

500 Millionen Kleidungsstücken drohen zu Abfall zu werden Greenpeace fordert Gesetzesverstoß durch behördliches Einschreiten zu verhindern.

Behördliche Durchsetzung von § 23 KrWG in der Textilbranche, Aufforderung zum Erlass einer Vollzugsanordnung

1. Drohender Gesetzesverstoß

Zu Beginn des Jahres wurde bekannt, dass aufgrund des Pandemie bedingten Lockdowns der stationäre Mode- und Textilhandel bis Ende Januar 2021 ca. 500 Mio. unverkaufte Winterartikel als Überschuss-Ware lagert.

Nach Informationen, die zunächst die Zeitung Die Welt veröffentlichte, ist der Handel auf eine Lagerung, Weitergabe o. ä. nicht vorbereitet^[1].

Die Recherchen beruhen auf Daten der Handelsverbände Textil (BTE), Schuhe (BDSE) und Lederwaren (BLE), und sie lassen sich durch Recherchen und Erfahrungen von Greenpeace bestätigen^[2].

Schon in normalen Jahren fallen in Deutschland mittlerweile einige 100 Millionen überflüssige Kleidungsstücke an, etwa jedes zehnte Stück bleibt nach Einschätzung von Experten unverkauft.^[3]

Konkret bedeutet jedoch die aktuelle Lage im Hinblick auf Winterbekleidung: Ohne Pläne der Branche zur Weitergabe der gebrauchsfähigen Kleidungsstücke, Spende oder Lagerung, Andienung an Dritte oder die öffentliche Hand ist davon auszugehen, dass viele der Kleidungsstücke direkt vernichtet werden, wenn überhaupt noch über Schreddervorgänge stofflich verwertet (§ 3 Abs. 25 KrWG).

In jedem Fall läge in beidem ein Verstoß gegen die Obhutspflicht des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vor, da es sich durchgehend um gebrauchsfähige Erzeugnisse handelt.

Die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist im Oktober in Kraft getreten. Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, Gesetz vom 23.10.2020, BGBl I S. 2232, in Kraft seit 24.10.2020

Greenpeace hat sich im Gesetzgebungsverfahren beteiligt, und zwar mit Schwerpunkt auf weitergehende Operationalisierung der Produktverantwortung (§ 23 ff.) und der Forderung eines Wegwerfverbots für gebrauchstaugliche Produkte.

Wir fordern ab heute die zuständigen Behörden auf, einen erheblichen Gesetzesverstoß gegen die neu eingeführte Regelung des KrWG durch behördliches Einschreiten zu verhindern.

2. Die neue Regelung: Obhutspflicht

Seit Jahrzehnten gilt im Abfallrecht die Zieltrias der Ressourcenschonung, Vermeidung und Verwertung von Abfällen vor ihrer (schadlosen) Beseitigung. Nach § 6 KrWG gilt eine 5-stufige Rangfolge. Dabei soll nach §§ 7 und 8 „diejenige Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet“.

Diekmann/Reese, in Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., S. 411 § 23 KrWG statuiert ebenfalls seit Jahrzehnten die Produktverantwortung, gemäß Abs. 4 wird diese durch eine Rechtsverordnung konkretisiert. Über die Jahre ist weiter umstritten, ob die Produktverantwortung nur auf Grundlage einer konkretisierenden Verordnung wirkt, oder unmittelbare rechtliche Wirkung erzeugt.

Der Gesetzgeber hat sich jetzt mit der Novelle aber entschieden, auch ohne, dass eine konkretisierende Rechtsverordnung vorliegt, eine vollziehbare und ausreichend bestimmte Pflicht der Produktverantwortung explizit zu nennen: Nach § 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG umfasst die Produktverantwortung insbesondere:

„... eine Obhutspflicht hinsichtlich der vertriebenen Erzeugnisse, insbesondere die Pflicht, beim Vertrieb der Erzeugnisse, auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe, dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden“.

Nach § 24 Nr. 10 ist die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt im Hinblick auf Anforderungen, dass „beim Vertrieb bestimmter Erzeugnisse, auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe, dafür zu sorgen ist, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.“

Weder § 23 noch § 24 bestimmen, dass die Rechtsverordnung konstitutiv ist. Auch die Tatsache, dass das BMU derzeit nicht an einer Umsetzung der Obhutspflicht selbst arbeitet, sondern an der Transparenzverpflichtung nach § 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG wonach im Hinblick auf „bestimmte, unter die Obhutspflicht fallende Erzeugnisse ein Bericht zu erstellen ist“, suspendiert nicht die Obhutspflicht an sich, sondern leitet lediglich aus der Obhutspflicht eine eigenständige, konkretisierte Berichtspflicht ab.

Nach § 62 KrWG können die „zuständigen Behörden (...) im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen“.

3. Verpflichtung zum Vollzug von Recht im Falle einer konkreten Gefahr des Gesetzesverstosses

Die Einhaltung von objektivem Recht obliegt den Ordnungsbehörden.

Um einen Gesetzesverstoß (hier auch möglich aufgrund mangelnden Wissens über die neue Verpflichtung im Gesetz) zu vermeiden, müssen die Abfallbehörden jetzt handeln und von relevanten Akteuren in ihrem Zuständigkeitsgebiet einen Nachweis verlangen, dass die gesetzliche Bestimmung eingehalten wird, die Ware also nicht stofflich oder gar energetisch verwertet (verbrannt) wird.

Die zuständigen Behörden sind demnach bei drohendem Gesetzesverstoß ermächtigt, ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, auch wenn ein Ordnungswidrigkeitstatbestand bisher gesetzlich nicht vorgesehen ist (sondern erst bei Verstoß gegen eine Rechtsverordnung drohen würde). Es gilt allgemeines Verwaltungsvollstreckungsrecht.

Konkret sind relevante Akteure des Handels aufzufordern:

- es zu unterlassen, die nicht verkauften Winterartikel zur stofflichen oder energetischen Verwertung abzugeben.
- den Nachweis zu führen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Wintertextilien als gebrauchsfähige Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

und ggf. Vollstreckungsmaßnahmen (Zwangsgeld) anzudrohen.

4. Klarstellung durch Andienungspflicht durch den Gesetzgeber möglich, aber verpasst.

Greenpeace hatte im Gesetzgebungsverfahren 2019 vorgeschlagen, im Interesse der Rechtsklarheit und praktischen Umsetzung der Obhutspflicht eine konkrete Andienungspflicht für gebrauchsfähige Produkte im Gesetz zu regeln. Es war vorgeschlagen worden, in § 23 Abs. 5 KrWG anzufügen:

„Für neue, gebrauchsfähige Produkte, die sich aus Sicht des Besitzers nicht mehr vermarkten lassen, ist der Besitzer verpflichtet, diese Produkte einer Sammelstelle nach § 3 Abs. 17 anzudienen, damit diese Produkte verwertet und nicht beseitigt werden.“

Für eine solche Andienungspflicht wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich, weil in Eigentumsrechte eingegriffen wird. Der Gesetzgeber hat diese Klarstellung verpasst und damit letztlich dem Handel einen Bärendienst erwiesen. Ohne klares Verwendungskonzept und lokale Andienungsstellen muss die Branche eigene Lösungen schnell entwickeln, und notfalls Produkte so lange lagern, bis diese gefunden und umsetzbar sind.

Greenpeace weist darauf hin, dass es sich bei der neuen Obhutspflicht um eine aus dem Europarecht stammende umweltbezogene Norm handelt und daher Verbandsklagenrechte nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz bestehen dürften.

[1] <https://www.welt.de/wirtschaft/article223870028/Modebranche-Im-Lockdown-offenbart-sich-die-Gefahr-von-Fast-Fashion.html>

[2] <https://www.greenpeace.de/themen/endlager-umwelt/textilindustrie/zu-viel-zu-schnell>
<https://www.greenpeace.de/themen/endlager-umwelt/ab-werk-den-abfall>

[3] <https://www.welt.de/wirtschaft/article203216646/Bekleidung-Hunderte-Millionen-Textilien-fabrikneu-vernichtet.html>