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallverbringungsge- setzes sowie zur Auflösung und Abwicklung der Anstalt Soli- darfonds Abfallrückführung

Der Bundesrat hat in seiner 810. Sitzung am 29. April 2005 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

"Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz be-
schlossen:"

Begründung:

Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundes-
rates, weil es ehemalige Vorgaben zum Verwaltungsverfahren ändert und da-
mit die noch verbleibenden zustimmungsbedürftigen Regelungen eine wesent-
lich andere Bedeutung und Tragweite erfahren, als ihnen zum Zeitpunkt der
Zustimmung des Bundesrates zukam:

Das Gesetz hebt die Regelungen zur Einrichtung und zu den Aufgaben des So-
lidarfonds Abfallrückführung auf (Artikel 1 und 3). Die zu ändernden Rege-
lungen enthalten sowohl materiell-rechtliche Vorschriften als auch Normen
zum Verwaltungsverfahren im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG. Als Verwal-
tungsverfahren werden dabei nicht nur nach außen gerichtete Tätigkeiten er-
fasst.

- Artikel 1 Nr. 1 ändert § 6 Abs. 3 AbfVerbrG ("Soweit ... ein Rückführpflichtiger nicht ... festgestellt wird, ... veranlasst die zuständige Behörde die Rückführung ... im Benehmen mit dem Solidarfonds nach § 8.").
- Artikel 1 Nr. 3 hebt § 8 AbfVerbrG vollständig auf. Diese Regelung enthielt Passagen, die die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst haben (§ 8 Abs. 2 Satz 2: Regelung zum Fondsumfang in einer Verordnung des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates).

Beide Normen waren zustimmungsbedürftig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Gesetz dann zustimmungsbedürftig, wenn es Vorschriften ändert, die die Zustimmungsbedürftigkeit des geänderten Gesetzes ausgelöst haben. Mit den durch Artikel 1 und 3 beabsichtigten Aufhebungen von Normen wird das Verwaltungshandeln der Länder auf dem Gebiet der Rückführung illegal exportierter Abfälle nicht beendet, sondern stattdessen wesentlich geändert. Insofern ist in dem hier vorliegenden Fall die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die bloße Aufhebung einer zustimmungsbedürftigen Vorschrift selbst nicht zustimmungsbedürftig sei, nicht einschlägig. Die Regelungen über den Solidarfonds waren zudem im Sinne der Schaffung eines verursachernahen Haftungsfonds eine der unverzichtbaren Voraussetzungen für die Zustimmung des Bundesrates zum Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen (BT-Drs. 12/6351, Anlage 2, Nr. 1). Sie sind ein zentraler Bestandteil des Teils des Abfallverbringungsgesetzes, der das Verfahren in den Fällen, in dem eine Wiedereinfuhrpflicht von Abfällen vorlag, regelte. Die bei Annahme des Artikelgesetzes noch verbleibenden Vorschriften des § 6 AbfVerbrG über die Abwicklung der Wiedereinfuhr durch die zuständigen Behörden der Länder oder durch die nach § 6 Abs. 1 Satz 7 AbfVerbrG bestimmte gemeinsame Einrichtung würden eine wesentlich andere Bedeutung erfahren, als ihnen zum Zeitpunkt der Zustimmung des Bundesrates zukam. Das Abfallverbringungsgesetz enthält mit den übrigen Vorschriften in § 6 weiterhin Regelungen, die das Verwaltungsverfahren der Länder betreffen (z.B. § 6 Abs. 1 Satz 5 bis 7, in denen geregelt wird, in welcher Reihenfolge die zuständigen Behörden der Länder für die Rückführung verantwortlich sind und wie ggf. die Bestimmung der zuständigen Landesbehörden durchzuführen ist). Mit dem Artikelgesetz würde den Ländern die alleinige Kostentragungspflicht auferlegt werden. Auch die mit der Einrichtung des Solidarfonds bezeichnete Einbeziehung der Entsorgungswirtschaft würde entfallen. Die mit Artikel 1 des Artikelgesetzes beabsichtigte Änderung des Abfallverbringungsgesetzes entfaltet damit eine wesentlich andere Tragweite für die noch verbleibenden zustimmungsbedürftigen Regelungen im Zusammenhang mit der Rückführung illegal exportierter Abfälle, als ihnen bei einer Beibehaltung der nach Artikel 1 und 3 zu streichenden Regelungen zukäme.

Daneben ist nicht vornherein auszuschließen, dass das Gesetz gemäß Artikel 104a Abs. 5 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Artikel 2 § 2 des Gesetzes müssen die Länder ggf. Verbindlichkeiten übernehmen, die durch Verwaltungshandeln einer Anstalt des Bundes angelegt wurden. Diese - im weitesten Sinne - Haftung der Länder für Aufgaben des Bundes kann nicht einseitig vom Bund festgelegt werden.

2. Zu Artikel 1 Nr. 01 - neu - (§ 5 Satz 1 AbfVerbrG)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. In § 5 Satz 1 werden die Wörter "und das Bundesamt für Güterverkehr" durch die Wörter ", das Bundesamt für Güterverkehr und das Eisenbahn-Bundesamt" ersetzt.'

Begründung:

Aus § 4 Abs. 2 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz ergibt sich, dass u.a. auch Überwachungen des Betriebs von Betriebsanlagen und von Schienenfahrzeugen von Eisenbahnen des Bundes auf Grund anderer Rechtsvorschriften wie hier des Abfallverbringungsgesetzes ausschließlich dem Eisenbahn-Bundesamt obliegen und somit nicht den nach den abfallrechtlichen Vorschriften zuständigen Behörden. Daher sollte in § 5 Satz 1 Abfallverbringungsgesetz auch das Eisenbahn-Bundesamt als bei der Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen mit Eisenbahnen des Bundes mitwirkende Behörde aufgenommen werden.

3. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 6 Abs. 3 Satz 2 - neu - AbfVerbrG)

In Artikel 1 sind der Nummer 1 vor dem Punkt folgende Wörter anzufügen:

'und folgender Satz 2 angefügt:

"Der Bund trägt 25 vom Hundert der Kosten für die Rückführung der Abfälle und deren schadlose Verwertung oder gemeinwohlverträgliche Beseitigung, abzüglich der von Verursachern und sonstigen erstattungspflichtigen Dritten gegenüber der von der nach Absatz 1 Satz 4 bis 7 zuständigen Behörde oder gemeinsamen Einrichtung erstatteten Kosten." '

Begründung:

Mit dem Gesetzentwurf sollen die bisherigen Regelungen zur Finanzierung der Rückführung von illegal exportierter Abfälle aufgehoben werden. Diese Regelungen berücksichtigten sowohl die völker- und europarechtliche Verantwortung des Bundes für die Rückführung illegal exportierter Abfälle und die Sicherung der Grenzen, als auch die Verantwortung der Länder für den Vollzug des Abfallsrechts. Diese beiderseitige Verantwortung muss sich auch im

geänderten Abfallverbringungsgesetz widerspiegeln. Die vorgeschlagene Regelung zur gemeinsamen Kostentragung entspricht der bisherigen Beteiligung des Bundes an der Nachschusspflicht nach § 8 Abs. 2 AbfVerbrG i.V.m. § 15 der Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung i. H. v. 25 vom Hundert der Kosten.

4. Zu Artikel 2 (§ 2 Satz 1 Gesetz zur Auflösung und Abwicklung der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung)

In Artikel 2 ist § 2 Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Verbleibt bei der Anstalt bei Beendigung der Abwicklung ein Vermögensüberschuss, so geht dieser Überschuss auf den Bund über."

Begründung:

Artikel 2 § 2 der Vorlage regelt die finanziellen Folgen, die aus der Auflösung und Abwicklung der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung (Anstalt) erwachsen. Danach werden mögliche Überschüsse wie verbleibende Verbindlichkeiten den Ländern zugewiesen. Diese Festlegung ist nicht sachgerecht und widerspricht der grundgesetzlichen Finanzierungsverantwortung.

Da die Anstalt keine der öffentlichen Hand zustehenden Überschüsse erwirtschaftet (nicht verwendete Beiträge sind anteilig an die Pflichtigen auszukehren), geht es im Kern um die Zuordnung der Verbindlichkeiten. Diese fallen dem Bund zur Last, da er die Anstalt trägt: Die Anstalt ist durch Bundesgesetz errichtet und durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesministerium) ausgestaltet worden. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums, das auch die Wirtschaftsführung überwacht und den Haushaltsplan der Anstalt genehmigt. Erfüllt die Anstalt ihre Aufgaben nicht oder nur ungenügend, kann das Bundesministerium die Aufgaben gemäß § 10 Abs. 2 der Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung selbst durchführen. Ist dem Bund nach alledem die Anstalt als Einrichtung der mittelbaren Verwaltung zuzurechnen, hat er auch die finanziellen Folgen ihrer Auflösung und Abwicklung zu übernehmen.

Die Länder sind gemäß Artikel 83 GG für den Vollzug des Abfallverbringungsgesetzes zuständig. Ihnen obliegt deshalb auch die finanzverfassungsrechtliche Ausgabenverantwortung.

Durch die Errichtung der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung durch Bundesgesetz (ohne Zustimmung des Bundesrates) gemäß Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes ist jedoch eine eigene Verwaltungszuständigkeit des Bundes entstanden. Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist keine bloße Organisationsnorm,

sondern eine Kompetenznorm, die dem Bund ausdrücklich eine zusätzliche Verwaltungskompetenz eröffnet. Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine Ausnahmeverordnung zu Artikel 83 GG. Deshalb ergibt sich nach Artikel 104a Abs. 1 GG auch eine eigene Finanzverantwortung des Bundes.

Artikel 2 § 2 des Gesetzentwurfs ist deshalb entsprechend zu ändern.

5. Zu Artikel 2 (Gesetz zur Auflösung und Abwicklung der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bis zur Vorlage des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestages über die finanzielle Situation der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung zu berichten. Dazu ist ein aktueller Vermögensstatus der Anstalt vorzulegen, der Auskunft über das vorhandene Vermögen auf der einen und über bestehende bzw. künftige, wenn möglich bezifferte Forderungen/Verbindlichkeiten auf der anderen Seite gibt. Dabei ist auch auf eventuelle Beitragsrückzahlungen einzugehen, soweit die Beiträge unter Vorbehalt erhoben wurden. Ferner sind die Konsequenzen der für Juni 2005 zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den dort vorliegenden Verfassungsbeschwerden gegen § 8 Abs. 1 Satz 6 des Abfallverbringungsgesetzes (Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung) zu berücksichtigen, um den tatsächlichen Umfang der notwendigen Rückführungen bestimmen zu können.