



Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Stellungnahme zum

**Arbeitsentwurf für das
„Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen
Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen
(WertstoffG)“**

Der BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland begrüßt die Gelegenheit, zum Arbeitsentwurf für das „Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (WertstoffG)“ vom 21.10.2015 die folgende Stellungnahme abzugeben.

Grundsätzliches

Der BUND möchte seiner Stellungnahme eine Einschätzung der Situation vorausschicken.

Bei der Diskussion um die Wertstofftonne und später um das Wertstoffgesetz ging es ursprünglich um die Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen (StNVP) gemeinsam mit Verpackungen aus Kunststoffen, Metallen und Verpackungsverbunden. Als notwendig wurde außerdem die längst überfällige Erhöhung der Recyclingquoten angesehen, insbesondere für Kunststoffverpackungen (auch wenn diese Quoten bisher nur Erfassungsquoten sind).

Erste Vorschläge zur Lösung dieser Anliegen finden sich im vorgelegten Arbeitsentwurf des BMUB zum Wertstoffgesetz. Das ist aber nur ein Teil des Problems.

Der BUND als in allen Teilen des Landes vertretener Umweltverband wird regelmäßig durch seine Mitglieder, aber auch von anderen Mitbürgern und nicht zuletzt von Journalistinnen und Journalisten mit einer nicht geringen Unzufriedenheit bezüglich der aktuellen Situation bei der Getrenntsammlung und der folgenden Verwertung konfrontiert. Insbesondere offenbart sich eine wachsende Unsicherheit hinsichtlich ökologischer und rechtlicher Fragen. Nach Auffassung des BUND ist dies nachvollziehbar, da in der Tat zu wenig recycelt und zu viel verbrannt wird, und bisher in die Gelben Tonnen eingebrachte stoffgleiche Nichtverpackungen (StNVP) immer noch als Fehlwurf eingestuft werden. Die Akzeptanz in der Bevölkerung hat gelitten und muss unbedingt wiederhergestellt werden.

Die zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Dualen Systemen und eine durch Branchenlösungen und Eigenrücknahmen beförderte Trittbrettfahrer-Mentalität haben zusätzlich einen schlechten Eindruck in der interessierten Öffentlichkeit hinterlassen. Die im Grundsatz nach wie vor akzeptierte Idee, gebrauchte Verpackungen mit Hilfe der Dualen Systeme zu erfassen, hat daher ebenso Schaden genommen, wie auch die durchaus zu konstatierende Anerkennung der Leistungen privater Recyclingunternehmen bei der Entwicklung von effektiveren Methoden zur hochwertigen Verwertung von Sekundärrohstoffen. Mit Inkrafttreten der 7. Novelle der Verpackungsverordnung hat sich die Situation verbessert, aber es bleibt die Sorge, dass es erneut zu systemstörenden Konflikten kommen könnte.

Der BUND ist der Auffassung, dass die beschriebenen Probleme der gesamten Idee des Wertstoffrecyclings aus Abfällen massiv geschadet haben, auch weit über den Bereich der Verpackungsabfall-Verwertung hinaus.

Der BUND ist darüber hinaus besorgt, dass sich bei der Ausweitung der Wertstofffassung auf die StNVP durch die Dualen Systeme die beschriebenen Schwierigkeiten wiederholen können. Es ist nach Einschätzung des BUND auch zu berücksichtigen, dass diese Erweiterung auf neue Produktgruppen auch mit der Erfassung von zusätzlichen Materialien einhergeht, die praktisch nicht recycelbar sind (z.B. Duroplaste) oder welche grundsätzlich neue Recycling-Methoden erfordern könnten (z.B. Metalllegierungen). Dies führt wahrscheinlich einerseits zu Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Quotenvorgaben, andererseits bei der Kalkulation der Lizenzgebühren.

Die Differenzen zwischen den Dualen Systemen und den kommunalen Interessengruppen sind aus Sicht des BUND nicht nachvollziehbar. Dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass lediglich mit einem zusätzlichen Aufkommen von rd. 600.000 t/Jahr gerechnet werden kann. Hiervon können nach Expertenauffassung noch nicht einmal 400.000 t/Jahr verwertet werden¹. Es drängt sich der Verdacht auf, dass es etlichen Protagonisten nicht um den Umweltschutz, sondern um sachfremde Interessen geht.

¹ Bünemann, A., Löhle, S., Müll & Abfall 9/2015, S. 480

In einer sozialen Marktwirtschaft kann nicht alles verstaatlicht werden und ebenso darf nicht alles privatisiert werden.

Aus praktischen Erwägungen und dem Aspekt der Daseinsvorsorge plädiert der BUND dafür, die Erfassung der Wertstoffe in kommunale Zuständigkeit zu geben. Die Stadt- und Kreisverwaltungen sind für die Bevölkerung die ersten Ansprechpartner, und die Bürgerschaft, auf die es ja besonders ankommt, erhält somit ein Mitspracherecht z.B. in Hinblick auf die Erfassungssysteme. Dies ist nach Auffassung des BUND daher die praktikabelste und bürgerfreundlichste Regelung. Die Verwertung der gewonnenen Sekundärrohstoffe ist zur Zeit gut bei privaten Recyclingunternehmen aufgehoben, da hier ein entsprechendes Know-how vorliegt.

Ein funktionierendes Beispiel stellt die Mitbenutzung der Papiertonne für Verpackungen dar. Zwar gab es in vereinzelt Erfassungsgebieten juristische Auseinandersetzungen auf Grund unklarer Bestimmungen, welche jedoch gelöst wurden, z.B. in Anlehnung an das Gerichtsurteil des OLG Düsseldorf vom 04.02.15 zur Erfassung von PPK-Verkaufsverpackungen².

Die im Rahmen des WertstoffG neu zu errichtende zentrale Stelle (§ 24 - 31) muss daher von vorn herein so ausgestattet werden, dass derartige Interessenkonflikte fair gelöst werden können. Die zentrale Stelle braucht natürlich auch ein „robustes Mandat“, um bürgerfreundliche Lösungen anordnen zu können. Es wäre aus Sicht des BUND beispielsweise nicht zu akzeptieren, dass ein Duales System Regelungen blockieren kann, die ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger mit allen anderen Dualen Systemen ausgehandelt hat.

Aus den Ausführungen ergibt sich, dass nach Auffassung des BUND für die zentrale Stelle als Rechtsform eine Bundesbehörde oder einen Verein (z.B. einen rechtsfähigen Verein kraft Verleihung wie die VG Wort) gewählt werden sollte.

Diese Rechtsformen gewährleisten am ehesten eine Distanz zu privaten Unternehmen und gleichzeitig zu den Kommunen. Die derzeit vorgeschlagene Rechtsform einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts erzeugt diese Distanz nicht.

² Dageförde, A., Schmelting, E., Müll & Abfall 7/2015, S. 398

Im Folgenden werden Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu einzelnen Passagen des vorliegenden Arbeitsentwurfs des WertstoffG zusammengestellt:

§1 Abfallwirtschaftliche Ziele

In § 1 wird u.a. ausgeführt „ ... soll das Gesetz das Marktverhalten der Verpflichteten so regeln, dass Abfälle vorrangig vermieden ... werden“.

Im Folgenden ist aber die Absicht, etwas zur Vermeidung von Abfällen beizutragen, und dann auch noch vorrangig, nicht mehr aufzufinden, mit Ausnahme des § 33, in dem es um die Kennzeichnung von Einweg- und Mehrwegverpackungen von Getränken im Einzelhandel geht.

Es sollte ein zusätzlicher Paragraph „Abfallvermeidung“ eingeschoben werden, der zumindest die Vorschläge aus dem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes und der Länder, die auf LVP und StNVP anwendbar sind, aufnimmt und ihnen so Gesetzeskraft verleiht.

§2 Anwendungsbereich

In § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird bei den StNVP die Fraktion Papier/Pappe/Karton nicht aufgeführt, da diese vernünftigerweise nicht gemeinsam mit Kunststoffen und Metallen erfasst werden soll. Es werden aber im Weiteren Regelungen getroffen, die auch für diese Wertstofffraktion gelten (z.B. in § 17 Abs. 2 und § 22 Abs. 5). Eine Umformulierung und Präzisierung dieses Absatzes erscheint nötig.

In § 2 Abs. 2 Nr. 1 wird auf das ElektroG von 2005 hingewiesen. Hier muss auf das 2015 novellierte Gesetz Bezug genommen werden.

§3 Begriffsbestimmungen

Der BUND unterstützt ausdrücklich die in § 3 Abs. 12 dargestellte Absicht, nur die LVP und die StNVP gemeinsam zu erfassen, da dadurch die Ausbeute an Sekundärrohstoffen höher ist als bei einem noch heterogeneren Stoffgemisch. Für die Erfassung in Bringsystemen (z.B. Wertstoffhof) gilt dies ohnehin.

Die Begrenzung der StNVP-Abfälle in § 3 Abs. 9 auf solche mit einem Maximalgewicht von 5 kg erscheint willkürlich und sollte durch eine flexiblere Vorgabe ersetzt werden. Ebenso sollte die starre Vorgabe auf die Eignung zur Erfassung in einem 240-Liter-Standardsammelbehältnis gelockert werden. Es erschließt sich dem BUND nicht, wieso eine Erfassung eines Gegenstands, der in einen 1100-l-Behälter passt, der einer Hausgemeinschaft zur Verfügung steht, als ordnungswidrig eingestuft werden sollte. Hier sollte eine Regelung getroffen werden, die eine Grenze bei dem jeweiligen dem privaten Endverbraucher zur Verfügung stehenden Sammelbehältnis setzt.

StNVP-Abfälle mit einem darüber hinaus gehenden Volumen müssen für den privaten Endverbraucher kostenfrei an einem Recyclinghof angenommen werden.

§5 Stoffbeschränkungen

In § 5 Abs. 1 Nr. 1 wird das Verbot des Inverkehrbringens von Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen, bei denen die Konzentration von Blei, Cadmium, Quecksilber und Chrom VI kumulativ den Wert von 100 Milligramm je Kilogramm überschreitet, für *„Verpackungen, die vollständig aus Bleikristallglas hergestellt sind“*, aufgehoben.

Diese Aufhebung ist nach Auffassung des BUND nicht akzeptabel. Bleikristallgläser sind aus gesundheitlichen Erwägungen als Verpackungen grundsätzlich völlig auszuschließen. Es ergäbe sich außerdem ein Widerspruch zu den Vorgaben des § 4 Nr. 2–4 im vorgelegten Gesetzentwurf (schadstofffreie Verwertung und Entsorgung der Verpackungen).

§6 Kennzeichnung

Die in § 6 gewählte Formulierung *„Verpackungen können ... entsprechend den Vorgaben der Anlage 5 ... gekennzeichnet werden.“* sollte nach Auffassung des BUND durch die Formulierung *„Verpackungen müssen ... entsprechend den Vorgaben der Anlage 5 ... gekennzeichnet werden.“* ersetzt werden. Der BUND hält es für sinnvoll und notwendig, dass diese bereits etablierten und auch bei VerbraucherInnen bekannten Kennzeichnungen durchgängig verwendet werden.

Der BUND unterstützt daher ausdrücklich das Verbot der Verwendung anderer Nummern und Abkürzungen zur Identifizierung der in Anlage 5 aufgeführten Materialien.

§7 Systembeteiligungspflicht

In § 7 Abs. 5 ist in Hinblick auf die auf Grund der Systemunverträglichkeit eines Erzeugnisses untersagte Aufnahme vorgesehen, *„die Untersagung ... aufzuheben, wenn das System oder der Hersteller die Systemverträglichkeit des betreffenden Erzeugnisses glaubhaft macht.“*

Dies ist nach Auffassung des BUND nicht ausreichend. Der BUND fordert, dass die Untersagung nur aufzuheben ist, *„... wenn das System oder der Hersteller die Systemverträglichkeit des betreffenden Erzeugnisses eindeutig nachweist.“*

§15 Pflichten der Systeme zur Sammlung und Verwertung

In § 15 Abs. 2 werden die *„Systeme ... verpflichtet, mit einer einheitlichen Wertstoffsammlung in jedem Bundesland im Jahresmittel eine Bruttosammelmasse ... zu erreichen“*.

Diese Bestimmung ist nach Einschätzung des BUND nicht zielführend. Die Bruttosammelmasse ist kein Indikator für das Aufkommen an tatsächlich recycelbaren Stoffen. Im Gegenteil, miterfasste Störstoffe können recycelbare Stoffe verunreinigen und einem hochwertigen Recycling, das ja auch Ziel des Gesetzes sein soll, zuwiderlaufen.

Ein nach Auffassung des BUND sinnvolles Maß wäre allenfalls eine Vorgabe zu einer echten Recyclingquote, die nicht an den Input in die erste Sortieranlage geknüpft ist (vgl. § 17 Abs. 2), sondern an den Output der letzten Sortieranlage, also an die Menge an Sekundärrohstoffen, die an den jeweiligen Verarbeitungsbetrieb geliefert worden ist.

Der BUND plädiert dafür, § 15 Abs. 2 zu streichen.

§17 Anforderungen an die Verwertung

Die in § 17 Abs. 2 geforderten Quoten sind wie bereits in der VerpackV wieder nur Erfassungsquoten auf der Grundlage der lizenzierten Mengen.

Es ist aus Sicht des BUND zwar zu begrüßen, dass die Erfassungsquoten gegenüber denen der aktuellen VerpackV deutlich angehoben worden sind.

Nach Auffassung des BUND ist jedoch unumgänglich, dass mittelfristig, also ab etwa 2019, diese Quoten um Vorgaben für echte Recyclingquoten ergänzt werden, die ein Maß für das ökologisch erforderliche Recyclingziel darstellen können (vgl. Anmerkung zu § 15 dieser Stellungnahme).

§21 Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit

Der BUND befürwortet, dass die Lizenzentgeltbemessung als verpflichtendes Instrument zur Förderung der Verwendung von Materialien mit hohen stofflicher Verwertungsmöglichkeit sowie zur Vermeidung von ungünstigen Materialkombinationen oder –eigenschaften genutzt werden soll.

Ergänzend sollte nach Auffassung des BUND der in § 21 Abs. 3 dargestellte jährlich veröffentlichte Mindeststandard der Recyclingfähigkeit als maßgeblicher Indikator für die Bemessung der Lizenzentgelte herangezogen werden.

§22 Abstimmung

In § 22 Abs. 1 – 7 wird die Abstimmung der Dualen Systeme mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern geregelt. Die langwierigen Ausführungen zeigen, dass der eingangs skizzierte Vorschlag des BUND, die Zuständigkeit für die Erfassung der Wertstoffe grundsätzlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu geben, die ihrerseits private Unternehmen mit der Sammlung beauftragen können, aber nicht müssen, die Lage vereinfachen würde.

So wird z.B. in § 22 Abs. 6 des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass *„der Abschluss der Abstimmungsvereinbarung (...) der Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, sowie von mindestens zwei Dritteln der an der Abstimmungsvereinbarung beteiligten Systeme, die zugleich einen Marktanteil von mindestens 65 Prozent, bezogen auf die insgesamt systembeteiligte Masse, repräsentieren, (bedarf)“*. Es ist nicht geregelt, und sowieso nur schwierig regelbar, was passieren soll, wenn diese Quote nicht erreicht wird, solange die Erfassung der Wertstoffe nicht vereinfacht wird. Das Gleiche gilt entsprechend auch für die Bestimmungen in § 36 Abs. 2.

Der BUND plädiert dafür, den § 22 in dem von ihm vorgeschlagenen Sinne umzuformulieren.

§24 – 31 Zentrale Stelle

Die in den §§ 24 – 31 dargestellte Zentrale Stelle muss ihre Entscheidungen so neutral wie möglich und unter besonderer Beachtung ökologischer Ziele treffen.

Der BUND wiederholt daher seinen Vorschlag, diese Zentrale Stelle als Bundesbehörde oder als Verein (z.B. als rechtsfähigen Verein kraft Verleihung wie die VG Wort) zu errichten. Die nach § 27 einzurichtende Schiedsstelle sollte zusätzlich noch mit 2 Beisitzer/innen aus dem Bereich des Umweltschutzes besetzt werden.

§32 Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen

Die Ausnahme von der Pfandpflicht in § 32 Abs. 5 für Verpackungen mit einem Volumen von weniger als 0,1 Litern sollte nach Auffassung des BUND künftig entfallen.

In § 32 Abs. 5 Nr. 7 werden Ausnahmen von der Pfandpflicht für Verpackungen von Frucht- und Gemüsesäften, Nektaren und diätetischen Getränken in nicht ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen aufgeführt.

Diese Vorschrift führt nach Auffassung des BUND wie bisher bei der VerpackV zu Verwirrung der Kundschaft. Der BUND schlägt daher vor, diese Ausnahmen ersatzlos zu streichen, so dass auch diese Getränkeverpackungen künftig zu bepfanden sind.

Neben der zu erzielenden Klarheit ist dabei auch die zu erwartende Erhöhung der Menge an werkstofflich verwerteten Kunststoff- und Metallverpackungen als positiv zu bewerten.

§33 Hinweispflichten

In § 33 werden Getränkemehrwegverpackungen und zumindest deren Wiederverwendbarkeit erwähnt, es ist aber kaum vorhersehbar, ob durch die Kennzeichnung mit Hinweisschildern im Einzelhandel die Verwendung von Mehrwegverpackungen stark gefördert würde. Ergänzend erscheint es daher aus Sicht des BUND notwendig, dass auch auf dem Produkt deutlicher kenntlich gemacht wird, ob es sich um eine Einweg- oder Mehrweggetränkeverpackung handelt.

Der BUND erwartet, dass durch geeignete Maßnahmen eine deutliche Steigerung der Mehrwegquote erreicht wird und plädiert dafür, dass der § 33 diesbezüglich angepasst wird.

Darüber hinaus hält der BUND die Einführung einer Lenkungsabgabe in Höhe von 20 Cent auf alle Einweggetränkeverpackungen für zielführend und unterstützt entsprechende Forderungen von anderer Seite.

Nürnberg / Berlin, den 17.11.2015

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)

Dr. Hartmut Hoffmann
Vorsitzender
Bundesarbeitskreis Abfall und Rohstoffe
Hartmut.Hoffmann@bund.net
www.bund.net

Dr. Rolf Buschmann
Referent Technischer Umweltschutz
Bundesgeschäftsstelle
Rolf.Buschmann@bund.net
Tel. (0 30) 2 75 86-482