

DGAW-Positionspapier

DGAW-Positionspapier zur Neuregelung der freiwilligen Rücknahme im Referentenentwurf zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 5. August 2019

Im vergangenen Jahr wurde die Abfallrahmenrichtlinie geändert, um die Kreislaufwirtschaft in Europa zu fördern. Zur Umsetzung der neuen EU-Regelungen hat das BMU nunmehr einen Referentenentwurf vorgelegt. Dieser enthält über die unionsrechtlich gebotenen Änderungen des KrWG hinaus eine durch die novellierte Abfallrahmenrichtlinie nicht veranlasste Verschärfung der gesetzlichen Voraussetzungen für die freiwillige Rücknahme in Wahrnehmung der Produktverantwortung.

Die DGAW hat sich bereits in ihren Positionspapieren vom 18. April 2018 und 18. Dezember 2018 zum ökologischen Mehrwert einer freiwilligen Rücknahme von Abfällen durch Hersteller und Vertrieber bekannt. Eine solche Rücknahme ist Ausdruck des Prinzips der Produktverantwortung, das zu den Grundpfeilern einer modernen Abfallwirtschaft gehört, und ergänzt die gesetzlichen Rücknahmepflichten, die für einige, aber nicht für alle Abfallfraktionen bestehen. Während nach geltender Rechtslage (§ 26 KrWG) eine freiwillige Rücknahme unter anderem voraussetzt, dass sie die Kreislaufwirtschaft fördert, soll nach dem Referentenentwurf künftig darüberhinausgehend eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft erforderlich sein. Als einziges Regelbeispiel hierfür nennt der Referentenentwurf den Fall, dass die sich an die Rücknahme anschließende Verwertung hochwertiger ist als diejenige, die von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen angeboten wird. Freiwillig zurücknehmenden Herstellern und Vertriebern werden damit im Klartext Verwertungsmöglichkeiten abverlangt, über die kein anderer Akteur der Abfallwirtschaft verfügt.

Die Verengung des Blicks auf bessere Verwertungsmöglichkeiten im Referentenentwurf geht an den vielfältigen Vorteilen vorbei, welche die Wahrnehmung von Produktverantwortung gegenüber anderen Organisationsformen der Abfallentsorgung aufweist. Insbesondere führt die Wahrnehmung von Produktverantwortung dazu, dass die Entsorgungskosten von Herstellern und/oder Vertriebern getragen werden; die Kosten fallen also dort an, wo bereits lange vor der Entstehung von Abfall maßgeblicher Einfluss auf dessen spätere Menge und Qualität genommen wird. Dass die Produktverantwortung damit als Instrument zur Förderung der Abfallvermeidung besonders geeignet ist, ist umweltpolitisch anerkannt und spiegelt sich nicht zuletzt darin wider, dass sowohl das novellierte EU-Recht als auch der Referentenentwurf zum Kreislaufwirtschaftsgesetz an anderer Stelle dieses Prinzip nochmals erheblich ausweiten. In auffälligem Widerspruch dazu bleibt bei der Neuregelung der freiwilligen Rücknahme im Referentenentwurf die bessere Abfallvermeidung als Primärziel einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft vollständig unberücksichtigt.

Neben dem Anreiz zur Abfallvermeidung besteht ein weiterer umweltpolitisch relevanter Vorteil freiwilliger Rücknahmesysteme darin, dass Unternehmen, die Produkte herstellen oder vertreiben, im Vergleich zur Entsorgungswirtschaft häufig über bessere Möglichkeiten der Verbraucheransprache verfügen und so mit ihren Aktionen auch Zielgruppen erreichen, die zu Abfall gewordene Produkte keinem anderen hochwertigen Erfassungs- und

Verwertungssystem zuführen würden. Gerade die in jüngerer Zeit an Bedeutung gewinnenden Rücknahmesysteme bekannter Handelsunternehmen, die für die Kunden mit Anreizen zur Teilnahme – etwa in Form von Rabattgutscheinen – verbunden sind, bieten hierfür ein gutes Beispiel. Freiwillige Rücknahmesysteme führen damit zu mehr hochwertigem Recycling und leisten bereits hierdurch für die Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft einen wertvollen Beitrag.

Würde der Referentenentwurf in der vorliegenden Form Gesetz, würde 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 Vertreiber 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 lässt sich so nicht herstellen.

Im Gegenteil: Die beabsichtigte Neuregelung beseitigt de facto die einzige praxistaugliche Rechtsgrundlage für die Durchführung bundesweiter Rücknahmeaktionen von Herstellern und Vertreibern. Umweltschutz, den Unternehmen im Rahmen globaler Nachhaltigkeitsstrategien in Eigeninitiative leisten wollen und in vielen anderen Staaten ohne politische Hemmnisse auch leisten können, wird dadurch in Deutschland rechtlich verhindert. 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.

Einen ökologischen Mehrwert der Neuregelung gibt es nicht. Ebenso wenig besteht ein Anlass zur verstärkten Regulierung von freiwilligen Rücknahmeaktionen. Diese waren zuletzt mehrfach Gegenstand gerichtlicher Prüfung, zuletzt durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Dabei haben die Gerichte nicht nur einhellig die grundsätzliche Zulässigkeit der Rücknahmeaktionen bestätigt, sondern auch die notwendigen Grenzen herausgearbeitet, um ein Übergreifen in andere Formen abfallwirtschaftlicher Betätigung, insbesondere die gewerbliche Sammlung, zu verhindern und somit einen Missbrauch ausschließen. Dass die von den Gerichten gefundene Lösung praxistauglich ist, erkennt auch das BMU an, wenn die Ergebnisse dieser Rechtsprechung nunmehr weitgehend in den Referentenentwurf übernommen werden. Indem aber gleichzeitig an anderer Stelle seit vielen Jahren geltende gesetzliche Anforderungen über das Maß des Erfüllbaren hinaus verschärft werden, wird nicht nur dem von den Gerichten herbeigeführten angemessenen Interessenausgleich der Boden entzogen, sondern die übergeordnete Zielsetzung der Gesetzesnovelle geradezu konterkariert.

Berlin, den 6. September 2019

<p>Weitere Informationen: DGAW e. V. Nieritzweg 23, 14165 Berlin Telefon: 030 - 84 59 14 77 Mail: info@dgaw.de</p>
