



DGAW • Nieritzweg 23 • 14165 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Herrn [REDACTED]  
- Referatsleiter WR 11 2 -  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

**Vorstand**

Dr. Alexander Gosten - Berlin - Vorstandssprecher  
Sieglinde Groß - Dresden - stellv. Vorstandssprecherin  
Aloys Oechterling - Lünen - stellv. Vorstandssprecher  
Gerd Mehler - Hünfelden - Schatzmeister

Benjamin Borngräber - Hamburg  
Prof. Dr. Martin Faulstich - Düsseldorf  
Prof. Dr. Sabine Flamme - Münster  
Dr.-Ing. Julia Hobohm - Bad Segeberg  
Prof. Dr. Michael Nelles - Rostock  
Dr. Anno Oexle - Köln  
Prof. Dr.-Ing. Rüdiger Siechau - Hamburg  
Dr. Gerd-Dieter Uhlenbrauck - St. Leon-Rot

**Ehrevorsitzender**

Thomas Obermeier - Berlin

**Ehrenmitglied**

Prof. Dr. Wolfgang Klett - Köln

**Geschäftsführer**

Ludolf C. Ernst - Berlin

9. September 2019

## DGAW-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union. Gerne macht die DGAW von der Möglichkeit Gebrauch, hierzu schriftlich Stellung zu nehmen.

Wir haben unsere Stellungnahme in einen allgemeinen Teil, der grundsätzliche Erwägungen enthält, und einen besonderen Teil mit Anmerkungen zu einzelnen im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: KrWG-RefE) untergliedert. Von einer Stellungnahme zu Regelungsvorschlägen, die lediglich eine 1:1-Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben beinhalten, haben wir abgesehen.

### 1. Allgemeiner Teil

#### 1. Weitergehende Stärkung der Abfallvermeidung

Vor den Bemühungen um eine hochwertige Abfallverwertung, insbesondere durch Recycling, muss stets das Bemühen stehen, den Anfall von Abfällen von vornherein zu vermeiden. Dieses Bemühen kommt im Referentenentwurf nach Auffassung der DGAW allerdings zu kurz. Vorgesehen sind Maßnahmen der Abfallvermeidung lediglich im Rahmen der Ermächtigungsgrundlagen zur Konkretisierung der Produktverantwortung (§§ 24, 25 KrWG-RefE). Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte weitere, unmittelbar anwendbare Anreize zur Abfallvermeidung schaffen.

Geradezu kontraproduktiv auf die Abfallvermeidung auswirken dürfte sich die Schwächung der freiwilligen Rücknahme (dazu unten II. 6.).

## **2. Einführung einer Substitutionsquote**

Über die im Referentenwurf vorgesehenen Maßnahmen hinaus sollte zudem die Einführung einer Substitutionsquote als Maßstab für das Funktionieren der Kreislaufwirtschaft vorgesehen werden. Mit einer Substitutionsquote wird die Menge sekundärer Materialien und Rohstoffe gemessen, die in Produktion und Verarbeitung zurückgeführt wird und dort Primärrohstoffe ersetzt. Berücksichtigt werden sollte zudem die Qualität des Recyclings, um Aussagen darüber zu ermöglichen, welches Primärmaterial mit welcher Funktion ersetzt wird. Die Einführung einer solchen Substitutionsquote wurde jüngst auch von der Ressourcenkommission am Umweltbundesamt befürwortet. Die DGAW schließt sich diesem Vorschlag an.

## **3. Schaffung von Abfallende-Verordnungen**

Ein wichtiger Baustein zur Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft ist die Regelung des § 5 KrWG über das Ende der Abfalleigenschaft. Mit dem Erreichen des Abfallendes endet zugleich das Erfordernis, die besonderen Anforderungen zu beachten, welche das Abfallrecht an die Verwendung von Abfällen zu wirtschaftlichen Zwecken stellt. Damit entfällt ein wesentlicher Nachteil sekundärer Materialien und Rohstoffe im Wettbewerb zu entsprechenden Primärmaterialien und -rohstoffen. Zudem stellt die rechtliche Einstufung eines Stoffes oder Gegenstandes auch unabhängig von den abfallrechtlichen Anforderungen einen Makel dar, der produzierende und verarbeitende Unternehmen häufig von einem an sich ökologisch wünschenswerten Einsatz solcher Materialien abhält. Es muss daher sichergestellt sein, dass die Einstufung von Materialien als Abfall nicht länger bestehen bleibt, als dies aus Gründen des Umweltschutzes erforderlich ist.

Die allgemeinen Voraussetzungen für das Erreichen des Abfallendes sind in § 5 Abs. 1 KrWG und Art. 6 Abs. 1 AbfRRL unter Verwendung einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und damit auf einem vergleichsweise hohen Abstraktionsniveau festgelegt. Sowohl im EU-Recht als auch im nationalen Recht sind jedoch ergänzende stoffstromspezifische Konkretisierungen vorgesehen. Auf der EU-Ebene existieren bisher nur drei solche Abfallende-Verordnungen; auf nationaler Ebene wurde von der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage noch gar nicht Gebrauch gemacht. In der Konsequenz liegen damit für viele bedeutende Stoffströme nach wie vor keine konkreten Regelungen über das Abfallende vor. Die DGAW regt daher an, im Rahmen der Novellierung des KrWG die Schaffung von Abfallende-Verordnungen stärker in den Vordergrund zu rücken.

## II. Besonderer Teil

### 1. Zu § 3 KrWG-RefE

Die DGAW regt an, in § 3 KrWG auch eine Definition für den Begriff der "kritischen Rohstoffe" aufzunehmen. Dieser neue Rechtsbegriff findet sich in § 23 Abs. 2 Nr. 3, § 24 Nr. 2, Nr. 4 b), Nr. 6, § 30 Abs. 6 Nr. 3 und § 33 Abs. 3 Nr. 2 c) KrWG-RefE. Die von diesen Regelungen erfassten Rohstoffe werden jedoch bisher im Gesetzentwurf weder im Einzelnen benannt, noch werden Merkmale festgelegt, anhand derer bestimmt werden könnte, ob ein Rohstoff als kritisch anzusehen ist.

### 2. Zu § 3 Abs. 5a KrWG-RefE

§ 3 Abs. 5a KrWG-RefE sieht in Umsetzung von Art. 3 Nr. 2b AbfRRL eine Legaldefinition für den Begriff „Siedlungsabfälle“ vor. Der Wortlaut der im Referentenentwurf vorgesehenen Begriffsbestimmung weicht jedoch insofern von der unionsrechtlichen Vorgabe ab, als er allein auf die gemischte oder getrennte Sammlung der Abfälle abstellt, während in Art. 3 Nr. 2b AbfRRL - weiter - von gemischten Abfällen und getrennt gesammelten Abfällen gesprochen wird. Die DGAW geht davon aus, dass eine inhaltliche Abweichung von Art. 3 Nr. 2b AbfRRL nicht beabsichtigt ist. Die Abweichung im Wortlaut birgt jedoch das Risiko, dass bestimmte Siedlungsabfälle - namentlich solche, die unter Kapitel 19 des Abfallverzeichnisses fallen - als von der deutschen Begriffsbestimmung nicht erfasst angesehen werden. Um insoweit jeden Zweifel auszuschließen, sollte jedoch eine redaktionelle Anpassung an den Richtlinienwortlaut vorgenommen werden. Dies gilt umso mehr, als der Begriff der „Siedlungsabfälle“ auch außerhalb des Abfallrechts, insbesondere im TEHG, von zentraler Bedeutung ist.

### 3. Zu § 18 Abs. 8 KrWG-RefE

§ 18 Abs. 8 KrWG-RefE gewährt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen Anspruch auf die Einhaltung der für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens. Ein solcher Anspruch wurde bisher von der Rechtsprechung mit der Konsequenz abgelehnt, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die für die Durchführung des Anzeigeverfahrens zuständige Behörde nicht auf Untersagung von gewerblichen Sammlungen gerichtlich in Anspruch nehmen können.

Die DGAW lehnt die Neuregelung ab. Sie führt zu einer im deutschen Verwaltungsrecht systemwidrigen Subjektivierung des Allgemeininteresses an einer funktionierenden Abfallentsorgung. Dieses Allgemeininteresse wird durch die in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 KrWG normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen gewerblicher Sammlungen materiell-rechtlich ausreichend geschützt. Verfahrensrechtlich wird die Durchsetzung dieser Anforderungen durch das Anzeigeverfahren nach § 18 Abs. 5 KrWG gesichert. In diesem Verfahren prüft die nach der Rechtsprechung organisatorisch von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu trennende Behörde als neutrale Instanz die Einhaltung der genannten Vorschriften. Dabei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung; ein Beurteilungsspielraum der Behörde besteht nicht.

Anlass, in Fällen, in denen die zuständige Behörde zu dem Ergebnis gelangt, dass eine gewerbliche Sammlung nicht zum Schutz entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen zu untersagen oder sonst zu beschränken ist, zusätzlich zu der behördlichen Prüfung eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen, besteht nicht. Die Erfahrungen mit den gegenwärtigen Regelungen über gewerbliche Sammlungen, die in vielen Fällen zu einer Untersagung der gewerblichen Sammlung geführt haben, lassen ein Defizit bei der Anwendung des § 17 Abs. 3 KrWG durch die zuständigen Behörden nicht erkennen. Im Gegenteil: Häufig wurden solche Untersagungen anschließend auf Klagen der gewerblichen Sammler hin wieder aufgehoben. Dies zeigt, dass die Tendenz eher dahingeht, die gesetzlichen Anforderungen zulasten der gewerblichen Sammler zu überdehnen. Daher besteht kein Grund, gewerbliche Sammler nun dem zusätzlichen Risiko eines durch den betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angestregten langjährigen Prozesses vor den Verwaltungsgerichten auszusetzen.

#### **4. Zu § 20 und § 30 Abs. 6 Nr. 9 KrWG-RefE**

Die DGAW begrüßt die vorgesehenen Regelungen zur Getrenntsammlung von Abfällen. Sie gibt jedoch zu bedenken, dass die Einführung einer Getrenntsammlung von Abfällen noch kein Garant für eine hochwertige Verwertung ist. Dies zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen mit der Biotonne. So können Komposte, die weitgehend frei von Fremdstoffen sind, kaum noch hergestellt werden, wenn in den über die Biotonne erfassten Bioabfällen mehr als 3% Fremdstoffe enthalten sind. In vielen Sammelgebieten wird diese Grenze jedoch um ein Vielfaches überschritten.

Um eine hochwertige Verwertung tatsächlich zu gewährleisten, bedarf die Einführung von Getrenntsammlensystemen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger daher flankierender Maßnahmen zur Erhöhung der Sortenreinheit der gesammelten Abfälle. Die DGAW regt die Ergänzung entsprechender Regelungen in § 20 KrWG an. Zudem sollten in § 30 Abs. 6 Nr. 9 KrWG Zielvorgaben hinsichtlich der Sortenreinheit von getrennt gesammelten Abfällen vorgesehen werden.

#### **5. Zu § 24 KrWG-RefE**

§ 24 KrWG-RefE sieht eine Vielzahl von Ermächtigungsgrundlagen zur Konkretisierung der Produktverantwortung vor. Damit wird unter anderem die Möglichkeit geschaffen, bestimmte Produktkennzeichnungen vorzuschreiben. Die praktische Erfahrung zeigt jedoch, dass es umgekehrt auch der Möglichkeit eines Verbots von Kennzeichnungen bedarf, die geeignet sind, über Verwertungsmöglichkeiten von Abfällen in die Irre zu führen, indem sie eine in Wirklichkeit nicht vorhandene hochwertige Verwertbarkeit suggerieren. Besondere Missstände sind insoweit in der Praxis bei der Bezeichnung von Kunststoffen als „biologisch abbaubar“ zu verzeichnen, was Verbraucher oftmals dazu verleitet, Erzeugnisse aus solchen Kunststoffen in der Biotonne zu erfassen. Auf diese Weise erzeugt die Kennzeichnung als „biologisch abbaubar“ nicht nur einen falschen Eindruck ökologischer Vorteilhaftigkeit, sondern gefährdet zugleich die für eine hochwertige Verwertung erforderliche Reinhaltung der Bioabfallfraktion. Die Bundesregierung sollte daher auch befugt sein, derartige irreführende Kennzeichnungen im Ordnungswege zu untersagen.

Aus diesen Gründen regt die DGAW an, § 24 Nr. 4 KrWG-RefE wie folgt zu ergänzen:

*4. bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn*

*[...]*

*d) sie bestimmte Kennzeichnungen tragen, die zur Irreführung über die Wiederverwendbarkeit der Erzeugnisse, die Recyclingfähigkeit der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle oder deren umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung geeignet sind,*

## **6. Zu § 26 KrWG-RefE**

Die DGAW begrüßt, dass die Neuregelung des § 26 KrWG die Anforderungen klarstellt, unter denen eine freiwillige Rücknahme nicht gefährlicher Abfälle in Wahrnehmung der Produktverantwortung auf Erzeugnisse erstreckt werden darf, die der Zurücknehmende weder selbst hergestellt noch selbst vertrieben hat. Damit wird eine langjährige Streitfrage der bisherigen Regelung beseitigt. Die vorgesehene Regelung ist geeignet, auf der einen Seite die Praktikabilität der bereits bestehenden Rücknahmesysteme zu erhalten und auf der anderen Seite einen Missbrauch der freiwilligen Rücknahme, insbesondere ein Unterlaufen der Anforderungen an gewerbliche Sammlungen, zu verhindern.

Kritisch betrachtet die DGAW, dass - unabhängig von der Rücknahme fremder Produkte - die allgemeinen Anforderungen an eine freiwillige Rücknahme dahingehend verschärft werden sollen, dass durch sie die Ziele der Kreislaufwirtschaft besonders gefördert werden müssen. Als einziges Regelbeispiel für dieses neue Kriterium sieht der Referentenentwurf vor, dass die sich an die Rücknahme anschließende Verwertung hochwertiger ist als diejenige, die von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen angeboten wird. Diese Verengung des Blicks auf bessere Verwertungsmöglichkeiten geht an den vielfältigen Vorteilen vorbei, welche die Wahrnehmung von Produktverantwortung gegenüber anderen Organisationsformen der Abfallentsorgung aufweist. Beispielsweise erhöhen Rücknahmesysteme im Rahmen der Produktverantwortung die Anreize zur Abfallvermeidung; sie können zudem infolge besserer Möglichkeiten der zurücknehmenden Unternehmen zur Verbraucheransprache Zielgruppen erreichen, die zu Abfall gewordene Produkte keinem anderen hochwertigen Erfassungs- und Verwertungssystem zuführen würden, und damit zu mehr hochwertigem Recycling führen.

Würde der Referentenentwurf, der freiwillig zurücknehmenden Herstellern und Vertreibern im Ergebnis Verwertungsmöglichkeiten abverlangt, über die kein anderer Akteur der Abfallwirtschaft verfügt, in der vorliegenden Form Gesetz, würde dadurch nicht nur die Einführung neuer freiwilliger Rücknahmesysteme weitestgehend verhindert, sondern auch der Fortbestand der bereits etablierten Rücknahmesysteme gefährdet. Denn zum einen verfügt ein rücknahmewilliger Hersteller oder Vertreter nur selten über bessere Verwertungsmöglichkeiten als alle anderen Akteure der Abfallwirtschaft; die Forderung nach hochwertigerer Verwertung kann er somit nicht erfüllen. Vielmehr

lassen sich solche Systeme in aller Regel nur in Kooperation mit den auch anderweitig am Markt tätigen Unternehmen der Entsorgungswirtschaft und mit Hilfe ihrer besonderen Kompetenzen und Expertise realisieren. Zum anderen würde, selbst wenn ein freiwilliges Rücknahmesystem im Ausnahmefall die im Referentenentwurf geforderte hochwertigere Verwertung erbringen könnte, ein Gleichziehen einzelner anderer Akteure bei den Verwertungsmöglichkeiten genügen, um diesem System für die Zukunft die rechtliche Existenzgrundlage zu entziehen. Rechtssicherheit als Grundvoraussetzung für die Investition in den Aufbau innovativer Rücknahmesysteme entsteht so nicht.

Wenngleich sich der Referentenentwurf mit seiner Forderung nach besonderer Förderung der Kreislaufwirtschaft den Anstrich großer ökologischer Ambitionen gibt, stellt er somit bei genauem Hinsehen einen Rückschritt hinter die aktuell vorhandenen Möglichkeiten dar. Ein ökologischer Mehrwert ergibt sich hierdurch nicht

## **7. Zu § 45 KrWG-RefE**

Die DGAW begrüßt, dass § 45 KrWG-RefE erstmals eine durchsetzbare Rechtspflicht vorsieht, bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen solchen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die den Zielen der Kreislaufwirtschaft in besonderer Weise entsprechen.

Die vorgesehene Regelung greift allerdings insoweit zu kurz, als sie sich - entgegen ihrer Überschrift - nicht an die öffentliche Hand insgesamt richtet, sondern nur an Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung. Mit den Ländern und Kommunen bleibt somit die Mehrzahl der öffentlichen Auftraggeber aus dem Anwendungsbereich der Neuregelung ausgeklammert. Insoweit bleibt es letztlich den Ländern überlassen, ob sie entsprechende Rechtspflichten für die ihrer Aufsicht unterstehenden Stellen einführen.

Die Beschränkung des § 45 KrWG-RefE auf Stellen der Bundesverwaltung entspricht weder den Erfordernissen der Kreislaufwirtschaft noch der unionsrechtlichen Förderungspflicht aus Art. 9 Abs. 1 Buchstabe b) AbfRRL, die auf allen staatlichen Ebenen umzusetzen ist. Der Bund sollte daher an dieser Stelle von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Vergaberecht umfassend Gebrauch machen und die in § 45 KrWG-RefE vorgesehenen Pflichten auf die gesamte öffentliche Hand erstrecken.

Darüber hinaus regt die DGAW an, eine regelmäßige Berichtspflicht der Bundesregierung über den Umfang der Beschaffung nachhaltiger Erzeugnisse vorzusehen, um die praktische Wirksamkeit der Regelung überwachen und ggf. durch ergänzende Maßnahmen sicherstellen zu können.

Mit freundlichen Grüßen,

  
Prof.   
DGAW-Vorstandsmitglied