

# Neukonzeption des deutschen Abfallrechts durch Kreislaufwirtschaft – Illusionen einer Massenkonsumgesellschaft

Joachim Wolf\*

## Inhalt

A. Einleitung	170
B. Wirtschaftskreislauf – Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG	171
C. Der zweite Satz der Thermodynamik – Entropie	172
D. Deregulierbarkeit des Abfallrechts – Geltungsbereich des KrWG (§ 2 Abs. 1 KrWG)	173
E. Das KrWG – Ein Planungsgesetz	174
F. Problemkategorie: Vermeidung von Abfällen	175
G. Grundlagen der Kreislaufwirtschaft – Wiederverwendung und Verwertung	176
H. Das neue Verpackungsgesetz 2019	177
I. Ist das KrWG ein Wirtschaftsgesetz?	178
J. Schlussbemerkung	180

## Abstract

Das KrWG ist ein hybrides Gesetz. Sein Konzept beruht darauf, aus ökonomischer Sicht unvereinbare Systeme der freien Marktwirtschaft und der staatlich regulierten Planwirtschaft unter dem übergreifenden Ziel einer Bewältigung wachsender Abfallströme zusammenzuführen. Der hybride Gesetzescharakter folgt unmittelbar aus dem Gesetzesziel, weil abgesehen von nachgefragten Abfallstoffen wie Holz, Glas, Papier und Metall Abfallstoffe keine Wirtschaftsgüter sind. Ihre umfassende Einbeziehung in ein vom Gesetzgeber konzipiertes Kreislaufwirtschaftssystem erfordert umfangreiche planerische Interventionen und Vorkehrungen, die nur vom Gesetzgeber, nicht vom Markt gewährleistet werden können. Jede Kritik am Planungscharakter des KrWG ist vom Ansatz her verfehlt. Die wesentlichen Ziele des KrWG der Abfallvermeidung und der Abfallverwertung sind richtig. In drei Punkten ist der Gesetzgeber mit dem KrWG 2012 Illusionen erlegen, die nicht realisierbar sind. (1) Der

\* Prof. Dr. Joachim Wolf war bis 2014 Professor für Umweltrecht, Verwaltungsrecht und Planungsrecht an der Ruhruniversität Bochum (Deutschland) und geschäftsführender Direktor des dortigen Instituts für Friedenssicherungs- und humanitäres Völkerrecht, einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung der RUB. Er ist derzeit *Research Fellow* am *Free State Centre for Human Rights, University of the Free State*, Bloemfontein, Südafrika. E-Mail: joachim-wolf17@yahoo.de.

Illusion einer unbegrenzten stofflichen Rückführbarkeit von Abfällen in den allgemeinen Wirtschaftskreislauf durch Recycling. Das kann aus physikalischen Gründen nicht gelingen. (2) Der Illusion einer Erreichbarkeit der Ziele des KrWG durch Privatisierung der kommunalen Abfallbeseitigungshoheit, sowie der Illusion (3) das gesetzlich im KrWG vorgegebene Ziel einer Vermeidung von Abfällen könne im Rahmen und mit den Instrumenten des KrWG erreicht werden.

### **The New Conception of German Waste Law Based on a Recycling Economy – Illusions of Mass Consumerism**

The Waste Management Act (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*, KrWG) of 2012 is a hybrid statute. The concept underpinning the statute is to merge systems which are incompatible from an economic point of view, namely a free market economy and regulated state planning, in order to avoid waste and recover or recycle so that natural resources are protected. The hybrid character of the statute can be inferred from the aims of the statute which is intended to tighten resource, climate and environmental protection regulations. Apart from populate waste materials such as wood, glass, paper and metal, waste is not regarded as commercial goods. The newly incorporated recovery or reclamation options (preparation for reuse, reclamation and/or recycling) require extensive administrative planning and precautionary measures, which cannot be facilitated by the free market but require the legislature to step in and regulate that clearly. Critique of the planning character of the statute is therefore inappropriate. The central concern of the Waste Management Act to facilitate the avoidance and recycling of waste is right. Unfortunately, the legislature fell prey to some illusions which are unrealistic. First, waste cannot be recycled indefinitely in a recycling economy. That is physically impossible. Second, the aims of the statute cannot be attained through the privatisation of municipal waste disposal powers. Finally, it is illusory to believe that the goal of avoiding waste can be reached with the instruments provided for by the Waste management Act.

**Keywords:** Recycling, Avoiding Waste, Free Market, Administrative Planning, Right Aims, Illusions

## **A. Einleitung**

Der umfassende Gesetzeszweck des im Jahre 2012 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)<sup>1</sup> besteht nach dessen § 1 darin, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen. Nach § 3 Ziff. 19 KrWG bedeutet Kreislaufwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes die Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Aus § 2 Abs. 1 KrWG ergibt sich jedoch, dass der Geltungsbereich dieses Gesetzes erheblich über die Vermeidung und Verwertung

<sup>1</sup> Gesetz vom 24.2.2012 (BGBl. I 212).

von Abfällen hinausgeht. Er erstreckt sich nach wie vor auch auf die Beseitigung von Abfällen – traditionell der Kernbereich des deutschen Abfallrechts – sowie auf alle Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, die keine Vermeidung oder Verwertung von Abfällen darstellen. Der Gesetzgeber räumt also in seiner grundlegenden Bestimmung des Geltungsbereichs des KrWG ein, dass die Kreislaufwirtschaft zwar den das gesamte KrWG prägenden Gesetzeszweck darstellt, der aber regulatorisch in diesem Gesetz nur zum Teil umsetzbar ist.

Im Folgenden geht es vornehmlich um die vom Gesetzgeber zum maßgeblichen abfallrechtlichen Regelungskonzept erhobene *Kreislaufwirtschaft*. Kann der Gesetzgeber für einen Lebensbereich, wie den Umgang mit Abfällen in Haushalten, Betrieben, Gesellschafts- und Verwaltungseinrichtungen eine bestimmte Wirtschaftsform vorschreiben, dazu noch die gedanklich innovativ weiterentwickelte Vorstellung einer Kreislaufwirtschaft? Woher kommt überhaupt die Vorstellung einer Kreislaufwirtschaft? Dass es in Marktwirtschaften kreislaufähnliche Abläufe von Produktion, Verteilung, Konsumentennachfrage und Konsumentenverbrauch gibt, der dann wieder in neue Konsumentennachfrage mündet, wissen wir. Die Entscheidung des Gesetzgebers, mit dem KrWG auch noch die stoffliche Verwertung von Abfällen in diesen Wirtschaftsablauf einzufügen, kam unerwartet und war für Juristen und für Ökonomen etwas Neues.<sup>2</sup> Durch Einbeziehung der Abfallverwertung in die Wirtschaftsabläufe sollte die Kreislaufwirtschaft i.S.d. KrWG nach der Grundvorstellung des Gesetzgebers eine Art stoffbasiertes *perpetuum mobile* werden. Die zur Herstellung von Verbrauchsgütern hergestellten Stoffe sollten nach dem Verbrauch dieser Güter so weit wie möglich wieder aus Abfällen zurückgewonnen werden, für neue Produktionsvorgänge. *Recycling* war das Zauberwort in den Entstehungsjahren des KrWG. Kreislaufwirtschaft *im Sinne dieses Gesetzes* hat also einen spezifischen Bezug auf die ressourcenschonende Verwertung und Vermeidung von Abfällen. Um ein übergreifendes ökonomisches Konzept einer Kreislaufwirtschaft ging es dem Gesetzgeber beim Inkrafttreten des KrWG im Jahre 2012 nicht – damals noch nicht, muss man aus heutiger Sicht hinzufügen.

## B. Wirtschaftskreislauf – Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG

Aufgrund der spezifischen Bedeutung von Kreislaufwirtschaft, die dem KrWG zugrunde liegt, müssen wir sehr genau auf unsere Wortwahl achten. In diesem Beitrag geschieht das wie folgt: Als *Wirtschaftskreislauf* werden die ökonomischen Abläufe von Produktion, Handel und Verbrauch auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage bezeichnet. Das ist die Gesamtheit der Transaktionen zwischen den Wirtschaftssubjekten, die eine arbeitsteilige Wirtschaftsordnung hervorbringt.<sup>3</sup> Es handelt sich nicht um geschlossene Kreisläufe, sondern um sich ständig wiederholende gleichartige ökonomische Abläufe. *Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG* bezeichnet etwas sehr

2 Vgl. Beckmann, S. 142; Jung, AbfallR 2017/16, S. 70; Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2016, S. 26 f.

3 Siehe Gabler, „Wirtschaftskreislauf“.

viel Spezifischeres. Nämlich die speziell auf den Umgang mit Abfällen bezogene zielhafte Vorstellung der Wiedergewinnung von Stoffen aus Abfällen, um sie neuen produktiven und ökonomisch vorteilhaften Nutzungen zuzuführen. Hier geht es also in erster Linie um den Kreislauf der Ressourcen und Rohstoffe. Dahinter steht die Vorstellung *geschlossener Stoffkreisläufe*, die durch ebenfalls möglichst geschlossene ökonomische Kreisläufe in Gang gesetzt und in Gang gehalten werden sollen.<sup>4</sup> Dass hierbei durch gezielt verwertbar gemachte Abfälle aus den Abfällen selbst zu einem beträchtlichen Teil Wirtschaftsgüter werden, die in den Wirtschaftskreislauf Eingang finden, ist ein willkommener Begleiteffekt des KrWG, der aber den Bedeutungsunterschied zwischen ökonomischem Wirtschaftskreislauf und Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG nicht aufhebt. Wesentliche konzeptionelle Vorarbeiten für einen auf Vermeidung und Verwertung von Abfällen ausgerichteten ressourcenschonenden Stoffkreislauf haben die Produktdesigner *Braungart/McDonough* mit ihrem *Cradle to Cradle*-Prinzip (Von der Wiege zur Wiege) in den 90er Jahren unter dem Motto „Was nicht im Kreislauf bleibt, wird zu Abfall“ geleistet. Produktionsvorgänge, Produkte, Vertrieb und Wiederverwendung werden völlig neu durchdacht, um für die Produktion verwendete Stoffe im Produktionskreislauf zu erhalten und neu zu verwenden.<sup>5</sup> Zu Recht betont G. Jung, der Gesetzgeber habe nicht den Anspruch verfolgt, den Begriff der „Kreislaufwirtschaft“ im KrWG umfassend und abschließend zu definieren. Dem stehe schon entgegen, dass die Vermeidung und Verwertung von Abfällen lediglich zwei unvollständige Eckdaten für bei Abfällen ansetzende Stoffkreisläufe darstellten, von denen auf Energiegewinnung gerichtete Abfallverbrennungen mit zu den Verwertungsverfahren gerechnet werden, obwohl es um Stoffaussonderung und nicht um Stofferhaltung im Wirtschaftskreislauf gehe.<sup>6</sup> Das KrWG ist vom Gesetzgeber im Hinblick auf die weitere Konkretisierungen von Stoffkreisläufen bewusst entwicklungsoffen konzipiert. Deshalb sind sowohl das untergesetzliche Regelwerk des KrWG als auch spätere parallele Nebengesetze,<sup>7</sup> die aber unter derselben Zielsetzung wie das KrWG stehen, für die Weiterentwicklung einer ressourcenschonenden stofflichen Kreislaufwirtschaft relevant.

### C. Der zweite Satz der Thermodynamik – Entropie

Der abfallbezogene Kreislaufwirtschaftsgedanke des KrWG hat viel mit dem Zweiten Hauptsatz der Thermodynamik und dem Entropieeffekt zu tun,<sup>8</sup> um den es bei diesem

4 Der spezifische Bezug der Kreislaufwirtschaft *im Sinne des KrWG* auf Stoffkreisläufe wird im Schrifttum durchweg betont, s. *Beckmann*, S. 143; *Jung*, AbfallR 2017/16, S. 73; *Rat der Sachverständigen*, S. 26 f.

5 Siehe <http://www.epea.com/de> und <http://c2c-ev.de> (30.11.2020).

6 *Jung*, AbfallR 2017/16, S. 70 f.

7 Siehe hierzu unten die Ausführungen zum Verpackungsgesetz, zum Elektro und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) und zur Altfahrzeugverordnung.

8 Wikipedia, Zweiter Hauptsatz der Thermodynamik – Entropie. Literarisch findet die Grundaussage des Zweiten Hauptsatzes der Thermodynamik und der hiermit verbundenen Entropieeffekte in Goethes *Faust I* in den Worten Ausdruck: „Alles, was entsteht, ist wert, dass es zugrunde geht“.

Grundgesetz der Physik geht. Dass es hierbei im vorliegenden Zusammenhang nur um einen erläuternden Hintergrund handeln kann, liegt auf der Hand. Nach dem zweiten Hauptsatz der Thermodynamik führt jede Veränderung im Aggregatzustand einer Materie – von Holz über Feuer zu Wärme, von Wasser zu Eis, von verbrauchten Papierresten zu neuem Papier usw. – zu einer stofflichen Qualitätsverschlechterung der jeweiligen Materie. Entropie lautet das Stichwort. Die Botschaft dieses physikalischen Grundgesetzes: Wir leben in einem endlichen System. Stoffliche Aggregatsveränderungen sind billionenfache Alltagsvorgänge. Irgendwann ist Schluss. Schon aus physikalischen Gründen. Gläubige Christen haben mit dieser physikalischen Prophezeiung kein Problem. In der Bibel steht das auch. Ob der zweite Satz der Thermodynamik tatsächlich ein unumstößliches physikalisches Grundgesetz ist, wird heute von einigen Physikern bezweifelt. Aber: Überlassen wir das den Physikern. Prinzipiell werden Entropieeffekte bei stofflichen Aggregatsveränderungen auch von Physikern nicht in Frage gestellt. Für unser Thema Kreislaufwirtschaft können wir heute festhalten: Die Recycling-Euphorie, von der die Entstehung des KrWG begleitet war, hat sich merklich abgekühlt. Die Vorstellung einer völligen Wiedergewinnbarkeit neuer Stoffe aus weggeworfenen alten Gegenständen ist in der Tat physikalisch unrealistisch. Dem steht gegenüber: Altglas, Altpapier und vor allem Altmetalle sind Abfallrenner. Sie sind als Grundmaterialien für die Gewinnung neuer Stoffe hochbegehrt und damit zu Wirtschaftsgütern geworden, *Wertstoffen*, wie es in der Abfallwirtschaft heißt.<sup>9</sup> Das liegt voll auf der Linie des Zieles der Ressourcenschonung des KrWG. Auch wenn es bei diesen Stoffen nur um die Rosinen in der Abfallwirtschaft geht, ist das ein ausbaufähiger Erfolg.

Wer die eingangs aufgeworfene Frage, ob der Gesetzgeber für den Umgang mit Abfällen in Haushalten und Betrieben eine bestimmte Wirtschaftsform vorschreiben kann, dazu noch in Form einer neuartigen Kreislaufwirtschaft, vom Ansatz her rundheraus verneint, könnte vom umgekehrten Ansatz her auch fragen: Kann der Gesetzgeber eine traditionell ordnungsrechtlich geregelte Materie wie das Abfallrecht einfach deregulieren, wie das mit den Finanz- und Kapitalmärkten in den USA in den 70er Jahren geschah, als letzte Beschleunigungsstufe der Globalisierung? Und kann er begründet erwarten, dass dann in dem von ihm selbst geschaffenen neuen Freiraum marktmäßig funktionierende Abläufe der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen entstehen? Diese Vorstellung legt der Gesetzestitel „Kreislaufwirtschaftsgesetz“ ja nahe.

#### D. Deregulierbarkeit des Abfallrechts – Geltungsbereich des KrWG (§ 2 Abs. 1 KrWG)

In verklausulierter Form hat der Gesetzgeber selbst diese Frage einer Deregulierbarkeit ordnungsrechtlicher Abfallbeseitigungsgrundsätze in der Bestimmung des Geltungsbereichs in § 2 Abs. 1 KrWG beantwortet. Dieser Geltungsbereich umfasst „die Vermeidung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen sowie sonstige Maß-

<sup>9</sup> Verbraucherzentrale NRW: Verpackungen sind kein Müll. Wertstoffe richtig trennen.

nahmen der Abfallbewirtschaftung.“ Mit der fortbestehenden Aufgabe der Beseitigung von Abfällen räumt der Gesetzgeber ein, dass dieser traditionelle ordnungsrechtliche Bereich des Abfallrechts nicht deregulierbar ist, also für neue kreislaufwirtschaftliche Konzepte nicht geöffnet werden kann. Daher hat auch die herkömmliche Zuweisung der Beseitigungsverantwortung an die Kommunen Bestand. Die Vermeidung von Abfällen ist eine allgemeine Umweltschutzaufgabe, ohne spezifischen Bezug zu einer Kreislaufwirtschaft, selbst wenn man sie ganz im Sinne des KrWG als einen möglichen Beitrag zum Stoffverwertungskreislauf versteht. Die Aufgabe der Verwertung von Abfällen scheint dem Gedanken einer Kreislaufwirtschaft am nächsten zu kommen,<sup>10</sup> lässt aber zugleich wesentliche Fragen nach ökonomischen Funktionsabläufen weitgehend offen, wie die Frage nach dem Zugriff auf verwertbare Abfälle, die betriebliche Institutionalisierung von Verwertungsverfahren, ihre Finanzierung und die anschließende Gewinnverteilung. Am dunkelsten geblieben unter den funktionalen Aufgabenfeldern im Geltungsbereich des KrWG sind die „sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung“. Niemand weiß, welche Maßnahmen das sind. Das KrWG gibt darüber keinen Aufschluss.

Die Gesetzessprache ist verräterisch. § 3 Ziff. 14 KrWG spricht von *Abfallbewirtschaftung*, nicht von Abfallwirtschaft, wie das die Ökonomen tun. Das hat seinen Grund.

Nach § 3 Abs. 14 KrWG umfasst die *Abfallbewirtschaftung* im Sinne des KrWG „die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, einschließlich der Überwachung dieser Verfahren, der Nachsorge von Beseitigungsanlagen sowie der Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern vorgenommen werden.“

Den Bereich der Verwertung kennen wir bereits und er funktioniert nach ökonomischen Regeln, soweit das unternehmerische Interesse an Abfallmaterialien wie Glas, Papier und Metallen diese zu Wirtschaftsgütern gemacht hat. Für das Restsammelsumrium, das der Gesetzgeber ebenfalls der Abfallbewirtschaftung zugeordnet hat, gilt das nicht. Aus der Beseitigung von Abfällen, der Überwachung der Beseitigung und der Nachsorge von Beseitigungsanlagen lassen sich keine Wirtschaftsgüter gewinnen. Hier müssen andere Lösungen gefunden werden. Und das KrWG eröffnet sie durchaus.

### E. Das KrWG – Ein Planungsgesetz

Natürlich ist eine Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG kein Selbstläufer. Das KrWG formuliert Kategorien von Maßnahmen für die Abfallentsorgung und formt diese stufenmäßig aus. In § 6 KrWG ist daraus eine verbindliche *Abfallhierarchie* für die Abfallvermeidung, Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung entstanden mit folgender Rangfolge:

<sup>10</sup> Davon geht das Umweltbundesamt in seinen Ausführungen zum Thema *Abfall und Kreislaufwirtschaft* (14.11.2017) aus.

„§ 6 Abfallhierarchie

(1) Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge:

1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling,
4. Sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
5. Beseitigung.“

An der Spitze steht also die Vermeidung, gefolgt von der Wiederverwendung, verschiedenen Verwertungsformen und schließlich der Beseitigung von Abfällen. Die Vermeidung hat Vorrang vor der Verwertung und diese vor der Beseitigung. Die gesetzliche Bezeichnung als *Abfallhierarchie* kennzeichnet die verbindliche Rangfolge zwischen den Maßnahmen. Ein näherer Blick auf diese Rangfolge ist aus mehreren Gründen aufschlussreich.

### F. Problemkategorie: Vermeidung von Abfällen

Die an erster Stelle genannte Vermeidung von Abfällen fällt aus dem Rahmen:

- Sie kann nicht aus Bewirtschaftungsmaßnahmen bestehen: Wo es infolge Vermeidung keine Abfälle gibt, kann man auch keine bewirtschaften.
- Aus dem umgekehrten Grund kann eine Vermeidung auch nicht aus Entsorgungsmaßnahmen bestehen. Eine Entsorgung setzt voraus, dass Abfälle bereits entstanden sind, also nicht vermieden wurden.

Denkt man abstrakt über eine Vermeidung von Abfällen näher nach, ist man schnell bei radikalen Lösungen: *Produktionsverbote* – Ohne produzierte Güter keine Abfälle. Das ist denkbar einfach, im Rahmen einer freien Wirtschaftsordnung aber vom Ansatz her systemwidrig. Systemkonform kann es Produktionsverbote in einer rechtsstaatlich geregelten Wirtschaftsordnung vom Ansatz her nur zur Vermeidung gefährlicher Abfälle geben, wenn das Verbot Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügt. Dann ist aber die Gefahrenprävention der tragende Verbotsgrund, nicht die bloße quantitative Abfallvermeidung. Wie also soll man mit der an erster Stelle der Rangfolge genannten Vermeidung von Abfällen im Einklang mit dem KrWG umgehen? Dazu zwei Beispiele aus der Praxis:

- In Deutschland werden jährlich 20 Millionen im Onlinehandel gekaufte und dann von Kunden zurückgeschickte neuwertige Artikel verschrottet, weil es für Händler billiger ist, sie zu vernichten, anstatt sie beispielsweise zu spenden. Das allein sind mehrere Millionen Tonnen Abfall pro Jahr, die leicht vermieden werden könnten; beispielsweise durch Befreiung von der Umsatzsteuer bei Warenspenden an gemeinnützige Organisationen.<sup>11</sup>

11 Siehe hierzu WELT AM SONNTAG, 29.12.2019.



- Das zweite Beispiel: Altkleider – Die Altkleiderquote an Haushaltsabfällen ist enorm hoch und sie steigt durch Billiglohnproduktionen in Ostasien und Indien ständig weiter.<sup>12</sup> Die Niedrigpreise für massenhaft in Asien und Indien produzierte Kleider sind so tief, dass diese Massenware in Deutschland oft gar nicht mehr in den Primärhandel kommt, sondern von vornherein für sekundäre Abfallmärkte produziert wird, weil auf diesem Weg höhere Gewinne erzielbar sind.

Beide Beispiele belegen: Die Vermeidung von Abfällen birgt enorme ungenutzte Reduzierungspotenziale. Bei der Kleidungsmassenware aus Asien und Indien wird dies ohne Einfuhrzölle kaum erreichbar sein. Dieser Weg würde uns voraussichtlich WTO-Verfahren einbringen, denen wir gelassen entgegensehen sollten. Bundeskanzlerin Merkel hat uns mit einer in anderem Zusammenhang formulierten Prognose schon innerlich darauf vorbereitet: „Wir schaffen das“

### G. Grundlagen der Kreislaufwirtschaft – Wiederverwendung und Verwertung

Vor welche ungewöhnlichen regulatorischen Herausforderungen die Umstellung vom herkömmlichen Abfallrecht auf ein neues System ressourcenschonender Stoffkreisläufe den Gesetzgeber im KrWG stellt, zeigt am besten die gesetzliche Definition der *Abfallbewirtschaftung* in § 3 Ziff. 14 KrWG, die durch dieses Gesetz zur Grundlage der Kreislaufwirtschaft geworden ist. Die simple Besitzaufgabe von Sachen als Entstehungsgrundlage von Abfällen in Verbindung mit einer Überlassungspflicht an öffentlich-rechtliche Entsorger – den Kern des herkömmlichen Abfallsystems – gibt es nicht mehr. Dem steht schon die europarechtlich vorgegebene Erweiterung des Abfallbegriffs von Sachen auf Stoffe entgegen. An diffusen Stoffen gibt es mangels Sacheigenschaft keinen Besitz.

Die beiden tragenden Säulen der Abfallbewirtschaftung sind die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie die verschiedenen Verfahren der Abfallverwertung. Sind Produkte und Erzeugnisse einmal zu Abfall geworden, werden sie in einem vorbereitenden Zwischenschritt der Wiederverwendung zugeführt oder einem Verwertungsverfahren unterzogen. Voraussetzung für Vorbereitungen zur Wiederverwendung wie für alle Formen der Verwertung ist die vorherige Abfalltrennung nach Maßgabe der anschließenden unterschiedlichen Entsorgungswege und Verwertungsanforderungen an Abfälle. Welche regulatorische, organisatorische und logistische Dimension allein die neue Abfalltrennung birgt, wurde bald sichtbar: Durch immer mehr bunte Tonnen in den Grundstückseingängen und im allgemeinen Straßenbild der Kommunen, jede Farbe symbolhaft für eine Abfallkategorie, mit deren Trennung von anderen gesonderte Verwertungswege eröffnet wurden. Übrig blieb die unscheinbare dunkelgraue Restmülltonne für alle nicht verwertbaren und daher beseitigungspflichtigen Siedlungs- und Haushaltsabfälle.

Ausschlaggebend für die Funktionsfähigkeit des Gesamtkonzepts ist ein reibungsloses Ineinandergreifen der Bearbeitungsschritte und Maßnahmen, die unter dem

<sup>12</sup> Pohle, Wegwerfmode, WELT, 15.3.2015.



übergreifenden Konzept einer kreislaufmäßigen Abfallentsorgung zusammengefügt werden müssen. Wie vielfältig die Einzelschritte sind, die nach den schon für sich genommen komplexen Vorgängen der Abfalltrennung im Hinblick auf anschließende Verwertungsmaßnahmen durchgeführt und sichergestellt werden müssen, damit das Gesamtkonzept funktioniert, ergibt sich anschaulich aus der gesetzlichen Definition der Abfallbewirtschaftung. Sie umfasst die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, einschließlich der Überwachung dieser Verfahren sowie der Nachsorge von Beseitigungsanlagen. Jeder dieser Einzelschritte im Rahmen des Gesamtkonzepts der abfallbezogenen Kreislaufwirtschaft wird im KrWG gesetzlich näher konkretisiert.

Nimmt man die Vorstufenregelungen zur Abfalltrennung und der Vorbereitung zur Wiederverwendung hinzu, dann erweist sich das ineinandergreifende Gesamtkonzept des KrWG von Abfallbewirtschaftung und hierauf aufbauendem abfallrechtlichen Stoffkreislauf als ein umfassendes gesetzliches Planungskonzept für Abfallmärkte, die es ohne das KrWG nie gegeben hätte. An die Stelle der traditionellen rein ordnungsrechtlich geprägten Abfallbeseitigung tritt durch das KrWG schrittweise ein neues hybrides System unter derselben grundlegenden Zielsetzung gefahrloser und umweltverträglicher Abfallentsorgung, in der alltäglichen pragmatischen Durchführung aber geöffnet und völlig neugestaltet durch ein gesetzlich vorgegebenes Planungskonzept, das modellhaft marktwirtschaftlichen Grundvorstellungen folgt. In dieses System fügen sich echte marktwirtschaftlich-unternehmerische Elemente nahtlos ein.

## **H. Das neue Verpackungsgesetz 2019**

Wohin die weitere Reise einer kreislauforientierten Abfallentsorgung und Abfallwirtschaft geht, kann exemplarisch am neuen Verpackungsgesetz 2019<sup>13</sup> aufgezeigt werden. Es steht ranggleich neben dem KrWG, als auf den Grundlagen des KrWG aufbauende Sonderregelung für Verpackungsabfälle, die mengenmäßig ständig weiter zunehmen. Das Verpackungsgesetz 2019 verpflichtet Hersteller und nachfolgende Vertreiber von Transport- und Verkaufsverpackungen. Es setzt also nicht bei Abfällen an, sondern bei der Produktion und dem Vertrieb von Materialien, die nach Gebrauch massenhaft zu Abfällen werden. Angelegt ist diese Produktverantwortung bereits im KrWG (§ 23). Das neue Verpackungsgesetz geht deutlich weiter. An die Stelle bloßer Programmsätze sind Pflichten zur präventiven Abfallvermeidung schon im Produktionsvorgang und verbindliche Anforderungen an ein Produkt-Design getreten, das ein späteres Stoff-Recycling erleichtert. Diese Hersteller- und Vertreiber-Pflichten werden mit Zuckerbrot und Peitsche durchgesetzt, mit Steuererleichterungen bei freiwilliger Rücknahme von Verpackungsmaterialien und mit empfindlichen Bußgeldern bei Verletzung von Qualitätsanforderungen an Verpackungsmaterialien. Die EU-Kommission arbeitet derzeit an einer grundlegenden Reform der Abfallrahmenrichtlinie von 2008 im Sinne dieses neuen Konzepts.

13 Gesetz vom 5. Juli 2017, in Kraft getreten Januar 2019, BGBl. I 2234.

## I. Ist das KrWG ein Wirtschaftsgesetz?

Dass das KrWG in hohem Grade ein Planungsgesetz ist, ohne dessen Planungselemente das Gesetzesziel einer abfallbezogenen Kreislaufwirtschaft von vornherein unerreichbar bliebe, haben die vorangegangenen Darlegungen gezeigt.

Die weitergehende Frage lautet: Mal ganz abgesehen von seinem Kreislaufwirtschaftscharakter: Ist das KrWG überhaupt ein Wirtschaftsgesetz? Anders gefragt: Welche ohne staatliche Intervention selbständig funktionierenden Wirtschaftsabläufe im Umgang mit Abfällen gibt es denn, die durch das KrWG geregelt werden? Das schließt auch die Frage ein: Wo hat denn das KrWG zu einem Abbau staatlicher Interventionen im Abfallentsorgungssektor beigetragen, die eine Zunahme staatsfreier unternehmerischer Wirtschaftsinitiativen erwarten lassen?

Empirisch begründete Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen können statistische Daten über das Abfallaufkommen in Deutschland seit Inkrafttreten des KrWG und über tatsächliche Entwicklungen in einzelnen Entsorgungsbereichen liefern. Hierzu einige Eckdaten:

- Über die Entwicklung des gesamten Abfallaufkommens in Deutschland liegen seit dem Jahre 2000 Daten vor, die rein statistisch abstrakte Vergleiche mit Daten späterer Jahre ermöglichen. Im Jahre 2000 betrug das gesamte Abfallaufkommen 406 Millionen Tonnen. Im Jahre 2019 belief es sich auf 360 Millionen Tonnen, ein Rückgang von ungefähr 12%. Rückschlüsse auf den Einfluss des KrWG sind beim Gesamtaufkommen nicht möglich, weil hier konjunkturelle Makroentwicklungen ausschlaggebend sind, die schon vor dem KrWG 2012 zu deutlichen Reduzierungen bei den mineralischen Abfällen führten, vor allem bei den Bau- und Abbruchabfällen, der quantitativ mit Abstand größten Abfallkategorie.
- Dagegen sind die Siedlungs- und Haushaltsabfälle auch nach dem Inkrafttreten des KrWG deutlich gestiegen und sie steigen weiter. Abgesehen von den gefährlichen Abfällen bilden die Siedlungs- und Haushaltsabfälle wirtschaftlich und logistisch betrachtet das Gros der Problemabfälle, weil sie gegenüber mineralischen Abfällen einen ungleich höheren Sammlungs-, Sortierungs- und Entsorgungsaufwand erfordern.
- Das KrWG hat durch das Prinzip der Abfalltrennung in Haushalten und Betrieben die Infrastruktur für die Entwicklung stofflicher Kreislaufsysteme im Abfallbereich erheblich verstärkt und weiterentwickelt. Nur dadurch konnten Abfallwirtschaftsgüter entstehen – Papier, Glas, Metalle, Kunststoffe – die beachtliche ökonomische Erfolge hervorgebracht haben: Neue Verwertungsbetriebe mit bundesweit rund 11 000 Abfallverwertungsanlagen, rund 270 000 Beschäftigten und einem jährlichen Gesamtumsatz von etwa 33 Milliarden Euro, der aber seit dem Jahre 2013 stagniert.
- Das Gesamtbild bleibt durchwachsen. Wir haben eine neu entstandene Wirtschaftsbranche der Abfallwirtschaft in Deutschland, die durch das KrWG maßgeblich gefördert und strukturell weiterentwickelt wurde. Bezogen auf das gesamte Abfallaufkommen von jährlich 360 Millionen Tonnen sind aus Abfällen recycelte

Wirtschaftsgüter von rund 15 Millionen Tonnen jährlich noch immer eine recht kleine Menge. Auch 11 000 neue Abfallentsorgungsanlagen sind eine beeindruckende Zahl, die aber bei weitem noch nicht den tatsächlichen Bedarf abdeckt. Die ungewollte, aber derzeit unausweichliche Folge ist: Ein hoher Prozentsatz von an sich verwertbaren Siedlungs- und Haushaltsabfällen wird verbrannt. Für die Abfallbewirtschaftung gilt: Ohne vom Gesetz- und Verordnungsgeber geschaffene Planungselemente sind wirtschaftlich geprägte Entsorgungsabläufe nicht funktionsfähig.

Wie lautet also die Antwort auf meine Abschlussfrage: ist das KrWG überhaupt ein Wirtschaftsgesetz?

Die Antwort hierauf möchte ich in Form einer kleinen Anekdote aus meiner Familiengeschichte präsentieren. Meine Eltern sind mit uns Kindern in den 60er Jahren mehrfach in den Sommerferien nach Dänemark auf die Insel *Fanö* gefahren. Meine Mutter hatte im August Geburtstag und mein Vater hatte ihr eine schön gemaserte dunkle Holzplatte als Arbeitsunterlage in der Küche als Geschenk ausgesucht. Er fragte den Inhaber des Haushaltswarenladens: „Ist das Teakholz?“, worauf dieser antwortete: „Nun ja, wir sagen hier: Es hat neben Teakholz gelegen.“

So ähnlich ist das in einem übertragenen Sinne mit dem Wirtschaftscharakter der Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG auch. Der Gesetzgeber hat das KrWG in einer Nähe zu herkömmlichen Wirtschaftsabläufen angesiedelt, durch die der Bereich der Abfallentsorgung für ökonomische Abläufe geöffnet wurde. Aus den dargelegten Gründen werden Stoff- und Ressourcenkreisläufe im Sinne des KrWG aber letztlich immer administrativ planungs- und überwachungsbedürftig, also hybrid bleiben. Für die Ziele des KrWG kommt es allein darauf an, dass vielfältige administrativ geplante und ökonomisch umgesetzte Teilschritte im Rahmen der Abfallentsorgung funktional reibungslos ineinandergreifen und zu guten Entsorgungsergebnissen führen.

Das KrWG ist nicht darin zu kritisieren, dass es im Rahmen der gesetzlichen Regelung ressourcenschonender Abfallentsorgung sowohl auf planungsrechtliche als auch auf marktwirtschaftliche Elemente zurückgreift und diese funktional zusammenführt. Das ist von der Regelungsmaterie her unverzichtbar. Zu einem vermeidbaren Kompetenzchaos und kostspieligen Wettbewerbsstreitigkeiten hat die Fehlvorstellung des Gesetzgebers im Jahre 2012 geführt, dass die Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes besser von privaten Abfallentsorgern als von den traditionell für die Abfallentsorgung zuständigen Kommunen erreicht werden könnten.<sup>14</sup> Wir wissen heute, dass das eine Fehlvorstellung war. In einem System, in dem die kostspielige Last gefahrloser Restmüllbeseitigung ohnehin bei den Kommunen verbleibt, gibt es keinen vernünftigen Grund, nicht auch die wirtschaftlich lukrative Verwertung der Rosinen – des Recyclings der Altstoffe Glas-, Papier-, Metalle und einiger Kunststoffe – in kommunaler Hand zu belassen. Jede eigene Finanzquelle der Kommunen ist wünschenswert und ein Schritt in die richtige Richtung. Über die er-

<sup>14</sup> Kopytziok, Müllmagazin 2001/3, S. 55.

forderliche technische Infrastruktur an Verwertungsanlagen verfügen die Kommunen ohnehin in hohem Masse.

## J. Schlussbemerkung

Der Gesetzgeber ist mit dem KrWG von 2012 drei Illusionen erlegen: (1) Der Illusion einer unbegrenzten stofflichen Rückführbarkeit von Abfällen in den allgemeinen Wirtschaftskreislauf durch Recycling. Das funktioniert aus physikalischen Gründen nur in begrenztem Umfang. (2) Der Illusion einer Erreichbarkeit der neuen Ziele des KrWG durch Aufbau einer marktwirtschaftlich funktionierenden Abfallwirtschaft und durch (Teil)Privatisierung der herkömmlichen kommunalen Abfallentsorgung. (3) Sowie der Illusion, dass das Primärziel der gesetzlich verbindlich gemachten Abfallhierarchie, die Verminderung von Abfällen, im Rahmen und mit den Instrumenten des KrWG erreicht werden kann.

Diese Illusionen sind aufzugeben zugunsten einer konsequenten weiteren Arbeit an den richtigen Zielen des KrWG. Ob das Hauptziel des KrWG einer nachhaltigen Ressourcenschonung allein auf der Grundlage dieses Gesetzes erreicht werden kann, ist zweifelhaft. Viel spricht dafür, dass der Staat zusätzlich zum KrWG an zwei deutlich größeren Schrauben drehen muss. Die erste große Schraube betrifft das Problem der Massenproduktion. Wenn Teilerfolge, zu denen das KrWG durchaus geführt hat, in kurzer Zeit durch ansteigende Güterproduktion, erhöhten Massenkonsum und erneut ansteigende Abfallmengen zunichtewerden, bleibt das Gesamtproblem unlösbar. Es müssen Wege gefunden werden, die aus der Wachstumsdynamik der Massenproduktion herausführen. Die zweite große Schraube ist das Geld. Infolge der Reduzierung des Refinanzierungssatzes für Geschäftsbanken durch die EZB auf null werden unbegrenzte Geldmengen in die Banken der Mitgliedstaaten gepumpt. Die Geldmenge hat ihre monetäre, geldpolitische Regelungskraft verloren. Für Wirtschaftsunternehmen bleibt nur die Flucht nach vorne, in noch mehr Produktion mit den genannten Folgen: Ansteigender Konsum und wachsende Abfallberge. Wir brauchen eine grundlegende Sanierung unseres Geldsystems. Das ist nur über die Wiederherstellung messbarer und geldpolitisch beeinflussbarer Korrelationen zwischen Wirtschaftsproduktion und Geldmenge erreichbar. Mit einer solchen Korrelation wird zugleich eine Grundvoraussetzung dafür geschaffen, dass auch das Abfallaufkommen wieder kontrollierbar wird.

Ein letzter Satz: Vermutlich wird mir der ein oder andere Leser angesichts meines Themas „Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG: Eine Illusion“ entgegenhalten: Na ja, – Einschränkung der Massenproduktion, Sanierung des Geldes. So ganz frei von Illusionen sei das ja auch nicht. Einverstanden. – Nun, versuchen wir es doch einmal.

## BIBLIOGRAPHIE

BECKMANN, MARTIN, *Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz. Ziele des Gesetzgebers und deren Erreichbarkeit mit dem KrWG*, Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft (AbfallR), 2012/11, S. 142–150

GABLER Wirtschaftslexikon, 18. Aufl., Wiesbaden, 2014

JUNG, GOTTFRIED, *Was ist Kreislaufwirtschaft und wie setzen wir sie um?*, Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft (AbfallR), 2017/16, S. 70–79

KOPYTZIOK, NORBERT, *Neuer Ansatz notwendig*, MüllMagazin 2001/03, S. 55–60

