

Schriften zum Umweltrecht

Band 179

Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 179

Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-14223-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54223-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84223-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Ausbau und die Vollendung der Kreislaufwirtschaft sind Schlüsselaufgaben der heutigen Umweltpolitik. Vor diesem Hintergrund ist die RL 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) zu sehen, zu deren Umsetzung der Bundesgesetzgeber am 24. Februar 2012 das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz erließ.

Der vorliegende Band dokumentiert die von dem Forschungszentrum Umweltrecht (FZU) veranstaltete wissenschaftliche Tagung „Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft“, die am 6. Juli 2012 an der Humboldt-Universität zu Berlin unter meiner Leitung stattfand. Das Anliegen der Tagung war es, die neue Rechtslage in der Kreislaufwirtschaft zu erfassen und kritisch zu würdigen. Dadurch sollte auch die abfallpolitische Diskussion belebt sowie allgemein das Bewusstsein für den Ressourcenschutz im Abfallbereich gestärkt werden.

Die Tagung versammelte Vertreter aus der Politik, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Der Band enthält die auf der Tagung gehaltenen Referate in überarbeiteter bzw. erweiterter Form. Der Beitrag von Herrn Arno Rasek musste sich aus Gründen seiner Arbeitskapazität auf die Thesen des Vortrags beschränken. Die Ergebnisse der Tagung haben in diversen Fachzeitschriften Resonanz gefunden.¹

Mein großer Dank gilt zuvörderst den engagierten Referenten und Diskussionspartnern. Meinen Mitarbeitern, allen voran meinem Assistenten Hrvoje Šantek, danke ich für die wertvolle Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und bei der Drucklegung.

Anregungen und Kritik zu diesem Band sind willkommen an: michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de

Berlin, im April 2013

Michael Kloepfer

¹ Vgl. *Bruch*, DÖV 2012, 807 ff.; *Gartz*, VR 2012, 342 f.; *Reschke*, ZUR 2012, 643 f.; *Šantek*, UPR 2012, 712 ff.

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i>	
Einführung	9
<i>Helge Wendenburg</i>	
Zur Abfallpolitik der Bundesregierung	25
<i>Andrea Versteyl</i>	
Was ist „Abfall“? – Neue Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereiche ...	43
<i>Frank Petersen</i>	
Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme	53
<i>Thomas Schomerus</i>	
Abfallvermeidungsprogramme: Herausforderung an Bund und Länder	75
<i>Klaus Meßerschmidt</i>	
Ressourcenschutz durch Kreislaufwirtschaft – aus Sicht der Rechtswissenschaft	99
<i>Peter Kurth</i>	
Ressourcenschutz durch Kreislaufwirtschaft – aus Sicht der Wirtschaft	107
<i>Arno Rasek</i>	
Kreislaufwirtschaftsrecht und Wettbewerbsrecht	115
<i>Peter Queitsch</i>	
Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz – Handlungserfordernisse auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger	117
Autorenverzeichnis	163

Einführung

Von *Michael Kloepfer*

I. Abfall und Geschichte

Sind wir auf dem Weg in die Null-Abfall-Gesellschaft? Wer die mit Abfällen übersäten Straßen und Parks in vielen deutschen Großstädten sieht, wird dies bezweifeln. Jedenfalls wäre eine solche Gesellschaft ein geschichtliches Novum, denn Abfall gibt es, seitdem es Menschen gibt. Der Bürger von heute pflegt seinen Müll ebenso zu beseitigen, wie einst etwa der Höhlenbewohner.¹ Und der Internetbürger verfrachtet digitalen Abfall in den „Papierkorb“, den er auch kontinuierlich entleert. Doch nicht nur die Beseitigung, sondern auch die Verwertung von Abfällen hat ihre Historie:² Schon im Altertum wurden Abfälle zu beschreibbaren Stoffen verarbeitet, vor allem zu Pergament. Als Sekundärrohstoffe dienten Felle von Rindern, Schafen, Ziegen oder Eseln.

Die Neuzeit markiert einen Einschnitt in der Geschichte des Menschen und seines Abfalls. Allen voran die Industrialisierung und das Bevölkerungswachstum führten zu einem Abfallaufkommen, das nicht nur die menschliche Gesundheit, sondern auch die Umwelt zunehmend gefährdet. Vor diesem Hintergrund setzte sich allmählich das Verständnis von Abfall als Ressource durch. Bei vielen Stoffen stellt sich jedoch weiterhin das Problem, dass sie – jedenfalls unbearbeitet – nicht realistisch verwertbar sind (z. B. Abraum, Bauschutt, Konsumgüterschrott, Filterstaub, Klärschlamm etc.). Auf der anderen Seite kann die Umwelt auch durch die Verwertung des Abfalls belastet werden (z. B. Bergversatz oder energetische Verwertung in Industrieanlagen).³ So rückt auch die Vermeidung des Abfalls immer mehr in den Fokus der Ressourcenpolitik. Das Recht, die Wirtschaft und die Technologie sind heute mehr denn je vor die Herausforderung gestellt, die gesellschaftliche Entwicklung und den damit einhergehenden Ressourcenverbrauch mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu verbinden.

¹ Höhlenbewohner sollen ihren Abfall an bestimmten Stellen in Haufen aufgeschichtet haben, vgl. *Hösel*, *Unser Abfall aller Zeiten*, 1. Aufl., München 1987, S. 1.

² Vgl. *Hösel*, *Unser Abfall aller Zeiten*, 1. Aufl. 1987, S. 32.

³ *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 2.

II. Entwicklung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts in Deutschland

Von den Einflüssen, welche die Entwicklung des deutschen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts in den letzten Jahrzehnten bestimmt haben, fallen drei in besonderem Maße ins Auge: So wurde diese Entwicklung – *erstens* – geprägt durch den fortschreitenden Wandel des gesellschaftlichen und politischen Umgangs mit Abfällen sowie mit dem Phänomen des Wegwerfens von Sachen (1.). *Zweitens* ist das besondere Konfliktverhältnis von öffentlich-rechtlichen, insbesondere von kommunalen Entsorgungsträgern, und den in Folge der partiellen Privatisierung der Kreislaufwirtschaft auftretenden privatwirtschaftlichen Akteuren hervorzuheben (2.). Schließlich ist – *drittens* – der große Einfluss des Rechts der Europäischen Union für das deutsche Abfallrecht von besonderer Bedeutung (3.).⁴

1. Umgang mit Abfall

Hinter der Ausdifferenzierung der Art und Weise des Umgangs mit Abfall, stehen Veränderungen des gesellschaftlichen, politischen, technischen und wirtschaftlichen Zugriffs auf das Phänomen Abfall. Ausgangspunkt dieses Wandels war das Entstehen und Erstarken des modernen Umweltschutzgedankens in der Bundesrepublik Deutschland am Ende der 1960er-Jahre und vor allem im Laufe der 1970er-Jahre.⁵

In den Jahren 1969/70 begann eine offizielle, gouvernementale Thematisierung der Frage des Umweltschutzes vor allem durch die (rot-gelbe) Bundesregierung unter dem damals zuständigen Bundesinnenminister Genscher. Hervorzuheben ist dabei insbesondere das erste Umweltprogramm der Bundesregierung vom September 1971⁶, das im Kern eine politische Regierungsplanung der Gesetzgebung darstellt. Begleitet wurde dies durch die – nicht unproblematische – exekutive Förderung von Umweltinitiativen. Das alles war der Sache nach Umweltschutz „von oben“⁷, d. h. von der Regierung. Diese Entwicklung stand dem Ideal demokratischer Entscheidungsfindung als Willensbildung „von unten nach oben“ diametral entgegen. Anders wurde dies erst als – vor allem durch Bürgerinitiativen – hinreichender umweltpolitischer Druck durch die Bürger, d. h. „von unten“ entstand.

Die Bildung eines solchen Umweltbewusstseins in der Bevölkerung ging also maßgeblich von exekutiven Kräften aus und dehnte sich erst danach auf größere Teile der Bevölkerung aus.⁸ Der Elan der Regierung für das neue Politikfeld Umweltschutz führte zunächst zur Einfügung des Art. 74 Nr. 24 a.F. in das Grundgesetz, der

⁴ Vgl. dazu und zum Folgenden Kloepfer, AbfallR 2012, 261 ff.

⁵ Hierzu Kloepfer, Zur Geschichte des Umweltrechts, 1994, S. 95 ff.

⁶ Bundesministerium des Innern (Hg.), Umweltprogramm der Bundesregierung, 1971.

⁷ Vgl. Vierhaus, Umweltbewußtsein von oben, 1994, passim, S. 180.

⁸ Hierzu Vierhaus, Umweltbewußtsein von oben, 1994, S. 181 f.: „frühe Umweltpolitik [als] ministerialbürokrativ-technokratische ‚Elitenpolitik‘“.

dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung, und die Lärmbekämpfung“ verschaffte. Auf der Grundlage dieser neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes kam es 1972 zum Erlass des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG), welches die bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend rechtlich unregulierte Deponierung zu ordnen versuchte.

In der Folgezeit führte das erstarkte allgemeine Bewusstsein für die Notwendigkeit des Umweltschutzes zu der Einsicht, dass ein ungebremses Fortschreiten der „Wegwerfgesellschaft“ in einer „Abfallkatastrophe“ („nicht im Dreck ersticken“⁹) enden würde.¹⁰ Die Notwendigkeit, – über die bloße Abfallbeseitigung hinaus – Abfall zu vermeiden und zu verwerten, wurde auch einer breiteren Öffentlichkeit immer mehr bewusst. Die Ausdifferenzierung des Abfallregimes von der eingleisigen Ausrichtung auf Abfallbeseitigung hin zum dreigleisigen Stufensystem mit dem Vorrang der Abfallvermeidung vor der Abfallverwertung bzw. der Abfallverwertung vor der Abfallbeseitigung war die Folge. Technische Entwicklungen, z. B. von Abfallverbrennungstechnologien oder von für das Recycling besonders geeigneten Kunststoffen, haben schließlich dazu geführt, dass solche Vorgänge der Abfallvermeidung und -verwertung auch tatsächlich möglich und wirtschaftlich realisierbar wurden.¹¹

Daran knüpfte schließlich die Entwicklung hin zu einer Kreislaufwirtschaft an: Abfall wurde (jedenfalls teilweise) zur Ware.¹² Insbesondere die Stärkung des Gedankens der Abfallverwertung durch das Abfallgesetz von 1986¹³ eröffnete neue wirtschaftliche Betätigungsfelder im Abfallbereich.¹⁴ Neue Märkte entstanden, ökonomische Interessen an der Recyclingwirtschaft drängten in den Vordergrund.

Der dem Verursacherprinzip verpflichtete Gedanke nachhaltiger abfallrechtlicher Produktverantwortlichkeit nahm langsam Konturen an. Vor allem die Verpackungsverordnung¹⁵ trieb den Übergang zu einer auf die Abfallverwertung konzentrierten Abfallwirtschaft voran. Die Hersteller und Vertreiber von Produkten wurden ver-

⁹ „Wir müssen nicht im Dreck ersticken.“ So zitiert *Keller*, Müll – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen, 2009, S. 98, den damaligen Bundesinnenminister *Genscher* bei der Verteidigung des Gesetzentwurfs zum Abfallgesetz von 1972.

¹⁰ Hierzu *Keller*, Müll – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen, 2009, S. 99.

¹¹ Zur technischen Entwicklung im Zusammenhang insbesondere mit der Müllverbrennung und Deponierung: *Gaßner/Kanngießner/Siederer*, in: *Gaßner/Siederer* (Hg.), *Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft*, Kap. 1 Rn. 26. Diese technische Fortentwicklung wiederum war Grundlage dafür, dass die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber neuen Abfallbeseitigungstechnologien wuchs.

¹² Vgl. *Meßerschmidt*, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, § 18 Rn. 9.

¹³ G. v. 27.08.1986, BGBl. I S. 1410, ber. S. 1501.

¹⁴ *Gaßner/Kanngießner/Siederer*, in: *Gaßner/Siederer* (Hg.), *Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft*, Kap. 1 Rn. 33 ff.; *Schink*, in: *Mann/Püttner* (Hg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 2011, § 55 Rn. 8.

¹⁵ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) v. 12.06.1991, BGBl. I S. 1234; neugef. am 21.08.1998, BGBl. I S. 2379, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 19 G. v. 24.02.2012, BGBl. I S. 212, 255.