



Berlin, 26. Juni 2020

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinien der Europäischen Union

- Drs. 19/19373 -

A. Das Wichtigste in Kürze

Recycling zu fördern und Rohstoffkreisläufe zu schließen sind Anliegen, die Staat und Wirtschaft gleichermaßen verfolgen. Wenn dies durch Vorschriften gesteuert werden soll, sind im EU-Binnenmarkt allgemein geltende Regelungen immer vorzugswürdig. Daher sollten die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie umgesetzt, nationale Alleingänge aber - derzeit unbedingt - unterbleiben.

Die Adressaten des vorliegenden Gesetzentwurfs, Gastronomie, Handel und Industrie, machen gerade die schwerste Krise seit der Nachkriegszeit durch. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹ geht für 2020 von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 6,9 Prozent aus. Eine Rückkehr auf das Vorkrisenniveau sei nicht vor 2022 zu erwarten. Mit starken Umsatzrückgängen um mehr als 50 Prozent sehen sich insbesondere kleine Unternehmen konfrontiert. In der Gesamtwirtschaft ist es ein Viertel der Betriebe, die mit Umsatzeinbrüchen in dieser Höhe rechnen.²

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der DIHK ein Belastungsmoratorium, um Unternehmen jetzt erst einmal die Möglichkeit zu geben, ihre Kräfte auf den Erhalt ihrer Existenz konzentrieren zu können.

¹ Konjunkturprognose 2020 und 2021 vom 23. Juni 2020, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2020/KJ2020_Gesamtausgabe.pdf

² DIHK-Blitzumfrage Mai 2020: Auswirkungen von COVID-19 auf die deutsche Wirtschaft; <https://www.dihk.de/re-source/blob/23678/8c0d2a3825d536b5ebc3a71b3caa2cf2/blitzumfrage-corona-nr-3-data.pdf>

Dies bedeutet im Einzelnen:

- Die Notwendigkeit einer „**Obhutspflicht für Erzeugnisse**“ wäre schon in normalen Zeiten abfallwirtschaftlich fragwürdig. Jedenfalls geht sie über europäische Vorgaben der erweiterten Herstellerverantwortung hinaus. Um Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt zu vermeiden, sollten Vorschriften der Mitgliedstaaten für Produkte und Vertrieb einheitlich sein. Auf die Regelung sollte verzichtet werden.
- Die der Obhutspflicht zugeordnete Verordnungsermächtigung zu Berichtspflichten (**Transparenzpflicht**) der Vertrieber erzeugt unverhältnismäßigen Mehraufwand. Erkenntnisse über einen abfallwirtschaftlichen Regelungsbedarf lassen sich auch durch mildere Mittel, etwa durch wissenschaftliche Studien, gewinnen.
- Die Regelung zur **Beteiligung der Hersteller an Kosten zur Reinigung der Umwelt** schießt deutlich über europäisches Recht hinaus, schafft Fehlanreize und sollte deshalb auf den europarechtlich vorgegebenen Kern reduziert werden. Dazu besteht angesichts längerer Umsetzungsfristen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie ausreichend Zeit. Eine Regelung in diesem Gesetzgebungsverfahren käme verfrüht.
- Zum Erreichen der **Ziele für mehr Recycling und Produktverantwortung** sollte ein Prozess aufgesetzt werden, der freiwillige und marktwirtschaftliche Instrumente ermöglicht. Dies gilt vor allem in Hinblick auf den Einsatz von Rezyklaten.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Kreislaufwirtschaft liefert einen wichtigen Beitrag für die Wertschöpfung in Deutschland. Das Recycling von Abfällen schließt wichtige Materialkreisläufe der industriellen Produktion. Das Ausschöpfen der Potenziale des Sekundärrohstoffmarktes trägt maßgeblich zur Rohstoffversorgung sowie zu Innovation und Wachstum der Gesamtwirtschaft bei. Im Mittelpunkt der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes steht die Erweiterung der Produktverantwortung von Herstellern und Handel. Damit betreffen die Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs eine große Bandbreite an Mitgliedsunternehmen der Industrie- und Handelskammern, u. a. das verarbeitende Gewerbe, die Entsorgerwirtschaft, den Handel und die Gastronomie. Durch die Auswirkungen des Gesetzes auf Entsorgungskosten und Rohstoffversorgung kommt der Novelle eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu.

Angesichts der Corona-Pandemie stehen alle Teile der deutschen Wirtschaft in nie dagewesenem Maße unter Druck. Mit inzwischen 47,6 Mrd. Euro hat die KfW Unternehmen aus allen Branchen

Liquiditätshilfen gegeben, um diese vor einer Insolvenz zu bewahren. Für Kleinunternehmen wurden aus demselben Grund Zuschüsse im Volumen von 14,2 Mrd. Euro gegeben. Dies bedeutet nicht, dass Umwelt-, Klima- oder Energiepolitik eine Pause einlegen müssen. Notwendig ist aber eine größtmögliche Rücksichtnahme auf die bestehende und absehbar bis mindestens 2022 anhaltende Schiefelage der Wirtschaft. Belastungen der Unternehmen müssen deshalb in besonderem Maße auf ihre Notwendigkeit geprüft werden. Für das Austesten neuer abfallwirtschaftlicher Instrumente ist es nicht der richtige Zeitpunkt.

C. Allgemein

Der Gesetzentwurf setzt im Wesentlichen die Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) sowie - voreilend - erste Aspekte der EU-Einwegkunststoff-RL um. Dies gelingt in weiten Teilen, im Bereich der Produktverantwortung geht er aber deutlich über europäisches Recht hinaus. Wie eingangs beschrieben, empfiehlt der DIHK dringend, auf solche Maßnahmen aktuell zu verzichten. Unabhängig von der Corona-Krise sollte gerade produktbezogenes EU-Recht 1:1 und zeitgleich umgesetzt werden.³ Zahlreiche Regelungen sind im vorliegenden Entwurf vage und allgemein formuliert, so dass Regelungsinhalt und Rechtsfolgen nur schwer abzusehen und zu bewerten sind. Dies betrifft auch und gerade die Regelungen zur Produktverantwortung.

Für das Erreichen ambitionierter Recyclingquoten sollten aus Sicht des DIHK Investitionen in Recyclingtechnologien gestärkt und bessere Rahmenbedingungen für den Einsatz von Recyclingmaterialien geschaffen werden. Hierfür sollten vor allem von den Wirtschaftsbeteiligten im Wege der Normung konkretisierende Standards entwickelt werden. Hilfreich wäre ferner die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse zum Einsatz von Recyclingmaterialien. Eigeninitiativen der Industrie und des Handels sollte im Gesetz ausdrücklich Vorrang vor ordnungsrechtlichen Vorgaben eingeräumt werden. Letztere stellen einen auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkten Eingriff in die Produktion und Produktgestaltung der Unternehmen dar. Wettbewerbsnachteile oder Innovationshemmnisse können die Folge sein.

D. Zu einzelnen Regelungen

1. Auf Obhutspflicht für hergestellte und vertriebene Erzeugnisse verzichten (§ 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m § 23 Abs. 2 Nr. 11, § 24 Nr. 10 KrWG-E)

Auf eine gesetzliche Regelung sollte verzichtet werden. Ein Kaufmann wird Waren, die noch einen Marktwert haben, auch vermarkten und nicht dem Abfall übergeben. Anders ist die Lage, wenn der

³ Richtig insoweit der Verordnungsentwurf der Bundesregierung für eine Einwegkunststoffverbotsverordnung vom 24. Juni 2020

wirtschaftliche Aufwand für die Aufbereitung eines Produkts höher ist als der Erlös, der mit diesem bei Veräußerung - auch an Resteverwerter - zu erzielen ist. Die wenigen Veröffentlichungen zum Thema⁴ deuten darauf hin, dass die Vernichtung von Neuware kein nennenswertes Problem darstellt.

Anlass für den Regelungsvorschlag scheinen Berichte über das Gebahren großer Onlinehändler zu sein, die zurückgegebene Produkte nicht in allen Fällen erneut zum Verkauf anbieten sollen. Rückgaben sind im Onlinehandel ein erheblicher Kostentreiber und werden deshalb auch - etwa durch Einsatz künstlicher Intelligenz - nach Kräften minimiert. Wenn es zu Rückgaben kommt, liegt dies auch an den großzügigen Möglichkeiten des Verbrauchervertragsrechts, das ohne jede Einschränkung den Widerruf eines Vertrages ermöglicht. Eine Kostenbeteiligung des Käufers zumindest bei Waren, deren Zweitverwertung aus Gründen des Gesundheitsschutzes, der Hygiene oder der Produktsicherheit eingeschränkt ist oder ganz ausscheidet, würde die Anzahl der Retouren erheblich senken.

Auf dem deutschen Markt aktive Onlineversender haben nicht zwingend ihren Sitz in Deutschland, können im EU-Binnenmarkt aber ihre Waren frei nach Deutschland liefern. Da sie einem § 23 KrWG nicht unterworfen wären, müssten sie unwirtschaftliche Kosten zum Erhalt der Gebrauchstauglichkeit nicht internalisieren und können deshalb zu niedrigeren Preisen anbieten. Multinationale Onlineversender könnten den nationalen Anforderungen besonders leicht ausweichen.

Der stationäre Handel, vermutlich nicht im Fokus der Regelung, aber gleichermaßen kollateral betroffen, ist zur Rücknahme mangelfreier Waren nicht verpflichtet. Es handelt sich um eine Kulanz dem Kunden gegenüber. Sollten sich an die Rücknahme Sorgfaltspflichten knüpfen (Erhalt der Gebrauchstauglichkeit, Vermeidung einer Entsorgung), dürfte dies die Bereitschaft zur Kulanz negativ beeinflussen.

Ungeeignet oder zumindest stark auslegungsfähig ist das Kriterium der „Gebrauchstauglichkeit“. Gerade im Bereich Textil ändert sich die Mode recht schnell, mit der Folge, dass Artikel mit bestimmten Farben oder Formen zwar noch den Körper bedecken und Wärme spenden (also objektiv gebrauchstauglich sind), aber dem Kunden nicht mehr angeboten werden können, also nicht mehr marktfähig sind. Es muss ggf. auch wirtschaftlich unverhältnismäßiger Aufwand zum Erhalt der Gebrauchstauglichkeit und zur Vermeidung einer Entsorgung als Abfall betrieben werden (erweiterte Lagerhaltung, Untersuchung und Reparatur von durch Hochwasser oder Brand möglicherweise beschädigter Waren, Nachrüstung technisch überholter Elektrogeräte), müssen diese Kosten internalisiert werden und belasten die Endkundenpreise.

⁴ EHI Retail Institute, Studie zum Versand- und Retourenmanagement im E-Commerce 2019: „Sollten Artikel es nicht als A-Ware in den Wiederverkauf schaffen, gibt es für Händler unterschiedliche Optionen. Solche Artikel werden als B-Ware, in Outlets oder an das Personal verkauft, gespendet, an die Lieferanten zurückgesendet oder recycelt und nur selten komplett entsorgt.“
<https://www.ehi.org/de/pressemitteilungen/pullover-auf-durchreise/>

2. Auf eine neue Transparenzpflicht verzichten (§ 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG-E)

Die Informations- und Berichtspflicht soll dazu dienen, den Umgang mit der neuen Obhutspflicht betriebsintern zu dokumentieren. Der Bericht soll nach Maßgabe einer noch zu erlassenden Verordnung durch Dritte zu überprüfen, einer Behörde vorzulegen oder zu veröffentlichen sein. Inhalt und Adressaten sollen ebenfalls durch Verordnung bestimmt werden.

Da der DIHK die Begründung einer Obhutspflicht für verzichtbar hält, entfällt auch der Grund für die Schaffung einer Berichtspflicht. Zum Sinn der Transparenzpflicht hat der Bundesrat im Übrigen das Notwendige gesagt:

„Die neuen Berichtspflichten stünden im Gegensatz zur erklärten Zielsetzung von sinnvoller Entbürokratisierung und sind wegen des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands, den insbesondere auch kleine und mittlere Händler nur schwer erfüllen könnten, auch mittelstandspolitisch abzulehnen. Da diese Regelung laut Gesetzesbegründung lediglich als „internes Planungsinstrument“ dienen soll, erscheint es vielmehr aus Verhältnismäßigkeitsgründen geboten, entsprechende Daten, soweit erforderlich, allenfalls mittels einer Studie oder Ähnlichem zu erheben.“

Dies gilt ganz besonders in einer Zeit, in der eine große Zahl der betroffenen Unternehmen ums wirtschaftliche Überleben kämpft und auf ein Belastungsmoratorium dringend angewiesen ist.

3. Auf Beteiligung der Hersteller an Abfallbewirtschaftungs-, Entsorgungs- und Reinigungskosten verzichten (§ 23 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG- E)

Die Kostentragungspflicht ist überdimensioniert. Dies gilt für den Kreis der Adressaten: Eine Kostenbeteiligung ist verpflichtend nur in Art. 8 der Einwegkunststoff-RL für einen Numerus Clausus an Einwegprodukten vorgesehen.⁵ Dies gilt des Weiteren für die Reichweite der Verordnungsermächtigung. Wenn „Kosten für die „Reinigung der Umwelt“ von den Vertreibern erstattet werden sollen, bleibt offen, ob regelmäßige Sammlungen von Abfall in Parks und auf Straßen, die normale Leerung von Müllbehältern oder sogar die anteilige Finanzierung der kompletten Städtereinigung möglich ist. Schon die deutsche Fassung der Einwegkunststoff-RL spricht einschränkend von „Reinigungsaktionen“. Nimmt man die englische Fassung („clean up litter“) oder die französische Fassung („déchets sauvages“) hinzu, ist klar, dass nur Sammelaktionen in Bezug auf weggeworfenem Müll gemeint sein können.

⁵ Anhang Teil E der Richtlinie 2019/904 vom 5. Juni 2019

Da für die Kostenregelung in der Einwegkunststoff-RL eine Umsetzungsfrist bis zum 31. Dezember 2024 vorgesehen ist, besteht die Möglichkeit, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Regelung im deutschen Kreislaufwirtschaftsrecht sorgfältig zu beraten. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Unternehmen, die Einwegkunststoffartikel in Verkehr bringen, zahlen zumindest für einige Produkte bereits für die getrennte Sammlung und Verwertung Lizenzgebühren. Eine Internalisierung von Entsorgungskosten hat damit zumindest zu einem größeren Teil bereits stattgefunden. Allenfalls zusätzlicher Sammelaufwand wäre zu erstatten. Dieser zusätzliche Aufwand müsste möglichst exakt zugerechnet werden können. Dies ist nur dann der Fall, wenn die bei den Reinigungsaktionen anfallenden Mengen nach einem Schlüssel geteilt werden zwischen nach Einwegkunststoff-RL relevanten und sonstigen Mengen. Nur ersterer Aufwand darf zugerechnet werden.
- Eine Herausforderung stellt die individuelle Zurechnung an Inverkehrbringer dar. Wird etwa ein Park in der Nähe mehrerer Fast-Food-Restaurants gesäubert, wird dort eingesamelter einschlägiger Müll diesen Restaurants zuzurechnen sein. Gleichzeitig ist klar, dass die Kunststoffverpackungen eines Restaurants am anderen Ende der Stadt nicht oder zumindest nicht in relevanter Menge eingesammelt wurden.
- Ein Problem ist schließlich die Berücksichtigung individueller Vorsorgekonzepte. Beispiel: Ein Restaurant hält wenig Sammelbehälter vor und kümmert sich auch nicht weiter um das Schicksal der ausgegebenen Verpackungen, ein direkt benachbartes Restaurant weist auf die Rückgabe im Laden hin, bepfandet Kunststoffboxen etc. Wenn beide gleichermaßen für Sammelaktionen im Park zahlen, wird dies nicht zu mehr Vorsorge motivieren.

4. Einen Rahmen für Initiativen zum Inverkehrbringen von Erzeugnissen in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise schaffen (§ 24 Nr. 3 KrWG-E)

Ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft ist der verstärkte Einsatz von Rezyklaten. Verbindliche Vorgaben an den Einsatz von Recyclingmaterialien in Produkten als ordnungsrechtliche Vorgabe würden einen Eingriff in die Produktion und Produktgestaltung darstellen. Dies wäre nur sinnvoll, wenn für Innovation und nachhaltige Gestaltung von Produkten ausreichend Spielraum verbleibt.

Teile der Wirtschaft - insbesondere aus dem Bereich der Entsorgungswirtschaft - setzen sich dagegen für gesetzliche Vorgaben ein. Sie sehen dies als Chance, die Integration von Sekundärrohstoffen in den Wirtschaftskreislauf gesetzlich zu unterstützen. Der vom Gesetzgeber verlangte Aufwand zur anspruchsvollen stofflichen Verwertung von Verpackungen wäre vergeudet, wenn die Endprodukte nicht in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden können.

Vielen potenziellen Abnehmern von Rezyklaten fehlt derzeit noch das Vertrauen, dass diese in geforderten Qualitäten zur Verfügung stehen. Sie befürchten Qualitätsverluste in ihren Produkten und daraus folgende Gewährleistungsansprüche. Ob diese Vorbehalte ordnungsrechtlich beseitigt werden können, erscheint zweifelhaft. Empfehlenswert erscheint der Start eines strukturierten Dialogs der Marktbeteiligten unter Moderation der Bundesregierung. Der Prozess kann über Zielvorgaben und mit Branchenvereinbarungen vorangetrieben werden. Eine Vorfestlegung auf ordnungsrechtliche Vorgaben für den Einsatz von Rezyklaten in bestimmten Produkten und für das Produktdesign im Rahmen einer Verordnungsermächtigung sollte vermieden werden, da Regulierung wieder nur für deutsche Standorte verbindlich wäre und so im Wettbewerb eine Schieflage entstehen kann.

5. Auf neue Klagebefugnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegen die Behörde verzichten

In seiner Stellungnahme zur Umsetzung der AbfRRL hat sich der Bundesrat für eine Klagebefugnis öffentlich-rechtlicher Entsorger gegen gewerbliche Sammlungen durch private Entsorgen ausgesprochen (als neu eingefügter § 18 Abs. 8). Das Meinungsbild der Unternehmen innerhalb der IHK-Organisation ergibt hierzu ein sehr unterschiedliches Bild. Während die private Entsorgungswirtschaft neue Nachteile gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie längere Verfahren befürchtet, befürworten die kommunalen Unternehmen die Aufnahme der Klagebefugnis. Dies ist nach Auffassung der privaten Unternehmen jedoch nicht erforderlich, da der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bereits nach geltendem Recht am Anzeigeverfahren des Trägers der gewerblichen Sammlung zu beteiligen ist und damit ausreichend Raum zur Einflussnahme eingeräumt würde. Nach Ansicht des DIHK besteht keine Notwendigkeit, das Gesetz zu ändern und dadurch in das Verhältnis zwischen kommunalen und privaten Entsorgungsunternehmen (etwa im Bereich der gewerblichen Sammlung) einzugreifen.

Der DIHK spricht sich für eine grundsätzlich wettbewerbliche Ausgestaltung im Rahmen des geltenden Rechts aus. Für private und kommunale Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, sollten vergleichbare Rahmenbedingungen herrschen. Die Kreislaufwirtschaft in Deutschland wird arbeitsteilig von öffentlicher Hand und privater Entsorgungswirtschaft verantwortet. Die weitreichenden Gesetzesänderungen in den letzten Jahren haben zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt. Um die kommunalen wie privaten Unternehmen nicht zu verunsichern, sollte diese Novelle das Thema aussparen.

6. Schnittstelle zur SCIP-Datenbank auf den Kern beschränken (§ 62a KrWG-E)

Dass die nationale Rechtsgrundlage für den Datentransfer zur neuen SCIP-Datenbank der Europäischen Chemikalienagentur im Kreislaufwirtschaftsgesetz geschaffen werden soll, ist nur aus der

Entstehungsgeschichte der neuen Abfallrahmenrichtlinie zu erklären. Insbesondere der Verweis der Abfallrahmenrichtlinie auf Art. 33 REACH-VO spricht dafür, die Regelung ins Chemikaliengesetz zu übertragen. Sollte man bei der Gelegenheit die Lesbarkeit vor allem des Absatzes 1 verbessern können, wäre dies sicher dem allgemeinen Verständnis zuträglich.

Wichtig ist aber, lediglich eine Pflicht zum Transfer der nach Art 9 AbfallrahmenRL erforderlichen Daten anzuordnen. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung („...in die Datenbank der Europäischen Chemikalienagentur... einstellen...“) liefert die Unternehmen der Sammelfreude der Europäischen Chemikalienagentur aus. Damit würden weitere Bürokratiebelastungen erzeugt, die unverhältnismäßig werden können.

Ansprechpartner

Dr. Hermann Hühwels

030 20 308 2200

huhwels.hermann@dihk.de

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.