

Schriften zum Umweltrecht

Band 106

Produktverantwortung für Elektroaltgeräte

Rechtsprobleme der Entsorgung von Altprodukten
unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs
einer Elektroaltgeräte-Verordnung

Von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER

Produktverantwortung für Elektroaltgeräte

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 106

Produktverantwortung für Elektroaltgeräte

Rechtsprobleme der Entsorgung von Altprodukten
unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs
einer Elektroaltgeräte-Verordnung

Von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kloepfer, Michael:

Produktverantwortung für Elektroaltgeräte : Rechtsprobleme der Entsorgung
von Altprodukten unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs einer
Elektroaltgeräte-Verordnung / Michael Kloepfer. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 106)

ISBN 3-428-10261-4

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10261-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die umweltverträgliche Entsorgung von Elektroaltgeräten gestaltet sich als besonders aufwendig und kostenintensiv. Umso drängender stellt sich die Frage, wer für die Verwertung und Beseitigung des „Elektroschrotts“ verantwortlich sein soll.

Nach jahrelangem Tauziehen liegt auf nationaler Ebene nun der Entwurf einer Rechtsverordnung über die Entsorgung von elektrischen und elektronischen Geräten (Elektroaltgeräte-Verordnung – EAV) in der am 24.06.1999 vom Umweltausschuss des Bundesrates beschlossenen Fassung vor. Die hierin geregelten Rücknahme- und Verwertungspflichten erstrecken sich auf nahezu sämtliche elektrischen und elektronischen Geräte. Hersteller solcher Geräte werden zur Rücknahme eigener Produkte sowie zur – mengenmäßig begrenzten – Rücknahme „gleichartiger“ Elektroaltgeräte fremder Hersteller verpflichtet. Zudem werden sogenannte „Alt-Altgeräte“ mit einbezogen.

Gegen den Verordnungsentwurf sind umfassende einfachgesetzliche und vor allem verfassungsrechtliche Einwände, namentlich für den Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI) von *Ossenbühl*, erhoben worden. Diese Arbeit geht diesen Einwänden nach und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Rücknahmepflicht für gleichartige Fremdprodukte sowie für Alt-Altgeräte recht- und verfassungsmäßig wäre.

Die Schrift ist aus einem Rechtsgutachten hervorgegangen, welches ich im Auftrage des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft e. V. (BDE) erstattet habe.

Mein Assistent, Herr Malte Kohls, Berlin, hat bei der Erstellung der Schrift engagiert und gedankenreich mitgewirkt. Dafür gilt ihm mein besonderer Dank.

Berlin, Juli 2000

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Sachverhalt und Fragestellung 13

A. Anlass	13
B. Bisherige Stellungnahmen	14
I. Stellungnahme des ZVEI	14
II. Gutachten Ossenbühl	14
C. Fragestellung und Gang der Untersuchung	16

Zweiter Teil

Produktverantwortung als Steuerungsinstrument einer Kreislaufwirtschaft 17

A. Paradigmenwechsel im Abfallrecht	17
B. Steuerungsidee der Produktverantwortung	18
C. Zugrunde liegende umweltrechtliche Grundprinzipien	20
I. Verursacherprinzip	20
II. Vorsorgeprinzip	22
III. Kooperationsprinzip	22
D. Grundpflicht der Produktverantwortung in § 22 KrW-/AbfG	24
I. Allgemeines	24
II. Verbindlichkeit	25
1. Vollziehbare Rechtspflicht?	25
2. Keine bindende Rechtspflicht?	25
3. Latente Rechtspflicht?	26
E. Zusammenfassung	27

Dritter Teil

Operationalisierung der Produktverantwortung durch Rechtsverordnungen nach §§ 23, 24 KrW-/AbfG 28

A. Rücknahme- und Rückgabepflichten	28
I. Steuerungsziele von Rücknahmepflichten	29
1. Direkte Steuerungswirkung	29
2. Indirekte Steuerungswirkung	29
a) Wirkungsweise	29
b) Vorteile	30
II. Rücknahmepflichten in bisher erlassenen Rechtsverordnungen	31

1. Rücknahmepflicht für Altöle	31
2. Verpackungsverordnung	32
a) Rücknahmepflichten mit Abwendungsbefugnis	32
b) Rücknahmepflicht für Fremdprodukte	33
3. Batterieverordnung	34
4. Alttautoverordnung	35
III. Zielfestlegungen und freiwillige Rücknahmen gemäß § 25 KrW-/AbfG	35
IV. Rückgabepflichten	36
B. Verbote und Beschränkungen des Inverkehrbringens	36
C. Kennzeichnungs- und Hinweispflichten	37
D. Mitwirkungs- und Kostentragungspflichten	38
E. Dreifache Bindung nach § 22 Abs. 3 KrW-/AbfG	38
F. Zusammenfassung	39

Vierter Teil

Rechtmäßigkeit des Entwurfs der Elektroaltgeräte-Verordnung 40

A. Wahrnehmung der Produktverantwortung für Elektroaltgeräte	40
I. Problematik des Elektroschrotts	40
II. Anforderungen an die Elektroaltgeräte-Verordnung	42
III. Bisherige Entwürfe für eine Elektroaltgeräte-Verordnung	43
1. Referentenentwurf einer Elektronik-Schrott-Verordnung (1991)	43
2. Regierungsentwurf einer IT-Altgeräte-Verordnung (1998)	43
3. Entwurf des Bundesrats-Umweltausschusses einer Elektroaltgeräteverordnung (EAV-E)	44
4. Arbeitsentwurf der Europäischen Union (1999)	45
B. Vereinbarkeit des EAV-E mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	46
I. Ordnungsgemäßes Verordnungsverfahren	46
1. Anhörung beteiligter Kreise	47
2. Beteiligung des Bundestages	49
3. Zwischenergebnis	50
II. Vorliegen der materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Delegationsgesetzes	50
1. Kennzeichnungs-, Hinweis- und Mitwirkungspflichten	50
2. Rücknahmepflichten	50
a) Einbeziehung von Markengebern und Importeuren	50
b) Offenhaltung der Produktkategorie „Kleingeräte“	51
c) Pflicht zur Rücknahme „gleichartiger“ Elektro-Geräte anderer Hersteller	52
aa) Wortlautargumente	53
bb) Verursachungsbeitrag für Fremdprodukte?	54
(1) Fehlende Rückverfolgbarkeit von Produkten	54
(2) Rücklaufausfälle	55
(3) Kompensationsmodell	56
cc) Fehlende Einflussnahme auf die Produktgestaltung?	57
dd) Gescheshistorische Argumente	58
ee) Teilergebnis	58

(a) Gleichbehandlung der Hersteller von „brauner“ und „weißer“ Ware	91
(b) Berücksichtigung von Rücklaufausfällen	92
ee) Zwischenergebnis	94
b) Pflicht zur Rücknahme „gleichartiger“ Elektro-Geräte anderer Hersteller	94
aa) Zulässiges Ziel	94
bb) Eignung	95
(1) Abfallverwertungs- und Beseitigungsziel	95
(2) Abfallvermeidungsziel	95
cc) Erforderlichkeit	96
dd) Proportionalität	96
(1) Berücksichtigung von Größe und Komplexität der Produkte	96
(a) Verkaufsverpackungen	97
(b) Altfahrzeuge	97
(c) Elektroaltgeräte	97
(2) Solidarhaftung der Hersteller?	98
(3) Verfassungskonforme Auslegung der „Gleichartigkeit“	99
(4) Einschränkungsfreie Rücknahmepflicht in einem kollektiven Rücknahmesystem	100
ee) Zwischenergebnis	101
3. Ergebnis	101
V. Vereinbarkeit einer Pflicht zur Rücknahme von „Alt-Altgeräten“ gegen das Rückwirkungsverbot	102
1. Fragestellung	102
2. Einordnung: echte oder unechte Rückwirkung	102
a) Herkömmliche Terminologie des Bundesverfassungsgerichts	102
b) Neuere Terminologie des Bundesverfassungsgerichts	104
c) Zulässigkeit unechter Rückwirkung	104
3. Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens	105
a) Vertrauenstatbestand	105
b) Entfallen des Vertrauensschutzes	105
aa) Abfallgesetz 1986	106
bb) Referentenentwurf einer Elektronik-Schrott-Verordnung von 1991 .	106
cc) Gesetzliche Grundpflicht der Produktverantwortung 1994	108
4. Öffentliches Interesse an der Regelung	108
5. Abwägung von Vertrauensschutz und Allgemeininteressen	110
6. Ergebnis	111
VI. Vereinbarkeit mit EU-Recht	111
1. Primärrecht	111
2. Sekundärrecht	113
a) Abfallrahmenrichtlinie	114
b) Arbeitsentwurf der Europäischen Union	114
3. Ergebnis	115

Inhaltsverzeichnis	11
<i>Fünfter Teil</i>	
Gesamtergebnis	116
Anhang	120
A. Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission v. 13.6.2000	120
B. Synoptische Darstellung bisheriger Entwürfe für eine Elektronik-Schrott-Verordnung nach Datum geordnet	123
C. Synoptische Darstellung bisheriger Entwürfe für eine Elektronik-Schrott-Verordnung nach Inhalt geordnet	125
Literaturverzeichnis	133
Sachverzeichnis	140

Erster Teil

Sachverhalt und Fragestellung

A. Anlass

Der Umweltausschuss des Bundesrates hat am 24.6.1999 den Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung über die Entsorgung von elektrischen und elektronischen Geräten (Elektroaltgeräte-Verordnung – EAV) beschlossen.¹

Dieser Entwurf des Bundesratsumweltausschusses (im Folgenden: EAV-E) stellt das vorläufige Ergebnis eines mittlerweile zehn Jahre andauernden Normentstehungsprozesses dar. Die Ankündigung einer ordnungsrechtlichen Regelung über den so genannten Elektroschrott Anfang der neunziger Jahre hat eine bis heute andauernde Diskussion zwischen der beteiligten Wirtschaft und den beteiligten Bundesorganen über den richtigen Weg zur Entsorgung von Elektroaltgeräten ausgelöst. In deren Verlauf wurden von beiden Seiten Lösungsmodelle vorgelegt, die von einer reinen Selbstverpflichtung der Elektrogerätebranche über eine begleitende „schlanke“ Rechtsverordnung bis hin zu einer erheblich ausdifferenzierteren Verordnungsgebung reichten.² Die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten haben es aber bis heute verhindert, dass zufrieden stellende Konzepte zur Übernahme der Produktverantwortung gemäß dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz für alte Elektro- und Elektronikgeräte entwickelt und verwirklicht werden konnten.³ So war etwa lange Zeit die Frage umstritten, welche Gerätearten Gegenstand von Rücknahmepflichten sein sollten.⁴ Auch hinsichtlich der Frage der Normadressaten und des Umfangs der in sachlicher und zeitlicher Hinsicht bestand und besteht Dissens.

Der hier als Gegenstand der rechtlichen Beurteilung vorliegende Verordnungsentwurf sieht einen relativ weiten Anwendungsbereich vor. Er legt den Herstellern und Importeuren von Elektrogeräten Rücknahmepflichten auf und belastet sie zugleich mit den Verwertungs- bzw. Beseitigungskosten (§ 2 Abs. 1 EAV-E). Die Rücknahmepflicht erstreckt sich auch auf eine mengenmäßig begrenzte Anzahl von

¹ BRat-Grunddr. 638/98; Empfehlung des Umweltausschusses, Niederschrift 161. U v. 24.06.1999.

² Vgl. zu den einzelnen Verordnungsentwürfen unten, S. 43 ff.

³ Vgl. dazu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 1998, BT-Drs. 13/10195, S. 201, Tz. 531.

⁴ Dies betraf etwa die Einbeziehung von Elektroaltgeräten aus den Bereichen Haushalt, Unterhaltungselektronik und Medizintechnik.

„gleichartigen“ Elektrogeräten fremder Hersteller und bezieht solche Geräte mit ein, die bereits vor In-Kraft-Treten der Rechtsverordnung in Umlauf waren (im Folgenden: „Alt-Altgeräte“).⁵

Von relativer Weite des Anwendungs- und Regelungsbereichs wird deshalb gesprochen, weil der EAV-E im europäischen Vergleich eher zurückhaltend ist. Die Europäische Union hat am 5.07.1999 einen Arbeitsentwurf einer Elektro- und Elektronik-Schrott-Richtlinie (Draft Proposal for an European Parliament and Council Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment – WEEE) vorgelegt, der in weiten Teilen über den EAV-E hinausgeht.⁶

B. Bisherige Stellungnahmen

I. Stellungnahme des ZVEI

Der Regelungsumfang des EAV-E ist auf erheblichen Widerstand der Elektrogerätebranche gestoßen. Der Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI) lehnte lange Zeit die Übernahme der Entsorgungskosten durch die Hersteller ab und verlangte stattdessen die Kostentragung durch den Letztbesitzer im Zeitpunkt der Entsorgung.⁷ Nach einer Annäherung der Positionen beschränkt sich die Kritik inzwischen auf die im EAV-E vorgenommene Einbeziehung der herstellereigenen Geräte und der so genannten Alt-Altgeräte.

II. Gutachten Ossenbühl

Im Oktober 1999 legte der ZVEI ein in seinem Auftrag gefertigtes Gutachten von *Ossenbühl* „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Pflichten zur Rücknahme von Elektrogeräten nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“ vor, das inzwischen als Buch veröffentlicht wurde.⁸ *Ossenbühl* beurteilt dabei den Regelungs-

⁵ Zu dem Entwurfsinhalt im Einzelnen unten, S. 44 ff.

⁶ Siehe dazu im Einzelnen S. 45f. Inzwischen hat die Europäische Kommission am 13.6.2000 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronikaltgeräte sowie für eine Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten („Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste Electrical and Electronic Equipment and on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment“), KOM (2000) 347, vorgelegt. Da dieser Entwurf erst nach Drucklegung veröffentlicht wurde, konnte er im vorgelegten Gutachten nicht mehr und in dieser Schrift nur noch im Anhang berücksichtigt werden.

⁷ ZVEI-Memorandum zum Entwurf einer „Elektronik-Schrott-Verordnung“ v. 29.9.1993, S. 4.

⁸ *Ossenbühl*, Entsorgung von Elektrogeräten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Rücknahmepflichten, Recht – Technik – Wirtschaft Bd. 82, 2000. Das Gutachten wird im Folgen-

umfang des EAV-E umfassend als gesetzes- und verfassungswidrig. Das Gutachten kommt im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- a) Die in § 22 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG normierte Produktverantwortung erstrecke sich nur auf herstellereigene Güter, nicht aber auf von anderen Herstellern erzeugte Güter. Daraus folge, dass es auch dem Ordnungsgeber auf der gesetzlichen Grundlage von § 24 KrW-/AbfG verwehrt sei, eine Rücknahmepflicht für „gleichartige Geräte anderer Hersteller“ zu statuieren.
- b) Die gegenteilige, herstellerfremde Geräte miteinbeziehende Auslegung des § 22 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes, da es dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sein müsse, eine solche „wesentliche“ Entscheidung zu treffen, er dies aber nicht unzweideutig getan habe.
- c) Die Rücknahmepflicht für Fremdgeräte verstoße auch gegen Grundrechte der Hersteller, da weder das Verursacherprinzip noch die Annahme einer branchenweiten Solidargemeinschaft oder Überlegungen der Praktikabilität den Grundrechtseingriff rechtfertigen könnten.
- d) Die undifferenzierte Statuierung von Rücknahmepflichten für alle Elektrogerätehersteller verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie erstens die strukturellen Unterschiede innerhalb der verschiedenen Produktkategorien der Elektrobranche nicht berücksichtige und zweitens die Kostenlast für die Entsorgung von Elektrogeräten gleichheitswidrig vom Endgebraucher auf den Hersteller verlagere.
- e) Die Erhebung einer Sonderabgabe der Elektrogeräte-Hersteller zur Finanzierung der Entsorgungskosten in einem gemeinschaftlichen Rücknahmesystem sei verfassungswidrig.
- f) Die Erstreckung der Rücknahmepflicht auf Alt-Altgeräte verstoße gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot.

Das Gutachten *Ossenbühls* ist auf Bedenken im politischen und wirtschaftlichen Raum gestoßen. Die Entsorgungswirtschaft hält die verfassungsrechtlichen Einwände gegen den EAV-E für unbegründet. Sie befürchtet angesichts der sehr weiten Formulierungen und Folgerungen *Ossenbühls* über die rechtlichen Möglichkeiten zur untergesetzlichen Ausgestaltung der Produktverantwortung, dass auch die Verfassungsmäßigkeit der bereits in Kraft getretenen Rechtsverordnungen zur Konkretisierung der Produktverantwortung, namentlich der Verpackungsverordnung, der Batterieverordnung und der Altautoverordnung, in Zweifel gezogen werden könnten.⁹

den in dieser gedruckten Fassung berücksichtigt (*Ossenbühl*, Entsorgung von Elektrogeräten, 2000).

⁹ Vgl. auch den weiternden Ausblick *Ossenbühls* in dem Vorwort seines soeben erschienenen Buchs, Entsorgung von Elektrogeräten, 2000, S. V.