

Altpapiereinsatz zur Herstellung grafischer Papiere

– Qualitätsanforderungen im Spannungsfeld zwischen Welthandel und Versorgungssicherheit –

Hans-Ulrich Embacher

1.	Die Rechtsverbindlichkeit von Qualitätsanforderungen	862
1.1.	Kraft Gesetzes	862
1.2.	Kraft Vertrages.....	862
2.	Rechtliche Implikationen der Altpapierqualität	863
2.1.	Zivilrechtlicher Natur	863
2.2.	Öffentlich-rechtlicher Natur am Beispiel des Endes der Abfalleigenschaft	863
2.2.1.	Bisherige Rechtslage	863
2.2.2.	Künftige Rechtslage.....	866
2.3.	Das Hochwertigkeitsgebot	868
3.	Fazit.....	870

Dieses Thema hat der Herausgeber dem Verfasser als Syndikus der UPM GmbH, Augsburg, gestellt. Damit ist zwar einerseits Deutschlands und, auf Konzernebene, auch Europas größter Altpapierverbraucher im Segment der Druckpapierherstellung angesprochen, nämlich mit jährlichen Einkaufsvolumina von 2,7 Millionen Tonnen in Deutschland und 4,5 Millionen Tonnen in Europa. Andererseits ist aber auch klargestellt, dass nicht die technischen bzw. stofflichen Inhalte, sondern die rechtlichen Implikationen der hier aufgeworfenen Qualitätsfrage im Fokus stehen sollen.

Entsprechend dieser Schwerpunktsetzung wird nachfolgend zunächst die Rechtsverbindlichkeit von Qualitätsanforderungen des Altpapierkäufers, getrennt nach gesetzlicher und vertraglicher Verankerung, dargestellt. Sodann werden die üblichen Qualitätsanforderungen wenigstens knapp referiert; näher behandelt werden sie in dem folgenden verfahrenstechnischen Beitrag von W. Demharter. Das Hauptaugenmerk liegt alsdann auf den rechtlichen Implikationen der Altpapierqualität. Zunächst werden die kaufrechtlichen Gewährleistungspflichten wiedergegeben, bevor die verwaltungsrechtliche Seite unter dem mit der Altpapierqualität engstens verbundenen Aspekt *Abfall oder Produkt* am Beispiel des Immissionsschutzrechts, des Vergaberechts sowie des europarechtlichen Abfallverbringungsrechts erörtert wird. Nach einer Darstellung der künftigen rechtlichen Anforderungen an das Ende der Abfalleigenschaft schließt der Beitrag mit einer Erörterung des gesetzlichen Gebots der hochwertigen Verwertung.

1. Die Rechtsverbindlichkeit von Qualitätsanforderungen

Während der Begriff *Anforderungen* rein einseitig-appellativer Art ist, muss es aus juristischer Sicht darum gehen, die für den Einsatz als Sekundärrohstoff erforderlichen Eigenschaften des Altpapiers gegenüber dessen Lieferanten verbindlich und vollziehbar in den Kaufverträgen zu verankern. In gewissem Maße geschieht dies schon ohne besondere Vorkehrungen durch allgemeingültige Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Normalerweise wird die einzuhaltende Qualität jedoch darüber hinaus im Wege kaufvertraglicher Vereinbarungen konkret festgeschrieben.

1.1. Kraft Gesetzes

Da Kaufverträge über bewegliche Sachen nicht der Schriftform bedürfen, kann Altpapier auch ohne schriftlichen Vertrag ver- und gekauft werden. Ist dabei keinerlei Qualitätsvereinbarung getroffen worden, so gilt § 434 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BGB:

- Soweit die Beschaffenheit nicht vereinbart ist, ist die Sache frei von Sachmängeln, wenn sie sich für die gewöhnliche Verwendung eignet und eine Beschaffenheit aufweist, die bei Sachen der gleichen Art üblich ist und die der Käufer nach der Art der Sache erwarten kann.

Nach der Rechtsprechung sind bei der Anwendung dieser Bestimmung auf den Einzelfall auch die Verkehrsübung und der Handelsbrauch heranzuziehen. Dies bedeutet zum einen, dass eine Qualität geschuldet ist, wie sie auf dem Markt allgemein üblich ist, und zum anderen, dass Produktnormen, die den Handelsverkehr auf diesem Markt gemeinhin prägen, als Vertragsinhalt gelten. Eine solche Produktnorm ist auf dem Altpapiermarkt die europäische Norm EN 643, die sogenannte Altpapiersortenliste, auf deren Inhalt der folgende Beitrag eingehen wird.

1.2. Kraft Vertrages

In aller Regel erwerben die Papierhersteller das Altpapier im Wege schriftlicher Verträge. Im Rahmen der grundsätzlich herrschenden Vertragsfreiheit können die Vertragsparteien darin rechtswirksam alles vereinbaren, was sie zur Ausgestaltung ihres Geschäfts als sinnvoll erachten; die rechtlichen Grenzen der Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB) und der Generalklausel des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§ 307 BGB, wonach der Vertragspartner nicht entgegen Treu und Glauben unangemessen benachteiligt werden darf) werden in der Praxis des Altpapiermarktes nur äußerst selten wirksam.

Inhaltlich beschränkt mein Unternehmen sich darauf, den zulässigen Feuchtegehalt des Altpapiers auf 9 % zu begrenzen, den Transport in geschlossenen Behältnissen vorzuschreiben und neben der bereits genannten EN 643 auch auf eine *Verfahrensrichtlinie zur praktischen Umsetzung der Ausgangs- und Eingangskontrolle von Altpapier*, die von der Papierindustrie entwickelt worden ist und im folgenden Beitrag dargestellt wird, zu verweisen.

Die Gewährleistungs- und Haftungsfolgen für den Fall der Lieferung einer vertragswidrig schlechten Qualität bedürfen aus Käufersicht keiner eigenen Regelung im Vertrag, da das BGB und das HGB hierfür die erforderlichen allgemeingültigen Regelungen bereitstellen.

Nur der Vollständigkeit halber sei vermerkt, dass in dem unwahrscheinlichen Fall, dass ein schriftlicher Kaufvertrag ohne jegliche Qualitätsvereinbarung abgeschlossen werden sollte, die oben unter II 1 für mündliche Verträge referierte Auslegungsregel des BGB ebenfalls gilt.

2. Rechtliche Implikationen der Altpapierqualität

2.1. Zivilrechtlicher Natur

Entspricht das gelieferte Altpapier den vereinbarten Qualitätsnormen nicht, so kann der Käufer gemäß § 437 Nr. 1 i.V.m. § 439 BGB zunächst Nacherfüllung verlangen, das heißt mangelfreie Ersatzlieferung unter Rückholung der mangelhaften Charge.

Nachrangig, nämlich nach fehlgeschlagener Nacherfüllung oder erfolgloser Fristsetzung, kann der Käufer nach seiner Wahl – alternativ oder kumulativ – vom Vertrag zurücktreten, den Kaufpreis mindern oder Schadensersatz verlangen, § 437 Nrn. 2 und 3.

Der Rücktritt wandelt den Kaufvertrag in ein Rückgewährschuldverhältnis um mit der Folge, dass die Parteien die einander unter dem Vertrag bereits gewährten Leistungen zurückzugeben haben. Somit muss der Verkäufer das gelieferte Altpapier wieder abholen und einen etwa bereits gezahlten Kaufpreis erstatten.

Wählt der Käufer statt des Rücktritts die Minderung, so vollzieht diese sich dadurch, dass der geschuldete Kaufpreis durch eine gestaltende Erklärung des Käufers in dem Verhältnis herabgesetzt wird, in dem der Wert der gelieferten Ware zum Wert mangelfreier Ware steht.

Während Rücktritt und Kaufpreisminderung nur alternativ möglich sind, kann zu jedem von beiden ein Schadensersatzanspruch des Käufers hinzutreten. Dieser richtet sich auf das Erfüllungsinteresse, d.h. der Käufer ist von dem Verkäufer finanziell so zu stellen, wie er gestanden hätte, wenn das gelieferte Altpapier mangelfrei gewesen wäre. Hierzu zählen insbesondere auch Vermögensschäden als Folgen des Sachmangels, z.B. wegen Produktionsunterbrechung entgangener Gewinn oder Gewährleistungsansprüche eines Abnehmers der mangelhaften Ware.

2.2. Öffentlich-rechtlicher Natur am Beispiel des Endes der Abfalleigenschaft

Wesentlich speziellere und signifikantere Folgen als im Zivilrecht, wo nur das seit Inkrafttreten des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes vor zehn Jahren geltende allgemeine Gewährleistungsrecht referiert werden konnte, hat die Frage der Altpapierqualität auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, insbesondere im Abfall- und im Immissionsschutzrecht. Zudem ist das Thema dort von höchster Aktualität, ist doch das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz nach erfolgreichem Vermittlungsverfahren am 10. Februar 2012 vom Bundesrat beschlossen worden.

Die rechtlich interessantesten und praktisch relevantesten Auswirkungen hat die Qualität des Altpapiers auf die Beantwortung der Frage, ob das Altpapier als Abfall oder als Produkt vorliegt.

(Zwar ist Abfall ein reiner Rechtsbegriff, dessen Gegenstück sich semantisch und juristisch korrekt allein als Nichtabfall ausdrücken lässt, jedoch passt der Verfasser sich der weitverbreiteten Übung an, den Nichtabfall als Produkt zu bezeichnen, obwohl seine Entstehung nicht notwendigerweise auf einem Produktionsvorgang beruht. Immerhin geht auch die EG-Kommission diesen Kompromiss ein, indem sie im Entwurf der einschlägigen Verordnung den Abfallbesitzer, in dessen Händen die ehemals als Abfall angenommenen Materialien ihre Abfalleigenschaft verlieren, als Produzenten bezeichnet.)

2.2.1. Bisherige Rechtslage

Die Abfalldefinition des derzeit noch geltenden § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG war für einen allgemein arbeitenden, an gesetzliche Generalklauseln und Definitionsnormen gewöhnten

Wirtschaftsanwalt noch nie ein Problem: Abfälle waren hiernach, kurz gesagt, alle bewegliche Sachen, deren sich ihr Besitzer entledigen will, muss oder tut. Logisch zwingend konnte daraus nur gefolgert werden, dass alle Gegenstände, deren sich ihr Besitzer nicht entledigen will, muss oder tut, keine Abfälle sind, denn sie fallen ja nicht unter die gesetzliche Definitionsnorm.

In Anbetracht dieses Befundes musste die Reaktion der abfallrechtlichen Fachwelt verwundern: Sie beklagte, dass der Gesetzgeber definiert habe, was Abfall sei, nicht jedoch, wann ein ehemaliger Abfall nicht mehr Abfall sei. Dabei konnte die Antwort nach allgemeinen Grundsätzen juristischer Subsumtion nur lauten: Sobald die gesetzlichen Begriffsmerkmale nicht mehr vorliegen, die Definitionsnorm also nicht mehr erfüllt ist, tritt auch die Rechtsfolge – hier die Abfalleigenschaft – nicht mehr ein bzw. entfällt ohne weiteres.

Dessen ungeachtet entwickelte die abfallrechtliche Literatur praeter legem das Postulat, die Verwertung müsse vollzogen sein, ehe das Material aus dem Abfallregime entlassen werden könne. Dieses Sprachbild mutet befremdlich an, geht es bei der Prüfung, ob ein Sachverhalt unter eine Definitionsnorm fällt, doch nicht um einen Willens-, um nicht zu sagen Gnadenakt, sondern um eine nüchterne Subsumtion unter die gesetzlichen Begriffsmerkmale.

Dennoch folgten die deutschen Länder, die ja für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig sind, etwa zur Hälfte dieser Linie, die auch von der Rechtsprechung überwiegend gestützt wurde. Die übrigen Länder, ausgehend von Bayern, machten sich jenes gesetztesferne Postulat jedoch nicht zu eigen, sondern behandelten die bei der Abgabe vom Haushalt in die Tonne bzw. den Container ja unstreitig gegebene Abfalleigenschaft von Altpapier als entfallen, sobald das Material sortenrein zur Lieferung an die aufnahmebereite Papierfabrik bereitstand. Diese pragmatische, der Formulierung und dem Zweck des Gesetzes entsprechende Handhabung beruhte und beruht bis heute auf dem gegengezeichneten Aktenvermerk über ein ausführliches Rechtsgespräch zwischen dem Bayerischen Umweltministerium und einem Augsburger Unternehmen der Papierindustrie am 1. Oktober 1996.

Überspringt man die juristischen Diskussionen der seither vergangenen 16 Jahre und kehrt zur Gegenwart und der auf Bundes- und Europaebene jüngst grundgelegten zukünftigen Regelung dieser Frage zurück, so zeigt sich, dass – bezogen auf Altpapier – die einst vereinbarte gemeinschaftliche Interpretation inhaltlich Bestand haben wird. Vor einem detaillierteren Blick auf das neue Recht soll aber zunächst die praktische Relevanz dieser Rechtsfrage an einigen Beispielen aufgezeigt werden:

Die wichtigsten Folgewirkungen eines Produktstatus des Altpapiers betreffen in der betrieblichen Praxis der Papierindustrie die Rechtsgebiete der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung, der Altpapiervergabe seitens der Kommunen sowie des Altpapierimports und -exports.

Immissionsschutzrecht

In mehreren Fällen haben untere Genehmigungsbehörden für die Errichtung und den Betrieb von Altpapierumschlagplätzen bzw. -lagerhallen die Beantragung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen verlangt, da es sich um Abfallbehandlungsanlagen nach Nr. 8 des Anhangs zur 4. BImSchV handele. Durch anwaltliche Stellungnahmen und den Nachweis der Sortenreinheit des für konkrete bayerische Papierfabriken eingelagerten Materials haben sie sich jedoch schließlich davon überzeugen lassen, dass eine schlichte Baugenehmigung ausreicht.

Ein weiteres Beispiel für die tendenziell verkomplizierende Wirkung der Abfalleigenschaft von Altpapier ist die von einigen Genehmigungsbehörden teils diskutierte, teils sogar verwirklichte Überlegung, die solche Abfälle aufnehmende Papierfabrik konsequenterweise zusätzlich auch als Abfallbehandlungsanlage einzuordnen.

Die in diesem Zusammenhang von abfallrechtlichen Behörden seit zwei Jahrzehnten vorgetragene Behauptung, dies sei vollkommen unschädlich, weil die gesetzlich gewünschte Abfallverwertung mit keinerlei abfallrechtlichen Restriktionen verbunden sei, wird schon durch die Erfahrung widerlegt, dass Abfälle aus Abfallbehandlung – trotz stofflicher Identität mit dem Output eines völlig gleichartigen Verfahrens außerhalb des Abfallrechts, also mit einem Produkt als Einsatzstoff – nach der Abfallverzeichnis-Verordnung nur wegen der Abfalleigenschaft des Ausgangsstoffs eine eigene Schlüsselnummer für Abfall aus Abfallbehandlung bekommen, die den Betrieben, die diesen Abfall als Sekundärrohstoff oder Zuschlagstoff einsetzen, die Abnahme erschwert oder unmöglich macht und damit die Kreislaufwirtschaft behindert.

Nach diesem Befund ist es erfreulich, dass die für den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts verantwortliche Behörde in der Begründung zur Regelung des Abfallendes ausdrücklich anerkennt, dass *die Reichweite des Abfallbegriffs für weite Bereiche des Umweltrechts konstitutiv und für die Betroffenen wirtschaftlich von hoher Relevanz ist*. Dem ist nichts hinzuzufügen.

Vergabefreiheit für die Kommunen

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften sind bestrebt und nach den kommunalrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgeboten auch verpflichtet, das als Abfall anfallende Altpapier möglichst wirtschaftlich zu verwerten.

Hat das Altpapier vor der Abgabe an einen Erwerber bereits Produktstatus erreicht, kann die Kommune als Altpapierverkäufer unternehmerische Abschlussfreiheit ausüben, denn das Vergaberecht verlangt eine Ausschreibung nur für die Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen, nicht aber für die Veräußerung von Waren, § 99 GWB.

Ist das Altpapier aber noch im Abfallstatus, so bedarf seine Abgabe durch die Kommune einer Ausschreibung. Dem Material haftet dann nämlich noch die abfallrechtliche Verwertungspflicht an, die die Kommune als Abfallbesitzer im Wege der Veräußerung jedoch nicht erfüllt, sondern – so die Deutung des Bundesgerichtshofs in einer Entscheidung vom 1.2.2005 – an den Erwerber delegiert. In dieser impliziten Pflichtendelegation sieht der BGH ein mit dem Verkauf verbundenes Dienstleistungselement, das die für die Kontrahierung von Dienstleistungen gesetzlich vorgesehene Vergabepflicht auslöst.

Gerade die Kommunen müssen also ein starkes Interesse daran haben, das (zumeist) unter ihrer Hoheit erfasste Altpapier vor seinem Verkauf aktiv in den Produktstatus zu versetzen. Sicherlich wäre, neben anderen, die Papierindustrie bereit, die hierfür erforderliche Sortierung als Auftragnehmer zu gewährleisten, um das Altpapier sodann als Produkt zu erwerben.

Altpapierein- und -ausfuhr

Wenngleich die EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen (Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006, ABl. L 190 vom 12.07.2006) die Ausfuhr ungefährlicher Abfälle als Ergebnis einer Abwägung zwischen Umweltschutzbelangen und Warenverkehrsfreiheit nur reglementiert und nicht verbietet, macht es für die betriebliche Abwicklung einen signifikanten Unterschied, ob die sehr dichten und aufwendigen Anforderungen der Verordnung befolgt werden müssen (für Altpapier als Abfall) oder nicht (für Altpapier als Produkt).

Erwähnt seien nur der Abschluss eines Rücknahmevertrages spiegelbildlich zu jedem transnationalen Liefervertrag sowie die durchaus nicht triviale Handhabung des Begleitpapiers nach Anhang VII; beides intellektuell besonders herausfordernd in dem Falle, dass

bei einer Lieferung *ab Station oder Lager* (Incoterms: Ex works), wenn also der Empfänger die Ware im Ausland abholt, der Transportveranlasser im Empfängerland sitzt, nach dem Formular aber im Versandstaat sitzen müsste, und er als Transportveranlasser und Empfänger sowie Verwerter den Rücknahmevertrag mit sich selbst abschließen müsste. Schon solche zweifelhaften, aber bußgeldbewehrten Formalitäten sollten Motivation genug sein, vor einem Altpapierexport die Abfalleigenschaft zu beenden.

Was ist dafür nach der europäischen und im Februar 2012 auch durch Bundesgesetz beschlossenen Rechtslage erforderlich?

2.2.2. Künftige Rechtslage

Mit denjenigen Abfalljuristen, die dessen zu ihrer Berufsausübung zu bedürfen meinten, hatte der Europäische Richtlinienggeber ein Einsehen: Er nahm in die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008) eine ausdrückliche Vorschrift über das Ende der Abfalleigenschaft auf. Art. 6 der Richtlinie regelt, dass bestimmte Abfälle die Abfalleigenschaft verlieren, sobald sie einem Verwertungsverfahren unterzogen worden sind und die folgenden vier Bedingungen erfüllen:

- Das Material wird üblicherweise für bestimmte Zwecke genutzt.
- Es besteht ein Markt oder ein Bedarf.
- Das Material erfüllt die technischen Anforderungen für den vorgesehenen Verwendungszweck sowie die gesetzlichen Vorschriften und die einschlägigen Standards für ein entsprechendes Produkt.
- Der Einsatz des Materials verursacht keine Beeinträchtigung der Umwelt oder der Gesundheit.

Zu der Voraussetzung des vollzogenen Verwertungsverfahrens ist zu präzisieren, dass dieses nach dem Erwägungsgrund 22 der Richtlinie auch in der reinen Überprüfung des Materials auf das Vorliegen der Produktkriterien hin bestehen kann.

Die Ausarbeitung konkreter Kriterien für mindestens sechs in der Richtlinie benannte Materialströme, darunter Altpapier, hat die Richtlinie der Kommission überantwortet, die mittlerweile im sogenannten Komitologieverfahren unter wissenschaftlicher Beratung ihres Joint Research Centre den finalen Entwurf einer Verordnung vorgelegt hat, die in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung beansprucht und für das Abfallende bei Altpapier die folgenden Bedingungen stellt:

- Das Ausgangsmaterial enthält keinen gefährlichen Abfall, Bioabfall, gemischten Haushaltsabfall, Medizinabfall oder Abfall aus gebrauchten Hygieneprodukten.
- Das Ausgangsmaterial wird ständig von anderen Abfallarten, auch anderen Papiersorten, getrennt gehalten. Alle zur Vorbereitung des unmittelbaren Einsatzes zur Papierherstellung erforderlichen Behandlungsschritte, wie Sortieren, Trennen, Reinigen oder Klassifizieren – nicht aber das Öffnen und Auflösen der Ballen – sind vollzogen.
- Das Endprodukt hält die Spezifikationen der Sortenliste EN 643 ein, weist höchstens 1,5 % Fremdstoffe auf, ist frei von gefährlichen Eigenschaften, wie anderweitig europarechtlich definiert, und enthält keine sichtbaren Verunreinigungen durch Öl oder ähnliche Flüssigkeiten.
- Der Hersteller gibt eine Konformitätserklärung ab und richtet ein Qualitätsmanagementsystem ein.
- Das sortenreine Altpapier ist zur Rückgewinnung von Faserstoff für die Papierherstellung bestimmt.

Diese Bedingungen sind für alle marktgängigen, in der Europäischen Norm 643 aufgeführten Altpapiersorten erfüllbar, so dass die begründete Aussicht besteht, dass Altpapier, sobald es den Sortierbetrieb verlässt, kein Abfall mehr ist. Dies entspricht sowohl der von Bayern ausgehenden Verwaltungspraxis als auch vor allem dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, das in seinem § 3 Abs. 1 Satz 1 die Abfalleigenschaft unverändert über den Entledigungsbegriff definiert. Schon immer lag es auf der Hand, dass der Altpapiersortierbetrieb sich seiner Sortierprodukte nicht entledigen, sondern durch ihren Verkauf sein Unternehmen finanzieren will.

Drei Textpassagen des EG-Verordnungsentwurfs seien aus der Sicht der Papierindustrie hervorgehoben:

- Die Aufzählung der notwendigen Verfahrensschritte unter Nr. 3.2 des Anhangs II enthält eine Alternative, im englischen Text:

... such as sorting, separating, cleaning, or grading, ...

Oder vor dem letzten Glied der Aufzählung kann entweder ein Alternativverhältnis zwischen allen genannten Tätigkeiten bedeuten im Sinne von *entweder sortieren oder trennen oder reinigen oder klassifizieren* oder nur zwischen der Gesamtheit der vorangestellten Tätigkeiten und der nachgenannten, also im Sinne von *entweder sortieren, trennen und reinigen – oder klassifizieren*. Die letztgenannte Interpretation erscheint als sinnvoller, da sie die originäre sortenreine Erfassung (z.B. *Bündelsammlung* oder in der Druckerei als Randabschnitt o.ä. sortenrein anfallendes Altpapier) den bei Mischpapier erforderlichen Verfahrensschritten gleichstellt und in solchen Fällen nur die Klassifizierung im Sinne der Zuordnung zu einer definierten Altpapiersorte verlangt. Dies würde auch den vorerwähnten Erwägungsgrund 22 reflektieren, der eine solche Klassifizierung als Verwertungsverfahren anerkennt.

- Dass das Öffnen und Auflösen von Altpapierballen nicht zu dem hier geforderten Verwertungsverfahren gehört (im englischen Text: *except de-baling*), räumt ausdrücklich und klar mit der zum alten Recht vertretenen Rechtsauffassung auf, dass das Altpapier erst mit seinem rohstofflichen Einsatz im Papierherstellungsprozess seine Abfalleigenschaft verliere, denn die Ballen werden selbstverständlich entzrahrt und vermischt, bevor in der Papierfabrik irgendein weiterer Verarbeitungsschritt mit ihnen geschieht.
- Dementsprechend sieht der Verordnungsentwurf auch ausdrücklich vor, dass die Produkteigenschaft vor der Ankunft des Altpapiers in der Papierfabrik eintritt, indem die Ware vom Hersteller – das ist in der Regel der Sortierbetrieb – zum nächsten Abnehmer verbracht wird.

Es ist zu hoffen, dass diese im Übrigen schlüssige Regelung nicht durch einen im Verordnungsentwurf enthaltenen Zirkelschluss verunklart wird. Die vorgenannte Bestimmung lautet nämlich im Originaltext des Art. 3 Satz 1:

recovered paper shall cease to be waste where, upon transfer from the producer to another holder, all of the following conditions are fulfilled.

So weit, so gut. Dumm ist nur, dass als *producer* in Art. 2 Satz Nr. 3 folgendes definiert ist:

producer means the holder who transfers recovered paper to another for the first time as recovered paper which has ceased to be waste.

Dies bedeutet: Nach Art. 3 wird das Altpapier zum Produkt, indem es vom Produzenten zum Abnehmer verbracht wird. Nach Art. 2 ist Produzent aber derjenige, der das Altpapier als Produkt zum Abnehmer bringt.

Mit anderen Worten: Das Altpapier verliert seine Abfalleigenschaft, wenn es vom Produzenten weitergeliefert wird. Produzent ist aber nur derjenige, in dessen Besitz es schon Produkt war. Jeder, der zur Schaffung des Produktstatus durch Weiterlieferung infrage kommt, muss das Altpapier also selbst schon als Produkt besessen haben. Dies ist aber denkgesetzlich unmöglich.

Auf das gerade erlassene deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz, so umstritten es in anderen Punkten auch war und möglicherweise bleiben wird, braucht im Zusammenhang mit dem Abfallende nicht eigens eingegangen zu werden, weil es in seinem § 5 exakt die vier generellen Bedingungen aus der Abfallrahmenrichtlinie übernimmt und zur Konkretisierung eine Verordnungsermächtigung enthält.

2.3. Das Hochwertigkeitsgebot

Eine bisher nicht immer ausreichend beachtete rechtliche Anforderung an die anzustrebende Altpapierqualität, die auch schon im alten Recht enthalten war, findet sich in § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG, der lautet:

Bei der Ausgestaltung der nach Satz 1 oder 2 durchzuführenden Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben.

Absatz 2 enthält eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung.

Zu den Fragen der Aussagekraft und Vollziehbarkeit dieses Gebotes im Allgemeinen wird, um Wiederholungen zu vermeiden, auf Frau Kollegin Professor Versteyls Beitrag zu dieser Konferenz verwiesen, der allerdings wie folgt weiterentwickelt und für den Materialstrom Altpapier konkretisiert werden kann:

Die Verordnungsermächtigung besagt für die Vollziehbarkeit nichts, denn

- wenn eine konkretisierende Verordnung zum Gesetzesvollzug notwendig wäre, hätte der Gesetzgeber ihren Erlass vorschreiben müssen (bspw. durch die Formulierung *Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung ...*), anstatt die Bundesregierung nur zu ermächtigen;
- das derzeit noch gültige Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz gleichen Inhalts sieht eine Verordnung noch gar nicht vor, muss also auf eigenständige Vollziehbarkeit hin konzipiert worden sein;
- mit allgemeinen Rechtsbegriffen wie *Hochwertigkeit* zu arbeiten, ist das tägliche Brot des kontinentaleuropäischen Juristen, da das Rechtssystem nicht Millionen verschiedenartiger Rechtsfälle im Vorhinein abbilden kann, sondern auf die Verwendung genereller Rechtsbegriffe angewiesen ist. Es ist dann Sache des jeweiligen Rechtsanwenders vom Bürger über die Behörden bis zu den Gerichten, zu entscheiden, ob der anstehende Sachverhalt unter die Norm passt oder nicht. Wie wäre die Rechtspraxis sonst mit Rechtsbegriffen wie *unangemessene Benachteiligung entgegen Treu und Glauben* (§ 307 BGB, s.o. II 2), *amtsangemessene Alimentierung* (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.02.2012 zur Professorenbesoldung) oder den berühmten *hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums* (Art. 33 Abs. 5 GG) zurechtgekommen? Da wird sich der Begriff der Hochwertigkeit definitorisch doch auch bewältigen lassen!

Hierfür hat der Tagungsbeitrag von Frau Prof. Versteyl wertvolle Erwägungen und Klärungen erbracht, auf denen für das spezielle Material Altpapier aufgebaut werden kann:

Wenngleich Gegenstand des gesetzlichen Gebots nur ein *Streben* nach Hochwertigkeit ist, so ist das Gebot mit diesem – wie stets: interpretationsbedürftigen – Inhalt doch verbindlich. Als vollzugsfähig erachtet die Autorin immerhin das Gebot der Getrennthaltung von Abfällen. Und dass sie für den Stoffstrom *vermischter Kunststoff* derzeit die technische Voraussetzung für eine weitere Aufbereitung vermisst, kann wohl nur so interpretiert werden, dass sie eine Trennung für geboten hielte, wenn sie denn möglich wäre.

Ebendies wäre die einzige schlüssige Auslegung des Hochwertigkeitsgebots. Da ihm als eigener Regelung auch eine eigenständige Wirkung zukommt, muss diese über die Wirkung anderer Gesetzesbefehle hinausgehen. Das Getrennthaltungsgebote ist aber in § 9 Abs. 1 KrWG schon gesondert verankert. (Nur) dieselbe Wirkung zu erzielen, kann nicht der Sinn des zusätzlichen Hochwertigkeitsgebots sein.

Aus demselben Grund verbietet sich auch eine Beschränkung der anzustrebenden Hochwertigkeit auf die umweltbezogene Schadlosigkeit der Verwertung, denn diese ist durch § 7 Abs. 3 KrWG rechtlich bereits umfassend sichergestellt. Folglich muss es bei der Hochwertigkeit, was ja der Wortbestandteil *Wert* auch schon deutlich nahelegt, darüber hinaus auch um den Aspekt der Ressourcenökonomie gehen.

Für das einer Sortierung bekanntlich zugängliche Altpapier muss also gefragt werden, welche Art der Sortierung hochwertig, mithin ressourcenökonomisch vorteilhaft ist. Ausgefeilte Ökobilanzen sind hierfür nur in Zweifelsfällen, etwa bei gegenläufigen Effekten, notwendig. *Hochwertigkeit* ist als qualitativer Begriff einer quantitativen Untermauerung ohnehin nicht zugänglich. Es genügt also, die ressourcenökonomischen Effekte der zur Wahl stehenden Verwertungsmaßnahmen dem Grunde nach zu betrachten, ohne dass ihr jeweiliges Ausmaß beschrieben werden müsste. Zum Beispiel: Wenn ein Verwertungsverfahren im Vergleich zu einem anderen Verfahren Wasser spart, kommt es bei ansonsten gleichen Effekten nicht darauf an, ob die Ersparnis 30 % oder 50 % beträgt.

Auf die Altpapierverwertung angewendet, bei der die Intensität der Sortierung der wesentliche ressourcenökonomische Einflussfaktor ist, bedeutet dies, dass dem Hochwertigkeitsgebote im Rahmen des technisch Möglichen und Vermarktbareren nur diejenige Sortierung genügt, die eine ressourcenökonomisch vorteilhafte Ausbeute erbringt. Diesem Gebote wird insbesondere dann nicht Genüge getan, wenn durch das Unterlassen einer (weiteren) Sortierung das Sortengemisch nur noch einem niedrigeren Verwendungszweck zugeführt werden kann (*Downcycling*) als eine aus ihm gewinnbare Fraktion. Als höherwertig muss dabei stets die dem ursprünglichen Verwendungszweck möglichst nahe kommende Zweckbestimmung gelten; mehr ist ja technisch nicht erreichbar. Für die grafischen Sorten gilt also das Gebote, sie als Altpapier nicht unnötigerweise in einem Gemisch unterzugehen zu lassen, das wegen seiner anderen Bestandteile von einem Einsatz bei der Herstellung grafischen Papiers in toto ausgeschlossen ist.

Um es für den Altpapiermarkt nach den Erkenntnissen eines Herstellers grafischer Papiere zu konkretisieren:

Die Mischpapiersorten 1.01 und 5.01 der Altpapiersortenliste, deren Reinheitsgehalt sich auf die Abwesenheit papierfremder Stoffe beschränkt, können – auch als produktfähige definierte Sorten – nicht das Ergebnis einer gebotenen hochwertigen Sortierung sein. Bei idealtypischer Betrachtung dürften sie niemals anfallen, denn diese Gemische sind als Ganzes nur bei der Verpackungspapierherstellung einzusetzen, wo die dort gegebenen hohen Anteile grafischen Papiers überhaupt nicht benötigt werden, mithin ressourcenökonomisch fehlalloziert sind.

In abgeschwächtem Maße gilt dies auch für die Sorte 1.02, ein Mischpapier mit höchstens 40 % grafischem Anteil, das ebenfalls in die *Braune Ware* wandert. Dass der Anteil grafischen Papiers in diesem Maße dort nicht benötigt wird, zeigt schon die Tatsache, dass

die Sortendefinition keinen Mindest-, sondern einen Höchstanteil von 40 % grafischen Papiers festsetzt. Der Herstellung grafischer Papiere hingegen wird dadurch Altpapier der einzigen brauchbaren Qualität, deren Weißegrad auch den Einsatz von Bleichchemikalien mindert, entzogen, ohne dass dem durch dessen Einsatz bei der Kartonagenherstellung ein spezifischer ressourcenökonomischer Vorteil gegenüberstünde.

Auch wenn das gesetzliche Hochwertigkeitsgebot nur das Streben nach einer ressourcenökonomisch hochwertigen Verwertung zum Gegenstand hat, so genügt der unzureichend sortierende Abfallbesitzer selbst seiner solchermaßen eingeschränkten Verpflichtung offenkundig nicht, denn würde er das gebotene Bestreben zeigen, so stünden dem Erfolg keine Hindernisse entgegen, da die differenziertere Sortierung technischer Standard ist und die entstehenden Sorten am Markt nachgefragt werden.

Würde das Hochwertigkeitsgebot durch intensivere Sortierung eingehalten werden, so ginge die Menge an minderwertigen Mischsorten und damit auch die Fehlallokation der in ihnen enthaltenen höherwertigen Anteile zugunsten des gezielten Einsatzes bei der Herstellung grafischen Papiers, wo sie spezifisch benötigt werden, zurück, und die Kreislaufwirtschaft hätte wieder ein Stück an Qualität gewonnen.

3. Fazit

Die zivilrechtlichen Anforderungen an die einzuhaltende Altpapierqualität werden durch den Kaufvertrag bestimmt. Die Altpapiersortenliste EN 643 zählt dabei zum Handelsbrauch.

Die öffentlich-rechtlichen Implikationen der Altpapierqualität sind vielfältig und weitreichend. Neben anderen Bedingungen bewirken vor allem die Einhaltung definierter Sortenmerkmale und die gesicherte Zweckbestimmung zum sekundärrohstofflichen Einsatz den rechtlichen Übergang des Altpapiers vom Abfall zum Produkt. Dies lässt u.a. die massiven abfallverbringungsrechtlichen Restriktionen und, sofern das Material noch im Besitz der Kommune ist, die vergaberechtliche Ausschreibungspflicht entfallen.

Letzteres dürfte für die entsorgungspflichtigen Körperschaften eine interessante Option sein, um ihr Altpapieraufkommen ausschreibungsfrei vermarkten zu dürfen.

Bei jeglicher Verwertungsmaßnahme – die künftig klarer denn je bereits in der Sortierung zu sehen ist – gilt die Verpflichtung, im Rahmen der Technik und der Nachfrage ressourcenökonomisch hochwertige Produkte anzustreben, die im Hinblick auf möglichst günstige Substitutionseffekte auf die jeweiligen spezifischen Anforderungen des Sortensegments, in dem sie als Sekundärrohstoff eingesetzt werden sollen, zugeschnitten sind.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Recycling und Rohstoffe – Band 5

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Daniel Goldmann.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2012

ISBN 978-3-935317-81-8

ISBN 978-3-935317-81-8 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky

Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2012

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M.Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky

Erfassung und Layout: Janin Burbott, Petra Dittmann, Sandra Peters,

Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.