

Silke Thomsen

# Produktverantwortung

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer  
Kreislaufwirtschaft

• Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>16</b>
<b>Einleitung</b>	<b>19</b>
<i>§1 Gegenstand und Gang der Untersuchung</i>	19
<b>1. Teil Produktverantwortung als Rechtsinstitut des Abfallrechts</b>	<b>23</b>
<i>§2 Begriff und Idee</i>	23
<i>§ 3 Entwicklung des Rechtsinstituts der Produktverantwortung</i>	26
I. Rechtslage vor 1972	26
II. Das Abfallgesetz 1972	27
1. Ziel des Gesetzes	28
2. Abfallbegriff	28
3. Abfallbeseitigung	29
4. Abfallverwertung und -Vermeidung	30
a) Verwertung	30
b) Abfallvermeidung	32
c) Produktverantwortung nach § 14 AbfG?	33
III. Das Abfallgesetz 1986	33
1. Ziel des Gesetzes	34
2. Abfallbegriff	34
3. Vermeidung - Verwertung - Beseitigung	35
a) Vermeidungsgebot, § 1a I AbfG	35
b) Verwertungsgebot, § 1a II AbfG	35
c) Produktverantwortung nach § 14 AbfG	36
d) Exkurs: Abfallvermeidung und -Verwertung auf kommunaler Ebene	38
4. Entsorgungsverantwortung	38
5. Planung	39
IV. Fazit	40
<i>§ 4 Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsrecht</i>	40
I. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz im Überblick	41
1. Abfallbegriff	42
2. Vermeidung - Verwertung - Beseitigung	43
3. Entsorgungsverantwortung	45

4. Produktverantwortung	48
5. Abfallentsorgungsanlagen	48
6. Inkrafttreten	48
<b>II. Inhalt der Produktverantwortung</b>	<b>49</b>
1. Grundpflichten und Verordnungsermächtigungen	49
a) Pflicht zur kreislaufgerechten Produktgestaltung (§ 22 12, II Nr. 1, 2 KrW-/AbfG)	50
aa) Grundpflicht	51
bb) Umsetzung: Verkehrsverbote, Verkehrsbeschränkungen, Entsorgungspflichten	52
b) Kennzeichnungs- und Hinweispflichten (§ 22 II Nr.3, 4 KrW-/AbfG)	56
aa) Grundpflicht	56
bb) Umsetzung	56
c) Rücknahmepflichten (§ 22 II Nr. 5 KrW-/AbfG)	58
aa) Pflichtenvorfeld: Freiwillige Rücknahme	58
bb) Rücknahmepflichten	59
cc) Regelung des Rücknahmeorts	60
dd) Gewährleistung des Rücklaufs durch Pfanderhebung	60
d) Entsorgungspflichten (§ 22 II Nr. 5 KrW-/AbfG)	61
aa) Rechtsgrund der Pflichten	61
bb) Inhalt der Pflichten	62
e) Weitere Grundpflichten?	64
2. Dogmatische Einordnung und Funktion der Grundpflichten	64
3. Adressaten der Produktverantwortung	67
a) Hersteller und Vertreiber	67
aa) Eigenerzeugnisse	67
bb) Verantwortung für Fremdprodukte	69
(1) Rechtslage nach § 14 AbfG	69
(2)Rechtslage nach §§ 22 ff. KrWVAbfG	69
b) Mitwirkung der Entsorgungsträger	70
aa) Rechtslage nach Abfallgesetz	70
bb) Rechtslage unter dem Kreislaufwirtschaftsgesetz	71
(1) Mitwirkungspflichten nach § 24 II Nr. 4 KrW-/AbfG	71
(2) Beteiligung der Entsorgungsträger nach allgemeinen Regeln	72
c) Einrichtung dualer Systeme	72
aa) Rechtslage nach dem Abfallgesetz	72
bb) Rechtslage nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz	73
d) Mitwirkungspflicht der Konsumenten	74
4. Kostenregelungen/Finanzierung	76
5. Flankierende Regelungen	77
a) Nachweispflichten	78
b) Anordnungen im Einzelfall; Überwachung	78
c) Betriebsbeauftragter	79
d) Sanktionen	79

§ 5 Rechtstechnische Ausgestaltung der Produktverantwortung	79
I. Rechtsverordnungen	80
1. Verfahren der Verordnungsgebung	80
a) Verordnungsentwurf	80
b) Anhörung der beteiligten Kreise	81
c) Beteiligung des Bundestages	82
d) Zustimmung des Bundesrates	84
e) Ausfertigung	85
f) Inkrafttreten der Verordnungen	85
2. Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers	86
a) Pflicht zum Verordnungserlaß	86
b) Inhaltliche Gestaltungsfreiheit und gesetzliche Schranken	87
II. Zielfestlegungen	88
III. Freiwillige Vereinbarungen	89
§ 6 Stand der Umsetzung	90
I. Verordnungen nach § 14 AbfG	90
1. Altöl-Verordnung	90
2. Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoff	91
3. Verordnung über die Entsorgung gebrauchter halogenierter Lösemittel	91
4. Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen	92
a) Individuelle Pflichten	92
b) Einrichtung eines dualen Systems	92
c) Funktionsweise der DSD	94
aa) Erfassungssystem	94
bb) Verwertungssystem	95
cc) Finanzierungssystem	95
5. FCKW-Halon-Verbots-Verordnung	96
6. Fortgelten der Rechtsverordnungen nach Wegfall der Ermächtigungsgrundlage	96
II. Zielfestlegungen und freiwillige Vereinbarungen nach § 14 AbfG	98
1. Zielfestlegungen	98
2. Vereinbarung über die Entsorgung von Batterien	98
3. Sonstige Selbstverpflichtungen	100
III. Freiwillige Vereinbarungen nach Kreislaufwirtschafts gesetz	100
1. Selbstverpflichtungserklärung für Altpapier	100
2. Selbstbeschränkungsabkommen für Altautos	101
3. Freiwillige Vereinbarung für Textilien?	101

IV. Verordnungsentwürfe nach § § 23,24 KrWVAbfG	102
<b>2. Teil Verfassungsrechtliche und europarechtliche Vorgaben für die Produktverantwortung</b>	105
§7 <i>Verfassungsrechtliches Gebot der Produktverantwortung</i>	105
I. Abfallrecht als Verfassungsaufgabe	105
1. Abfallrecht als Bestandteil des Sozialstaatsprinzips?	105
2. Verfassungsaufgabe Abfallrecht aus Art. 74 I Nr. 24 GG?	106
3. Grundrechtliche Ableitung des Abfallrechts	107
4. Abfallrecht zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG)	109
II. Produktverantwortung als Verfassungsaufgabe?	110
III. Produktverantwortung als Ausgleich zwischen Umweltschutz und Gleichgewichtsvorsorge	111
1. Verfassungsauftrag zur Gleichgewichtsvorsorge	111
2. Ausgleich zwischen Art. 2 II, 20a GG und Art. 109 II GG durch Grundsatz der Produktverantwortung	112
§ 8 <i>Produktion und Konsum zwischen grundrechtlicher Freiheit und abfallrechtlicher Verantwortung</i>	114
I. Grundrechtliche Position der Produzenten	115
1. Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit (Art. 12 I, 14 I GG)	115
2. Pflicht zur kreislaufgerechten Produktgestaltung	116
a) Eingriff	116
b) Verfassungsmäßige Rechtfertigung	117
3. Kennzeichnungs- und Hinweispflichten	120
4. Rücknahmepflichten	120
a) Eingriff	120
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	121
aa) Gesetzliche Regelung	121
bb) Verhältnismäßigkeitsanforderungen an den Verordnungsgeber	122
c) Sonderfall: Rücknahme von Alt- und Fremdprodukten	124
aa) Altprodukte und Rückwirkungsverbot	124
bb) Verhältnismäßigkeit der Haftung für Fremdprodukte	125
5. Entsorgungspflichten	126
6. Wettbewerbsverzerrungen durch Zusammenwirken der Produzenten?	127
7. Kostenregelungen	128
a) Regelfall: Kostentragung der Produzenten	128
b) Ausnahme: Kostentragung der Konsumenten	129

aa)	Produkte mit langer Nutzungsdauer?	129
bb)	Altprodukte	130
cc)	Fremdprodukte	130
8.	Regelung des Inkrafttretens	130
9.	Ergebnis	131
II.	Grundrechtliche Positionen der Konsumenten	131
1.	Rückgabepflichten	132
2.	Pflicht zur Zahlung eines Rückgabeentgelts (Alt- und Fremdprodukte)	133
a)	Altprodukte	133
b)	Fremdprodukte	133
3.	Pfanderhebungspflichten	134
4.	Kostenanlastung durch erhöhte Produktpreise	135
a)	Vereinbarkeit mit Art. 2 I GG?	135
b)	Vereinbarkeit mit Art. 3 I GG	137
III.	Zusammenfassung	138
§ 9	<i>Produktverantwortung zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung</i>	138
I.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	138
II.	Abfallrechtliche Gestaltung zwischen Legislative und Exekutive	142
1.	Delegationsrechtliches Bestimmtheitsgebot (Art. 20 I GG)	142
2.	Parlamentsvorbehalt	145
3.	Die Mitwirkung des Bundestages an der Verordnungsgebung	147
a)	Delegationsbefugnis und Parlamentsvorbehalt	148
b)	Zusammenwirken von Legislative und Exekutive	148
aa)	Kompetenzvermischung	149
bb)	Umgehung von Verfahrensvorschriften	150
III.	Mitwirkung der Produktverantwortlichen	152
1.	Einbeziehung in die Normgebung	152
a)	Beteiligung an der Verordnungsgebung (§ 60 KrW-/AbfG)	152
b)	Verweisung auf privatverbandliche Normgebung	153
2.	Verlagerung der Entsorgungsverantwortung	154
a)	Verfassungsrechtliches Gebot der Entsorgungssicherheit	156
b)	Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28II GG)	157
3.	Zielfestlegungen	158
4.	Freiwillige Vereinbarungen	159
IV.	Zusammenfassung	161

§10 Produktverantwortung im europäischen Kontext	162
I. Sekundärrecht	162
1. Abfallrahmenrichtlinie	164
a) Abfallbegriff	164
b) Förderung der Abfallvermeidung und -Verwertung	164
c) Kostenzuweisung	165
d) Träger der Entsorgung	165
e) Folgerungen für die Produktverantwortung	165
2. Richtlinie über die Altölbeseitigung	166
a) Inhalt	166
b) Folgerungen für die Produktverantwortung	167
3. Verpackungsrichtlinie	167
a) Produktgestaltung	168
b) Kennzeichnungs- und Hinweispflichten	169
c) Abfallvermeidung, Verwertungs- und Beseitigungspflichten	169
d) Einrichtung dualer Systeme	170
e) Sonstige Pflichten	171
f) Verfahrensaspekte; Inkrafttreten	171
g) Folgerungen für die Produktverantwortung	171
4. Batterie-Richtlinie	173
a) Inhalt	173
b) Folgerungen für die Produktverantwortung	174
5. Sonstige Regelungen	174
II. Primärrecht	175
1. Warenverkehrsfreiheit	175
a) Inhalt	175
b) Folgerungen für die Produktverantwortung	176
2. Europäisches Kartellrecht	179
a) Art. 85EGV	179
b) Art. 86EGV	181
III. Zusammenfassung	182
<b>3. Teil: Abfallrechtliche Produktverantwortung im System des Umweltrechts</b>	<b>183</b>
§11 Produktverantwortung als Ausdruck gewandelter Aufgaben der Abfallrechts	184
I. Produktverantwortung und abfallrechtliche Strukturbegriffe	184
1. Abfallbegriff	184
a) Vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes	184
b) Abfallbegriff im Kreislaufwirtschaftsgesetz	186

2. Abfallregime	187
a) Vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes	187
aa) Verwertung und Beseitigung im Sinne des Abfallgesetzes?	187
bb) Abfallrechtliche Kontrolle?	189
cc) Produktverantwortung und öffentliche Entsorgung	189
b) Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz	190
II. Aufgabenwandel des Abfallrechts	191
1. Vorrang der Abfallvermeidung	191
2. Ausdehnung des abfallrechtlichen Steuerungsanspruchs auf Produktion und Konsum	192
3. Wirtschaftslenkung durch Privatisierung der Entsorgung	192
4. Steuerung von Stoffströmen	194
a) Abfallrecht als Stoffrecht	194
b) Grenzen	195
<i>§ 12 Produktverantwortung als umweltrechtliches Instrument</i>	198
I. Maßnahmeansatz der Produktverantwortung	198
II. Wirkungsweise der Produktverantwortung	199
1. Direkte Verhaltenssteuerung	199
2. Indirekte Verhaltenssteuerung	201
3. Selbstverantwortung der Produzenten	202
a) Aufgabenprivatisierung	202
b) Proaktives Verhalten	203
4. Elemente staatlicher Eigenvornahme	204
III. Aufgabenadäquanz des Instrumentariums	205
1. Ökologische Effektivität	205
a) Produktgestaltungsvorgaben	205
b) Kennzeichnungs- und Hinweispflichten	206
c) Rücknahmepflichten	206
aa) Pflichtenvorfeld: freiwillige Rücknahme	206
bb) Rücknahmepflichten	207
d) Verantwortung für Verwertung und Beseitigung	208
e) Anreizwirkungen im dualen System	210
2. Ökonomische Effizienz	213
a) Rücknahmepflicht und private Entsorgungspflicht	214
b) Ökonomische Effizienz dualer Systeme	215
3. Vollzugseignung	215

§13	<i>Verwirklichung umweltrechtlicher Prinzipien durch Produktverantwortung</i>	216
I.	Vorsorgeprinzip	217
1.	Inhalt und Funktion	217
2.	Verwirklichung durch Produktverantwortung	219
a)	Gesetzliche Regelung	219
aa)	Anforderungen an die Herstellung von Produkten	220
bb)	Entsorgungspflichten	220
cc)	Rahmenregelungen	221
b)	Folgerungen für die Umsetzung	221
II.	Verursacherprinzip	222
1.	Inhalt und Funktion	222
2.	Verwirklichung durch Produktverantwortung	224
a)	Gesetzliche Regelung	224
b)	Folgerungen für die Umsetzung	226
III.	Kooperationsprinzip	227
1.	Inhalt und Funktion	227
2.	Verwirklichung durch Produktverantwortung	229
a)	Gesetzliche Regelung	229
b)	Folgerungen für die Umsetzung	230
<b>4. Teil:</b>	<b>Bewertung der aktuellen Verordnungsentwürfe und Selbstbeschränkungsabkommen</b>	231
§14	<i>Novelle der Verpackungsverordnung</i>	231
I.	Abfallwirtschaftlicher Hintergrund	231
II.	Inhalt der Regelung	232
1.	Ziele	232
2.	Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten	233
3.	Verwertungspflichten	233
4.	Beteiligung Dritter; Einrichtung eines dualen Systems	234
5.	Sanktionen	234
6.	Inkrafttreten	235
III.	Rechtliche Würdigung	235
1.	Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht	235
a)	Produktgestaltungsvorgaben und Kennzeichnungspflichten	235
b)	Verwertungsquoten	236
c)	Pfandregelungen	237
d)	Mehrwegquoten	237
e)	Einrichtung eines dualen Systems	238
f)	Datenerhebung	239

2. Vereinbarkeit mit nationalem Recht	239
a) Gebot der kreislaufgerechten Produktgestaltung	239
b) Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten	240
c) Verwertungspflichten	241
d) Beteiligung Dritter	242
e) Einrichtung eines dualen Systems	243
aa) Vereinbarkeit mit abfallrechtlichen Vorgaben	243
bb) Vereinbarkeit mit wettbewerbsrechtlichen Vorgaben	244
(1) Verstoß gegen das Kartellverbot (§ 1 GWB)	245
(2) Bisherige kartellrechtliche Bedenken gegenüber der DSD	248
IV. Anforderungen an eine ökologisch effektive und ökonomisch effiziente Ausgestaltung der Verordnung	249
1. Ökologische Aspekte	249
a) Anreize zur Abfallvermeidung?	249
b) Anreize zur Abfallverwertung?	250
2. Ökonomische Aspekte	252
<i>§ 15 IT-Geräte-Verordnung</i>	253
I. Abfallwirtschaftlicher Hintergrund	253
II. Inhalt der geplanten Regelung	255
III. Rechtliche Würdigung	258
1. Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht	258
2. Vereinbarkeit mit nationalem Recht	258
a) Rücknahmepflicht	258
b) Verwertungspflicht	259
c) Kennzeichnungspflicht	259
d) Berichtspflichten	259
e) Einrichtung eines dualen Systems	260
IV. Anforderungen an eine ökologisch effektive und ökonomisch effiziente Ausgestaltung der Verordnung	260
1. Ökologische Aspekte	260
a) Anreize zur Abfallvermeidung?	260
b) Anreize zur Abfallverwertung?	261
2. Ökonomische Aspekte	262



<i>§18 Selbstbeschränkungsabkommen für Altpapier</i>	282
I. Abfallwirtschaftlicher Hintergrund	282
II. Inhalt des Abkommens	283
III. Würdigung	284
1. Ökologische Aspekte	284
2. Ökonomische Aspekte	285
<b>Schluß</b>	287
<i>§ 19 Zusammenfassung</i>	287
<b>Anhang</b>	293
<b>Literaturverzeichnis</b>	295