



Technische
Universität
Braunschweig

TU Braunschweig –
Institut für Rechtswissenschaften
RATUBS Nr. 1 /2020

Ralf Ramin

Zu erwartende Neuerungen im deutschen Kreislaufwirtschaftsrecht

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum
Kreislaufwirtschaftsgesetz (Stand: 20. Mai 2020)



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	11
Einleitung	13
1. Ausgangslage	13
2. Ziele und methodische Herangehensweise	14
I. Allgemeine Informationen	15
1. Ziel des Gesetzentwurfs	16
2. Betroffene der Neuregelungen	17
3. Zeitplan	17
II. Wesentliche Elemente des Gesetzentwurfs der Bundesregierung	19
1. Umsetzung der erweiterten Vermeidungsvorgaben der Abfallrahmenrichtlinie	21
2. Erweiterte Recyclingvorgaben aus der Abfallrahmenrichtlinie	21
3. Flankierende nationale Regelungen	22
4. Regelungen ohne Bezug zur Umsetzung von Unionsrecht	23
III. Konkrete Änderungsvorschläge	27
1. Zentrale geänderte oder ergänzte Regelungsinhalte	28
a) Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung, § 14 KrWG-E	28
b) Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG-E	30
c) Verzahnung mit dem Chemikalienrecht, §§ 7a und 62a KrWG-E	32
d) Getrennte Sammlungen und Vermischungsverbote, §§ 9, 9a KrWG-E	33
aa) Getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen zur Verwertung, § 9 KrWG-E	34
bb) Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle, § 9a KrWG-E	36
e) Neue Regelungen der Produktverantwortung, §§ 23–26a KrWG-E	37
aa) Produktverantwortung, § 23 KrWG-E	39
bb) Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, und Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht, § 24 KrWG-E	41

cc)	Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, die Wiederverwendung, die Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, Kostenbeteiligungen für die Reinigung der Umwelt – Obhutspflicht, § 25 KrWG-E.....	43
dd)	Freiwillige Rücknahmesysteme, §§ 26, 26a KrWG-E	45
2.	Weitere geänderte Regelungsinhalte	48
a)	Zweck des Gesetzes, § 1 KrWG-E.....	48
b)	Verkürzung des Geltungsbereichs, § 2 KrWG-E.....	49
c)	Begriffsbestimmungen, § 3 KrWG-E.....	50
aa)	Siedlungsabfall (Abs. 5a)	51
bb)	Bau- und Abbruchabfälle (Abs. 6a)	52
cc)	Bioabfälle (Abs. 7 Nr. 3 – Ergänzung)	52
dd)	Lebensmittelabfälle (Abs. 7a).....	53
ee)	Rezyklate (Abs. 7b).....	54
ff)	Sortierung (Abs. 14 – Ergänzung)	54
gg)	Stoffliche Verwertung (Abs. 23a)	55
hh)	Verfüllung (Abs. 25a)	55
d)	Pflichten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, §§ 20 f. KrWG-E.....	56
e)	Abfallwirtschaftspläne, § 30 KrWG-E	60
f)	Abfallvermeidungsprogramme, § 33 KrWG-E	61
g)	Pflichten der öffentlichen Hand, § 45 KrWG-E	64
h)	Abfallberatungspflicht, § 46 KrWG-E	66
i)	Registerpflichten, § 49 KrWG-E	67
j)	Vollzug im Bereich der Bundeswehr, § 66 KrWG-E	68
k)	Erlass von Rechtsverordnungen: Beteiligung des Bundestags, § 67 KrWG-E ...	69
l)	Beispiele für „wirtschaftliche“ Instrumente, Anlage 5 KrWG-E.....	69
IV.	Schlussbetrachtung	73
V.	Materialien.....	77
1.	Auszug aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz nach dem Kabinettsentwurf.....	77
2.	Auszug aus der Abfallrahmenrichtlinie – Richtlinie 2008/98/EG (aktuell)	102
3.	Auszug aus der Einweg-Kunststoff-Richtlinie – Richtlinie (EU) 2019/904.....	113
	Literaturverzeichnis	115
	Zum Autor	121

Einleitung

1. Ausgangslage

Mit der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) aus dem Jahr 2008¹ und deren Umsetzung zu Beginn des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts befinden sich die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten im Zeichen des Aufbruchs in eine „europäische Kreislaufwirtschaft“ (vgl. Art. 11 Abs. 2 AbfRRL).²

Schon mit der seinerzeitigen Novellierung des aus den 1990er Jahren stammenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWVG) im Jahr 2012 sollten die europarechtlichen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie 2008 – möglichst „eins zu eins“ – in das nationale Recht umgesetzt und die Fortentwicklung des deutschen Abfallrechts vorgenommen werden.³ Ziel war es bereits damals, einerseits die Vermeidung von Abfällen zu stärken und andererseits das Recycling nachhaltig zu fördern, um so das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz zu verbessern.⁴

Ein Paradigmenwechsel des deutschen Abfallwirtschaftsrechts fand durch die Novelle allerdings nicht statt, hatten sich die wesentlichen Strukturen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts in der Entwicklung hin zum Kreislaufwirtschaftsgesetz doch kaum verändert.⁵

Jetzt also ein zweiter Versuch, eine zweite Chance, die aus der Umsetzung der umfangreichen Novelle der Abfallrahmenrichtlinie⁶ aus dem EU-Abfallpaket 2018⁷ resultiert.

Unter diesen Prämissen, mit Rückenwind in einer Zeit der gesellschaftlich wiedererstarkten Sensibilisierung für Umweltschutzbelange, ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Sommer 2019 angetreten, die aus der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie und zu einigen Teilen auch aus der Einweg-Kunststoff-Richtlinie⁸ notwendig umzusetzenden Regelungen in das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz zeitgemäß und kreativ zu implementieren. Das Ergebnis war der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom 5. August 2019⁹, der, nach Beteiligung der Fachverbände bis zum 9. September 2019, seit Anfang Februar 2020 ohne wesentliche Änderungen überarbeitet

1 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. EU 2008, L 312, S. 3 ff.

2 In der Urfassung war es sogar der Weg in eine „Recyclinggesellschaft“, siehe Erwägungsgrund Nr. 41, ABl. EU 2008, L 312, S. 3 (7) sowie Art. 11 Abs. 2 AbfRRL a. F. a. a. O. S. 13

3 BT-Drs. 17/6052, S. 1.

4 A. a. O.

5 So auch *Dieckmann*, AbfallR 2010, S. 64, der in dem Schritt zum Kreislaufwirtschaftsgesetz sogar einen kleineren Schritt sah, als seinerzeit vom Abfallgesetz 1986 zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.

6 Richtlinie (EU) 2018/851 vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. EU 2018 L 150, S. 109 ff.

7 Siehe hierzu ausführlich *Schmidt*, *Ausgewählte Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht*, RATUBS 1/2019.

8 Richtlinie (EU) 2019/904 vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte für die Umwelt, ABl. EU 2019 L 155, S. 1 ff.

9 *BMU*, Referentenentwurf, 2019.

Einleitung

als Gesetzentwurf der Bundesregierung (Kabinettsentwurf)¹⁰ am 21. Februar 2020 an den Bundesrat übersandt und am 20. Mai 2020 ebenfalls fast unverändert in den Bundestag¹¹ eingebracht wurde.

2. Ziele und methodische Herangehensweise

Der Beitrag teilt sich in insgesamt vier Abschnitte und enthält zudem einen Anhang.

Im ersten Abschnitt werden zunächst allgemeine Informationen zum Gesetzentwurf und zum Verfahren bis zur Übersendung an den Bundesrat geliefert.

Der zweite Abschnitt bietet einen Überblick über die Zielrichtung der mit dem Entwurf geplanten Neuerungen. Dabei werden vor allem die selbstgesteckten Ziele des federführenden Bundesministeriums, wie sie sich aus den Veröffentlichungen vor dem Entwurf ergeben, betrachtet und für die im Wesentlichen mit der Novelle beabsichtigten Neuregelungen, wie sie sich aus dem in den Bundesrat übersandten Kabinettsentwurf ergeben, aufgezeigt und die dahinterstehenden Intentionen benannt.

Im dritten Abschnitt erfolgt mit Hilfe der Begründungen im Kabinettsentwurf und ggf. aus dem Referentenentwurf sowie mit den bis zum 9. September 2019 eingereichten Stellungnahmen der Fachverbände eine Auseinandersetzung mit den wesentlichen, nicht nur rein redaktionellen Änderungsvorschlägen im Gesetzentwurf der Bundesregierung. Darüber hinaus sollen an dieser Stelle, auch über die Ansichten der Fachverbände hinaus, die Kritik aus der Wissenschaft oder Politik mit in den Beitrag einfließen und die novellierten Inhalte des an den Bundesrat übersandten Gesetzentwurfs darauf aufbauend einer kurzen rechtlichen Einschätzung unterzogen werden.

Zum Abschluss erfolgt im vierten Abschnitt eine Zusammenfassung und, soweit möglich, ein Ausblick wünschenswerter rechtlicher Änderungen und Ergänzungen des Entwurfs. Ferner dient der Abschluss des Beitrags über eine kritische Betrachtung hinaus dazu, in der gebotenen Kürze weitere Anregungen darzustellen, mit denen aus Sicht des Autors weiterhin zu berücksichtigende Inhalte und Ergänzungen für die aktuelle Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgeschlagen werden, die im jetzt laufenden Verfahren noch Berücksichtigung finden könnten oder vielleicht auch sollten.

In einem etwas umfangreicheren Anhang werden die wesentlichen Materialien, bestehend aus einer die Änderungen kenntlich machenden Darstellung des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie von Auszügen aus der aktuellen Abfallrahmenrichtlinie und der Einweg-Kunststoff-Richtlinie, zusammengestellt.

10 BReg, Kabinettsentwurf 2020, BR-Drs. 88/20.

11 BReg, Kabinettsentwurf 2020, BT-Drs. 19/19373.

I. Allgemeine Informationen

Zur Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie – AbfRRL)¹² trat seinerzeit am 1. Juni 2012 das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)¹³ in Kraft.

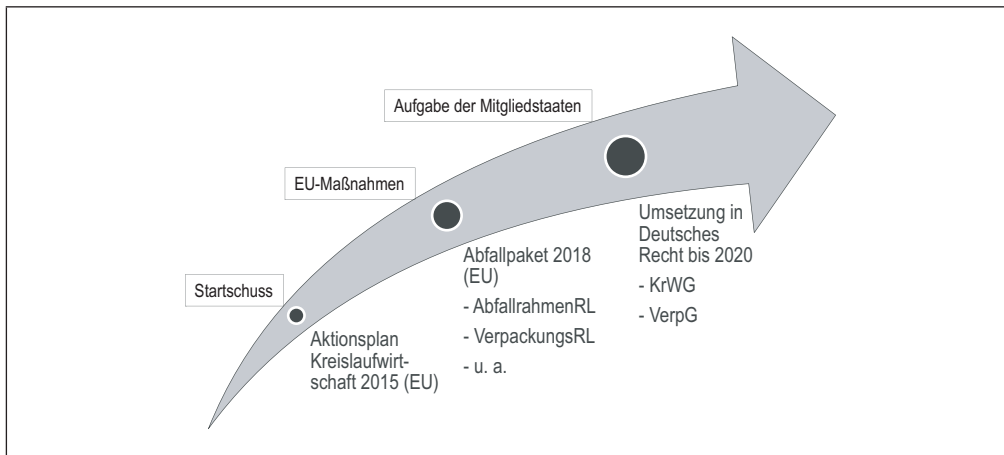


Abb. 1: Historie der jüngsten Änderungen im Kreislaufwirtschaftsrecht (Quelle: Lara Schmidt)¹⁴

Seither sah die Europäische Kommission allerdings die weitergehende Notwendigkeit einer noch stärker „kreislaforientierten Wirtschaft, bei der es darum geht, den Wert von Produkten, Stoffen und Ressourcen innerhalb der Wirtschaft so lange wie möglich zu erhalten und möglichst wenig Abfall zu erzeugen“, um dadurch einen wesentlichen Beitrag zu einer nachhaltigen, kohlendioxidarmen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu leisten.¹⁵ Hierzu sollte die Abfallbewirtschaftung mit dem Ziel verbessert werden, die Umwelt und die menschliche Gesundheit noch stärker zu schützen und den Verbrauch natürlicher Ressourcen durch eine „stärker kreislaforientierte Wirtschaft“ zu verringern.¹⁶ Ende des Jahres 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission demzufolge einen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft¹⁷, in dessen Schlepptau dem Europäischen Parlament und dem Rat u. a. ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle¹⁸ zur Diskussion und Beschlussfassung vorgelegt wurde.

12 ABl. EU 2008 L 312, S. 3 ff.

13 BGBl. I 2012, S. 212 ff.

14 Schmidt, Unionsrechtliche Vorgaben für den Umgang mit Verpackungen und zur Vermeidung von Kunststoffen, RATUBS 3/2019, S. 10.

15 Europäische Kommission, COM(2015) 614 final, S. 1.

16 So jetzt im Erwägungsgrund 1 Richtlinie (EU) 2018/851.

17 Kreislaufwirtschaft schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft: Europäische Kommission, COM(2015) 614 final.

18 Europäische Kommission, COM(2015) 595 final.

I. Allgemeine Informationen

Der Beschluss des Entwurfs erfolgte als Richtlinie (EU) 2018/851¹⁹ im sog. EU-Abfallpaket 2018.

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Die Intention der Bundesregierung ist es, mit dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf die bis Anfang Juli 2020 umzusetzende Richtlinie (EU) 2018/851, wie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV gefordert, in das deutsche Recht umzusetzen. Das Ziel besteht darin, die Vorgaben der novellierten Abfallrahmenrichtlinie inhaltlich grundsätzlich „eins zu eins“ für das deutsche Kreislaufwirtschaftsrecht zu übernehmen. Allerdings ist beabsichtigt, die zum Teil über das europäische Kreislaufwirtschaftsrecht hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards zu erhalten. Hierzu sollen im Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits bestehende Pflichten und Rechtsinstrumente genutzt und weiter ausgebaut werden.²⁰

Die Umsetzung der in dem Legislativpaket der EU ebenfalls enthaltenen Novellen der Verpackungsrichtlinie, der Elektroaltgeräterichtlinie und der Batterierichtlinie wird dabei durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beabsichtigt und soll aufgrund der über eine reine Umsetzung des Unionsrechts hinausgehenden Regelungsziele der Bundesregierung in dem Ressort durch separate Gesetzgebungsverfahren erfolgen. Darüber hinaus sind in dem Zusammenhang der Neuregelungen im Bereich der Kreislaufwirtschaft u. a. mit der Altfahrzeugverordnung (AltfahrzeugV), der Deponieverordnung (DepV), der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV), der Altölverordnung (AltölV) und der Nachweisverordnung (NachwV) relevante Neuerungen notwendig, die das Fachressort in der Folge gerne in einem gemeinsamen Verordnungspaket verbinden möchte.²¹

Weiterhin sind in dem Kabinettsentwurf einzelne Verordnungsermächtigungen enthalten, die dazu dienen sollen im Bereich der Nichtverpackungen bereits die Richtlinie (EU) 2019/904, also die Einwegkunststoff-Richtlinie, in Teilen umzusetzen.²²

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angestrebt. Durch die Novellierung sollen zugleich das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert werden.

Darüber hinaus lautete der zunächst im Referentenentwurf umgesetzte Arbeitsauftrag des Referats „Recht der Kreislaufwirtschaft und des Ressourcenschutzes“ (WR II 2) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, mit dem Gesetzentwurf das Kreislaufwirtschaftsrecht durch eine verbesserte Kreislaufschießung und eine gesteigerte

19 ABl. EU 2018 L 150, S. 109 ff.

20 BReg, Kabinettsentwurf 2020, BT-Drs. 19/19373, S. 1; (Problem und Ziel), S. 26 (Wesentlicher Inhalt des Entwurfs).

21 BReg, Kabinettsentwurf 2020, BT-Drs. 19/19373, S. 1 f. (Lösung); die Altölverordnung ist bereits am 08.01.2020 separat von der Bundesregierung beschlossen und dem Bundestag zur Zustimmung zugeleitet worden, siehe BT-Drs. 19/16398.

22 BReg, Kabinettsentwurf 2020, BT-Drs. 19/19373, S. 1 (Problem und Ziel).

Ressourcenschonung – durch einen Ausbau der Abfallvermeidung sowie eine Verstärkung des Recyclings²³ – weiterzuentwickeln.²⁴

2. Betroffene der Neuregelungen

Von den im Kabinettsentwurf enthaltenen Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes werden grundsätzlich alle natürlichen Personen und Unternehmen betroffen sein, die Abfälle erzeugen, besitzen, sammeln, entsorgen, befördern oder die in sonstiger Weise in Bereichen der Abfallverursachung und Abfallentsorgung in der Verantwortung stehen.²⁵ Dementsprechend sollten sich zumindest alle Abfallerzeuger, Abfallbesitzer, Erstinverkehrbringer, Hersteller, Importeure, Vertrieber, Abfüller, Entsorger, Abfallbeförderer, Abfallhändler und -makler²⁶ mit den in naher Zukunft zu erwartenden Änderungen auseinandersetzen und bereits jetzt beginnen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

3. Zeitplan

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, die durch den Kabinettsentwurf beabsichtigt ist, dient in erster Linie einer Umsetzung der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/851 und soll darüber hinaus im Bereich der Nichtverpackungen die Einweg-Kunststoff-Richtlinie, also die Richtlinie (EU) 2019/904, in Teilen umsetzen. Damit ist der zeitliche Rahmen insofern vorgegeben, als sich daraus ergibt, bis zu welchem Zeitpunkt die Entwürfe so wie vorliegend oder in geänderter Form als Gesetz in Kraft zu treten haben.

Die infrage stehende Änderungsrichtlinie zur Abfallrahmenrichtlinie wurde am 30. März 2018 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union auf der Grundlage der Kompetenz der EU aus Art. 192 Abs. 1 AEUV (Umwelt) beschlossen und am 14. Juni 2018 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Nach Art. 3 Richtlinie (EU) 2018/851 traten die Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) am 20. Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt, also am 4. Juli 2018, in Kraft. Die Umsetzung der Änderungsrichtlinie hat gemäß Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 Richtlinie (EU) 2018/851 bis zum 5. Juli 2020 zu erfolgen.

Auf der Basis des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erarbeiteten Referentenentwurfs vom 5. August 2019 und den bewertenden Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung der beteiligten Kreise, die bis zum 9. September 2019 zu erfolgen hatten, wurde bis Anfang Februar 2020 ein Entwurf erarbeitet, der per Kabinettsbeschluss als Gesetzesentwurf der Bundesregierung an den Bundesrat übersandt wurde. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren für das Änderungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte möglichst bis

23 So *IHK Karlsruhe*, KrWG: Novellierung des deutschen Abfallrechts, 2019, A I.

24 *BMU*, Eckpunktepapier, 2019, S. 1 (Ziel der Novellierung des KrWG).

25 So die nachvollziehbare Einschätzung laut *IHK Karlsruhe*, (Fn. 23) für den im Wesentlichen inhaltlich gleichlautenden Referentenentwurf.

26 Nachvollziehbare Auflistung in *IHK Karlsruhe*, (Fn. 23).

I. Allgemeine Informationen

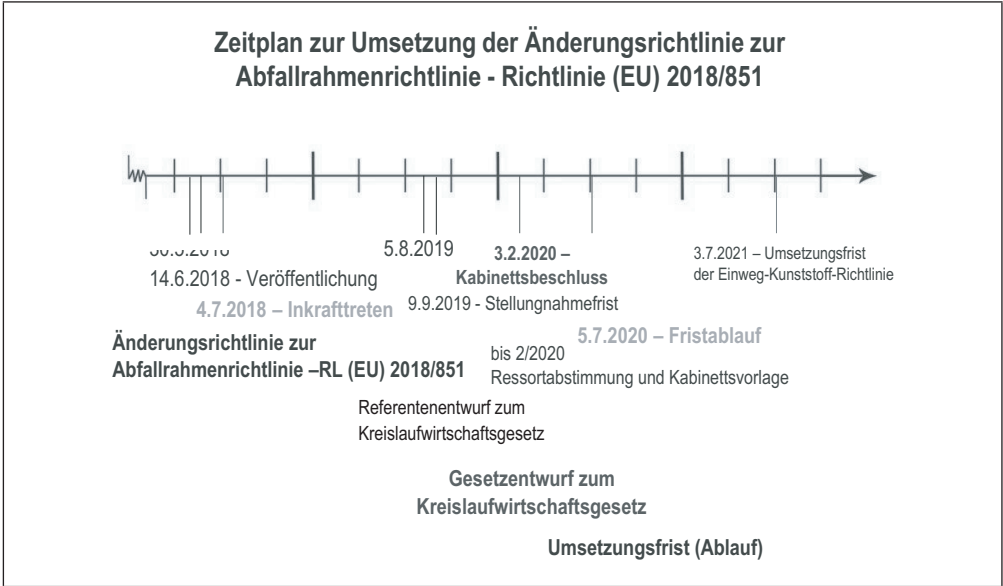


Abb. 2: Zeitplan zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Abfallrahmenrichtlinie – Richtlinie (EU) 2018/851 (eigene Darstellung)

Juli 2020 abgeschlossen gewesen sein.²⁷ Eine Umsetzung der Inhalte, die aus der Einweg-Kunststoff-Richtlinie resultieren, ist gemäß Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich Richtlinie (EU) 2019/904 demgegenüber erst bis zum 3. Juli 2021 erforderlich.

Der Bundesrat hat in dem Verfahren bis Anfang Mai 2020 seinerseits diverse Änderungsvorschläge zu dem Entwurf vorgetragen, die mit dem Einbringen des Gesetzentwurfs in den Bundestag am 20. Mai 2020 weitgehend von der Bundesregierung abgelehnt wurden.²⁸

27 Zu der gesamten Terminplanung siehe auf der Internetseite der BMU zum Referentenentwurf: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-umsetzung-der-abfallrahmenrichtlinie-der-europaeischen-union/>, Abruf: 19.02.2020; siehe auch *Albrecht*, Erster Referentenentwurf zur Novelle des KrWG veröffentlicht, Der Umweltbeauftragte 9/2019, S. 1 (7).

28 Vgl. *BReg*, Kabinettsentwurf 2020, BT-Drs. 19/19373, S. 86 ff.