



Wortprotokoll der 79. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Berlin, den 1. Juli 2020, 11:00 Uhr
Berlin, Dorotheenstraße 100
Jakob-Kaiser-Haus, Sitzungssaal 1.302

Vorsitz: Sylvia Kotting-Uhl, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt **Seite 3**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfall- rahmenrichtlinie der Europäischen Union

BT-Drucksache 19/19373

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Björn Simon [CDU/CSU]
Abg. Michael Thews [SPD]
Abg. Andreas Bleck [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Ralph Lenkert [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Bettina Hoffmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Damerow, Astrid Dött, Marie-Luise Färber, Hermann Grundmann, Oliver Hirte, Christian Kießling, Michael Kruse, Rüdiger Möring, Karsten Schulze, Dr. Klaus-Peter Schweiger, Torsten Simon, Björn Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja Zech, Tobias	Abercron, Dr. Michael von Benning, Sybille Gädechens, Ingo Haase, Christian Krauß, Alexander Ludwig, Daniela Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Röring, Johannes Sauer, Stefan Sendker, Reinhold Siebert, Bernd Thies, Hans-Jürgen
SPD	Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Scheer, Dr. Nina Schrodi, Michael Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bach, Bela Gremmels, Timon Held, Marcus Klare, Arno Mackensen, Isabel Miersch, Dr. Matthias Röspel, René
AfD	Bernhard, Marc Bleck, Andreas Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer Wildberg, Dr. Heiko	Hemmelgarn, Udo Theodor Heßenkemper, Dr. Heiko Magnitz, Frank Protschka, Stephan Spaniel, Dr. Dirk
FDP	Aggelidis, Grigorios in der Beek, Olaf Köhler, Dr. Lukas Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Meyer, Christoph Neumann, Dr. Martin Sitta, Frank
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Schreiber, Eva-Maria Zdebel, Hubertus	Beutin, Lorenz Gösta Perli, Victor Remmers, Ingrid Weinberg, Harald
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Badum, Lisa Hoffmann, Dr. Bettina Kotting-Uhl, Sylvia Lemke, Steffi	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Verlinden, Dr. Julia
fraktionslos	Bülow, Marco	



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

BT-Drucksache 19/19373

Dr. Torsten Mertins

Bundesvereinigung der kommunalen
Spitzenverbände
Ausschussdrucksache 19(16)360-A (Anlage 1)

Benjamin Peter

Handelsverband Deutschland e. V. (HDE)
Ausschussdrucksache 19(16)360-F (Anlage 2)

Peter Kurth

Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,
Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V. (BDE)
Ausschussdrucksache 19(16)360-E (Anlage 3)

Dr. Hermann Hüwels

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
(DIHK)
Ausschussdrucksache 19(16)360-B (Anlage 4)

Dr. Holger Thärichen

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU),
Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit (VKS)
Ausschussdrucksache 19(16)360-C (Anlage 5)

Sascha Roth

Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU)
Ausschussdrucksache 19(16)360-G (Anlage 6)

Dr. Claas Oehlmann

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
(BDI)
Ausschussdrucksache 19(16)360-D (Anlage 7)

Uwe Feige

Kommunalservice Jena

Prof. Dr. Vera Susanne Rotter

Technische Universität Berlin, Institut für
Technischen Umweltschutz
Ausschussdrucksache 19(16)360-H (Anlage 8)

Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie herzlich zu unserer heutigen Internet-öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union. Wir haben erneut das Format einer hybriden Sitzung gewählt, da wir uns noch immer in Corona-Zeiten befinden. Dies bedeutet eine reduzierte Präsenz hier im Saal. Die Sachverständigen sehen wir oben auf der Leinwand, sie sind per Video zugeschaltet. Der Öffentlichkeit wird der Zugang ausschließlich durch den Live-Stream im Internet gewährt.

Worum geht es heute? Wir haben eine Abfallrahmenrichtlinie und ich glaube, jede Umweltpolitikerin, jeder Umweltpolitiker kennt das seit Eintritt in den Bundestag: Keine Sitzungswoche ohne ein Thema aus dem Abfallbereich. Das Umweltbewusstsein von Ländern und Gesellschaften ist daran zu erkennen, wie sie mit ihren Abfällen umgehen; leider ist daran nicht zu erkennen, welche Mengen von Abfällen sie produzieren. Seit einem Jahrhundert ist entsprechend dem Müllanfall auch der Rohstoffverbrauch kontinuierlich angestiegen, ohne irgendwann einmal einen Einbruch zu verzeichnen. Allen Prognosen nach wird es auch in Zukunft so sein. Das heißt, die Frage, wie wir mit den Abfällen umgehen, die unsere Art zu produzieren, zu konsumieren einfach immer wieder hervorbringt, ist ganz entscheidend auch für andere Fragen: für Klimaschutz, für Biodiversität, für Ressourcenverbrauch. Alles hängt mit allem zusammen. Die Abfallhierarchie, die wir alle kennen – erst einmal Vermeidung, Recycling, Verwertung und dann Beseitigung –, da wissen wir, dass wir uns mit dem ersten Punkt sehr schwer tun. Die Vermeidung findet kaum statt. Ein großer Schwerpunkt wird auf Recycling gelegt, weshalb wir jetzt zunehmend zum Begriff Kreislaufwirtschaft übergehen.

Auf Grund dieser Problematik haben wir uns heute Sachverständige eingeladen, die ich jetzt der Reihe nach begrüße: Unsere Sachverständigen sind Dr. Torsten Mertins von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; Benjamin Peter vom Handelsverband Deutschland; Peter Kurth vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft; Dr. Hermann Hüwels vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag; Dr. Holger Thärichen vom



Verband kommunaler Unternehmen, Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit; Sascha Roth vom Naturschutzbund Deutschland; Dr. Claas Oehlmann vom Bundesverband der Deutschen Industrie; Uwe Feige vom Kommunalservice Jena und Prof. Dr. Vera Susanne Rotter, Technische Universität Berlin, Institut für Technischen Umweltschutz.

Ich möchte noch ein paar allgemeine Bemerkungen machen. Wie üblich wird die Sitzung live im Parlamentsfernsehen auf Kanal 2 und im Internet übertragen. Stellungnahmen, Statements, Diskussionen werden im Internet zugänglich gemacht. Ich muss die Abgeordneten fragen, ob wie üblich ein Wortprotokoll angefertigt werden soll oder ob dazu Widerspruch besteht? Den sehe ich nicht, dann ist das so beschlossen. Vom Ablauf der Veranstaltung ist für die Sachverständigen Folgendes wichtig: Sie haben gleich zu Beginn für Ihr Statement jeweils drei Minuten Zeit. Das ist kurz, aber Sie sind zu neunt, also wird das eine Zeit lang umfassen. Die eigentliche Diskussion beginnt danach. Die Diskussion sieht so aus, dass in jeder Frage- und Antwortrunde eine Abgeordnete, ein Abgeordneter an einen von Ihnen eine Frage stellt. Mit Beginn der Frage laufen fünf Minuten ab. Das heißt, die Länge der Frage entscheidet auch über die Zeit, die Sie für Ihre Antwort zur Verfügung haben. Da wir hier leider nicht wie üblich den Zeitablauf auf der Leinwand darstellen können, muss ich Sie bitten, dass Sie selbst auf die Zeit achten. Sie bekommen immer gleich mitgeteilt, an wen die Frage geht. Schauen Sie bitte auf Ihre Uhr und seien Sie möglichst innerhalb von fünf Minuten mit Ihrer Antwort am Ende. Hintergrundgeräusche – das ist noch ein Stichwort, zu dem ich etwas sagen muss. Da diese bei der Übertragung wirklich sehr störend sind, möchten wir alle darum bitten, also bei uns und auch bei Ihnen, alle Hintergrundgeräusche zu minimieren, also dass Sie bitte Ihr Mikrofon immer ausschalten, wenn Sie nicht das Wort haben. Der Appell auch noch einmal an meine Kolleginnen und Kollegen! Gibt es jetzt noch eine Frage? Ich habe alles gesagt, was im Vorfeld zu sagen war. Ich würde jetzt das Wort an unseren ersten Sachverständigen geben. Das ist Herr Dr. Mertins von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Bitte!

Dr. Torsten Mertins (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Wenn uns Corona eine Sache gezeigt

hat, dann ist es nicht nur die Notwendigkeit von funktionierender digitaler Infrastruktur, sondern auch die Bedeutung von kommunaler Daseinsvorsorge. Das gilt nicht nur für den öffentlichen Gesundheitsbereich, der in aller Munde ist, sondern das gilt auch für die kommunale Abfallwirtschaft. Die kommunale Abfallwirtschaft hat die Aufgabe, die Abfälle aus allen Haushalten zu entsorgen, völlig unabhängig davon, ob gerade eine Coronalage herrscht, eine Pandemie unterwegs ist oder ob die Marktpreise [in Bezug] zu irgendeinem Rohstoffpreis [gerechtfertigt sind]. Um das Ganze aber möglichst kosteneffizient erledigen zu können, ist es eben auch notwendig, dass die kommunale Abfallwirtschaft Planungssicherheit für bestimmte Mengen an Abfällen hat, die bei ihr anfallen und die sie dann entsprechend zu entsorgen hat.

Neben weiteren Kritikpunkten, die wir an dem Gesetzentwurf haben – die haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme niedergelegt –, haben wir zwei Kritikpunkte, die gerade diesen Bereich der Planungssicherheit der kommunalen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betreffen und die aus unserer Sicht geeignet sind, eben genau diese Planungssicherheit zu gefährden. In kurzen Worten sind das erst einmal das Weglassen oder eine Klarstellung eines Klagerechts der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger; das ist das eine. Das Zweite ist der Bereich der Ausweitung der freiwilligen Rücknahmen. Ganz kurz noch zu den beiden Punkten innerhalb der drei Minuten.

Beim ersten Punkt geht es aus unserer Sicht um Waffengleichheit – martialisches Wort! Aber wenn man früher vom Kampf um den Abfall geredet hat, passt das durchaus. Es geht darum, dass ein gewerblicher Sammler, der nicht im Bereich der Daseinsvorsorge unterwegs ist, sich im Falle einer Nichtzulassung seiner gewerblichen, gewinnorientierten Sammlung gegen diese Nichtzulassung wehren kann. Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, neben dem eine solche gewerbliche Sammlung tritt und möglicherweise erhebliche Mengen abzieht, der kann sich nach gegenwärtiger Rechtslage nicht wehren. Da sind wir der Auffassung, es bedarf einer Klarstellung, dass auch hier der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger klagebefugt ist.



Die zweite Sache der freiwilligen Rücknahmen dient eigentlich der [Wahrnehmung] von Produktverantwortung. Es geht darum, dass Hersteller und Inverkehrbringer ihre Produkte zurücknehmen können, also eine Art dritten Weg der Abfallsammlung eröffnen können. Das können wir unter dem Gesichtspunkt der Produktverantwortung kommunal auch durchaus nachvollziehen. Bedeutet aber gerade genau vor diesem Hintergrund der Planungssicherheit die Schwierigkeit, dass wir schlicht nicht wissen, wieviel in dem Bereich der freiwilligen Rücknahme tatsächlich zurückgenommen werden wird, was eben wiederum Auswirkungen auf die Kosteneffizienz unserer Sammlung hat. Insofern sprechen wir uns dafür aus, dass der Bereich der freiwilligen Rücknahmen eingeschränkt wird, nicht komplett geöffnet wird, sondern dort Einschränkungen vorgenommen werden. Aus unserer Sicht war der ursprüngliche Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums, der dann leider Veränderungen gefunden hat hin zum Regierungsentwurf, über den wir jetzt diskutieren, in beiden Punkten geeignet, sowohl was das Klagerecht als auch was die freiwilligen Rücknahmen angeht, einen großen Schritt in die richtige Richtung zu tun. Wir als kommunale Spitzenverbände sprechen uns dafür aus, mindestens zu den Regelungen in dem damaligen Gesetzentwurf des BMU zurückzukehren. Weitere Vorschläge haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme gemacht. Vielen Dank!

Benjamin Peter (HDE): Vielen Dank! Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, das Kreislaufwirtschaftsgesetz beinhaltet Regelungen, die den Handel in Deutschland deutlich beeinträchtigen und teilweise weit über die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie hinausgehen. Den Handel betreffen insbesondere die neu geplanten Obhutspflichten, die Regelung zur erweiterten Herstellerverantwortung sowie die freiwillige Rücknahme.

Der Handel lehnt die neu eingeführten Obhutspflichten ab. Als rein nationales Instrument würden die Obhutspflichten allein die deutsche Wirtschaft treffen, die vor dem Hintergrund der Corona-Krise ohnehin geschwächt ist. Ein Verbot der Vernichtung von Retouren, wie es der Gesetzesvorschlag vorsieht, ergibt aus Sicht des Handelsverbandes keinen Sinn. Handelsunternehmen ergreifen schon heute aus Kostengründen alle Maßnahmen, um die Vernichtung von Retouren

zu vermeiden. Nur in absoluten Ausnahmefällen muss zurückgegebene Ware entsorgt werden, wenn sie so stark verschmutzt oder beschädigt ist, dass der Handel die Ware nicht mehr in Verkehr bringen oder spenden kann. Zusätzlich sind neue Transparenzpflichten vorgesehen, nach denen deutsche Unternehmen über den Umgang mit retournierten Waren Rechenschaft ablegen sollen. Vor dem Hintergrund des angestrebten Bürokratieabbaus sowie mit Blick auf die wirtschaftlichen Belastungen der Unternehmen durch die Corona-Krise sollten aus unserer Sicht solche neuen Dokumentationspflichten dringend vermieden werden. Gemeinsam mit anderen Wirtschaftsverbänden hat der HDE vorgeschlagen, eine einmalige Studie durchzuführen, die den gleichen Erkenntnisgewinn bringen und dabei nicht die gesamte Wirtschaft dauerhaft belasten würde.

Im Kreislaufwirtschaftsgesetz ist eine Ausweitung der Herstellerverantwortung auf Kosten der Beseitigung von *Littering* vorgesehen. Diese Pflichten stammen aus der Einwegkunststoffrichtlinie. Aus unserer Sicht ist es dringend notwendig, sie einzu-eins umzusetzen. Die Produkte, auf die sich die neuen Kostenpflichten beziehen, müssen abschließend aufgelistet sein, genauso auch wie die Einwegkunststoffrichtlinie das vorsieht. Eine Ausweitung über die im Anhang Teil E der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Produkte hinaus lehnen wir und auch ganz viele andere Akteure der Wirtschaft deutlich ab. Eine Ausweitung würde erneut der deutschen Wirtschaft schaden, weil damit national eine unbegrenzte Menge an Produkten unter die Kostenpflichten fallen könnte, die in anderen Mitgliedstaaten nicht geregelt werden.

Wir begrüßen – und da komme ich auch auf den Punkt, den Herr Dr. Mertins schon angebracht hat –, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung dahingehend angepasst wurde, dass die freiwillige Rücknahme und Verwertung von Abfällen gleichwertig erfolgen soll, wie die Rücknahme und Verwertung der öRE [öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger]. Wir begrüßen ebenfalls, dass Händler auch weiterhin fremde Produkte zurücknehmen dürfen. Typischerweise ist bei freiwilligen Rücknahmesystemen eine Trennung von Fremd- und Eigenmarken nur schwer möglich, z. B. weil bei Alttextilien die Kennzeichnungen oder Kaufbelege für eine korrekte Zuordnung fehlen. Die



freiwillige Rücknahme existiert auch schon seit geraumer Zeit und sie existiert sehr erfolgreich. Also, wir sind hier nicht für eine Ausweitung, sondern einfach nur für eine Beibehaltung. Dabei ist es dringend notwendig, dass eine einmalige Anzeigepflicht für Unternehmen ausreicht, um die Abfälle freiwillig zurückzunehmen und man nicht jede Rücknahmestelle eine Anzeige stellen muss. Zudem sollte die Rücknahme auch erlaubt sein, wenn sie nicht flächendeckend in Deutschland angeboten wird. Mit diesen Anpassungen würde die freiwillige Rücknahme weiterhin ermöglicht und die Kreislaufwirtschaft insgesamt gestärkt. Vielen Dank!

Peter Kurth (BDE): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, wir danken sehr herzlich für die Möglichkeit der Stellungnahme hier, schriftlich habe ich mich etwas umfangreicher geäußert. Ich möchte mich in der mündlichen Stellungnahme auf einen Punkt beschränken. Dieser steht in der Novelle nicht einmal drin, sondern ist herausgefallen, was wir außerordentlich bedauert haben. Ich meine die Verordnungsermächtigung, die es in § 24 gegeben hat. Diese hätte es ermöglicht, dass man mit Zustimmung des Bundesrates unter Anhörung der beteiligten Kreise eine Regelung hätte verabschieden können, dass Produkte nur in einer dem Recycling förderlichen Weise – insbesondere durch eine Mindesteinsatzquote – erlaubt gewesen wären. Diese sehr soft Formulierungen einer Verordnungsermächtigung hat es bedauerlicherweise nicht aus dem Referentenentwurf in den schließlich vom Kabinett beschlossenen Entwurf geschafft. Wir bedauern das mit Nachdruck und nutzen die Gelegenheit gerne, an Sie als Gesetzgeber zu appellieren, diese Verordnungsermächtigung genauso wieder in das Gesetz aufzunehmen.

Meine Damen und Herren, wir sehen gerade in diesen Tagen bei einem dramatisch niedrigen Ölpreis, dass Rezyklate insbesondere aus dem Kunststoffbereich keine Chance haben, sich gegen die sehr viel preiswerteren Primärmaterialien durchzusetzen. Wir haben eine erschreckend niedrige Quote der stofflichen Verwertung bei Kunststoffabfällen aus dem *Post-Consumer*-Bereich. Das sieht dann in der Realität so aus, dass wir an die Verbraucherinnen und Verbraucher appellieren, die Getrenntsammlung zu beachten. Wir appellieren an die Entsorger und Aufbereiter, dass sie vernünftig sortieren und sammeln. Wir geben

ihnen sogar Quoten mit und dann hört aber die Entschlossenheit des Gesetzgebers auf. Die Produzenten werden in keiner Weise mit irgendeinem Instrument in ihre Mitverantwortung genommen, den Kreislauf zu schließen. Deswegen haben wir eine vernünftige Entsorgungswirtschaft, schaffen aber in wichtigen Fraktionen die Weiterentwicklung zur Kreislaufwirtschaft nicht. Und das wird nicht gehen, ohne dass man mit marktwirtschaftlichen Instrumenten den Produzenten in die Mitverantwortung nimmt. Die Entschlossenheit der Europäischen Kommission, die im Green Deal erkannt hat, dass *Circular Economy* und Produktpolitik im Mittelpunkt stehen müssen, hätten wir uns auch für die parallel stattfindende Diskussion der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gewünscht und sind enttäuscht, dass das nicht sehr weit gekommen ist.

Die Frage der öffentlichen Beschaffung gehört ebenfalls in diesen Kontext. Ich glaube, dass wir hier ohne die Unterstützung der vielen tausend Beschafferinnen und Beschaffer, ohne die Unterstützung durch ein Recycling-Label nicht weiterkommen können. Auch hier haben wir in der Novelle etwas mehr erwartet und hoffen sehr auf die Nachbesserung durch den Gesetzgeber. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und stehe für weitere Fragen gerne zur Verfügung!

Dr. Hermann Hüwels (DIHK): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Ich weiß nicht, wie es Ihnen geht, bei uns ist das Hauptthema zurzeit neben der Abfallwirtschaft vor allem das Thema Corona-Bekämpfung bzw. wie geht es der Wirtschaft in einem halben oder einem Jahr? Wir haben die Situation, dass ganze Wirtschaftsteile zurzeit von erheblichem Pessimismus geprägt sind. Wir gehen im Moment davon aus, dass wir etwa minus zehn Prozent Wirtschaftswachstum haben werden. Das heißt, es geht massiv nach unten. Das bedeutet auch, dass wir davon ausgehen müssen, dass es erst im Jahr 2022 frühestens langsam zu einer Erholung kommt und dass jetzt vielleicht nicht der richtige Zeitpunkt ist, im Abfallbereich bestimmte Dinge auszudehnen. Im Großen und Ganzen ist der Gesetzentwurf in Ordnung, im Großen und Ganzen wird die Abfallrahmenrichtlinie richtig umgesetzt. Wir können eine ganze Menge akzeptieren, unterstreichen und dem zustimmen.



Ein bisschen Probleme haben wir mit dem Thema Produktverantwortung, mit dem Versuch, die Produktverantwortung noch einmal deutlich auszuweiten. Man darf ja nicht vergessen: Erstens ist – es ist eben schon angesprochen worden – mit z. B. der Obhutspflicht eine ganz erhebliche Menge an zusätzlicher Bürokratie verbunden. Diese Transparenzregelung halten wir für äußerst verzichtbar. Aber auch die Obhutspflicht als solche geht so weit, dass sie im Grunde jeder Händler zunächst einmal gegen sich gelten lassen muss, auch jeder Vertreiber. Von daher gesehen, sind wir da sehr skeptisch.

Bei der Produktverantwortung – zweiter Punkt: Beim Thema Reinigungskosten würden wir auch dringend empfehlen, zum jetzigen Zeitpunkt auf Regelungen zu verzichten.

Abschließend möchte ich den Appell an Sie richten: Wenn wir Produktrecht regeln wollen, dann müssen wir stärker darauf achten, dass es im Binnenmarkt einheitliche Regelungen gibt. Man darf nicht vergessen, die Wettbewerber sitzen hinter den Grenzen und wenn Sie jetzt z. B. einen Online-Versender greifen wollen, dann selbstverständlich auch die Filialen im benachbarten Ausland, denn sonst werden bestimmte Waren eben aus dem Ausland geliefert und damit ist uns allen nicht geholfen. Vielen Dank!

Dr. Holger Thärichen (VKU): Vielen Dank! Meine Damen und Herren, der VKU begrüßt diesen Entwurf ausdrücklich. Wir begrüßen auch die klare Fokussierung auf die Themen Abfallvermeidung, Wiederverwendung und auch Recycling. Wir sehen, dass auch die kommunale Seite durch das Gesetz stärker in die Pflicht genommen wird, auch was die Getrenntsammlung angeht, was die Förderung der Wiederverwendung angeht. Diese Herausforderung nehmen wir aber gerne an und werden das auch so umsetzen. Das bedingt aber, dass wir in der Tat klare Rahmenbedingungen haben und eine klare Abgrenzung auch zu den Tätigkeiten anderer Akteure.

Da will ich zunächst etwas zu den gewerblichen Sammlungen sagen. Ich will betonen, es geht hier nicht um die Frage der materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen gewerblicher Sammlungen. Diese Diskussion haben wir 2012 intensiv geführt. Es geht darum, dass diese Voraussetzungen aber auch wirklich eingehalten werden und dass diese

Einhaltung im Zweifelsfall gerichtlich überprüft werden kann. Zurzeit ist es leider so, dass die Kommune nicht die Möglichkeit hat, eine solche gerichtliche Überprüfung zu erreichen. Der Sammler kann das, er kann jegliche belastende Verfügung angreifen. Die Kommune kann hier die behördliche Entscheidung über solche Sammlungen nicht überprüfen lassen. Da kommen wir in eine Situation, dass das Risiko eines Rechtsstreits der Behörde allein vom Sammler her droht, nicht von Seiten der Kommune. Und eine Behörde, die hier auch rechtliche Risiken vermeiden will – so etwas kann es ja durchaus geben –, die wird dann im Zweifelsfall zu Lasten der Kommune entscheiden, weil hier dann eben keine Rechtsbehelfe bestehen. Deswegen die Bitte, hier mit einer Klagebefugnis entsprechend für einen gleichen Standard zu sorgen.

Ebenso das Thema: freiwillige Rücknahme des Einzelhandels. Das sehen auch wir mit Sorge. Wir sehen es mit Sorge, wenn hier im Prinzip der Einzelhandel eine zweite Entsorgungsschiene aufbauen kann. Wir halten es dann für möglich, wenn wirklich ein Gewinn für die Kreislaufwirtschaft damit verbunden ist, dass der Einzelhandel oder die Hersteller das nutzen, um eigene Sekundärrohstoffe zu gewinnen, die sie dann in die eigenen Produkte beispielsweise mit einbeziehen. Aber alleine neben dem Handel dann noch eine Entsorgungsschiene zu schaffen – das droht in der Tat, die kommunale Verantwortung an der Stelle auszuhöhlen.

Letzter Punkt: Wir begrüßen sehr, dass das Thema Vermüllung des öffentlichen Raumes jetzt zum Gegenstand des Gesetzes geworden ist; dass Kreislaufwirtschaft und Stadtsauberkeit zusammen gedacht werden – das finden wir absolut richtig. Dazu, dass die Umsetzung der EU-Kunststoffrichtlinie jetzt hier ansteht, hier die herzliche Bitte, in der Tat nicht an der jetzigen Stelle schon eine Engführung vorzunehmen, eine Beschränkung auf die Produkte, die in der Kunststoffrichtlinie genannt sind. Wenn Sie das machen, haben wir das Problem: Sie müssten immer das Gesetz ändern, wenn die Kunststoffrichtlinie weiterentwickelt wird. Es drohen erhebliche Fehllenkungen, Verlagerungseffekte auf andere Materialien. Wir haben nichts gewonnen, wenn beispielsweise Plastik durch Aluminium ersetzt wird. Dadurch werden die Städte nicht sauberer und die Umwelt wird



auch nicht besser geschützt. Also hier der Appell, sich für eine materialoffene und flexible Umsetzung dieser Regelung einzusetzen, damit wir wirksam für saubere Städte arbeiten können. Vielen Dank!

Sascha Roth (NABU): Vielen Dank für die Einladung zur heutigen Sitzung zu diesem sehr wichtigen Thema! Wir denken, dass das Kreislaufwirtschaftsgesetz einen erheblichen Beitrag zum Umbau einer kreislauforientierten Abfallwirtschaft in Deutschland, zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft leisten kann und somit Umweltressourcen und Klima schont. Aktuell decken wir etwas mehr als zehn Prozent unseres Rohstoffbedarfs durch recyceltes Material – das ist deutlich zu wenig. Aus dem Grund begrüßen wir auch, dass die Bundesregierung stärkere Akzente setzen will bei den Themen Abfallvermeidung, Produktverantwortung und öffentliche Beschaffung. Wir sehen aber auch, dass das Gesetz eigentlich auf halber Strecke zur Kreislaufwirtschaft stehenbleibt.

Ich möchte es gerne an einzelnen Aspekten festmachen. Vielleicht zunächst zu den Recyclingquoten. Ja, die Recyclingquoten sollen anders berechnet werden; ja, sie sollen erhöht werden. Aber mit den vorgesehenen Recyclingquoten von Siedlungsabfällen von 65 Prozent in 15 Jahren sind diese Quoten klar zu niedrig angesetzt und schaffen zu wenig Anreize für die Wiederverwertung unserer Wertstoffe. Als wirtschaftsabhängiger Standort mit hohen Umwelt- und Klimaschutzzielen können wir es uns eigentlich nicht leisten, dass wir in 15 Jahren noch ein Drittel der Siedlungsabfälle verbrennen und deponieren. Wir sprechen uns daher für eine Recyclingquote von 90 Prozent bis 2035 aus, die durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Stärkung des reparatur- und recyclingfreundlichen Produktdesigns begleitet wird.

Herr Kurth hat gerade einen wichtigen Punkt von mir schon vorweggenommen. Ich kann nur sagen, wir sekundieren das sehr – die Forderung nach einer Verordnungsermächtigung für eine Rezyklateinsatzquote. Wir sehen, dass ohne so eine Zielvorgabe keine höhere Nachfrage nach bestimmten Sekundärmaterialien erfolgen wird.

Vielleicht noch zwei Punkte zur Ausgestaltung: Wir sehen es als sehr wichtig an, dass es eine rechtliche Definition von Rezyklaten gibt – nur

werkstofflich recyceltes Material aus der Postkonsumtenfraktion sollte hier Eingang finden und nicht die wiederverarbeiteten Produktionsreste. Außerdem bedarf es eines Bonus-Malus-Systems, das für den Rezyklateinsatz über dem Quotenwert belohnt und die Nichterreichung eben sanktioniert. Ich denke, dass eine Verordnungsermächtigung auch ein klares Signal an die EU senden würde und diese in Zugzwang setzen würde.

Ein letzter Punkt ist die strikte öffentliche Beschaffung ökologischer Produkte. Wir sahen dafür im BMU-Gesetzentwurf eine sehr gute Gesprächsgrundlage, diese sah Rechtsansprüche Dritter vor. Man musste das als eine klare Bevorzugungspflicht definieren. Mittlerweile ist es so, dass wesentlich höhere Bedingungen eingesetzt wurden, die für uns nicht nachvollziehbar sind, unter anderem die Bedingung eines ausreichenden Wettbewerbs für die Erzeugnisse mit Rezyklatanteil. Diese vernachlässigen eigentlich die Tatsache, dass es bei bestimmten Anwendungen noch überhaupt keine Anbieter oder keinen großen Markt gibt. Erst die öffentliche Hand soll ja helfen, diesen Markt zu pushen. Also da sehen wir auf jeden Fall noch Handlungsbedarf.

Weitere Aspekte kann ich in der Kürze der Zeit nicht ansprechen. Ich bitte aber um die Beachtung der schriftlichen Stellungnahme, die der NABU zum Kreislaufwirtschaftsgesetz gemacht hat. Vielen Dank!

Dr. Claas Oehlmann (BDI): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte mich kurz auf drei Punkte unter Verweis auf unsere Stellungnahme konzentrieren: einmal der große Aspekt der Produktverantwortung; zum zweiten § 62a des Gesetzentwurfs – ein neuer Punkt, die sogenannte SCIP-Datenbank; und abschließend kurz zur Forderung des Bundesrates zur Änderung des Verpackungsgesetzes.

Die Neuregelung der Produktverantwortung durch die Bundesregierung schafft durch die Flut an Ermächtigungsgrundlagen zunächst einmal eins für die Wirtschaft: Unsicherheit und keine Planbarkeit. Mangelnde Planbarkeiten sind immer problematisch. Wir haben hier Ermächtigungsgrundlagen mit dem Potential, tief in Produktdesign, Rohstoffauswahl und Vertriebswege einzugreifen, ohne zu wissen, mit welchen Belastungen



dadurch zu rechnen ist bzw. mit welchen Effekten. Das erachten wir als äußerst kritisch. Wir möchten das Parlament bitten, kritisch einen Blick darauf zu richten: a) Welche Implikationen solche nationalen Regelungen für den europäischen Binnenmarkt haben? Und b) Inwieweit ist die Mitbestimmung bei solch tiefgreifenden Regelungen durch den Bundestag gewährleistet?

Zwei Beispiele. Zum einen: Bei der Obhuts- und Transparenzpflicht kann ich mich dem DIHK und dem HDE anschließen. Wir lehnen diese Obhuts- und Ermächtigungsgrundlage in dieser Form ab. Und dies nicht nur, weil wir ökonomisch nicht daran glauben, dass dies der richtige Weg ist, mögliche Probleme zu beheben, sondern auch, weil wir sagen: Die Bundesregierung hat in keiner Studie oder Ähnlichem konkret und umfassend dargelegt, welche ökologischen Vorteile durch diese Obhuts- und Transparenzpflicht eintreten können. Als Beispiel nur: Ergibt eine Wiedervermarktung noch Sinn, wenn möglicherweise ökologische Effekte durch die Logistik gravierender sind?

Zweiter Punkt, ganz kurz: Reinigungskosten, auch schon mehrfach angesprochen, im öffentlichen Raum. Wir halten das nach wie vor in der Umsetzung des Europarechts für eine Überdehnung des Verursacherprinzips und möchten nur darauf verweisen, dass diese Einwegkunststoffrichtlinie möglichst absolut eins-zu-eins in nationales Recht umzusetzen ist im Sinne des europäischen Binnenmarktes mit Verweisen in die Richtlinie. Und das noch am Rande: Der europäische Gesetzgeber hat uns auferlegt, dies effizient, transparent, verhältnismäßig umzusetzen. Das bedeutet: Alle Akteure müssen einbezogen werden.

Zweiter Punkt, die SCIP-Datenbank: Die Idee dieser SCIP-Datenbank mit § 62a Gesetzentwurf war, den Recyclern Informationen zur Verfügung zu stellen – Daten aus Erzeugnissen, damit sie das Recycling verbessern können. Gut gemeint ist wie immer nicht gleich gut gemacht. Die Europäische Union hat keinen *Impact Assessment* vorgelegt, dass das einen Nutzen für die Recyclingwirtschaft hat. Es schafft einen unglaublichen Aufwand in den Unternehmen. Auch die Kostenschätzung des BMU für die Umsetzung halten wir für 25fach untertrieben, ungefähr. Was können wir also jetzt noch tun, um den Schaden national zu begrenzen? Wichtig ist eine absolute eins-zu-eins Umsetzung des Textes aus der Abfallrahmenrichtlinie, um

nicht der ECHA die Möglichkeit zu geben, über diese Anforderung aus der Abfallrahmenrichtlinie durch die Hintertür hinauszugehen. Also eins zu eins Umsetzung im Wortlaut des europäischen Rechts. Und dass das Ganze eigentlich ein chemikalienrechtliches Thema ist, möchte ich gar nicht weiter ausführen.

Dritter Punkt ganz kurz zum Abschluss: Der Bundesrat hat eine Änderung des Verpackungsgesetzes an diese Novelle anhängend gefordert. Wir lehnen das ganz eindeutig ab. Das wäre eine Durchbrechung des im Verpackungsgesetz zugrunde gelegten Kooperationsprinzips. Es gibt kein europarechtliches Erfordernis, das jetzt zu tun, entgegen der Begründung. Und zuletzt: Außerdem haben wir eine Evaluierung vereinbart, ganz allgemein. Das hat die Politik im Verpackungsgesetz beschlossen, das ist der richtige Ort für solche Diskussionen.

Uwe Feige (Kommunalservice Jena): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Kollegen, vielen Dank, als Vertreter der kommunalen Entsorgungspraxis mit 30 Jahren Berufserfahrung vor Ihnen sprechen zu dürfen!

Zunächst zeigt der vorliegende Entwurf gute Ansätze und Absichten. Beispielhaft sei hier die erste tiefergehende Betrachtung der Themenfelder der Produktverantwortung genannt. Hier gab es nach unserer Auffassung in der Vergangenheit eher einen reinen Ablasshandel, Obhuts- und Erstattung der *Litterings-Kosten* genannt.

Leider greift der Entwurf aus Sicht der Kommunen, die die Herausforderung der Kreislaufwirtschaft gerne annehmen, deutlich zu kurz. Die Defizite der mehrjährigen Praxis – ich spreche hier die duale Entsorgung seit Beginn der 90er Jahre an – werden mit der vorliegenden Novelle jedoch nicht wirklich aufgearbeitet. Der fehlerhafte Ansatz „Mengenquote vor hochwertiger Wiederverwertung“ wird leider fortgesetzt. Die Folgekosten sowohl für die Behörden bei konsequentem Vollzug als auch bei den Kommunen werden – bei allem Respekt vor der Zielsetzung – unterschätzt. Die stoffliche Verwertung wird weitgehend bedingungslos vorangestellt. Richtig, es entspricht zunächst der gesetzlichen Hierarchie. Die Situation am Markt findet aber keine Berücksichtigung; das betrifft allgemein die Kapazitäten,



die sinkende Zahl von Angeboten auf Ausschreibungen bei kontinuierlich steigenden Preisen, aber auch die unübersehbare Oligopolisierung der Verwertungskapazitäten wie auch der Entsorgungswirtschaft im Allgemeinen. Wir haben Veränderungen bei Stoffgruppen, die ehemals Erlöse brachten, heute aber 100 Euro Zuzahlung kosten. Beispielhaft sei hier nur das Altholz aus den Sperrmüllsammlungen genannt, gerade jetzt im aktuellen Konkurrenzverhältnis zu Schadholz aus der Forstwirtschaft.

Die konsequente Separierung von biogenen Abfällen ist richtig, aber leider nicht zu Ende gedacht. Die Kommunen haben die gesetzliche Pflicht zur Erfassung und Behandlung, in der Regel jedoch nicht den gesetzlichen Zugriff auf die tatsächliche Verwertung. Ich spreche hier die Düngemittelverordnung und den Wettbewerb zu landwirtschaftlichen Abprodukten an. Hier wurden leider Bitten um eine gesonderte Betrachtung von Komposten nicht gehört, obwohl diese aus agrarwissenschaftlicher Sicht mit Gülle nicht gleichzusetzen sind. Aufwendige Ersatzlösungen werden in der Regel von den Bürgern über Gebühren zu finanzieren sein. Wieso werden intelligente neue Ansätze auch im Hinblick auf die Bestrebungen des EEG, z. B. bei Bioabfall, konterkariert? In Jena arbeiten wir gerade an einem Konzept, Grasschnitt als nachwachsenden Rohstoff zu entwässern und zu einem erneuerbaren Ersatzbrennstoff, sprich Biopellets, zu entwickeln. Material aus der Landschaftspflege und vom Wertstoffhof, Ast- und Strauchschnitt, wird Erdgas bei der Beheizung unserer Immobilien ab der Saison 2021 ersetzen. Wird das Gesetz in der vorliegenden Form beschlossen, nach der lediglich Sortierreste aus der Vor- und Nachseparierung im Zuge der Kompostierung oder Vergärung thermisch verwertet werden dürfen, bestehen bei der Umsetzung von innovativen Verfahren, wie der Pellet-Produktion, erhebliche Rechtsrisiken.

Zusammenfassend möchte ich feststellen, dass ich der grundsätzlichen Intention des Gesetzgebers folge. Ich vermisse aber die konsequente Betrachtung der Gesamtprozesse, auch retrospektiv, sowie eine qualifizierte betriebs- und volkswirtschaftliche Analyse vor Entwicklung der Steuerungsmechanismen.

Prof. Dr. Vera Susanne Rotter (TU Berlin): Vielen Dank für die Gelegenheit, hier eine Stellungnahme abzugeben. Ich denke, die ökologische Motivation der Kreislaufwirtschaft allgemein ist in den Eingangsstatements schon angeklungen. Ich denke, hier ist es wichtig, dass wir wahrnehmen, dass die Änderung der Abfallrahmenrichtlinie, die hier quasi jetzt implementiert wird, auf den *Circular Economy Action Plan* zurückgeht, der eine Veränderung dieses Begriffes Kreislaufwirtschaft, wie wir es klassisch vorhaben, mit sich bringt. Ich glaube, es ist auch richtig und wichtig und ich denke, diese Motivation, der steigende Rohstoffverbrauch, der geringe Anteil der Deckung durch Sekundärrohstoffe, aber auch die steigenden Abfallmengen – in manchen Bereichen sogar überproportional, wie beispielsweise bei Verpackung eine Verdoppelung seit Einführung der Verpackungsverordnung –, macht doch deutlich, dass hier etwas zu tun ist.

Vielleicht eine Tatsache noch vorweg: Auch der Beitrag des Recyclings für Klimaschutz und für die Dekarbonisierung wichtiger Industriesektoren – wenn wir an die Aluminium-, Stahl- und Kunststoffherstellung denken, da geht es quasi darum, diese bis 2050 zu dekarbonisieren und auch mittelfristig Klimaziele zu erreichen. Diese können nur durch hohe Recyclingquoten erreicht werden, wo dann Primärproduktion tatsächlich substituiert wird.

Vor diesem Hintergrund hatte ich mich in der Stellungnahme auf zwei wesentliche Punkte konzentriert, die nicht nebeneinander, sondern miteinander verknüpft werden sollten. Das ist zum einen, wirklich tatsächlich quantitative Ziele der Abfallvermeidung mit dem Ziel, langfristig eine Reduktion des Rohstoffbedarfes hinzubekommen; auf der anderen Seite das Ziel der hochwertigen Verwertung. Diese beiden sind aus meiner Sicht sehr eng miteinander verknüpft. Wir sehen, dass eigentlich in den letzten 20, 30 Jahren, obwohl die Abfallvermeidung schon seit 1996 oberste Priorität der Abfallwirtschaft war – die Zielhierarchie, die festgelegt wurde –, da hat sich wenig getan. Ich denke, quantitative Vermeidungsziele würden helfen, das notwendige Instrumentengerüst für die Umsetzung zielsicherer zu bestärken, quasi als Tachometer für die Kreislaufwirtschaft in Zukunft. Vermeidung: Es wurde die öffentliche Beschaffung in seiner Vorreiterrolle genannt. Auch bei



der Abfallvermeidung kann – natürlich dann auf Bundesebene – die öffentliche Hand als Konsument selbst Vermeidungsziele festziehen. Ich denke, das ist ein wichtiger Motor, hier auch weiter voranzukommen.

Zum Punkt der hochwertigen Verwertung ein paar Aspekte: Es ist sicher allgemein bekannt, dass die Recyclingquoten zu kurz greifen. Es hat sich in der vorliegenden Novelle die durch die EU vorgegebene Berechnungsweise geändert, aber gleichzeitig hat auch eine Absenkung der Ambitionen im Recycling stattgefunden, was aus meiner Sicht bedauerlich ist. Um das Ambitionsniveau nicht abzusenken, müsste man gleichzeitig Recyclingquoten um ein Set an weiteren Anforderungen zur Sicherstellung von den Kriterien [ergänzen], die letztendlich die hochwertige Verwertung ausmachen – und zwar die zu erwartenden Emissionen, das Maß der Schonung natürlicher Ressourcen, die zu gewinnende Energie und die Anreicherung von Schadstoffen, wie es schon lange im Kreislaufwirtschaftsgesetz auch als hochwertige Verwertung definiert ist. Das muss entsprechend angepasst werden, dass hier klare Vorgaben sind: Was ist eigentlich hochwertige Verwertung und wie kann das umgesetzt werden?

Zu den Behandlungsanforderungen...

Vorsitzende: Frau Professor Rotter, weitere Punkte müssten Sie bitte in die Debatte verschieben, weil Sie schon über der Eingangszeit sind.

Vielen Dank für die Eingangsstatements! Wir gehen damit in die erste Fragerunde und die erste Frage kommt aus der Unionsfraktion von Abg. Björn Simon an Herrn Kurth.

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Herr Kurth, Deutschland ist im Bereich der Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaft Weltmarktführer. Da stimmen wir überein. Das schreiben Sie auch deutlich in Ihrer Stellungnahme. Um unsere globale Rolle zu stärken, müssen wir vor allem den Einsatz von Recyclingrohstoffen fördern, aber auch stärker fördern. Aktuell befinden wir uns in der Corona-Krise. Durch den damit verbundenen Ölpreissturz werden aktuell kaum noch Rezyklate abgerufen, weil man ganz einfach – das haben Sie auch schon ausformuliert – mit dem Primärrohstoff deutlich günstiger produzieren kann. Das ist kein neuer Effekt, der jetzt mit Corona einhergeht. Der

wird dadurch in den letzten Monaten aber deutlich verstärkt.

Was passiert eigentlich mit den aktuell vorhandenen Recyclingmaterialien und den Rohstoffen, die produziert werden? Bleiben wir da auf riesigen Mengen sitzen?

Was halten Sie von den im Gesetzentwurf enthaltenen Vorgaben für die Nutzung von Rezyklaten, also die Kennzeichnung und öffentliche Beschaffung – Stichwort *Green Public Procurement (GPP)*? Halten Sie das für sinnvoll und ausreichend, was hier national festgeschrieben wird?

Wäre ein EU-weites Kennzeichnungssystem von Erzeugnissen für die öffentliche Beschaffung nicht sinnvoller als ein nationaler Alleingang?

Peter Kurth (BDE): Ich teile Ihre Einschätzung, dass wir im Moment im Bereich der Kunststoffabfälle eine ganz problematische Situation haben. Etliche Unternehmen haben erhebliche Absteuerungsprobleme, die Lager laufen voll. Es mehren sich in den letzten Tagen und Wochen von den verschiedensten Seiten, von Unternehmen, aber auch Verbänden, die Aussagen, dass es so nicht weitergeht, weil wir eben auch Corona-bedingt einen Mengenanstieg in der LVP-Sammlung von 10 bis 20 Prozent haben. Wir müssen hier mehr tun. Wir sind bereit, über die entsprechenden Instrumente zu reden. Wir glauben, dass der Gesetzentwurf hier natürlich ein paar Akzente setzt, aber nicht in dem Maße, wie wir uns das gewünscht hätten.

Die Frage der öffentlichen Beschaffung ist seit 2014, wenn ich richtig informiert bin, im Gesetz geregelt. Wenn man sich die Praxis anschaut und mit den Kolleginnen und Kollegen aus der Beschaffungsstelle des Bundes in Bonn darüber spricht, was deren praktische Erfahrungen sind, und wenn man hört, dass wir in Deutschland über 30 000 öffentliche Beschaffer haben, die weitgehend allein gelassen werden, wenn sie sich auf den Weg machen, Kreislaufwirtschaftsaspekte bei der Beschaffung zu berücksichtigen, dann wird deutlich, dass wir hier Instrumente brauchen. Das ist genau das Label, das wir angesprochen haben. Das würde viel erleichtern.

Die öffentliche Beschaffung zum Thema zu machen, ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz gelungen. Wir hätten es uns etwas schärfer gestaltet, etwas



schärfer formuliert gewünscht, aber gegenüber der bisherigen Regelung ist das schon ein kleiner Fortschritt.

Vorsitzende: Die nächste Frage kommt aus der SPD von Abg. Michael Thews und richtet sich an Herrn Roth und an Herrn Kurth; d. h., dass die verbleibende Antwortzeit bitte unter beiden Sachverständigen geteilt werden muss.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Zum einen muss man sagen: Kreislaufwirtschaft ist mehr als Abfallwirtschaft. Kreislaufwirtschaft ist eigentlich ein Grundprinzip, um Ressourcen weltweit einzusparen. Wir verbrauchen zu viele Ressourcen. Wenn man daran etwas ändern will, ist Kreislaufwirtschaft neben den regenerativen Energien ein ganz wichtiger Lösungsansatz. In der Richtung müssen wir einfach immer wieder überlegen. Dieses Gesetz gibt uns die Möglichkeit, zumindest im Abfallbereich nachzusteuern und bestimmte Dinge in Gang zu bringen.

Da würde ich noch einmal mit einem Schwerpunkt auf die Rezyklatmindesteinsatzquote schauen wollen und Herrn Roth fragen: Was hat es für eine ökologische Bedeutung, wenn wir eine Quote festlegen? Wie würden Sie diese Quote gestalten? Wie sollte so etwas aussehen? Haben Sie Hinweise auch auf die Höhe der Quote? Darüber kann man ja durchaus auch reden.

Herrn Kurth würde ich gerne fragen: Die Situation der Recyclingunternehmen haben Sie ja gerade geschildert. Mich würde einfach noch einmal interessieren, wie es mit der Planungssicherheit aussieht? Ich denke, die Unternehmen, wenn sie planen wollen, müssen eine gewisse Sicherheit haben und die starken Schwankungen, die wir momentan am Markt haben, sind nicht gerade hilfreich. Vielleicht können Sie dazu noch ein paar Worte zu sagen, auch zu der Quote und wie Sie sich diese vorstellen?

Sascha Roth (NABU): Ich glaube, es wurde im Laufe der Diskussion bereits angesprochen, dass wir nur durch die Recyclingquoten nicht dahin kommen, dass wir wirklich Nachfrage nach Rezyklaten schaffen. Wenn Sie mich nach der Ausgestaltung fragen: Ich finde es erst einmal gut, wenn wir das in das Kreislaufwirtschaftsgesetz hineinbekommen. Wenn ja: Wir haben immer die Kunststoffe im Fokus. Gleichzeitig sollten wir aber auch an Materialien wie etwa Seltene Erden

und Seltene Metalle denken, die aktuell in Elektrogeräten verwendet werden, bei denen es aber kaum Recyclingtechnologien gibt. Wenn es darum geht, welchen ökologischen Effekt wir uns davon versprechen: Auch das ist natürlich immer sehr stark materialabhängig. Bei Kunststoffen spricht man davon, dass in der Regel ungefähr 50 Prozent der Klimabelastung gesenkt werden könnten, wenn man die Kunststoffe aus recyceltem Material anstatt aus Erdöl gewinnt.

Es ist tatsächlich schwer, etwas zur Höhe der Quote zu sagen. Es gibt ja verschiedene Vorschläge, auch seitens der Entsorgungsbranche oder auch des Grünen Punktes, die meines Wissens bei ungefähr 20 oder 25 Prozent ansetzen und auch eine produktspezifische Quote vorsehen. Ich halte das eigentlich auch für ganz sinnvoll. Denn wenn wir keine Vorgaben dazu machen würden, in welchen Produkten dieser Rezyklatanteil sein soll und nur eine materialspezifische Quote hätten, würde dies dafür sorgen, dass das Rezyklat wahrscheinlich in sehr minderwertige Anwendungen kommt, weil es eine mengenbasierte Quote ist. Das wollen wir auch nicht, weil dann das ökologische Problem einfach wieder verschoben wird. Dann hat man es in minderwertigen Anwendungen, die dann im schlimmsten Fall danach auch noch einmal verbrannt werden. Also von daher eher eine produktspezifische Rezyklateinsatzquote, die dann auch dynamisch gestaltet werden müsste. Das würde dann nämlich auch für die Wirtschaft ganz klare Anreizwirkungen entfalten, weil man dann sieht: Bis zu diesem Jahr müssen wir so und so viel Prozent Rezyklat einsetzen. Das würde sich dann in den Folgejahren natürlich auch erhöhen. Aus meiner Sicht ergibt das durchaus Sinn, das in Deutschland zu starten. Der aktuelle Ansatz der EU, hier nur auf Einigkeit zu setzen, reicht nicht.

Peter Kurth (BDE): Herr Thews, eine Umfrage unter den Mitgliedsunternehmen des BDE zu der Frage, was Corona für sie bedeutet hat, hat zu dem Ergebnis geführt, dass sie über 70 Prozent ursprünglich geplanter Investitionen entweder ganz gestrichen oder verschoben haben. Das ist natürlich eine bedenkliche Entwicklung, weil wir selbstverständlich noch Investitionen in eine verbesserte Sortiertechnologie und verbessertes Recycling brauchen. Aber man kann keinem Mittelständler, keinem größeren Unternehmen raten,



derartige Investitionen jetzt zu vorzunehmen, wenn er sieht, dass er bei der Frage der Besteuerung jedenfalls vom Gesetzgeber weitgehend allein gelassen wird. Die Gesellschaft verhält sich im Moment noch weitgehend so, als ob es egal wäre, welche Rohstoffe wir einsetzen und als ob es egal wäre, ob wir Rohstoffe aus den Primärquellen oder aus den Recyclingquellen nehmen. Deswegen brauchen wir hier in der Tat Instrumente, die den Unternehmen, auf deren Investitionen wir setzen, etwas mehr an Planungssicherheit geben.

Die Frage, wie die Quote ausgestaltet wird, wird seit Jahren sehr, sehr intensiv diskutiert. Ich würde inzwischen sagen, das dürfen Sie uns als Entsorger wahrscheinlich auch nicht mit letzter Überzeugungskraft fragen. Da muss man schon die Produktion in die Mitverantwortung nehmen. Das verbindlich zu beantworten, ist möglich, aber es bedarf eines wirklich engagierten Austausches unter Einbeziehung der Wissenschaft und der produzierenden Unternehmen. Wichtig ist, dass von der Politik das Signal kommt, es wird eine solche Leistung jetzt auch erwartet. Und sie wird mit zeitlichem Vorlauf erwartet. Sie wird nicht pauschal mit einer Quote über alle Materialien gestülpt, aber es ist der Gesellschaft eben nicht egal, welche Rohstoffe eingesetzt werden und deswegen kommt so ein Instrument.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Vielen Dank an die Sachverständigen für die Statements! Eines der zentralen Probleme der Politik zwischen Brüssel und Berlin ist, dass sich die Bundesrepublik Deutschland insbesondere in der Kreislaufwirtschaft im Korsett der EU befindet. Dieser Gesetzesentwurf ist ein schönes Beispiel, denn es ist ja keine eins-zu-eins-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie. Und das ist das Problem. Die Verschärfung des nationalen Rechts weit über das europäische Recht hinaus hat ja in einem gemeinsamen Markt Implikationen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Also Deutschland mehr zumuten zu wollen, während sich andere Länder nicht so viel zumuten, führt aus unserer Sicht auf jeden Fall zum Schaden für unsere Wirtschaft und für unsere Bürger. Und da sind Beispiele insbesondere die geplante Obhutspflicht und die Transparenzpflicht. Auch die erweiterte Produktverantwortung sehen wir problematisch. Das ist eigentlich sogar das Schlimmste. Ich finde das aus Sicht des Verbrauchers eigentlich sehr befremdlich,

dass man die Hersteller im Grunde genommen verpflichtet, die Reinigungskosten zu übernehmen, wenn Bürger als unkritische Verbraucher einfach Müll sorglos irgendwo entsorgen. Wenn man das einmal überträgt – das ist ja in etwa so, als würden wir die Automobilhersteller verpflichten, die Schäden zu übernehmen, wenn die Autofahrer mit vollem Karacho gegen die Wand fahren, weil sie in der 30er-Zone 120 km/h fahren. Also das ist eigentlich völlig unsinnig. Das ist wie eine Vollkaskoversicherung, bezahlt von den Herstellern. Das führt jedenfalls nicht dazu, dass die Verbraucher kritischer werden. Ich denke eher, dass das zu einer unkritischeren Verbraucherhaltung führt.

Deswegen würde mich interessieren, also jetzt nicht nur vor dem Hintergrund der erweiterten Produktverantwortung, sondern auch hinsichtlich der Obhuts- und Transparenzpflicht, wie Sie, Herr Peter, und Sie, Herr Dr. Oehlmann, für den Fall, dass dieser Gesetzesentwurf käme, die Herausforderungen der konkreten Umsetzung in der deutschen Wirtschaft und in den Unternehmen sehen, auch gegenüber der ausländischen Konkurrenz, die diese nationale Verschärfung in der EU nicht haben?

Benjamin Peter (HDE): Ich fange einmal kurz damit an, Sie haben vollkommen recht. Das ist auch unsere Kritik daran: Dass diese Pflichten allein deutsche Unternehmen treffen würden und wir zum jetzigen Zeitpunkt nicht wissen, wie die ausgestaltet werden würden. Also wenn wir jetzt über die Obhuts- und insbesondere über die Transparenzpflichten reden: Wir wissen nicht, welche Unternehmen das betreffen würde. Wir wissen nicht, welche Produktgruppen das betreffen würde und wir kennen auch den Umfang eigentlich noch nicht. Deswegen war auch der Vorschlag der Wirtschaft, dass wir diese Transparenzpflichten oder überhaupt erst einmal deren Notwendigkeit feststellen, indem wir bei allen Unternehmen, die sich beteiligen müssen, eine einmalige Umfrage machen, um zu gucken: Wie groß ist denn überhaupt das Problem? Haben die überhaupt ein Problem? Muss jetzt überhaupt eine neue, sehr bürokratische Lösung dafür geschaffen und den Unternehmen diese Transparenzpflicht in einem regelmäßigen Rhythmus gegeben werden oder sehen wir dann an dieser einmaligen Umfrage, dass es überhaupt kein Problem gibt? Dann



muss man diese Transparenzpflicht, gerade zu einer wirtschaftlich sehr schweren Zeit, eigentlich auch nicht schaffen.

Bei den Obhutspflichten ist es eigentlich dasselbe. Die sehen wir aus genau den genannten Punkten auch äußerst kritisch. Es ist bislang unklar, was darunter fallen soll. Unsere Mitgliedsunternehmen tun alles dafür, dass natürlich keine Retouren vernichtet werden müssen. Denn alles, was vernichtet werden muss, ist letztendlich kein Gewinn für die Unternehmen. Aber bei einer sehr, sehr kleinen Prozentzahl – Studien gehen ja davon aus, dass es weniger als vier Prozent der Retouren sind, die vernichtet werden müssen – die kann man nicht mehr auf den Markt bringen und die kann man auch nicht spenden. Dann stellt sich die Frage, was machen die Unternehmen damit, wenn es ihnen nicht erlaubt ist, diese zu entsorgen? Hier besteht für uns noch sehr viel Unsicherheit und aus unserer Sicht ist es eigentlich eine Überregulierung.

Dr. Claas Oehlmann (DIHK): Ich darf mich erstmal in Bezug auf Transparenz und Obhutspflicht den Ausführungen von Herrn Peter anschließen, noch einmal verbunden mit dem Hinweis: Die Obhutspflicht ist natürlich eine rein nationale Idee. Dass sie im europäischen Binnenmarkt Sinn ergibt, bezweifeln wir definitiv. Davon abgesehen wird sie sehr viel bürokratischen Aufwand schaffen.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass wir auch nicht glauben, dass unbedingt bzw. zwangsläufig ökologisch positive Effekte aus der Ausgestaltung entstehen. Ich konzentriere mich vielleicht einmal kurz auf die Reinigungskosten. Ja, wir sehen es genauso. Das ist vom Anreizsystem her aus unserer Sicht falsch gedacht. Nun haben wir das europäische Recht umzusetzen. Ich möchte noch einmal darauf verweisen, dass wir hier im Sinne des Binnenmarktes das europäische Recht so umsetzen, wie es ist und nicht national darüber hinausgehen. Bei der Ausgestaltung dieser Reinigungskosten: Das wird auch zu einem erheblichen Aufwand führen und ist nicht ganz unkompliziert. Denn – und das ist der Punkt – eine kosteneffiziente Umsetzung, eine transparente Umsetzung und eine verhältnismäßige Umsetzung, die bedarf, dass wir alle Akteure der Wertschöpfungskette einbeziehen. Das ist immer kompliziert, aber

extrem wichtig, damit es kein Selbstbedienungsladen für irgendwelche Seiten wird. Umzusetzen ist das europäische Recht in jedem Fall. Ich denke, da sind wir uns einig. Und wenn die Einwegkunststoffrichtlinie auf dem Prüfstand steht, dann hat man sicherlich noch einmal darüber zu diskutieren.

Abg. Judith Skudelny (FDP): Herr Dr. Oehlmann, meine ersten Fragen betreffen die *SCIP*-Datenbank. Da würde mich interessieren: Sie haben gesagt, das sei Bürokratie ohne Nutzen. Ob Sie vielleicht Ideen haben, wie man hier Bürokratie vereinfachen kann und wie man es Ihnen leichter machen kann, diese europäischen Anforderungen einfach umzusetzen? Ob es da Ansatzpunkte gibt, was wir hier jetzt noch einbringen können, damit es möglich wird?

Meine zweite Frage: Sie haben gesagt, das gehört eigentlich ins Chemikalienrecht. Könnten Sie zwei, drei Argumente dafür vorbringen, warum das eigentlich hier nicht richtig ist, sondern im Chemikalienrecht besser angesiedelt wäre?

Und meine dritte Frage, falls Sie dann noch Zeit haben: Und zwar war ich bei einem Industrieunternehmen und der Einkäufer hat mir gesagt, sie würden Rezyklate benutzen. Dann hat die Dame, die für das Chemikalienrecht zuständig ist, gesagt: „Aber bitte nicht aus dem *Post-Consumer*-Bereich, weil wir dann nämlich mit dem Chemikalienrecht Probleme mit Haftungsfragen haben, falls etwas drin ist, was in diese Rezyklate eben nicht reingeht.“ Sie sagten auch, da sich jede Charge grundsätzlich von der anderen unterscheiden könne, hätten Sie dort einen erheblichen, bürokratischen Aufwand, diese Rezyklate tatsächlich in den Einsatz zu bringen. Das Preisargument haben wir gehört. Das ist im Moment leider so. Aber damals ging es eben nicht um die Kosten, sondern um die Sicherheit der Rezyklate aus dem *Post-Consumer*-Bereich für die industrielle Anwendung, weil dort die haftungsrechtlichen Fragen vergleichsweise hoch sind. Ob Sie dazu vielleicht auch noch etwas sagen könnten?

Dr. Claas Oehlmann (DIHK): Ich versuche, alle drei Fragen schnell abzuhandeln, Frau Skudelny.

Also ich denke, der nationale Gesetzgeber hat jetzt noch die Möglichkeit, die Pflichten in § 62a so einzuschränken, dass dieser sich ausschließlich



auf bereits bekannte Pflichten, nämlich aus Artikel 33 Absatz 1 REACH-Verordnung, bezieht und dass wir im Bereich der Meldung – der Bundesrat hat so etwas Ähnliches vorgeschlagen – uns so einfach wie möglich an der ECHA halten und keine Vorfestlegung für die Formate treffen. Es könnte nämlich dazu führen, dass die ECHA in Helsinki, wie es in Ansätzen passiert, eine Datenbank programmiert, mehr Informationen als die nach Artikel 33 REACH-Verordnung abfragt und man diese Daten nur einsehen kann, wenn man auch die zusätzlichen Informationen mit einträgt. Das wäre absolut kontraproduktiv. Dazu käme noch, dass möglicherweise niemand diese Daten in Zukunft nutzen wird und das einfach nur einen höllischen Aufwand erzeugt. Also klare Eingrenzung auf Artikel 33 Absatz 1 REACH-Verordnung.

Bezüglich Frage Nummer 2: Wir beziehen uns hier ausschließlich auf REACH-Verordnungsdaten, d. h. eigentlich ein chemikalienrechtliches Thema. Das sollten nach Möglichkeit auch Menschen betreuen, die sich gut mit REACH auskennen, sowohl im Vollzug als auch in den Unternehmen. Deswegen ist das Chemikalienrecht eigentlich der richtige Bereich. Natürlich ist das Kind auf europäischer Ebene auch schon in den Brunnen gefallen, aber dennoch denken wir, dass hier für einen vernünftigen Vollzug der Anknüpfungspunkt im deutschen Chemikalienrecht besser gewählt wäre.

Frage Nummer 3 – ganz schnell: Ich sehe die Problematik bei Kunststoff-Rezyklaten. Wir wollen mehr Rezyklate. Das ist ganz wichtig. Wir müssen es auch im Sinne des Klimaschutzes schaffen, mehr Rezyklate zu verwenden. Wir sind allerdings der Auffassung, dass man nicht diese starke Differenzierung zwischen *Post-Consumer*- und industriellen Rezyklaten vornehmen sollte. Sicherlich ist es genau richtig, was Sie sagen: Wir brauchen eine Standardisierung für die Qualitätssicherung und zwar in der breiten Anwendung, damit jeder sicher sein kann, wenn er Rezyklate verwendet.

Noch zum Abschluss: Bundesumweltministerin Schulze hatte ja einmal in ihrem Fünf-Punkte-Plan angekündigt, einen Runden Tisch „Rezyklate“ einzurichten. Soweit ich weiß, ist es dazu noch nicht gekommen. Aber ich denke, gerade solche Standardfragen könnte man an solchen

Runden Tischen auch noch einmal sehr gut für die gesamte Wertschöpfungskette erörtern.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Vielen an die Sachverständigen, auch an den HDE und Herrn Peter. Die Frage geht zwar an Herrn Feige, aber ich danke Ihnen dafür, dass Sie die freiwillige Rücknahme begrüßen und auch noch explizit sagen, dass Sie keine flächendeckende Rücknahme machen möchten. Um das einmal zu erläutern: Wenn Altpapier viel wert ist, dann wollen Sie flächendeckend sammeln und den Profit einbehalten. Wenn es sich nur lohnt, in Berlin zu sammeln und nicht im Sauerland oder im Emsland, dann wollen Sie nicht sammeln, dann soll der öffentlich-rechtliche Entsorger die Kosten tragen. Und wenn es sich nirgends lohnt, dann sollen die überall die Kosten tragen. Das heißt, die öffentlich-rechtlichen Entsorger müssen dann die Technik und die Anlagen vorhalten, die Müllgebühren steigen und die Kommunalabgeordneten aller Parteien müssen dann Müllgebührenerhöhungen beschließen, um die öffentlich-rechtlichen Versorger am Leben zu erhalten. Ich danke Ihnen für die Ehrlichkeit – Profite privat, Kosten an die Gesellschaft.

Herr Feige, Sie sprachen über erhebliche Vollzugsdefizite in der derzeitigen Fassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, die nicht beseitigt werden. Können Sie dies mit Beispielen aus Ihrer langjährigen beruflichen Praxis belegen?

Uwe Feige (Kommunalservice Jena): Das kann ich leider. Ich würde es begrüßen, wenn ich es nicht müsste. Ein Punkt ist die gewerbliche Sammlung. Hier soll das Klagerecht der Kommunen weiterhin ausgenommen sein, um ein juristisches Ungleichgewicht zu verhindern. Mein Verständnis würde dem genau entgegenlaufen. Es sollte bestehen, damit es ein Gleichgewicht gibt. Denn eines müssen wir erkennen und das gilt nicht nur für den Freistaat Thüringen – ich bin verbandsweise unterwegs und kenne das von allen Kollegen in Mitteldeutschland. Wir haben erhebliche Vollzugsdefizite. D. h., wir haben keine Berücksichtigung der Beeinträchtigung kommunaler Sammlungen. Ich bin noch nie angesprochen worden, wenn Sammelgenehmigungen in Thüringen ausgesprochen wurden. Anträge werden bei uns im Freistaat ohne Rücksprache genehmigt. Wir haben ein vollständiges Versagen der abfallrechtlichen Schutz-



mechanismen. Die Kommunen können dem maximal noch mit Straßenrecht begegnen, denn, wer die abfallrechtliche Genehmigung hat, der vergisst auch gerne einmal, dass es da noch ein Straßenrecht gibt und man nicht einfach Container aufstellen kann. Hier müssen wir als Kommunen wieder handeln.

Herr Lenkert, Sie haben es angesprochen: Der Wettbewerb funktioniert bei hohen Marktpreisen. Die Gewährleistungsfunktion bleibt bei den Kommunen. Hier ist es so, dass die derzeitige Beruhigung im „Straßenkampf“ – wenn ich einmal so einen militaristischen Begriff verwenden darf – einfach durch den Markt stattgefunden hat. So habe ich es prophezeit, so ist es gekommen. Wir haben also keine Funktion der abfallrechtlichen Mechanismen, sondern letztendlich haben die verfallenden Marktpreise dafür gesorgt, dass es in der Situation ruhiger wird.

Ein anderer Punkt, auch wenn er mehr zum Verpackungsgesetz gehört, ist das Thema Abstimmungsvereinbarung. In Jena wurde, ohne dass es überhaupt eine Abstimmungsvereinbarung gab, auf Basis einer alten ausgeschrieben. Wir haben in Jena heute noch keine, weil schlicht und einfach die gesetzlichen Grundlagen und eine angemessene Partizipation an den Kosten der Altpapierentsorgung schlichtweg negiert werden. Wir werden immer wieder an die Etappe verwiesen. Wir legen detaillierte Kalkulationen vor. Man beantwortet uns die Fragen mit einer Hausnummer. Wenn ich dann frage, wo denn an der Kalkulation die Fehler sind und wo man den Optimierungsbedarf oder Möglichkeiten sieht, dann wird mir geantwortet: „Passen sie einmal auf, das ist die Summe, die wir zahlen. Wenn sie das nicht wollen, können sie ja mal zwei, drei Jahre versuchen, zu klagen. Mal schauen, ob sie das Geld bekommen.“ Das sind Dinge, die mich zumindest nicht zu der Einschätzung in der Kommentierung kommen lassen, in der von bewährten Strukturen gesprochen wird.

Andere Themen sind natürlich: Wir würden als Kommune gerne an der Qualitätsverbesserung arbeiten. Aber sobald es in den Abstimmungsvereinbarungen um Qualitätsverbesserungen geht, z. B. Intensivierung der Leistungen auf den Wertstoffhöfen, oder darum, die Erfassung qualitativ und quantitativ zu verbessern – all das, was im Zweifel zur Kostensteigerung führt –, wird abgelehnt,

selbst wenn es in anderen Abstimmungserklärungen enthalten ist. Dann wird gesagt: „Die haben wir uns da leider damals reinverhandeln lassen, aber an neuen Feldern bei anderen Kommunen arbeiten wir ganz klar nicht“.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank für Ihre Fachbeiträge. Ich möchte noch einmal feststellen, dass dieses lineare Wirtschaften in unserer Konsumgesellschaft zur Überschreitung all unserer planetaren Grenzen führt. Das merken wir an vielen Stellen und deswegen besteht dringend Handlungsbedarf. Der Einstieg in eine konsequente Kreislaufwirtschaft ist aber nicht nur ökologisch notwendig, sondern kann auch eine ökonomische Strategie zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland sein. Ich sehe das im Zusammenhang mit der sozial-ökologischen Transformation, die wir brauchen.

Aus grüner Sicht verpasst die Bundesregierung mit der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes aber zum wiederholten Mal die Chance, die Kreislaufwirtschaft als echte, tragende Säule eines zukunftsfähigen Wirtschaftssystems zu gestalten. Mehr Hoffnungen setze ich im Moment sogar auf den *Green Deal* in der EU. Dringend benötigte Impulse für die Vermeidung von Abfall und das kreislauffähige Design von Produkten fehlen ganz im Gesetzentwurf. Wir werden unsere Klimaziele auch nur erreichen, wenn wir wirklich sorgsamer mit unseren Wertstoffen umgehen. Fakt ist, dass Deutschland europäisches Schlusslicht bei der Vermeidung von Verpackungsmüll ist. Das passt nicht zu einer ambitionierten Klimapolitik. Es ist auch fatal, dass sich die Bundesregierung weiterhin davor drückt, stringente Müllvermeidungsstrategien vorzulegen. Und der Kreislaufgedanke fehlt einfach noch komplett bei uns. In der Kreislaufwirtschaft geht es nicht nur darum, wie Abfälle möglichst umweltfreundlich entsorgt und verwertet werden, sondern es geht wirklich um zirkuläre Wertschöpfung und der Schlüssel dafür liegt im Produktdesign. Die Produkte müssen von vornherein so gestaltet sein, dass sie langlebig, wiederverwendbar, reparierbar und recyclingfähig sind. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung adressiert diese Punkte zwar, springt aber insgesamt zu kurz und bleibt mit Blick auf recyclingfreundliches Design hinter dem ursprünglichen Referentenentwurf zurück. Unbedingt notwendig



– das klang ja auch mehrfach an – ist auch die Belegung des Marktes für Rezyklate. Besonders im Kunststoffbereich verschwenden wir viele Rohstoffe, weil weniger Rezyklate eingesetzt werden, als möglich wäre. Im Kreislaufwirtschaftsgesetz muss deshalb die Möglichkeit festgeschrieben werden, Zielvorgaben für den Einsatz von Rezyklaten machen zu können. Die öffentliche Beschaffung – klang ja hier auch schon an – wäre ein wichtiges, steuerndes Element, um das man sich kümmern müsste. Da bin ich froh, dass einige von Ihnen hier ja auch ein Kreislaufwirtschaftslabel gefordert haben.

Jetzt meine Frage an Frau Professorin Rotter. Ein wesentlicher Schlüssel für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft ist das Produktdesign. Hier sind sicherlich europäische Vorgaben notwendig. Doch es fällt auf, dass sich im Kreislaufwirtschaftsgesetz fast ausschließlich mit dem Lebensende von Produkten und somit mit der Entsorgung und der Verwertung befasst wird. Was wäre aus Ihrer Sicht notwendig, um das Kreislaufwirtschaftsgesetz hier vom Kopf auf die Füße zu stellen und die zirkuläre Wertschöpfung – statt allein die Abfallbehandlung – in den Blick zu nehmen?

Prof. Dr. Vera Susanne Rotter (TU Berlin): Das ist ja schon angekommen: Die *Ecodesign Directive* ist auf EU-Ebene und wird auch sicherlich mit dem *Green Deal* auch noch einmal eine neue Dynamik aufnehmen. Nichtsdestotrotz denke ich, sind die Anforderungen, die wir dann in den Anforderungen der Kreislaufwirtschaft auch an das Recycling festlegen, sehr essenziell für das Ökodesign, weil letztendlich Bewertungsmechanismen aus der Ökodesignrichtlinie, wie die Bewertung der Recyclingfähigkeit, sich sehr stark auf Recyclingstandards beziehen. Wenn jetzt also der Einsatz in minderwertige Produkte als recycelt gilt, dann ist auch automatisch die Bewertung der Recyclingfähigkeit hoch. Also ich denke, dieser Dualismus dieser beiden Mechanismen ist durchaus wichtig zu beachten. Auch wenn man sich hier einmal darüber mit Recyclern unterhält, die europäisch tätig sind, sieht man, dass auch in anderen Ländern durch nationale Vorgaben Recyclingmärkte entstanden sind. Deutsche Recycler behandeln zum Teil Produktströme, die sie aus dem Ausland akquirieren, anders bzw. mit anderen Standards, weil die dort eben vorgegeben sind. Ich denke,

hier würde man auch durch nationale, ambitionierte Standards für die hochwertige Verwertung noch einiges für die Kreislaufwirtschaft im Sinne der zirkulären Wirtschaft tun können und dann wird das wahrscheinlich wieder über die *Ecodesign Directive* idealerweise zurückgespielt. Also die wirken miteinander und nicht gegeneinander.

Vorsitzende: Vielen Dank! Wir starten damit in die zweite Fragerunde. Es beginnt wieder Abg. Björn Simon und seine Frage geht dieses Mal an Herrn Dr. Hüwels.

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Herr Dr. Hüwels, der Gesetzentwurf enthält ja eine Verordnungsermächtigung zur erweiterten Produktverantwortung, d. h., Produkthersteller werden an den Kosten für die Reinigung der Umwelt beteiligt. Halten Sie diese Regelung a) hinsichtlich der Forderung und b) in ihrem Umfang für angemessen?

Die kommunalen Spitzenverbände – das ist meine zweite Frage – fordern für die öRE ein Klagerecht, um gewerbliche Sammler zur Einhaltung der Vorgaben für die Sammlung zu zwingen. Die Frage hier: Halten Sie ein solches Klagerecht für angemessen bzw. würde es zu mehr Rechtssicherheit in der Entsorgung führen?

Dr. Hermann Hüwels (DIHK): Das Thema erweiterte Produktverantwortung erzeugt einige Sorgenfalten bei uns, weil das Thema Obhutspflicht als der erste Punkt eigentlich gegen die wirtschaftliche Vernunft arbeitet. Ich meine, es gibt keinen Kaufmann, der mehr oder weniger freiwillig seine Waren zerstört. Es ist so, dass man im Grunde eigentlich nur Sonderfälle vernünftigerweise betrachten kann. Und wenn ich mir die Empirie anschau, dann sieht es im Moment so aus, als gäbe es sehr wenige Studien zu dem Ganzen. Wenn es Studien gibt, dann sehen die das Thema eigentlich als vernachlässigbar an.

Das Problem ist des Weiteren, dass die Regelung sehr weit gefasst ist. Wenn es also wirklich darum geht, einen Online-Versender zu greifen, dann hat man im Moment den gesamten stationären Handel mit etwa 8 000 Betroffenen mit drin. Davon haben 95 Prozent weniger als 19 Mitarbeiter. Man weiß eben nicht, in welche Richtung dann nachher die ganze Angelegenheit geht und ob dann Darlegungspflichten in irgendeiner Form eben auch die kleinen Unternehmen treffen.



Der nächste Begriff ist der der Gebrauchstauglichkeit. Was ist gebrauchstauglich? Wir hatten vor ein paar Jahren auch einmal Hochwasser. Wenn dann so ein Hochwasser durch ein Lager gegangen ist, muss man sein gesamtes Warenlager daraufhin untersuchen, was im Einzelnen unter welchem Aufwand noch gebrauchstauglich ist. Das ist außerordentlich schwierig.

Das Thema Reinigung vielleicht ganz kurz: Da sehen wir die große Herausforderung, dass die Zurechnung der Kosten schwierig ist. Erstens ist aus unserer Sicht der Paragraph zu weit gefasst. Wenn man sich auch die internationalen Fassungen der Richtlinie anschaut, dann geht es nicht um die Reinigung der Umwelt im weitesten Sinne, sondern es geht darum, Sammelaktionen zu zahlen oder erstatten zu lassen. Dann ist die nächste Frage: Wie rechne ich das zu? Es gibt ja eben sorgfältige und weniger sorgfältige Inverkehrbringer und Verpackungen. Muss ich da jetzt möglicherweise differenzieren usw.? Also alles Fragen, die wir uns meines Erachtens noch in Ruhe beantworten können – es ist bis 2024 Zeit, um die Richtlinie hier umzusetzen. Die Zeit sollten wir uns nehmen.

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Ich würde gerne ganz kurz noch Herrn Peter die Möglichkeit geben wollen, auf die Aussagen seitens der Fraktion DIE LINKE. und des Kollegen Lenkert einzugehen. Ich gehe einmal davon aus, dass Sie die ja wahrgenommen haben. Was sagen Sie zu den Vorwürfen oder können Sie vielleicht gegenhalten?

Benjamin Peter (HDE): Vielen Dank, Herrn Lenkert für den Kommentar! Dem Handel geht es nicht darum, Altpapier zurückzunehmen und sich die Region auszusuchen, wo man mit Altpapier viel Gewinn machen kann. Die freiwillige Rücknahme beschränkt sich momentan fast ausschließlich auf Alttextilien. Das sind große Textilhändler, die Alttextilien von ihren Kunden zurücknehmen und die dann auch verwerten, was aus unserer Sicht sehr im Sinne der Kreislaufwirtschaft ist.

Und warum sagen wir, dass wir daran zweifeln, dass es flächendeckend angeboten werden muss? Das ist einfach nur der Grund: Es gibt auch Textilhändler, die z. B. nur in einer Region in Deutschland aktiv sind. Es gibt im Münsterland z. B. einen Händler mit mehreren Filialen, der eine große Menge an Textilien verkauft. Aus unserer Sicht ist

es nicht ersichtlich, warum dieser dann nicht auch dort regional Alttextilien von seinen Kunden im Sinne der Kreislaufwirtschaft zurücknehmen kann. Also es geht hier unseres Erachtens nicht um den Preisaspekt, den Sie da aufgeworfen haben, sondern einfach auch um Kundenbindung und darum, eine größere Menge an Abfällen zurückzubekommen und zu verwerten, als das ohne diese Möglichkeit der Fall wäre.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Auf der einen Seite haben wir schon sehr viele Aspekte aus der Kreislaufwirtschaft gehört, aber Kreislaufwirtschaft bedeutet eben auch, dass der Müll bei uns zu Hause abgeholt wird. Da spielt natürlich die Kommune eine ganz große Rolle. Das ist ein Teil der Daseinsvorsorge. Letzten Endes wollen wir auch die Städte sauber halten und da spielen natürlich auch die kommunalen Unternehmen eine ganz große Rolle. Wir haben jetzt gerade schon das Beispiel aus Jena gehört, dass man gegebenenfalls Dinge, die im Verpackungsgesetz stehen, auch einmal durchklagen muss. Also ich würde Jena auch dazu ermuntern, das einmal durchzuklagen. Das wollen wir nämlich eigentlich auch, dass die Gesetze durchgesetzt werden. Das finde ich ganz wichtig.

Aber meine Frage geht an Herrn Dr. Thärichen, weil ich einfach einmal wissen will: Gerade hier im § 18 ist jetzt im Gegensatz zum Referentenentwurf dieses Klagerecht nicht mehr drin. Was bedeutet das für die kommunalen Unternehmen? Ist da die Chancengleichheit überhaupt noch gewährleistet?

Dann würde ich ganz gerne noch einmal Ihre Einschätzung zur freiwilligen Rücknahme des § 26 hören. Denn das hört sich immer gut an, dass jetzt Unternehmen auch quasi Sachen zurücknehmen können. Aber ich frage mich immer: Was machen die denn damit? Das sind ja keine Entsorger. Geht das nicht genau den gleichen Weg wie bei den kommunalen? Und wenn diese dann einmal wieder damit aufhören, schlägt das doch wieder bei den kommunalen auf? Die können ja gar nicht planen. Also vielleicht erläutern Sie das auch noch.

Dr. Holger Thärichen (VKU): Es ist ja so, dass wenn eine gewerbliche Sammlung bei der Behörde angezeigt wird, dann bekommt auch der zuständige öffentliche Entsorgungsträger die Mög-



lichkeit, Stellung zu nehmen und zu sagen, inwieweit diese Sammlung auch eine Beeinträchtigung seiner Struktur darstellen kann. Das kann die Behörde dann würdigen und dann entsprechende Entscheidungen treffen. Wenn sie die Sammlung entsprechend beschränkt, dann kann der Sammler, wie bei jeder belastenden Verfügung, dagegen vorgehen und auch gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Das ist ja auch völlig richtig so. Wenn sich die Behörde aber über die Stellungnahme des öRE hinwegsetzt und sagt: „Das ist mir doch egal.“ oder „Ich beachte das gar nicht.“, dann hat der öRE nach jetziger Rechtslage keine Möglichkeit, hier noch einmal eine gerichtliche Prüfung zu erwirken. Es geht ja nicht darum, hier irgendetwas zu verschärfen oder irgendwie die Maßstäbe zu verschieben. Darum geht es nicht. Es geht nur darum, dass das Gericht auch von der Kommune angerufen werden kann und dass dann noch einmal jemand Drittes neutral darüber schaut und sagt, ob die Behörde hier richtig entschieden hat. Hat sie denn beide Aspekte, beide Interessen auch sorgfältig gesehen und miteinander abgewogen und ist sie dann zu einer richtigen Entscheidung gekommen? Davon gehen die Gesetzgeber übrigens auch immer aus – auch der Gesetzgeber des Kreislaufwirtschaftsgesetzes schon davor –, dass es dieses Klagerecht gibt. Es war eben auch dann für alle verwunderlich, dass das Bundesverwaltungsgericht uns dieses Recht abgesprochen hat – nicht mit dem Argument, das käme gar nicht in Betracht, sondern einfach mit dem Argument, das käme im Gesetzestext nicht hinreichend zum Ausdruck – insoweit mittelbar die Aufforderung an den Gesetzgeber, hier noch einmal nachzusteuern mit dem Argument: Wenn ihr das wollt und wenn das sozusagen so gedacht ist, dann müsst ihr das halt im Gesetz noch einmal klarer zum Ausdruck bringen, wie sich das verhält. Darum würden wir eben bitten, damit hier wirklich gleiche Bedingungen herrschen. Wie gesagt, ich sehe sonst die Gefahr einer Behörde, die eben einem Rechtsstreit aus dem Weg gehen will und sagt: „Ich will einfach eine Entscheidung treffen, die nach Möglichkeit nicht angegriffen werden kann.“ Dann hat die einen Anreiz, zu Lasten der Kommune zu entscheiden, weil sie dann weiß, der öffentliche Entsorgungsträger kann sich dagegen nicht zur Wehr setzen. Dann hat das Bestand.

Das andere Thema noch einmal: die freiwillige Rücknahme. Das ist in der Tat etwas, was uns Sorgen bereitet. Im Bereich der Alttextilien, wie richtig angesprochen, hat sich das schon sehr stark verbreitet. Und da ist es einfach so, dass wir wissen müssen, was wir tun sollen und was unsere Aufgabe ist. Das Gesetz sieht ja vor, dass die Sammlung von Alttextilien ab 2025 zur gesetzlichen Pflicht der öffentlichen Entsorgungsträger wird. Das ist auch Ausdruck von Europarecht. Das nehmen wir gerne an und dann ist es ja an uns, entsprechende Strukturen aufzubauen. Nur was sollen wir konkret tun? Welche Strukturen sollen wir schaffen? Welche Container sollen wir denn aufbauen, wenn wir gar nicht wissen können, wie weit der Handel dann sagt: „Das mache ich gerne selbst und da gehe ich rein.“ Da haben wir also nun sehr schwierige Rahmenbedingungen. Es ist ja nicht so, dass der Handel dann sagt: „Ich nutze die Textilien dann wiederum selbst. Ich mache einen *Secondhand*-Handel.“ oder „Ich nutze die Fasern und recycle das Material, um meine eigenen Produkte anders zu gestalten.“ Sondern es wird ja auch nur dann über Entsorger entsprechend vermarktet. Das heißt, es ist kein Gewinn für die Kreislaufwirtschaft. Das ist der Punkt. Es ist kein Gewinn, sondern es ist sozusagen eine „Verunklarung“ der Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche. Da bitte ich einfach um Klarheit darüber, was gewollt ist. Wir nehmen die Aufgaben gerne an, die uns gesetzlich zugewiesen sind, aber wir brauchen dann auch eine Sicherheit darüber, mit welchen Mengen wir dann entsprechend unsere Strukturen aufbauen sollen.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Als Kommunalpolitiker besorgt mich die freiwillige Produktverantwortung auch. Das muss ich ganz ehrlich sagen. Wir wissen natürlich, dass Privatunternehmen schon ein gewisses Interesse daran haben, den Müll zurückzunehmen, der sich letztendlich auch lukrativ verwerten lässt. Meine Befürchtung als Kommunalpolitiker ist natürlich, dass dann das bei den Kommunen verbleibt, was eben nicht ganz so lukrativ ist. Da würde mich von Ihnen interessieren, weil Sie das als Sachverständige, Herr Dr. Mertins und Herr Dr. Thärichen, selbst befürchten: Gibt es Berechnungen auf Grundlage derzeitiger Abfallpreise oder prognostizierter Abfallpreise, von denen Sie sagen, das könnte sich auf eine bestimmte Erhöhung der Abfallgebühren



auswirken? Also gibt es da Berechnungen? Gibt es da Schätzungen?

Das Andere, was mich interessiert, ist Ihre Meinung zu Punkt 1 der Anlage 5 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Dort geht es ja darum, dass vorgeschlagen wird, Gebühren und Beschränkungen für die Deponierung und Verbrennung von Abfällen einzuführen vor dem Hintergrund, dass man eigentlich die Abfallhierarchie mit Anreizen stärken möchte. Das ist für mich also ein bisschen widersprüchlich, wenn ich ehrlich bin. Denn eigentlich heißt es ja, dass die Abfallwirtschaft mit der klaren Priorisierung erst einmal auf der Verwertung grundsätzlich stattfinden soll. Macht das Sinn? Finden Sie das gut? Das wäre die zweite Frage.

Dr. Torsten Mertins (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich mache einmal einen ersten Antwortaufschlag. Ich kann mir da mit Herrn Dr. Thärichen ganz gut die Bälle zuspieren. Es gibt bei uns im Hause, bei den kommunalen Spitzenverbänden, keine konkreten Berechnungen, zu den Auswirkungen, wie sie jetzt der Gesetzentwurf vorsieht – die Ausweitung oder, sagen wir einmal, die schrankenlose Zulassung der freiwilligen Rücknahme –, was das für Gebührenerhaushalte bedeutet. Sie haben ja erwähnt, dass Sie Kommunalpolitiker sind. Das wird sehr individuell vor Ort kalkuliert und entsprechend festgelegt. Insofern da so einen globalen Überblick zu bekommen, ist schwierig. Das können wir an der Stelle nicht leisten, führt aber zu dem Problem, das wir beklagen – das haben Sie ja auch gesagt, das hat auch Herr Dr. Thärichen eben gesagt: Die fehlende Kalkulierbarkeit der ganzen Geschichte. Denn wir wissen es nicht. Das wäre noch meine Ergänzung zu dem, was Herr Dr. Thärichen eben ganz richtig ausgeführt hat: Wir haben durch die freiwilligen Rücknahmen eben eine Art – ich würde es als einen dritten Sektor bezeichnen, im Unterschied zu den gewerblichen Sammlungen. Es gab viel Streit in den vergangenen Jahren zum Thema gewerbliche Sammlung, aber da gibt es eine gewisse Planbarkeit. Denn die müssen bei ihrer Anzeige sagen – das ist dann das, was in dem Verfahren eventuell strittig wäre mit dem Klagerrecht –, welche Mengen sie sammeln wollen. Dementsprechend kann sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger mit seiner bestehenden Grundpflicht darauf einstellen und, wie Herr Dr. Thärichen sagte, ganz konkret überlegen:

„Wie viele Container brauchen wir eigentlich? Wo müssen wir die hinstellen, um unser Gebiet abzudecken?“ Denn gewisse Mengen – und die sind dann eben abschätzbar – gehen raus. Bei den freiwilligen Rücknahmen, so, wie es zurzeit vorgesehen ist, wissen wir es überhaupt nicht und können es nicht abschätzen. Wenn der örtliche Einzelhandel massiv beschließt, in eine Produktkategorie zu gehen und da massiv zurückzunehmen, können das erhebliche Mengen sein und wir haben Entsorgungsstrukturen aufgebaut, die letzten Endes nutzlos rumstehen. Dann kommt in der Kommunalpolitik wieder genau der Vorwurf: „Ihr habt ja Geld verschwendet. Ihr braucht ja die ganzen Container nicht, ihr braucht das neue Müllfahrzeug ja gar nicht.“ Das sind Vorwürfe, denen wir uns typischerweise aussetzen. Aber dies liegt eben daran, dass wir diese funktionelle Grundversorgung haben. Ich habe die Zeit nicht ganz im Blick. Ich würde an der Stelle gerne noch einmal zu Herrn Dr. Thärichen herübergeben.

Dr. Holger Thärichen (VKU): Da kann ich dann anknüpfen. Sie müssen sich das so vorstellen, dass z. B. unsere Recyclinghöfe so konzipiert sind, dass sie alle Fraktionen, die im privaten Haushalt an Abfällen anfallen, aufnehmen können. Da haben sie eben Fraktionen, die sind werthaltig. Das sind eben Textilien, Schrott und Papier, jedenfalls in den meisten Marktphasen. Und dann haben sie natürlich auch die ganzen problematischen Stoffe: Die gefährlichen Abfälle, Lacke, Farben, Sonderabfälle und Batterien. Im Prinzip ist so ein Recyclinghof dafür da, so eine Gesamtstruktur darzustellen, wo der Bürger weiß: „Wenn ich da hinfahre, dann werde ich alles los.“ Für einige Fraktionen kriegen wir dann Geld, aber natürlich für die meisten kein Geld. D. h., wir können mit den werthaltigen Fraktionen einen Teil refinanzieren. Und jetzt haben wir natürlich die Sorge, dass wenn der Einzelhandel sagt: „Also ich nehme jetzt auch zurück“, dann würde er sich natürlich auf das fokussieren, was Geld bringt. Dann wird unsere Struktur, die wirklich auch sehr gut ist, wie ich finde – da können wir uns wirklich mit zeigen –, ausgedünnt und dann auf das reduziert: auf Schadstoffsammlung, auf Sammlung von Asbest oder Lithiumbatterien oder ähnlich problematischen Stoffen. Das ist übrigens auch eine gesetzliche Verpflichtung. Wir hätten keine Möglichkeit mehr, das mit entsprechenden Erlösen auf der anderen Seite quasi mit zu unterstützen und damit



auch die Gebührenzahler zu schonen. Da bitten wir eben drum, das entsprechend zu beschränken, damit wir hier wirklich unsere gute Recyclingstruktur in Deutschland weiter aufrechterhalten können.

Vorsitzende: Dankeschön. Abg. Skudelny hat eine Frage an Herrn Dr. Mertins und an eventuell weitere Sachverständige.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Ich fange einmal damit an, dass ich das, was Herr Dr. Thärichen gesagt hat, dass es im Moment Abgrenzungsschwierigkeiten gibt, sehr gut nachvollziehen kann. Gerade bei den Alttextilien ist es so, dass wir hier verschiedene Sammlungen, auch karitative Sammlungen – darüber haben wir heute noch gar nicht gesprochen –, dass viele von den Alttextilien im Moment in die karitativen Sammlungen reingehen, aber die Refinanzierung auf Grund der schlechten Qualität und übrigens auch auf Grund der Fehlwürfe hier sukzessive fehlt, weswegen der Druck im Prinzip bei den Al-Textilien hochgekommen ist. Meine Frage an Sie, Herr Dr. Mertins ist: Wie viel Alttextilien landen denn aktuell bei Ihnen in der Restmülltonne? Das ist ja im Moment der Sammelbehälter für Alttextilien. Das heißt: Haben wir nicht schon eine Form von Getrenntsammlung, sodass die Mengen, über die wir im Moment reden, vergleichsweise gering sind, aber plötzlich die Verpflichtung für diese geringen Mengen auferlegt wird?

Dann hätte ich noch eine Frage zu der Herstellerverantwortung. Was ich immer ein bisschen problematisch finde, ist, dass ja das *Littering* grundsätzlich nicht erlaubt ist. Also ich darf meinen Zigarettenstummel, wenn ich rauche, nicht einfach in die Walachei werfen. Jetzt gibt es sehr viele Menschen, die sich tatsächlich an gesetzliche Vorgaben und auch übrigens konventionelle gesellschaftliche Normen halten. Es gibt aber auch manche, die sich eben nicht daran halten. Es gibt, soweit ich weiß, und daher meine Frage, die flächendeckende Möglichkeit, Ordnungswidrigkeitsgelder dafür zu erheben. Und die Leute machen es ja auch nicht geheim. Wenn ich tagsüber durch die Stadt laufe, sehe ich jede Menge Leute, die Sachen wegwerfen. Gibt es die flächendeckende Möglichkeit, Ordnungswidrigkeitsgelder zu erheben und wieviel wird darüber denn aktuell erhoben? Also die Refinanzierung auch über das OWiG. Bei den Parksündern haben wir das. Also

ich gucke einmal einen Parkplatz schief an und habe ein Ticket dran. Gibt es auch diese flächendeckende Erfassung bei den *Littering*-Sachen? Wäre das nicht ein Ansatz, auch das zu stärken, um hier eine verursachergerechte Refinanzierung vielleicht hinzubekommen?

Dr. Torsten Mertins (Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände): Es gibt einen Anteil von Fehlwürfen im Restmüll, selbstverständlich. Den prozentualen Anteil kann ich Ihnen aus dem Stand heraus nicht genau sagen. Auch da dürfte es wieder gebietspezifisch sehr unterschiedlich sein. Man könnte eventuell noch einmal Herrn Feige fragen, ob er das für sein Gebiet sagen kann. Kann er ganz bestimmt. Im Überblick können wir das nicht.

Ja, es gibt zurzeit schon ein Getrennterfassungssystem für Textilien. Das, was in der Restmülltonne landet, wird größtenteils auch das sein, was möglicherweise am Ende des Kreislaufs ohnehin ausgeschleust werden muss. Denn auch da: Sie haben die sinkende Qualität angesprochen. Das ist ein ganz erhebliches Problem, dass eben der Anteil an wirklich gut wiederverwertbaren, direkt wiederverwendbaren oder aufzuarbeitenden Textilien sinkt, da die Qualität der Alttextilien schlechter wird, und dass dementsprechend am Ende des – zumindest idealerweise – Kreislaufs relativ viel Ausschuss produziert wird. Also wir haben eine funktionierende Getrenntsammlung, die eben auch darauf basiert, dass es verschiedene Säulen gibt. Es gibt teilweise kommunale Sammlungen, es gibt teilweise gewerbliche Sammlungen, teilweise auch die karitativen Sammlungen und hinzukommen auch noch die freiwilligen Rücknahmen, die auch schon existieren.

Das Problem ist schlicht die Berechenbarkeit. Es ist gar nicht so sehr der Anteil, von welcher Tonne es sich wohin verschiebt, sondern es ist die Berechenbarkeit. Die ersten beiden Säulen, zumindest die gewerblichen Sammlungen und die kommunalen Sammlungen – da hat man so eine gewisse Datenbasis, auf der man kalkulieren kann, wenn man sich im Haus für mehrere Jahre überlegt, wie man seine Abfallentsorgung organisieren muss.

Der letzte Bereich ist schlicht ein Dunkelfeld, weil es auch dazu im Vorfeld keine konkreten Mengen-



schätzungen gibt. Am Ende ist die Menge an Alttextilien ja gleich. Es sind nur in gewisser Weise kommunizierende Röhren, die sich verschieben. Die Frage ist: Wenn sich bei einer Röhre etwas massiv verschiebt, bleibt bei den anderen beiden entsprechend weniger übrig. Im Übrigen ist das vielleicht auch eine Frage in Richtung der Entsorgerverbände. Die sind nämlich als gewerbliche Sammler eigentlich von diesem Thema „freiwillige Rücknahme“, zumindest, was die Sammeltätigkeit anbelangt, genauso betroffen. Am Ende landet es aber dann wahrscheinlich wieder bei ihren Mitgliedern, zumindest was die Verwertung angeht. Der Punkt ist ja auch schon angesprochen worden, dass am Ende die Verwertung, solange die nicht höherwertiger sein muss – also da kommen keine Modellprojekte bei raus – da dann am Ende die gleichen Entsorgungsstrukturen genutzt werden.

Zu den entsprechenden Reinigungskosten: Ja, es gibt die Möglichkeit, flächendeckend Ordnungswidrigkeiten zu erheben, wenn man seinen Müll schlicht und ergreifend in die Gegend wirft. Das ist aber kein Instrument, um irgendwie Abfallsammlung oder Maßnahmen vielleicht auch im beratenden Bereich – Aufklärung – zu refinanzieren, sondern das ist sozusagen wieder ein anderer Topf, auch im Kommunalhaushalt. Die Straßenreinigung finanziert ja nicht die Verbraucheraufklärung. Also da sehe ich keinen unmittelbaren Zusammenhang. Ich glaube, wir sind uns sicherlich einig darin, dass es an vielen Punkten wünschenswert wäre, wenn in dem Bereich dann doch einmal der starke Staat auftritt und entsprechend mehr durchgreift – betrifft sicherlich nicht nur den Bereich des *Litterings*. Nun kann man in Großstädten auch noch über andere Dinge reden, also z. B. über die Höhe der Sperrmüllentsorgung und solche Dinge. Wäre sicherlich schön und wünschenswert, wenn da mehr passieren würde. Am Ende ist es für alle Behörden, vor allem für die kommunalen Behörden, ein Kapazitätsproblem.

Worum es jetzt bei der Frage geht, ob man die Produktverantwortlichen an der Stelle dann doch mit in die Verantwortung nehmen soll, ist die gleiche Diskussion, die wir auch an anderer Stelle führen. Wer hat denn einen Hebel? Da sind wir als Kommunale der Auffassung, dass die Produktverantwortlichen durchaus einen Hebel haben, nämlich

schon im Bereich der Verpackungsgestaltung, auch beispielsweise der Kennzeichnung der Verpackung. Es ist ja nicht so, dass die ihre Produkte in den Verkehr bringen und dann überhaupt keinen Einfluss mehr auf die Dinge haben, sondern die können schon ganz am Anfang der Kette an den Punkten, über die wir vorhin auch gesprochen haben, andocken.

Vorsitzende: Herr Dr. Mertins, ich danke Ihnen. Sie sind eine Minute drüber, wir müssen jetzt Schluss machen. Dankeschön. Abg. Lenkert hat eine Frage an Herrn Feige.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wenn Sie dann im Anschluss an die eigentliche Frage noch etwas zu Textilien ausführen könnten, Ihre Erfahrungen und Mengen, wäre das sicherlich sehr hilfreich. In den Erläuterungen zum Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie wird von vergleichsweise geringen Kosten der Kommunen für die Erfüllung der geforderten gesetzlichen Anforderungen ausgegangen. Teilen Sie diese Annahme?

Uwe Feige (Kommunalservice Jena): Sehr geehrter Herr Lenkert, das schließt ein bisschen an Ihre Frage an, die Sie im Vorfeld schon gestellt haben. Zunächst: Als Kommunen stellen wir uns den Herausforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der verbesserten Erfassung. Das ist gar keine Frage. Allerdings hat das Ganze seinen Preis, wenn, wie wir vorhin lange diskutiert haben, ich sage einmal, zum Teil redundant gearbeitet wird. Das heißt also, geduldete Verweigerungen gesetzlicher Grundlagen, die ich vorhin angesprochen habe, führen zu Einnahmeverlusten. Hier muss man sagen, dass das nicht nur ein ökonomisches Problem, sondern ein moralisches und natürlich ein abgabenrechtliches Problem ist, weil wir uns als Kommunen den anderen fehlenden Teil vom Bürger holen, was also juristisch betrachtet ein Vabanquespiel ist.

Der weitere Punkt: Städtebauliche Qualitätsverbesserungen, die wir anstreben, werden wir nur auf kommunale Kosten erzielen können. Das heißt also, Unterflurbehälter, die in Jena gebaut wurden, sind über Städtebaufördermittel finanziert worden. Dort haben die Dualen Systeme keinen Cent zu beigetragen. Dann muss man sehen: Die Anforderungen an die Sperrmüllsammlungen sind notwendig, sie sind richtig. Wir in Jena z. B. trennen



bereits in der terminierten Abfuhr in Schrottgroßkunststoffe, Altholz und Restsperrmüll. Wir wissen genau, dass wir unter diesen Bedingungen nicht wirklich Vermeidung oder Vorbereitung zur Wiederverwertung fördern können.

Hier sehen wir im Wesentlichen zurzeit nur bestehende Sozialkaufhäuser. Die sind aber in der Regel wiederum öffentlich gefördert. Wir haben also Arbeitsmarktmaßnahmen, wir haben die Förderung behinderter Menschen und wir haben andere suchtbetroffene Menschen, die hier gefördert werden. Es sind Sozialstrukturen, die zudem ein Stück weit auch das Problem haben, dass sie sich zum Teil immer temporär entwickelt, temporär aber auch wieder zurückgefahren werden, denken Sie z. B. an die Arbeitsmarktmaßnahmen.

Wir werden uns in Jena der Herausforderung stellen. Wir werden einen neuen Wertstoffhof bauen in Zonen, wo also von vornherein, wenn man reinfährt, zunächst die Frage gestellt wird: „Was können Sie zur Vorbereitung für die Wiederverwertung tun?“ Es wird ein Sozialkaufhaus geben. Es wird die Einbeziehung der bereits tätigen gesellschaftlichen Gruppen geben. So etwas macht wahrscheinlich auch nur in der Form die Kommune – ich finde es aber richtig und notwendig. Hier werden wir im Prinzip ein Angebot bringen. Wenn ich aber weiß, dass wir fünf Millionen Euro investieren und anschließend laufende Kosten haben, dann habe ich extrem gestaunt, als die Kosten der Sperrmüllentsorgung in der Schätzung mit 250 000 Euro pro Bundesland angegeben wurden. Also Jena ist keine besonders große Großstadt. Wir haben 109 000 Einwohner, verzwanzigfachen aber den investiven Ansatz bereits mit unserem Einzelprojekt.

Positiv – trotz der kritischen Stimmen, die ich hier in der Runde vernommen habe – ist die Beteiligung an den *Litterings*-Kosten. Hier ist es aus unserer Sicht natürlich schade, dass man von der Kunststoffrichtlinie von oben nach unten gedacht und nicht von der Straße nach oben raufgedacht hat. Hier sehen wir bereits heute: Wenn lokale Satzungen z. B. so etwas verbieten, sehen wir natürlich Substitutionsbewegungen: Dann wird halt die Plastikschüssel durch die Spanschale ersetzt, das dient nicht wirklich der Abfallvermeidung.

Um hier einmal ganz klar anzusetzen: Eigentlich kenne ich keine Kommune, die keine ordnungsbehördlichen Vorschriften hat und alle wesentlichen Punkte sind auch bußgeldbewährt, aber es ist lebensfremd, dass eine Kommune jedem Einzelnen, der sich eben nicht an die gesellschaftlichen Normen hält, zeitnah umfangreich nachkommt. Also ich glaube, die Fälle, wo hier in den Bereichen in Jena ordnungsbehördliche Strafen ausgesprochen wurden, die sind denkbar gering. Im Gegenzug sind wir überwiegend auf die Reaktionen, also nicht auf die Aktionen, sondern auf die Reaktionen verwiesen. Wir haben früher eine wesentlich geringere Zahl von Papierkörben gehabt – Stückpreis 300 Euro. Mittlerweile müssen wir in manchen Bereichen selbstpressende Solarbehälter einsetzen mit einem Stückpreis von über 5 000 Euro, um in der Abflurzone von der Systemgastronomie letztendlich deren Produktionsoptimierung wieder aufzufangen. Deshalb glaube ich schon, dass es absolut berechtigt ist, wenn jemand auf der einen Seite im Verkauf Produktionskosten optimiert, auf der anderen Seite, wenn dann die öffentliche Hand hier die Erfassung und die Aufwendung deckt, dann auch eine Partizipation stattfindet. Ich würde es mir aber gerne vom Produkt und nicht unbedingt von der materiellen Herkunft aus denken. Soviel vielleicht erstmal von meiner Seite.

Vorsitzende: Vielen Dank und Frau Dr. Bettina Hoffmann befragt Frau Professorin Rotter, bitte.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte noch einmal zu einem ganz anderen Thema kommen. Wir haben ja eine stark mittelständisch geprägte Maschinen- und Anlagewirtschaft bei uns. Wir können das auch als Treiber für Innovationen nutzen, denke ich mir. Deutsche Firmen sind weltweit führend bei der Entwicklung innovativer Anlagen für die Sortierung und das Recycling von Wertstoffen.

Jetzt meine Frage an Sie: Wie können oder müssen technische Innovationen für den Umwelt- und Ressourcenschutz noch weiter gefördert werden? Wo sehen Sie da noch Forschungs- und Entwicklungsbedarf, z. B. die Technik betreffend oder auch den Bereich Digitalisierung?

Prof. Dr. Vera Susanne Rotter (TU Berlin): Man sieht, was sich in den letzten 30 Jahren an Sortiertechnologie entwickelt hat und wie das auch, ich



sage einmal, ein Exportschlager geworden ist. Aus meiner Sicht ist gerade im Bereich Digitalisierung einiges zu holen und auch hier, wenn man in den *Green Deal* guckt, sieht man ja auch ganz klare Strukturen. Ich sage nur, ein digitaler Produktpass wird ganz neue Möglichkeiten geben, hier auch dann tatsächlich Produktpolitik umzusetzen. Ich glaube auch, dass diese Ansätze eben nicht nur rein die Sortiertechnologie und die physikalischen Technologien, sondern auch die Informationsweitergaben es zukünftig erleichtern werden, Wertschöpfungsketten aufzubauen, die anders als die heutigen aussehen. Genau, ich denke, hier ist ein durchaus großes Potential. Ich glaube, dass Deutschland sich in vielen Dingen nicht leicht tut mit dem Digitalisierungsthema – wissen wir alle oder sehen wir alle. Vielleicht ist jetzt die aktuelle Situation da auch eine Chance, hier weiter zu kommen. Aber ich denke, es geht wirklich darum, auch Wertschöpfungsketten neu zu organisieren.

Und um vielleicht in dem Kontext auch noch einmal auf dieses Textilbeispiel zu kommen – wenn wir darüber diskutieren, wie schlecht die Ware ist, die zurückkommt und die Qualitätsreduktion von Alttextilien, kann man ja vielleicht auch einmal gucken: Woran liegt das eigentlich? Und wenn ich weiter angucke, dass die Menge an Alttextilien – egal, ob getrennt gesammelt oder nicht getrennt gesammelt – in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat, und wenn man dann auch einmal in die nächste Shopping-Mall geht und sich anguckt, was die Dinge kosten und zu welchen Preisen sie verkauft werden, denke ich, ist das auch noch einmal ein ganz wichtiges Plädoyer, da auch Transparenz zu schaffen, was eigentlich an Produkten da enthalten ist. Ich sage nur: Zweites Preisschild. Das ist sicherlich auch etwas, was man über solch eine Digitalisierung von Produktinformationen aufnehmen könnte – wo es auch nicht nur um das Recycling geht, sondern auch um die Umwelt- und Sozialstandards. Und ich glaube, Umwelt- und Sozialstandards bei Rohstoffen sind vielleicht auch noch so Themen, die das Recycling und hochwertiges Recycling stärken. Letztendlich geht es auch darum ökologisch Rohstoffe bereitzustellen, die die Industrie braucht.

Vorsitzende: Danke schön. So, wir haben jetzt noch etwas Zeit. Da alle auch noch Fragewünsche haben, gehen wir auf zweieinhalb Minuten und es

beginnt Herr Björn Simon und er befragt Herrn Kurth. Also an die Sachverständigen: Insgesamt für die Frage und Antwort zweieinhalb Minuten, deshalb die Fragen bitte kurz und knapp.

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Herr Kurth, ich habe das Klagerecht ja schon einmal angesprochen gegenüber Herrn Dr. Hüwels. Jetzt noch einmal an Sie die gleiche Frage. Die kommunalen Spitzenverbände fordern dieses Klagerecht für den öRE. Halten Sie aus Ihrer Sicht ein solches Klagerecht für angemessen oder würde es zu mehr Rechtssicherheit in der Entsorgung führen?

Peter Kurth (BDE): Ich glaube, dass ein erweitertes Klagerecht nicht erforderlich ist. Wir schließen uns insofern hier der Einschätzung der Bundesregierung an. Die Möglichkeiten, im Rahmen des Anzeigens einer gewerblichen Sammlung die kommunalen Interessen deutlich zu machen, sind ausreichend, haben sich auch bewährt. Insofern sehen wir hier keine weiteren Notwendigkeiten der Anpassung und Erweiterung.

Vorsitzende: Das war jetzt sehr kurz. Gut, dann geht das Fragerecht an Herrn Michael Thews und er fragt Herrn Dr. Thärichen.

Abg. **Michaela Thews** (SPD): Ich würde jetzt dem Herrn Dr. Thärichen noch einmal die Möglichkeit geben, auf Herrn Kurth zu antworten und vielleicht sagt er noch ein paar Sätze über *Littering*. Nimmt das zu? Warum brauchen wir hier eine finanzielle Verantwortung und wie sollte die aussehen?

Dr. Holger Thärichen (VKU): Ich glaube, zum Klagerecht ist alles soweit erstmal ausgetauscht. Ich würde gerne noch einmal das Thema *Littering* aufgreifen, weil wir hier wirklich die Chance haben, auch im Kontext der Umsetzung der Kunststoffrichtlinie einen Schritt weiterzukommen. Und das ist ja in der Tat auch von Frau Skudelny angesprochen worden. Natürlich ist es einerseits auch eine Ordnungswidrigkeit, das ist völlig klar. Und viele Kommunen haben gerade auch in jüngster Zeit die Bußgelder deutlich erhöht. Nur dieses Geld landet eben im allgemeinen Haushalt, das ist jetzt kein Beitrag zu den Kosten. Und das ist jetzt der Unterschied, dass wir jetzt die Chance haben, hier die Kosten auch bei den Herstellern einzufordern, die dann wirklich gezielt für die Stadtsauberkeit eingesetzt werden können und das halten wir für ei-



nen sehr wichtigen und guten Schritt – im Übrigen auch verursachergerecht. Wir haben schon generell die Entwicklung, dass wir sagen: Wir müssen Verursachung auch noch einmal ein bisschen differenzierter betrachten.

Man kann das an folgendem Beispiel sehen: Sie haben ja inzwischen auch die Möglichkeit, Bundesligavereine für die Polizeieinsätze heranzuziehen. Damit ist noch nicht die Erlaubnis für die Fans verbunden, sich dann zu prügeln und das bleibt natürlich unzulässig; aber trotzdem sagt man: Hier hat jemand die Möglichkeit, ein Geschäft zu entwickeln und da wird die öffentliche Hand und öffentliche Strukturen genutzt, um was abzusichern. Das ist bei uns auch so. Deswegen ist es einerseits der Verbraucher, aber eben auch der Hersteller, der bestimmte Produkte in den Verkehr bringt, die typischerweise im öffentlichen Raum konsumiert werden und hier als Abfall anfallen; da ist es auch verursachungsgerecht, hier eine entsprechende Kostenerlassung vorzunehmen.

Wir beenden gerade als VKU gemeinsam mit dem INFA-Institut eine bundesweite Analyse, die wir vor einem Jahr gestartet haben, wo wir produkt-scharf analysieren: Wie setzt sich *Littering* zusammen? Welche Produkte stellen wir hier fest? Welche Kosten entstehen der öffentlichen Hand damit? Und diese Rechnung werden wir dann im Sommer aufmachen und zur Basis dann auch der Umsetzung der Kunststoffrichtlinie vorschlagen. Ich glaube, da sind wir auch sehr gut aufgestellt und haben eine europaweit einzigartige Datengrundlage geschaffen. Wir bitten nur darum, hier eben nicht zu eng heranzugehen, sondern wirklich sich einmal anzugucken: Was finden wir denn dort? Welche Produkte sind es, die den großen Aufwand verursachen? Und dann zu schauen, wie man hier zu einer intelligenten Bepreisung und Kostenumlage kommen kann.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Andreas Bleck befragt Herrn Dr. Mertins.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hatte ja vorhin in der zweiten Runde zwei Fragen gestellt. In der Kürze der Zeit kamen wir nicht dazu, die zu beantworten. Da ging es noch einmal um die Anlage 5 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, vielleicht erinnern Sie sich. Da geht es ja darum, dass dort Empfehlungen, also Anreize, für die Anwendung der Abfallhierarchie

gegeben werden und unter Punkt 1 heißt es: Gebühren und Beschränkungen für die Deponierung und für die Verbrennung – d. h., man soll eben Gebührenbeschränkungen erheben.

Ich muss jetzt ganz ehrlich sagen: Mein Eindruck ist, dass nicht viele die Wahl haben, sage ich einmal, die Deponierung und die Verbrennung zu vermeiden. Es gibt nun einmal Abfälle – da ist das nicht wirklich zu vermeiden. Die Frage ist: Wie bewerten Sie das? Ist das gerecht? Finden Sie das sinnvoll?

Dr. Torsten Mertins (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Die Nummer 1 der Anlage ist so allgemein formuliert – da passt ja alles drunter, das betrifft ja auch alle Fraktionen. Sie haben völlig Recht, es gibt Fraktionen, die kann man nur verbrennen. Ich habe ja eingeleitet mit Corona. Da gab es viele Diskussionen um möglicherweise infektiöse Abfälle – die kann man am Ende nur verbrennen, das ist wie bei Krankenhausabfällen. Andererseits muss diese Verbrennung dann auch entsprechend finanziert werden. Also die Verbrennungsanlage muss errichtet und betrieben und auch lange vorgehalten werden; dementsprechend kostet das Geld und dementsprechend ist es auch nicht falsch, wiederum dafür Gebühren zu erheben. Dann ist es eben ein allgemeiner Mechanismus. In der Tat, also dieses Wort „Beschränkung“, was da in der Anlage steht, da kann man sich auch viel drunter vorstellen. Aber aus unserer Sicht erfolgt die Lenkungswirkung ja insbesondere gegenüber Bürgern und auch gegenüber Gewerbetreibenden, wo das dann fortgesetzt wird über die Gebühren, die eben für den letzten Entsorgungsweg erhoben werden. Grundsätzlich, ganz generell gesagt, ist es auf jeden Fall wünschenswert, auch über solche im Zweifel monetären Anreize dazu zu kommen, dass Abfallmengen sinken. Aber, Sie haben völlig Recht: Es gibt Abfallmengen, die kann man nicht endgültig vermeiden. Man wird am Ende immer etwas haben, was man dann auch beseitigen, verbrennen muss. Nur das kostet und ich könnte jetzt auch wieder zu meinem „Schlager“ der heutigen Anhörung kommen: Es ist eine gewisse Planbarkeit erforderlich, weil solche Anlagen eben auch langfristig laufen und um dann die entsprechenden Gebühren kalkulieren zu können, ist es eben auch notwendig, eine gewisse Planungssicherheit zu haben.



Vorsitzende: Danke schön. Und die nächste Frage an Herrn Dr. Oehlmann von Frau Skudelny, bitte.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Herr Dr. Oehlmann, Sie haben eingangs gesagt, dass es einen Kampf um die Abfälle gibt. Jetzt will der Bundesrat das Verpackungsgesetz dahingehend ändern, dass die privaten Entsorger auch noch Kunststoffe und Metallabfälle einsammeln können und das finden Sie jetzt auch nicht gut. Könnten Sie uns kurz erklären, warum nicht?

Dr. Claas Oehlmann (BDI): Ja, sehr gerne! Der Bundesrat möchte das einseitige Durchsetzungsrecht der Kommunen für die Wertstofftonne entgegen des Kooperationsprinzips und ich möchte nur noch einmal erinnern an die letzte Legislaturperiode, in der das Verpackungsgesetz als Minimumkonsens beschlossen wurde. Es waren auf allen Seiten schmerzhaft Prozesse, sage ich einmal, dass wir überhaupt dazugekommen sind. Jetzt aber zu sagen, man kann einseitig die Wertstofftonne verordnen und wer es am Ende bezahlt, schauen wir dann einmal. Da sagen wir: Das ist einfach nicht der richtige Ansatz, das ist europarechtlich auch nicht so vorgegeben. Und die ganzen Diskussionen zum Verpackungsgesetz – das haben wir auch alle vereinbart und besonders der Bundestag –, die werden wir jetzt spätestens 2020 bei der Evaluierung dann wieder haben. Das als kurze Antwort dazu.

Vorsitzende: Vielen Dank. Und die nächste Frage an Herrn Feige kommt von Herrn Ralph Lenkert.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Vielen Dank Frau Vorsitzende, einen kurzen Kommentar vorweg. Ich hätte gern die Empörung von Herrn Kurth und Herrn Peter gehört, wenn es ein Klagerecht für Kommunen gegeben hätte bei einem Klageausschluss für die private Entsorgungswirtschaft.

Aber Herr Feige: Wo sehen Sie die wesentlichen Defizite des vorliegenden Entwurfes?

Uwe Feige (Kommunal-Service Jena): Ja, Herr Lenkert, Kommunen werden bei der Wahrnehmung Ihrer gesetzlichen Pflichtaufgaben nicht hinreichend gestärkt. Sie sind in der öffentlichen Wahrnehmung der Gewährleistungsträger und werden als solche auch gefordert, denken Sie an die Kompensation schleppender Rücknahmen im Handel,

denken Sie als Ansprechpartner bei Leistungsstörungen. Das erste privatrechtlich organisierte System ist ja auch schon insolvent gegangen. An wen haben sich denn die Bürgerinnen und Bürger gewandt? An die Kommunen! Keiner hat irgendwie versucht, bei dem insolventen System anzurufen. Wir haben es vor Ort kompensiert – im Zweifel im Wege über Ersatzvornahmen. Muss man hier einmal ganz klar sagen. Dann haben wir keine konsequente und objektive Auswertung der bisherigen Praxen, Quoten und ihrer realen Hintergründe. Ich würde mir wirklich einen Einstieg in eine qualitative und nicht nur eine quantitative Betrachtung wünschen.

Und dann eine seltsame Zustimmung vielleicht – aber Herr Kurth hat Recht: Wir müssen in vollständigen Zyklen denken. Die Fokussierung auf die ersten Teilschritte der Verwertung reicht hier nicht aus. Er hat das Beispiel Kunststoff genannt – wenn es hier keine Einsatzquoten gibt, was machen wir mit dem schönen Granulat? Ich habe das Thema Bioabfall angesprochen. Was nützt es uns eine Bioabfallerfassung, wenn wir anschließend die Gärrückstände oder den Kompost nicht mehr ausbringen können?

Vorsitzende: Vielen Dank. Und die letzte Frage für heute kommt von Frau Dr. Bettina Hoffmann an Herrn Roth.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte Sie zu der Obhutspflicht noch einmal befragen. Das klingt ja eben hier so von Ihren Kollegen etwas kritisch. Ich sehe bei dem steigenden Vertrieb über Online-Handel und gestärkte Verbraucherinnenrechte zur Rückgabe das Problem schon, dass die Obhutspflicht schon ein ganz wichtiges Instrument sein kann oder muss und da würde mich Ihre Einschätzung interessieren.

Sascha Roth (NABU): Danke für die Frage! Ich war auch ein bisschen erstaunt, muss ich sagen, über die Aussagen, dass es eigentlich kein großes Problem sei, wenn man da von ganz kleinen Mengen sprechen muss. Ich glaube, wir müssen uns alle darüber klar sein, dass wenn Waren im Wert von sieben Milliarden Euro vernichtet werden, weil dies einfach günstiger ist, anstatt sie weiter zu vertreiben oder als Sachspende weiter zu geben, dass da etwas gehörig schief läuft. Und dafür



braucht es eben auch politische Rahmenbedingungen. Die Kritik, dass man dann über das europäische Maß hinaus gehen müsste oder dass man immer nur die eins-zu-eins-Anwendung anwenden sollte, finde ich auch verkehrt, denn man muss immer sehen: Wir sind ein wahnsinnig starker wirtschaftlicher Standort, der gerade davon lebt, dass man höhere Umwelt- und Klimastandards auch setzt – das muss kein Gegensatz sein. Von daher bin ich sehr stark dafür, dass man hier die Obhutspflicht so streng wie möglich auch fasst – auch ganz klar mit Datenkontrolle auch macht –, um dann auch zu sehen: Wird diese Obhutspflicht denn nun auch vollzogen? Ich denke, es muss im Endeffekt doch darauf hinauslaufen, dass es einfach ein klares Verbot der Vernichtung dieser Waren gibt.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Wir müssen heute ein paar Minuten früher beenden, weil, nachdem

wir hier Sachverständige befragen konnten, dürfen die Abgeordneten heute um 13 Uhr die Bundeskanzlerin im Plenum befragen und da wollen natürlich alle pünktlich dort sein, weswegen ich mir für heute auch alle Nachworte spare – außer: Ganz herzlichen Dank an die Abgeordneten für Ihre Fragen, die Technik für die tolle Bereitstellung heute, es hat super funktioniert, und natürlich Dank an Sie, an unsere Experten, an unsere Sachverständigen, dass Sie uns zur Verfügung gestanden sind mit Ihrer Zeit, mit Ihrem Fachwissen. Ganz herzlichen Dank an Sie und ich hoffe, dass wir mit der weiteren Behandlung dieses Gesetzentwurfes dann auch gut zu Ende kommen.

Vielen Dank!

Schluss der Sitzung: 12:54 Uhr

Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

24.6.2020

Anlage 1

Frau
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)
Telefon: +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Per E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Deliana Bungard (DStGB)
Telefon: +49 228 9596-217
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

Aktenzeichen (DLT): II-771-21

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (BT-Drs. 19/19373)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (BT-Drs. 19/19373) im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 1.7.2020 und geben zu diesem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme ab.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hatte im August 2019 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie vorgelegt, dessen zentraler Regelungsgegenstand umfangreiche Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sind. Trotz zahlreicher Kritikpunkte hatten wir uns damals tendenziell zustimmend zu dem Referentenentwurf verhalten. Im Februar 2020 hat das Bundeskabinett eine geänderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen. Mit dem im Vergleich zum Referentenentwurf des BMU nicht mehr vorgesehenen Klagerecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) bei gewerblichen Sammlungen sowie mit der Ausweitung von freiwilligen Rücknahmen enthält der Regierungsentwurf zwei aus kommunaler Sicht nicht akzeptable Punkte. Beide Punkte sind geeignet, die Gewichte zwischen kommunaler und privatwirtschaftlicher Abfallentsorgung im KrWG einseitig zulasten der öRE zu verschieben und würden somit einen Rückschritt für die kommunale Daseinsvorsorge bedeuten. In Bezug auf diese beiden Gesetzesänderungen sollte somit unbedingt zur Fassung des Referentenentwurfs des BMU zurückgekehrt werden. Darüber hinaus haben wir noch eine Reihe von Anmerkungen, die sich zum Teil auf die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf beziehen.

Im Einzelnen:

Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen (§ 18 Abs. 8 KrWG-E)

Der Referentenentwurf des BMU sah in einem neuen § 18 Abs. 8 KrWG einen Anspruch des von einer gewerblichen Sammlung betroffenen öRE vor, dass der gewerbliche Sammler die für ihn geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens einhält. Diese Regelung, die dem kommunalen öRE ein Klagerecht bei gewerblichen Sammlungen einräumen sollte, wurde im Regierungsentwurf ersatzlos gestrichen. Die Streichung des Klagerechts kritisieren wir ausdrücklich als falschen Weg.

Ebenso wie der Bundesrat (Ziff. 8 seiner Stellungnahme) halten wir es vielmehr für geboten, eine gesetzgeberische Klarstellung vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 27.9.2018 (Az. BVerwG 7 C 23.16) anzugehen. Die Abfälle aus Haushalten sind gemäß §§ 17, 18 KrWG pflichtig dem öRE zu überlassen. Sofern davon gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind, wie für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, greift dies in die Planungshoheit der öRE ein. Um eine flächendeckende Entsorgung von Haushaltsabfällen zu möglichst geringen Kosten sicherstellen zu können, benötigen die öRE eine gewisse Planungssicherheit hinsichtlich der anfallenden Abfallmengen. Daraus folgert sich eine Schutzbedürftigkeit der öRE, wenn die zuständige Abfallbehörde eine Entscheidung über die Zulassung einer gewerblichen Sammlung trifft. Davon sind die Beteiligten des damaligen Gesetzgebungsverfahrens zu §§ 17, 18 KrWG nach eigener Aussage selbst bis zur Entscheidung des BVerwG ausgegangen. Da das BVerwG dies jedoch mangels einer ausdrücklichen Regelung in Zweifel gezogen hat, bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung des Gewollten. Diese Klarstellung hätte (nur) zur Folge, dass dem betroffenen öRE im Sinne der prozessualen Waffengleichheit die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine unrichtige Entscheidung der zuständigen Abfallbehörde offenstehen, die selbstverständlich auch ein gewerblicher Sammler nutzen kann. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Erstreckung des Klagerechts auch auf gemeinnützige Sammlungen ist vor diesem Hintergrund durchaus folgerichtig.

Ausweitung der freiwilligen Rücknahme (§ 26 Abs. 3 und 4 KrWG-E)

Anders als es noch im Referentenentwurf des BMU vorgesehen war, soll gemäß dem Regierungsentwurf künftig die freiwillige Rücknahme von Produktabfällen durch Hersteller oder Vertrieber – auch von fremden Produkten – bereits dann zulässig sein, wenn die geplante Rücknahme und Verwertung der Abfälle „mindestens gleichwertig“ erfolgt im Vergleich zu einer Erfassung und Verwertung durch den öRE (§ 26 Abs. 3 Satz 2 KrWG-E). Gemäß dem Referentenentwurf des BMU sollte die Verwertung durch einen Hersteller oder Vertrieber dagegen „hochwertiger“ sein müssen. In der Konsequenz könnten Rücknahmeverfahren des Handels in Wahrnehmung der Produktverantwortung auch bereits dann zulässig sein, wenn ein völlig gleichartiger Weg der Verwertung erfolgt, bspw. wenn für Textilabfälle dieselben Abnehmer genutzt werden. Auf diese Weise wird auch hier der Grundsatz, dass Haushaltsabfälle dem öRE zu überlassen sind, weiter in nicht zu billiger Form ausgehöhlt.

Die zuvor im Referentenentwurf noch vorgesehene zwingende Höherwertigkeit der freiwilligen Rücknahmesysteme ist aus unserer Sicht zumindest erforderlich, um überhaupt die Ausnahme vom Grundsatz der Überlassungspflicht rechtfertigen zu können. Wir waren und sind darüber hinaus der grundsätzlichen Auffassung, dass sich die freiwillige Rücknahme im Sinne einer richtig verstandenen Produktverantwortung ausschließlich auf eigene Produkte der jeweiligen Hersteller und Vertrieber beziehen darf. Die Möglichkeit der Zulassung von freiwilligen Rücknahmen auch von Fremdprodukten (§ 26 Abs. 4 KrWG-E) führt nach unserer Auffassung dazu, dass der Handel – ohne an die Regeln für gewerbliche Sammlungen gebunden zu sein – insbesondere lukrative Abfälle wie Metalle und Alttextilien zurücknehmen wird, sodass für die öRE letztlich nur kostspielig zu entsorgende Abfälle verbleiben. Ein derartiges „Rosinenpicken“ widerspricht der Zielvorstellung einer echten Verantwortung der Hersteller und Vertrieber für ihre jeweiligen Produkte. Im Ergebnis ist mindestens zu fordern, dass die bisherige Formulierung zur „Höherwertigkeit“ wieder in den Gesetzentwurf eingefügt wird. Darüber hinaus sollte die Norm auf die Rücknahme selbst hergestellter bzw. in Verkehr gebrachter Produkte beschränkt werden und damit die Rücknahme von Produkten anderer Hersteller gänzlich ausschließen.

Entsorgung von Sperrmüll (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KrWG-E)

Die Abfallfraktion des Sperrmülls soll künftig durch die örE in einer Weise zu sammeln sein, „welche die Vorbereitung zur Wiederverwertung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht“. Aus kommunaler Sicht berücksichtigt diese Regelung in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KrWG-E die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entsorgung von Sperrmüll in den Kommunen nicht hinreichend. So soll künftig Sperrmüll nicht nur getrennt zu sammeln sein, was heute bereits flächendeckend passiert, sondern der Sperrmüll soll dabei auch ausnahmslos so schonend behandelt werden, dass eine Vorbereitung zur Wiederverwendung möglich bleibt. Anders als in der Gesetzesbegründung angenommen, handelt es sich hierbei jedoch oftmals nicht (mehr) um einen „hochwertigen Abfallstrom“. Dort, wo sich mit einer gezielten Sammlung von gut erhaltenen Einzelstücken aus dem Sperrmüll ein Mehrwert erzielen lässt, werden auch heute schon auf diese Weise z. B. kommunale Gebrauchtgüterverkäufer versorgt. Andere örE sind dagegen zu dem Schluss gekommen, dass sich der Mehraufwand einer schonenden Sammlung neben dem Einsatz von Pressfahrzeugen nicht lohnt. Viele noch gebrauchsfähige Gegenstände werden heute über die bekannten Online-Marktplätze weitergegeben, anstatt als Sperrmüll entsorgt zu werden. Eine flächendeckende Pflicht zur schonenden Sammlung würde ohne erkennbaren ökologischen Mehrwert für die Bürger für viele örE nur die Sperrmüllentsorgung verteuern.

Zugleich wurde in dem Gesetzentwurf bedauerlicherweise bislang die kommunale Forderung nicht aufgegriffen, in Reaktion auf ein Urteil des BVerwG vom 23.2.2018 (Az. BVerwG 7 C 9.16) ausschließlich den örE die Sammlung von Sperrmüll aus Privathaushalten zu erlauben. Damit können hier unter gewissen Voraussetzungen weiterhin gewerbliche Sammler tätig werden, allerdings ohne im vorgenannten Sinne zu einer schonenden Sammlung verpflichtet zu sein. Abgesehen von dem offensichtlichen Wertungswiderspruch drohen die örE auf diese Weise Abfallmengen an gewerbliche Sammlungen zu verlieren, was die abfallwirtschaftliche Planung in den Kommunen erschwert.

Produktverantwortung (§ 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E)

Wir sind – ebenso wie der Bundesrat (Ziff. 18 der Stellungnahme) – der Auffassung, dass die Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG-E zur Beteiligung der Produktverantwortlichen an den kommunalen Reinigungs- und Entsorgungskosten nicht nur auf Erzeugnisse nach Teil E der Richtlinie (EU) 2019/904 zu beschränken ist. Da in diesem Teil E der Richtlinie nur bestimmte Abfälle von Einwegartikeln genannt sind, würde die eng gefasste Formulierung im Regierungsentwurf die mögliche Kostenpflichtigkeit der Produktverantwortlichen zulasten der örE beschränken.

Pflichten der öffentlichen Hand (§ 45 Abs. 2 KrWG-E)

Wir weisen noch einmal ausdrücklich auf unsere Bedenken in Bezug auf die in § 45 Abs. 2 KrWG-E vorgesehene Erweiterung der Pflichten der öffentlichen Hand bei der Beschaffung hin. Durch die Bevorzugungspflicht für umwelt- und ressourcenschonende Erzeugnisse wird – ungeachtet der nachvollziehbaren ökologischen Zielsetzung – das Vergaberecht insgesamt noch komplexer. Es ist zu erwarten, dass der praktische Aufwand, der Bedarf für Rechtsberatung und damit letztlich die Kosten steigen werden, wenn diese Bevorzugungspflicht künftig auch auf kommunale Vergabestellen erstreckt wird. Mit Blick auf diese Vorschriften sind wir allerdings verwundert, dass die im Referentenentwurf des BMU noch enthaltene Verordnungsermächtigung (damals § 24 Nr. 3), nach der u. a. bestimmt werden konnte, dass bestimmte Erzeugnisse nur noch unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen in Verkehr gebracht werden dürfen, im Regierungsentwurf gestrichen wurde. Aus unserer Sicht bleibt hier das Potenzial für eine Förderung des Einsatzes von Rezyklaten ungenutzt, zumal es hier die Beschaffung der öffentlichen Hand einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt (§ 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG-E) gäbe.

Abzulehnende Vorschläge des Bundesrates

- Den Vorschlag des Bundesrates, den in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG-E vorgesehenen Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der technischen Möglichkeit in Bezug auf die getrennte Bioabfallsammlung zu streichen (Ziff. 9 der Stellungnahme), lehnen wir ab. Aus kommunaler Sicht ist diese im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahmemöglichkeit für besondere Fälle vielmehr ein richtiger Schritt in Anerkennung des Umstandes, dass sich nicht überall und ausnahmslos eine getrennte Bioabfallsammlung zu einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öRE und damit letztlich für die Gebührenzahler durchführen lässt.
- Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme (Ziff. 11) dafür ausgesprochen, dass Ausschlüsse von Abfällen von der Entsorgung (§ 20 Abs. 3 Satz 2 KrWG) durch die öRE künftig zu erschweren sind und bestehende Ausschlüsse leichter zurückgenommen werden können (Satz 4). Auf diese Weise sollen die öRE nach dem Willen der Länder rechtssicher zum Bau von Deponien verpflichtet werden können, was mit der Notwendigkeit der Entsorgung von mineralischen Abfällen begründet wird. Wir lehnen dies ausdrücklich ab. Der Vorschlag des Bundesrates geht sowohl an den abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch an den kommunalen Realitäten vorbei. Für mineralische Abfälle besteht kein Entsorgungszwang durch die öRE; sie werden ganz überwiegend durch die private Entsorgungswirtschaft entsorgt. Vor diesem Hintergrund wäre es für die öRE wirtschaftlich nicht darstellbar, wenn diese nunmehr verpflichtet werden könnten, entsprechende Deponien zu planen und zu errichten. Es müssten durch die öRE entsprechende Vorhaltungen getroffen werden, um einen mutmaßlichen Anfall von mineralischen Abfällen zu einem unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft abdecken zu können. Die Kosten für diese Vorhaltungen wären von den Gebührenzahlern zu tragen. Schon die Debatten über die aktuell notwendigen Deponien werden bekanntlich in den Kommunen sehr kontrovers geführt, was durch die vom Bundesrat angedachten Verpflichtungen noch einmal verschärft würde.
- Wir begrüßen die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Einführung von Obhutspflichten der Produktverantwortlichen, die auf die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit von Erzeugnissen im Vertriebsweg abzielen (§ 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG-E). Zur praktischen Umsetzung dieser Obhutspflicht sind eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung betroffener Produkte (§ 24 Nr. 10 KrWG-E) und zur Anordnung der Erstellung eines Transparenzberichts durch den Produktverantwortlichen (§ 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG-E). Den Vorschlag des Bundesrates zur Streichung der letztgenannten Verordnungsermächtigung (Ziff. 19 der Stellungnahme) lehnen wir trotz des Hinweises auf eine grundsätzlich wünschenswerte Entbürokratisierung ab, da sonst eine effektive Überwachung der Einhaltung der Obhutspflichten praktisch deutlich erschwert würde.
- Der Bundesrat hat ferner vorgeschlagen, einen neuen § 30 Abs. 4 Satz 2 KrWG einzufügen, dass künftig in den Abfallwirtschaftsplänen der Länder bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung für die öRE als verbindlich erklärt werden können (Ziff. 21 der Stellungnahme). Damit soll laut der Begründung der Umsetzungsdruck der Abfallwirtschaftspläne erhöht werden, um eine Fortentwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft anzustoßen, die den Gesichtspunkten von Ressourcen- und Klimaschutz Rechnung trägt. Aus unserer Sicht handelt es sich hierbei um einen un gerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit. Der Bundesrat berücksichtigt bei seiner Empfehlung nicht hinreichend, dass die kommunalen öRE auch ohne solche Vorgaben bereits erhebliche Anstrengungen für den Ressourcen- und Klimaschutz unternehmen. Anstatt entsprechende Verpflichtungen ohne Rücksicht auf die Umsetzungskosten in der Praxis vorzusehen, sollten die Länder stärker in den Blick nehmen, welchen konkreten Unterstützungsbedarf die öRE haben, um in diesen Bereichen weitere Fortschritte zu erzielen.

- Der Bundesrat hat vorgeschlagen, das Verpackungsgesetz (VerpackG) in Bezug auf die gemeinsame Wertstofffassung zu ändern (Ziff. 34 der Stellungnahme). Bislang sieht § 22 Abs. 5 VerpackG vor, dass öRE und duale Systeme sich freiwillig auf eine gemeinsame Wertstofffassung verständigen können. Gemäß dem Bundesrat soll § 22 Abs. 5 Satz 1 VerpackG so gefasst werden, dass künftig der öRE im Rahmen der Abstimmung mit den dualen Systemen verlangen kann, dass diese gegen ein angemessenes Entgelt stoffgleiche Nichtverpackungen bei privaten Endverbrauchern gemeinsam mit den Metall- und Kunststoffverpackungen durch eine einheitliche Wertstoffsammlung erfassen. Für die Bestimmung des angemessenen Entgelts sollen die Regelungen in § 22 Abs. 4 VerpackG entsprechend gelten.

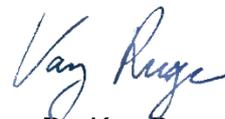
Im Grundsatz halten wir die hiermit beabsichtigte Stärkung der öRE für richtig, indem diese im Rahmen der Abstimmung eine einseitige Vorgabe machen können. Ebenso halten wir es im Grundsatz für richtig, die gemeinsame Erfassung von wertstoffhaltigen Abfällen zu stärken. Jedoch ist die vorgeschlagene Formulierung so zu verstehen, dass künftig eine gemeinsame Wertstofffassung allein von den dualen Systemen verantwortet werden soll. Dies widerspricht der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die gemeinsame Sammlung aller Wertstoffe in kommunaler Verantwortung zu organisieren. Wir haben in der Debatte um ein mögliches Wertstoffgesetz – im Übrigen ebenso wie der Bundesrat (vgl. BR-Drs. 610/15 [B] vom 29.1.2016) – stets betont, dass nur eine alleinige kommunale Zuständigkeit für die Wertstofffassung geeignet wäre, die bestehenden Schwierigkeiten in der Abstimmung zwischen öRE und dualen Systemen deutlich zu reduzieren. Für die Bürger sind die geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Haushaltsabfallentsorgung nicht nachvollziehbar. Allein der jeweilige öRE sollte hierfür die Organisationsverantwortung tragen, zumal er ohnehin der erste Ansprechpartner für die Bürger in allen Entsorgungsfragen ist. Nicht zuletzt birgt die vorgeschlagene Anknüpfung an die ohnehin streitanfällige Entgeltvorschrift des § 22 Abs. 4 VerpackG für die öRE das Risiko neuer Auseinandersetzungen mit den dualen Systemen.

Vor diesem Hintergrund halten wir es zunächst für angezeigt, die aktuell bestehenden Schwierigkeiten mit dem VerpackG im Sinne der öRE zu lösen, insbesondere in Bezug auf den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen und die in § 22 Abs. 4 VerpackG geregelte Kostenverteilung für die PPK-Entsorgung. Eine umfassende Novellierung des Verpackungsgesetzes sollte zu einem späteren Zeitpunkt genutzt werden, um die Einzelheiten der gemeinsamen Wertstofffassung zu regeln.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Anlage 2

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)360-F
öAn am 01.07.20
29.06.2020



Stellungnahme

Öffentliche Anhörung zum
Gesetzentwurf zur Umsetzung der
Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen
Union (Novellierung des
Kreislaufwirtschaftsgesetzes)

Berlin, 26.06.2020



Stellungnahme

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) beinhaltet einige Regelungen, die den Handel in Deutschland deutlich beeinträchtigen und weit über die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) hinausgehen. Insbesondere die neu eingeführten Obhutspflichten, die Regelungen zur „erweiterten“ Herstellerverantwortung aus der Einwegkunststoffrichtlinie sowie zur freiwilligen Rücknahme bedürfen unserer Meinung nach noch der Überarbeitung.

Obhutspflichten

Die neu eingeführten Obhutspflichten gehen deutlich über das EU-Recht hinaus und sind in der Abfallrahmenrichtlinie nicht vorgesehen. Wir lehnen diese Obhutspflichten deutlich ab, da sie einem Verbot von Retourenvernichtung (offline und online) gleichkämen. Als rein nationales Instrument würde die Obhutspflicht allein die deutsche Wirtschaft treffen, die vor dem Hintergrund der Corona-Krise ohnehin geschwächt ist.

Der Handel setzt zudem schon heute aus Kostengründen alles daran, die Retourenquote von Waren so gering wie möglich zu halten. Studien der Universität Bamberg ergeben, dass weniger als 4% der Retouren entsorgt werden müssen. Dies sind Ausnahmefälle, in denen zurückgegebene Ware so stark verschmutzt oder beschädigt ist, dass der Handel die Ware nicht mehr in Verkehr bringen oder spenden kann. Ein Verbot würde zudem überproportional kleinere Händler schwächen, da die Entsorgungsquote mit der Unternehmensgröße abnimmt. Die Ausführungen zur Obhutspflicht bergen die Gefahr der Überreglementierung und sind ohne Vorbild in den bestehenden unionsrechtlichen und nationalen Regelungen zur Produktverantwortung aufgenommen worden. Dringend notwendig wäre es dagegen, das Spenden retournierter Waren zu erleichtern. Dies sollte für nicht mehr verkäufliche Ware des stationären Einzelhandels sowie des Online-Handels gelten. Derzeit müssen Händler auf gespendete Waren Umsatzsteuer zahlen, ohne Geld für die Ware erhalten zu haben. Das belastet ein spendendes Unternehmen zusätzlich zur unentgeltlichen Abgabe der Ware und steht nicht im Einklang mit der Idee einer Spende.

Die nachträglich in das Gesetz aufgenommene Transparenzpflicht für den Umgang mit Produkten, die unter die Obhutspflicht fallen, lehnen wir eindeutig ab, da die Pflicht insbesondere für kleine und mittlere Händler unverhältnismäßig wäre und unnötige Bürokratielast erzeugen würde. Der Bundesrat hat die Transparenzpflicht in seiner Stellungnahme als „nicht geboten und unverhältnismäßig“ bezeichnet, dies sehen wir ebenso. Vor dem Hintergrund, dass mit dieser Regelung primär Daten und Fakten gesammelt werden sollen, wäre eine einmalige Erhebung möglich, um so die gewünschten Informationen zu erhalten und nicht die gesamte Wirtschaft dauerhaft mit neuen Berichtspflichten zu belasten.

„Erweiterte“ Produktverantwortung

Die auf EU-Ebene beschlossene Ausweitung der Herstellerverantwortung auf Kosten der Beseitigung von Littering sehen wir als falsches Signal. Es könnte sich sogar kontraproduktiv auf die Zielerreichung der Kreislaufwirtschaft auswirken, denn es entlässt den Bürger aus der Verantwortung für einen sorgfältigen



Umgang mit Produkten am Ende ihres Nutzungszyklus. Da die Regelungen zur Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht weiter definiert werden, bieten sie aus unserer Sicht deutlich zu viel Spielraum. Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme geforderte Ausweitung der erweiterten Herstellerverantwortung über die in Anhang Teil E der Einwegplastik-Richtlinie aufgeführten Produkte hinaus lehnt der Handel deutlich ab. Eine Ausweitung könnte extrem negative Folgen für die deutsche Wirtschaft haben, weil damit national eine unbegrenzte Menge an Erzeugnissen unter die Kostenpflichten fallen könnte, die in anderen Mitgliedsstaaten nicht geregelt werden. Die Pflichten aus der Einwegkunststoffrichtlinie müssen im KrWG 1:1 umgesetzt werden.

Freiwillige Rücknahme

Der HDE begrüßt, dass im Gesetzentwurf der Bundesregierung die freiwillige Rücknahme dahingehend erleichtert wurde, dass die geplante Rücknahme und Verwertung von Abfällen insgesamt gleichwertig erfolgen muss wie die Rücknahme und Verwertung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Es wäre nicht logisch, einen Qualitätsunterschied zwischen der freiwilligen und der kommunalen Sammlung festzulegen, wie es noch im ersten Entwurf des Gesetzes gefordert wurde.

Andere Anforderungen an die freiwillige Rücknahme sind jedoch stark verschärft worden und gehen über eine 1:1-Umsetzung der AbfRRL hinaus. So müssen nach §25 Absatz 1 Nummer 1 eine flächendeckende Rückgabemöglichkeit sowie die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung sichergestellt sein. Zudem sollen nach §26 Absatz 3 Nummer 1 nur Abfälle von Erzeugnissen zurückgenommen werden, die vom Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben wurden. Diese Einschränkungen bilden eine hohe Hürde. Typischerweise ist bei freiwilligen Rücknahmesystemen eine Trennung von Fremd- und Eigenware nur schwer möglich (zum Beispiel weil Kennzeichnungen oder Kaufbelege für eine korrekte Zuordnung fehlen) und würde, z.B. bei Gebrauchtkleidung, die Rücknahme faktisch so kundenunfreundlich gestalten, dass sie vom Kunden nicht mehr akzeptiert würde. Ohne Kundenunterstützung sind freiwillige Rücknahmesysteme aber nicht realisierbar. Dies wird zu geringeren Rückgabequoten und damit verbunden geringeren Verwertungsquoten führen. Der Gesetzentwurf würde bereits erfolgreich bestehende Systeme zur freiwilligen Rücknahme praktisch unmöglich machen und deren Weiterentwicklung erschweren.

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

BDE | Von-der-Heydt-Straße 2 | 10785 Berlin

Frau Vorsitzende
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Nur per E-Mail:
umweltausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)360-E

öAn am 01.07.20

29.06.2020

Anlage 3

Jens Loschwitz
Justitiar

Tel.: +49 30 590 03 35-80

Fax: +49 30 590 03 35-36

loschwitz@bde.de

Zeichen: JL

26.06.2020

79. Sitzung am 01.07.2020 – öffentliche Anhörung Gesetzentwurf zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU (Novelle Kreislaufwirtschaftsgesetz) – BT Drs. 19/19373

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu o.g. Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen. Gerne übersenden wir in Vorbereitung der Anhörung einige Impulse, wobei wir den Schwerpunkt auf das große Thema Rohstoffwende/Green Deal (dazu nachflgd. I) legen. Nur vorsorglich nehmen wir auch zu etwaigen weiteren Anträgen Stellung (dazu nachflgd. II). Außerdem haben wir auch ein paar ergänzende Hinweise (dazu nachflgd. III) und eine Schlussbemerkung (dazu nachflgd. IV).

I.

Rohstoffwende / Green Deal

Deutschland braucht einen neuen Schub für mehr Kreislaufwirtschaft. Die deutsche Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaft hat – auch dank mutiger Akzente durch die Politik (Deponieverbot für Siedlungsabfälle, Herstellerverantwortung) – in überwiegend mittelständischen Unternehmen in den letzten Jahrzehnten ca. 300.000 Arbeitsplätze geschaffen und ist klarer Weltmarktführer (vgl. Statusbericht Deutsche Kreislaufwirtschaft 2018). Ein weiterer großer Schritt ist nun lange überfällig, um weitere Materialkreisläufe zu schließen. Bei Anwendung der Grundsätze der Kreislaufwirtschaft in der gesamten Europäischen Union könnte es laut dem aktuellen EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (KOM-Drs. 2020/98) gelingen, das BIP in der EU um zusätzliche 0,5 % zu steigern und 700.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Für einen Schub für mehr Kreislaufwirtschaft braucht es starke Treiber. Der Hebel für mehr Kreislaufwirtschaft ist dabei der Rezyklateinsatz, also die Verwendung von Recyclingrohstoffen. Der Bundesgesetzgeber kann den Rezyklateinsatz mit einem legislativen Dreiklang aus

BDE
Bundesverband der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser-
und Rohstoffwirtschaft e.V.
Wirtschafts- und
Arbeitgeberverband

BDE Berlin

Von-der-Heydt-Straße 2
10785 Berlin

Tel.: +49 30 590 03 35-0

Fax: +49 30 590 03 35-99

BDE Brüssel

Rue de la Science 41
1040 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 548 38-90

Fax: +32 2 548 38-99

www.bde.de
info@bde.de

Commerzbank
IBAN DE47 1208 0000 4051 0269 00
BIC DRESDEFF120

USt-IdNr. DE 121 965 027
St.-Nr. 27 620 56593

Vereinsregister Nr. VR 22240 B



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

- (1) **nachhaltiger, ökologischer Beschaffung** (sog. „Green Public Procurement“, auch: GPP),
- (2) einem aussagefähigen **Recyclinglabel**, das Beschaffern tatsächlich den Einkauf von Produkten mit Rezyklatanteil ermöglicht, und
- (3) einer **Mindesteinsatzquote für Rezyklate** in Produkten (sog. „Minimal Recycled Content“, auch: Minimal Content)

kräftig steigern. Dabei ist letzteres, also ein gesetzlich vorgeschriebener Rezyklateinsatz in bestimmten Produkten, wichtig, um auch eine gewisse Produktvielfalt im Markt – und damit den für Ausschreibungen wichtigen Wettbewerb – zu gewährleisten.

Klar ist: Gesetzliche Recyclingquoten für die Entsorgungswirtschaft, also die Recyclingrohstoffproduzenten (z.B. in Verpackungsgesetz und Gewerbeabfallverordnung), müssen sich auch in Recyclingrohstoffeinsatzquoten für die produzierende Industrie (als Minimal Content-Regel) widerspiegeln. Nur so kommt der Kreislauf, die Grundidee der Kreislaufwirtschaft, auch in Schwung. Recyclingrohstoffproduktion und der tatsächliche Rezyklateinsatz sind zwei Seiten einer Medaille.

1.

Nachhaltige ökologische Beschaffung und Recyclinglabel

Zwar sind die Änderungen der Regelung zur sogenannten nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (§ 45 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes), also z. B. die Beschaffung von Produkten mit hohem Rezyklatanteil, in ihrer Zielrichtung zu begrüßen. Durch den vorgesehenen ausdrücklichen Ausschluss von Rechtsansprüchen Dritter sind sie aber – selbsterklärend – ein zahnloser Tiger. Tatsächlich scheitert es schon heute an der täglichen Beschaffungspraxis, dass die bestehenden Möglichkeiten für einen verstärkten Einsatz von Rezyklaten in Produkten oder von Ersatzbaustoffen bei Bauprojekten in der Praxis genutzt werden.

a) Umkehr der Beweislast

Das Potential der ökologischen, nachhaltigen öffentlichen Beschaffung muss nun endlich genutzt werden. Wir brauchen eine ‚Umkehr der Beweislast‘: Derjenige, der nicht nachhaltig beschaffen will, sollte sich erklären müssen. Anders ausgedrückt: Derjenige Beschaffer, der ausschließlich aus Primärrohstoffen hergestellte Güter einkaufen will, oder solche aus Rezyklaten hergestellte ausschließen möchte, sollte dies nachvollziehbar besonders begründen und im Vergabeverfahren auch dokumentieren.

b) Schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels

Wichtig ist die schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels für Beschaffer. Hierfür wird es auch darauf ankommen, Mittel für die schnellstmögliche Entwicklung eines Recyclinglabels für Beschaffer bereitzustellen. Die Haushaltswoche nach der Sommerpause sollte hierfür im Blick sein. Ein solches Recyclinglabel könnte zum Beispiel durch das Umweltbundesamt entwickelt werden. Klar ist: Nur mit Hilfe eines rechtssicheren, leicht verständlichen und aussagekräftigen Recyclinglabels für Beschaffer werden öffentliche und private Einkäufer nachhaltige Beschaffung überhaupt praktizieren.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

c) 360-Grad-Blick auf den Beschaffungsprozess

Wir regen nachfolgende Änderungen an, die zum einem einen 360-Grad-Blick auf den Beschaffungsprozess haben (nachfolgende Änderungsvorschläge für Absätze 2 bis 6) und zum anderen auch das Praxiserfordernis eines Recyclinglabels (Änderungsvorschlag Absatz 7) abbilden.

Nur wenn nachhaltige Beschaffung einfach und zugleich verbindlich ausgestaltet wird, wird sie in der Praxis Erfolg haben. Anders als bisher muss derjenige den höheren Aufwand haben, der nicht nachhaltig handeln will.

Wir regen folgende Änderungen zu § 45 KrWG-E an (**Vorschlag für Änderung im Fettdruck**):

§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand

(...)

(2) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben **in allen Stufen eines Vergabeverfahrens (von der Leistungsbeschreibung über die Wertung bis zum Zuschlag)**, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen, ~~ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen,~~ Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die

1. in **primärrohstoffschonenden**, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen ~~oder-und~~ abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt worden sind,
2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,
3. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen oder
4. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich besser zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen.

Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine ~~unzumutbaren unverhältnismäßigen~~ Mehrkosten entstehen, ~~ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet wird~~ und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. **Sofern die Verpflichteten nach Absatz 1 in Anwendung der Ausnahme nach Satz 2 Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgütern beschaffen wollen, die ausschließlich aus Primärrohstoffen hergestellt sind, oder solche aus Rezyklaten hergestellte ausschließen, muss dies nachvollziehbar gesondert begründet und im Vergabeverfahren dokumentiert werden.** Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten. § 7 der Bundeshaushaltsordnung bleibt unberührt. Abweichend von der Pflicht des Satzes 1 ist bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Aufträgen, die verteidigungs- oder sicherheitsspezifische Aufträge sind oder die Verteidigungs- und Sicherheitsaspekte umfassen sowie bei sonstigen Aufträgen, soweit diese für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr erforderlich sind, zu prüfen, ob und in welchem Umfang die in Satz 1 genannten Erzeugnisse eingesetzt werden können.

(3) Die Verpflichteten nach Absatz 1 Satz 1 wirken im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, dass die Gesellschaften des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 beachten.

(4) Die öffentliche Hand hat im Rahmen ihrer Pflichten nach den Absätzen 1 bis 3 Regelungen für die Verwendung von Erzeugnissen oder Materialien sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt nach anderen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.

(5) Nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter sind in der Angebotswertung besser zu bewerten. Als nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter sind solche zu qualifizieren, die mindestens 33 Masse-Prozent Rezyklat enthalten. Als nachhaltige Erzeugnisse gelten außerdem die in der Anlage 5 aufgeführten Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter. Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere nachhaltige Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter zu bestimmen und die Anlage 5 (* entsprechend anzupassen.

(6) Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre, erstmals zum 30.06.2021, Bericht zum Umfang der Beschaffung nachhaltiger Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter durch die öffentliche Hand gemäß Absatz 1 zu erstatten.

(7) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ein Kennzeichnungssystem für die öffentliche Beschaffung von Erzeugnissen, Materialien und Gebrauchsgüter, die zumindest zum Teil mit Rezyklaten hergestellt sind, zu errichten, mit dem Ziel, die Beschaffung solcher Erzeugnisse, Materialien und Gebrauchsgüter zu erleichtern. Ein solches Kennzeichnungssystem kann auch zentral im Rahmen eines im Internet abrufbaren Registers geführt werden. Die Berichtspflicht nach Absatz 6 umfasst auch den jeweiligen Stand des Kennzeichnungssystems. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass ein solches Kennzeichnungssystem auch EU-weit eingeführt wird.

Anlage 5 (* (zu erstellen)

(* bei Umsetzung der Novelle dann Anlage 6



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

2.

Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten

Im ursprünglichen Referentenentwurf der laufenden KrWG-Novelle war noch beabsichtigt, die vom Bundesumweltministerium initiierte Rezyklat-Initiative im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu verankern. Der Referentenentwurf enthielt eine Verordnungsermächtigung, nach der bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise, insbesondere unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen, insbesondere Rezyklaten, in Verkehr gebracht werden dürfen. Mit der in der Ressortabstimmung erfolgten Streichung dieses Instruments bleibt eine wichtige Chance ungenutzt. Das Instrument ‚Minimal Content‘, also ein verpflichtender Rezyklatanteil in bestimmten Produkten, ist essenziell zur Förderung der Rohstoffwende. Freiwillige Verpflichtungen der produzierenden Industrie sind keine Basis, um darauf millionenschwere Investitionen in neue Recyclinganlagen zu gründen.

Die im Referentenentwurf enthaltene Verordnungsermächtigung des § 24 Ziffer 3 RefEntw (also Umsetzung der Regelung, dass bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von Recyclingrohstoffen, insbesondere Rezyklaten) sollte als neue Ziffer 3 a wieder aufgenommen werden. Wir regen folgende Änderungen an:

§ 24 Ziffer 3a KrWG-E – Vorschlag für Änderung (im Fettdruck)

§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass
(...)

3 a. bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten,

II.

Für ein ausgewogenes Miteinander von Kommunen und privaten Unternehmen

Wo Kreislaufwirtschaft drauf steht, muss auch Kreislaufwirtschaft drin sein. Im ersten Durchgang der Beratungen der Novelle im Deutschen Bundesrat gab es eine Reihe von Anträgen des Umweltausschusses, deren Zielsetzung ganz offensichtlich nicht die Verbesserung der Kreislaufwirtschaft, sondern eine Besserstellung kommunaler Marktteilnehmer zum Ziel war. Soweit das Plenum der Länderkammer diesen Empfehlungen gefolgt ist, hat die Bundesregierung die allermeisten vollkommen zurecht abgewiesen. Ein Wirtschaftsgesetz darf Wettbewerb nicht einseitig zugunsten einer Partei (hier der kommunalen Seite) beschränken. Das gilt ganz besonders für die Kreislaufwirtschaft. Die Kreislaufwirtschaft muss



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

gestärkt werden und darf gerade nicht private Akteure verdrängen oder schwächen. Der Gesetzgeber muss sich stets dem Ziel des Gesetzes verpflichtet fühlen:

*Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.
(vgl. § 1 KrWG)*

Es geht im KrWG also gerade nicht um kommunale Sonderinteressen.

Vorsorglich sei in diesem Zusammenhang beispielhaft auf folgende Überlegungen aus dem Bundesratsverfahren hingewiesen, bei denen wir damit rechnen, dass diese auch gegenüber dem Bundestag erneut beworben werden. Wir schließen uns insoweit ausdrücklich dem ablehnenden Votum der Bundesregierung bzw. des Plenums des Bundesrates (nachfolgd. Ziffer 3) an:

1.

Verstaatlichung Gewerbliche Sammlung (Ziffer 8 der Bundesrat-Beschlussempfehlung)

Zurecht abgelehnt hat die Bundesregierung das Ansinnen des Bundesrates in Ziffer 8, mit der die Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) erweitert werden sollte (Dem § 18 wird folgender Absatz 8 angefügt: „(8) Der von der gewerblichen Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat einen Anspruch darauf, dass die für die gewerbliche Sammlung geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Ein solcher Anspruch besteht auch in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit einer Sammlung.“).

a) Gewerbliche Sammlung bedarf keiner Zulassung

Es wäre vollkommen falsch, die gesetzlichen Stellschrauben beim Thema gewerbliche Sammlung zugunsten der kommunalen Seite zu verändern. Durch die Beteiligung des Konkurrenten „öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger“ am Anzeigeverfahren des Trägers der gewerblichen Sammlung ist dem örE schon ausreichend Raum zur Einflussnahme zugestanden worden, einer weitergehenden Einflussmöglichkeit bedarf es insoweit nicht. Eine Korrektur der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil des 7. Senats vom 27. September 2018 - BVerwG 7 C 23.16) ist nicht geboten. Eine gewerbliche Sammlung wird nur angezeigt. Sie bedarf keiner Zulassung bzw. Genehmigung.

Auch die Bundesregierung wies zurecht darauf hin, dass eine Einräumung eines materiell-rechtlichen Anspruchs des örE einen Eingriff in das Verhältnis zwischen kommunalen und privaten Entsorgungsunternehmen darstellen würde, „der zu einer Verschärfung des Wettbewerbs zwischen beiden Seiten führen würde. Dies wird von der Bundesregierung nicht befürwortet.“

b) Neutralität der Behörden sicherstellen



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Vielmehr sollte bei § 18 wie auch schon im Gesetzgebungsprozess zum KrWG einmal angedacht, die Regelung aufgenommen werden, dass bei einer möglichen Interessenkollision die Entscheidung auf die obere Abfallbehörde übergeht, um eine interessengeleitete Rechtsanwendung zu verhindern. Zutreffend führte schon die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs (BRats Drs. 216/11, vgl. S.209) hierzu 2011 aus:

(...) Die explizit verankerte Neutralitätspflicht der Behörde ist bereits nach den Vorgaben des EU-Wettbewerbsrecht geboten (vgl. EuGH C-49/07, Urteil vom 1.7.2008). Das in Satz 2 normierte Gebot der Funktionstrennung betrifft unmittelbar nur die Delegation der behördlichen Aufgabenzuständigkeit durch die oberste Landesbehörde an andere Behörden. Allerdings unterliegt auch die oberste Landesbehörde selbst einer generellen Neutralitätspflicht. Die Länder sind daher gehalten, diese durch geeignete organisatorische Maßnahmen, wie etwa durch Aufgabendelegation an andere Landesbehörden, interne Trennung von Zuständigkeiten, Transparenz der Entscheidungsabläufe oder spezifische Kontrollvorbehalte umzusetzen.(...)

§ 18 Anzeigeverfahren für Sammlungen

(1) Gemeinnützige Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und gewerbliche Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 sind spätestens drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme durch ihren Träger der zuständigen Behörde nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 anzuzeigen. **Die von der obersten Landesbehörde bestimmte Behörde oder ihr Träger darf nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Absatz 1 betraut sein.**
(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

Die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung darf nicht im Belieben von Lokalfürsten stehen. Zuständige Abfallbehörden müssen mit Augenmaß über etwaige Untersagungen von gewerblichen Sammlungen entscheiden.

2.

Keine Verstaatlichung Deponiebetrieb (Ziffer 11 der Bundesrat-Beschlussempfehlung)

Ebenfalls zurecht abgelehnt hat die Bundesregierung das Ansinnen des Bundesrates in Ziffer 11 zum Ausschluss bestimmter Abfälle von der Entsorgung sowie zum Widerruf dieses Ausschlusses. Zutreffend weist die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung darauf hin, dass im Ergebnis der örE auch dann zur Entsorgung von Abfällen zur Beseitigung verpflichtet wäre, wenn er gar keine eigenen Möglichkeiten zur Entsorgung mehr hätte. Hinzu kommt: Die Neuregelung würde durch die kalte Küche letztlich auch die Investitionssicherheit privater Deponiebetreiber massiv untergraben, die aber über Jahrzehnte die Beseitigungsaufgaben der „Nicht-Siedlungsabfälle“ verlässlich sichergestellt haben. Es erscheint weder abfallpolitisch noch abfallwirtschaftlich zielführend, nahezu jeden örE zu einem eigenen Deponiebau zu zwingen, zumal dann nicht, wenn er dafür auf Kooperationen mit anderen Kreisen angewiesen ist. Wie schwierig derartige Kooperationsmodelle zu realisieren sind, ist in der Vergangenheit an vielen Stellen deutlich geworden. Nicht zuletzt deshalb und wegen der Nichtplanbarkeit der Mengen/Erlöse und der damit verbundenen Problematik einer bedarfsgerechten Gebührenkalkulation für die mineralischen Bauabfälle hat man sich als örE von dem Thema eigener Deponien für solche Abfälle zumeist verabschiedet. Diese Aufgabe



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

ist strukturell deutlich besser von Betreibern umsetzbar, die nicht an Kreisgrenzen und an das Gebührenrecht gebunden sind, sondern ein wirtschaftlich sinnvolles Einzugsgebiet abdecken können. Im Fall einer Vielzahl kleinerer kommunaler Deponien würden die Entsorgungskosten mit Sicherheit stark ansteigen, zumal die aufwändigen Bau- und Nachsorgeanforderungen mittlerweile bestimmte Mindestgrößen für Deponien wirtschaftlich erforderlich machen, die aber dann unwahrscheinlich zu erreichen wären.

3.

Freiwillige Rücknahme stärken

a) Keine künstlichen Hürden schaffen

Ziffer 34 Beschlussempfehlung BRat-Umweltausschuss

Zurecht schon am Plenum scheiterte eine Beschlussempfehlung des Umweltausschusses des Bundesrates (BR-Drs. 88/20, Ziffer 34 zu § 26 Absatz 3 KrWG-E) mit dem Ziel der Behinderung der sog. Eigenrücknahme. Danach sollte die freiwillige Rücknahme „eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft“ voraussetzen. Eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft wäre lt. Umweltausschuss nur anzunehmen, „wenn die geplante Verwertung hochwertiger ist als die Verwertung, die von dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, den von ihm beauftragten Dritten oder einer gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlung im Entsorgungsgebiet angeboten wird“. Erklärtes Ziel: Ein „Ausufern der freiwilligen Rücknahme“ zu verhindern.

Eine solche Einschränkung der freiwilligen Rücknahme wäre nicht im Sinne einer möglichst umfassenden Abfallverwertung. Die Zielsetzung muss es doch sein, möglichst viele Sammelstellen zu schaffen, um damit mehr Abfälle für die Verwertung zu sammeln, und den Herstellern/Vertreibern die Möglichkeit zu geben, ihrer Produktverantwortung gerecht zu werden. Daher ist die Einschränkung auf eine hochwertigere Verwertung als die des öRE oder anderer Einrichtungen verfehlt.

Einen Anlass für die vorgesehene Schwächung der freiwilligen Rücknahme gibt es nicht. Richtig ist zwar, dass die gesetzliche Regelung, deren Bedeutungslosigkeit früher vielfach beklagt wurde, durch Aufnahme neuer, für den Verbraucher reizvoller Rücknahmeaktionen in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Dies ist jedoch ein Fortschritt, der nicht zum Anlass genommen werden darf, die ökologisch vorteilhaften Bemühungen durch Verschärfung der gesetzlichen Anforderungen sogleich wieder zunichte zu machen.

b) Übergangsregelung schaffen

§ 26 Abs. 2 KrWG-E, Seite 18 BT-Drs. 19/19373

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen: Mit der Novelle wird die Anzeigepflicht nach § 26 Absatz 2 KrWG-E, die bisher nur gefährliche Abfälle betraf, auf freiwillige Rücknahmen nicht gefährlicher Abfälle ausgeweitet. Dabei handelt es sich um eine von dem Betreiber der freiwilligen Rücknahme, also dem produktverantwortlichen Hersteller oder Vertreter, einmalig gegenüber der zuständigen Behörde vorzunehmende Handlung. Für die nicht gefährlichen Abfälle (die ja nicht von den Vorgaben der Nachweisverordnung befreit werden müssen) besteht so zwar nur eine Anzeigepflicht, die formal auch dann erfüllt ist, wenn am



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Tag des Inkrafttretens des novellierten Gesetzes eine Mail an die zuständigen Behörden geschickt wird. Es erscheint aber eine Zumutung, dass man diese Anzeige ohne jede Übergangsfrist sofort machen muss. Eine moderate Übergangsfrist – zum Beispiel etwa 3 Monate – für solche Freiwillige Rücknahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des novellierten Gesetzes bereits (für gefährliche Abfälle) bestehen und nun um nicht gefährliche Abfälle erweitert werden sollen, erschiene praxisnah.

Eine solche Übergangsregelung könnte in § 72 Abs. 5 KrWG-E geschaffen werden, z.B. :

§ 72 Absatz 5 KrWG-E (neu):

**Anzeigen gemäß § 26 Absatz 2 für freiwillige Rücknahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom vom XXXXX.2020 (BGBl. I S. XXXX) bereits bestehen, müssen bis spätestens 31.12.2020 gegenüber den zuständigen Behörden erfolgen.
(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)**

III.

Ergänzende Hinweise

Allgemein zu begrüßen ist der Fokus der Novelle auf die Umsetzung der Abfallhierarchie unter Einbeziehung des öRE. Allgemein zu begrüßen ist auch die Stärkung der Produktverantwortung.

Wir haben folgende weitere Änderungsanregungen:

1.

**Keine Verbrennungs- oder Deponiesteuer
(§ 6 KrWG-E/Anlage 5, Ziffer 1, Seiten 10 und 24 BT-Drs. 19/19373)**

Anlage 5 (zu § 6 Absatz 3) nennt Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie. Ziffer 1 nennt hierfür:

1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt,

Diese vorgesehene Möglichkeit, Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen vorzusehen, ist abzulehnen. Die Vorgaben der Abfallhierarchie sind einzuhalten. Falls beispielsweise eine energetische Verwertung von Abfällen hiernach zulässig ist, bedarf es keiner weiteren Verschärfung dieser rechtmäßigen Entsorgung über Gebühren oder Beschränkungen. Die Einführung von Gebühren und Beschränkungen für die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling im Sinne einer generellen „Verbrennungssteuer“ ist umweltpolitisch



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

nicht zielführend. Hier sollte eine Unterscheidung zwischen energetischer Verwertung (mit Energieumwandlung, Schadstoffentfrachtung und der Bereitstellung von Schlacken für FE- und NE-Recycling sowie als Ersatzbaustoff - Verwertung R1 Verfahren) und thermischer Beseitigung (Beseitigung D10 Verfahren) erfolgen.

Auch die mögliche Einführung einer Deponiesteuern scheint nicht zielführend. Nach der Abfallhierarchie ist die Ablagerung von Abfällen ohnehin die „schlechteste“ Entsorgungsoption und darf nur gewählt werden, wenn eine Verwertung nicht möglich ist. Dann gibt es aber durch eine Deponiesteuern keine Steuerungswirkung, sondern nur eine Verteuerung der Deponierung. Allenfalls könnte sich ggfls. ein Anreiz ergeben, Deponieabfälle ins europäische Ausland ohne Deponiesteuern zu verbringen oder in andere Bundesländer, wenn es keine bundeseinheitliche Deponiesteuern geben sollte, wie es in der Vergangenheit schon mal der Fall war.

Wir empfehlen daher, in Anlage 5 KrWG-E Ziffer 1 ersatzlos zu streichen und die Folgeziffern entsprechend abzuändern.

~~1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt, (Fettgedruckt Änderungsvorschlag)~~

2.

**Behandlung gefährlicher Abfälle praktikabel regeln
(§ 9a KrWG-E, Seite 11, BT-Drs. 19/19373)**

§ 9a KrWG-E regelt das Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle. In ihrer jetzigen Form ist die Regelung nicht praktikabel und bedarf einiger Korrekturen:

- **Titel und Abs. 1**

Der Titel in der jetzigen Form suggeriert, dass die folgenden Regelungsinhalte auch für die Behandlung von gefährlichen Abfällen gelten, und ist daher aus unserer Sicht irreführend. Darüber hinaus ist die vorgeschlagene Formulierung des Absatz 1 („einschließlich der Verdünnung“) zu weitgehend. Vermischen ist ein notwendiger physikalischer Prozessschritt, der z.B. schon zur Vergleichmäßigung/Homogenisierung von Abfälle benutzt wird, damit z.B. die Heizwerte für die Verbrennung eingestellt werden. Eine Verbrennung ohne Homogenisierung ist nicht steuerbar. Ähnliche Prozessschritte sind bei der Herstellung von Produkten unter Verwendung entsprechender Gefahrgüter mit gleichen Merkmalen nicht reglementiert. Zudem ist der Begriff „Kategorie“ nicht klar definiert und sollte daher gestrichen werden.



- **Abs. 2 Nr. 1**

In Abs. 2 Nr. 1 sollte zur Klarstellung aufgenommen werden, dass diese Regelung nicht nur für bereits zugelassene Anlagen gilt, sondern auch für in der Zukunft zuzulassende. Diese Ergänzung ist erforderlich, da es in der Vergangenheit den Fall gab, dass eine Genehmigungsbehörde der Erteilung der Genehmigung nur deshalb nicht zustimmen wollte, weil § 9 Abs. 2 Nr. 1 KrWG auf zugelassene Anlagen, nicht aber auf künftig beantragte Anlagen abstellt.

- **Abs. 2 Nr.2**

Außerdem sollte klargestellt werden, dass sich die Anforderungen der Schadlosigkeit auf die Vermischung als solche, nicht aber auf den einzelnen unvermischten Abfall bezieht. Insoweit enthalten die DepV und VersatzV zwar aufgrund der hiermit verbundenen besonderen Entsorgung Regelungen zur Betrachtung des einzelnen unvermischten Abfalls, eine Erweiterung dieser Regelungen auf alle Abfälle (wie dies in einem weiteren Erlass aus NRW anklingt) ist nicht zielführend, sondern führt vielmehr dazu, dass notwendige und wichtige sowie bislang akzeptierte Verfahrensoptionen (bspw. beim Betrieb einer CP-Anlage) verhindert werden mit erheblichen negativen und nicht sachgerechten Rechtsfolgen.

Bisher ist eine Ausnahme vom Vermischungsverbot zudem nur für die schadlose Verwertung vorgesehen, wenn die Anforderungen §7 Abs. 3 eingehalten werden. Jedoch gilt dies nicht für die Beseitigung, wo eine Vermischung in bestimmten Fällen aber auch erfolgen muss.

Wir regen folgende Änderungen an:

9a Vermischungsverbot ~~und Behandlung~~ gefährlicher Abfälle

(1)Die Vermischung, ~~einschließlich der Verdünnung~~, gefährlicher Abfälle zum Zweck der Verdünnung mit anderen ~~Kategorien von~~ gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien ist unzulässig.

(2)Abweichend von Absatz 1 ist eine Vermischung ausnahmsweise zulässig, wenn
*1. sie in einer nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassenen Anlage erfolgt **oder eine Zulassung einer solchen Anlage beantragt worden ist und mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann,***

*2. die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose **Vermischung im Sinne einer Verwertung nach § 7 Absatz 3 oder Beseitigung nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3** eingehalten werden und schädliche Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf Mensch und Umwelt durch die Vermischung nicht verstärkt werden und*
3. das Vermischungsverfahren dem Stand der Technik entspricht.

(3)Sind gefährliche Abfälle in unzulässiger Weise vermischt worden, sind die Erzeuger und Besitzer der Abfälle verpflichtet, diese unverzüglich zu trennen, soweit die Trennung zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfälle nach § 7 Absatz 3 erforderlich ist. Ist eine Trennung zum Zweck der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nicht erforderlich oder zwar erforderlich, aber technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar, sind die Erzeuger und Besitzer der gemischten Abfälle verpflichtet,



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

diese unverzüglich in einer Anlage zu behandeln, die nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassen ist.

(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

3.

Private Akteure einbinden

(§ 20 Absatz 2 KrWG-E, Seite 13, BT-Drs. 19/19373)

Die KrWG-Novelle hebt die Getrenntsammlungspflichten auch für den öRE hervor, was – im Sinne hochwertigen Recyclings – ausdrücklich zu begrüßen ist.

Es sollte aber klar gestellt sein, dass nicht die öRE selber sammeln müssen, sondern vielmehr „eine getrennte Sammlung sicherzustellen“ haben. Dies gilt insbesondere auch für Sperrmüll. Dabei wird man auch die jeweilige Praxis von gewerblichen Sammlungen zu berücksichtigen haben. Es sollte auch klargestellt sein, dass die Regelungen zur gewerblichen Sammlung hiervon unberührt bleiben.

Nach unserer Einschätzung kann § 20 Abs. 2 Nr. 2 ff den Konflikt um die Wertstofftonne insbesondere in solchen Kommunen aufflammen lassen, in denen keine gemeinsame Wertstoffsammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen durchgeführt wird. Da Kommunen, die getrennte Sammlung von Glas und Kunststoffen anbieten müssten, hätten sie die Wahl zwischen einer kommunalen Wertstofftonne oder einer gemeinsamen Wertstoffsammlung in Abstimmung mit den Dualen Systemen. Um dies zu vermeiden, sollte zumindest klargestellt werden, dass die Vorgabe durch die Einrichtung eines Rücknahmesystems für Verpackungen nach § 25 erfüllt würde. Ansonsten droht hier, dass damit die Verantwortung für den kompletten Recyclingprozess der Kommunalwirtschaft zugeordnet werden soll.

Wir regen folgende Änderung am Ende des neuen § 20 Absatz 2 KrWG-E an:

*(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind verpflichtet, **eine getrennte Sammlung für folgende in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen angefallenen und überlassenen Abfälle getrennt zu sammeln sicherzustellen, sofern dadurch die Erfassung bestimmter Abfälle durch Systeme der Produktverantwortung nicht berührt wird:***

- 1. Bioabfälle- **sortenrein**; § 9 Absatz 1 und Absatz 3 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 4 gilt entsprechend,*
- 2. Kunststoffabfälle; § 9 gilt entsprechend,*
- 3. Metallabfälle; § 9 gilt entsprechend,*
- 4. Papierabfälle; § 9 gilt entsprechend,*
- 5. Glas; § 9 Absatz 1 und Absatz 3 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 4 gilt entsprechend,*
- 6. Textilabfälle; § 9 gilt entsprechend,*
- 7. Sperrmüll; ~~die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sammeln Sperrmüll~~ in einer Weise, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht; und 8. gefährliche Abfälle; die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stellen sicher, dass sich die gefährlichen Abfälle bei der Sammlung nicht*



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

mit anderen Abfällen vermischen. Die Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Textilabfällen nach Nummer 6 gilt ab dem 1. Januar 2025.

Die Vorgabe von § 20 Abs. 2 Nr. 2 gilt durch die Einrichtung und Mitnutzung eines Rücknahmesystems für Verpackungen nach § 25 als erfüllt. Die Bestimmungen zur gewerblichen Sammlung (§§ 17, 18) bleiben von den vorgenannten Regelungen unberührt.

(Fettgedruckt Änderungsvorschlag)

IV.

Schlussbemerkung

Von dieser Novelle sollte ein klares Signal für die Rohstoffwende ausgehen. Am Vorabend der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und im Lichte des von der EU-Kommission vorgelegten Green Deals sollte diese Novelle nicht hasenfüßig daherkommen, sondern an sich selbst den Anspruch eines Paukenschlages für einen weiteren großen Schritt in Richtung Kreislaufwirtschaft sein.

Für eine erfolgreiche Rohstoffwende brauchen wir einen mutigen legislativen Dreiklang von nachhaltiger Beschaffung, Recyclinglabel und Minimal Content. Produkte mit einem bestimmten Rezyklatanteil erhalten das Recyclinglabel und werden dann auch unkompliziert von der öffentlichen Hand beschafft. Es wäre gut, wenn der Deutsche Bundestag mit dieser Prämisse die Novelle nachschärfen würde. Es gilt nun, einen aktiven Beitrag zu Nachhaltigkeit und mehr Klimaschutz zu leisten.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kurth
Geschäftsführender Präsident

Jens Loschwitz
Justitiar



STELLUNGNAHME

Anlage 4

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 Hüwels

030 20 308 2200

huelwels.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.

Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

KABINETTSENTWURF NACHBESSERN!

- › **Waffengleichheit zwischen kommunalen und privaten Abfallsammlern schaffen**
- › **Hersteller häufig gelitterter Einwegartikel in die finanzielle Verantwortung nehmen**
- › **Freiwillige Produktrücknahmen nicht ausweiten**

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)360-C
öAn am 01.07.20
26.06.2020

Die **Schaffung von Waffengleichheit zwischen kommunalen und privaten Abfallsammlern** ist essenzielle Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb. Stetig wird der Pflichtenkatalog der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) erweitert. Sie sollen als Vorbild voranschreiten und müssen einspringen, wenn mit Wertstoffen kein Gewinn mehr erzielt werden kann. Den öRE werden aus diesem Grund vermehrt Pflichten auferlegt, umgekehrt jedoch wesentliche Rechte vorenthalten. So steht es gewerblichen Sammlern frei, sich auf gerichtlichem Wege gegen belastende behördliche Entscheidungen zur Wehr zu setzen. Daher sah der Referentenentwurf des BMU in § 18 Abs. 8 spiegelbildlich auch ein Klagerecht für die öRE vor. Der öRE konnte danach sicherstellen, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen eingehalten werden. Er muss mit seiner wehrfähigen Position den Entzug von Wertstoffen und die damit verbundene Steigerung von Gebühren zulasten der privaten Haushalte verhindern und unzuverlässigen Sammlern Einhaltung gebieten bzw. diese Gesichtspunkte gerichtlich überprüfen lassen können. Leider findet sich dieses Klagerecht im verabschiedeten Kabinettsentwurf nicht mehr. Das Recht zur Überprüfung staatlicher Entscheidungen darf den kommunalen Sammlern aber nicht wieder genommen werden.

Die **Hersteller von Einwegartikeln, die häufig gelittert werden, müssen in die finanzielle Verantwortung** für deren Reinigungsaufwand genommen werden. Positiv ist zunächst, dass der Kabinettsbeschluss an der Grundpflicht festhält, dass sich Hersteller an den Kosten für die Reinigung der Umwelt zu beteiligen haben. Eine Beschränkung auf bestimmte Produkte ist hier nicht vorgenommen worden. Leider beschränkt der Kabinettsentwurf diese Grundpflicht bzgl. ihrer Durchsetzung durch Rechtsverordnungen auf spezifische Produkte der EU-Kunststoffrichtlinie. Es besteht somit zwar pro forma eine umfassende Produktverantwortung auch für kommunale Reinigungsaufwendungen, diese kann jedoch nur für einen eng umgrenzten Produktbereich durchgesetzt werden. Die Norm verkommt so zu einem zahnlosen Papiertiger. Es darf jedoch nicht dazu kommen, dass die adressierten Einwegkunststoffe lediglich durch andere Materialien ersetzt werden, die ebenso im öffentlichen Straßenraum landen, aber aufgrund der starren Verweisung auf die Kunststoffrichtlinie vom Regelungsgehalt der Ermächtigung nicht mehr erfasst sind. Ziel muss es vielmehr sein, dass Abfälle durch den Umstieg auf wiederverwendbare Mehrwegprodukte vermieden werden. Hierfür muss die Ermächtigung in § 25 Abs. 2 Nr. 4 auch Produkte umfassen, die zwar nicht aus Kunststoffen bestehen, aber dennoch nur für den einmaligen Gebrauch bestimmt sind und häufig gelittert werden. Denn schließlich macht es keinen Unterschied, ob ein kunststoffbeschichteter Kaffeebecher oder ein Pizzakarton in den Rinnstein geworfen wird.

Die **Aushöhlung der kommunalen Entsorgungsverantwortung** durch die Erweiterung der freiwilligen Produktverantwortung darf nicht weiter voranschreiten. Der Kabinettsentwurf sieht vor, dass Hersteller und Vertrieber künftig auch Abfälle aus Fremdprodukten annehmen dürfen. Dies wird ausschließlich Produkte betreffen, die sich gut verkaufen lassen. Lediglich Haushaltsabfälle ohne Marktwert verbleiben dann bei den Kommunen. Mit sinkenden Einnahmen aus der Verwertung werthaltiger Abfälle wird es jedoch zu einer Erhöhung der Abfallgebühren kommen. Da die öRE die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der Abfälle bereits seit Jahrzehnten sicherstellen und stets als verlässliche Ansprechpartner der Bürger aufgetreten sind, sollte die freiwillige Rücknahme von herstellerfremden Produktabfällen nur dann zugelassen werden, wenn die geplante Verwertung höherwertiger ist als die Verwertung durch den zuständigen öRE. Dies sah so auch der Referentenentwurf des BMU noch vor.

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Anlage 6

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)360-G
öAn am 01.07.20
01.07.2020



Stellungnahme

Sascha Roth, NABU-Bundesverband

- 1) NABU-Stellungnahme (Kurzfassung) zum Referentenentwurf vom 5.8.2019
- 2) NABU-Stellungnahme (Langfassung) zum Referentenentwurf vom 5.8.2019

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinien der Europäischen Union Drs. 19/19373

1. Juli 2020

Ansprechpartner:

Sascha Roth

Referent Umweltpolitik

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Charitéstraße 3

10117 Berlin

Tel.: 030 / 284 984-1660

Sascha.Roth@NABU.de

www.NABU.de



Zu kleine Schritte auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft

Kurzfassung der Stellungnahme des NABU Bundesverbands anlässlich der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf WR II 2 – 30101-6/8 (Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union – Kreislaufwirtschaftsgesetz)



Wie wir in Zukunft mit unseren Abfällen umgehen, ist von zentraler Bedeutung für den Rohstoffverbrauch unserer Gesellschaft. Mit der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hat es die Bundesregierung in der Hand, wichtige Akzente zur Stärkung von Abfallvermeidung, Produzentenverantwortung und öffentlicher Beschaffung zu setzen. Der NABU begrüßt, dass der Referentenentwurf zur Novelle diese Themen deutlicher als bisher aufgreift. Insgesamt fehlt es allerdings an einer Gesamtstrategie, welche als politischer Rahmen den Weg zur Kreislaufwirtschaft ebnet. Dieses Papier fasst die wichtigsten Forderungen des NABU zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zusammen.

Wir brauchen klare und verbindliche Abfallvermeidungsziele

Die europäische Abfallhierarchie gibt klar vor: Vermeiden ist besser als Recyceln ist besser als Verbrennen. Auch wenn die Bundesregierung die europäischen Vorgaben formal umsetzt, fehlt der Anspruch, ein möglichst abfallarmes Leben in unserer Gesellschaft zu gestalten. Der NABU fordert, dass die Menge der Siedlungsabfälle pro Einwohner um jährlich fünf Prozent sinken soll. An diesem Ziel sollen sich alle anderen Maßnahmen für eine umweltfreundliche Abfallwirtschaft orientieren. Das Gesetz verschriftlicht zum ersten Mal viele Abfallvermeidungsmaßnahmen, was der NABU begrüßt. Diese Maßnahmen sind aber nicht verbindlich und bleiben vage.

Die (Vorbereitung zur) Wiederverwendung muss gestärkt werden

Reparatur und ReUse beschäftigen immer mehr Verbraucher*innen in der EU und in Deutschland. Sie sehen nicht länger ein, dass funktionsfähige Geräte und Möbel im Container landen und dass es keine rechtliche Handhabe gibt, diese getrennt zu sammeln und wieder aufzubereiten. Es bleibt ein großer Hemmschuh, dass Reparatur teuer und umständlich ist. Der NABU fordert, dass die Recyclinghöfe den Zugang für Wiederverwender und Reparaturnetzwerke erleichtern und alle gebrauchsfähigen „Abfälle“ getrennt gesammelt werden müssen.

Wir müssen bis 2035 90 Prozent unserer Siedlungsabfälle recyceln

Nehmen wir den Anspruch ernst, von der linearen zur Kreislaufwirtschaft zu kommen, müssen wir unsere Quotenvorgaben entsprechend ausgestalten. Neue Kalkulationsmethoden machen hohe Quoten schwerer, jedoch hat man über Jahre hinweg auf striktere Vorgaben verzichtet, so dass kaum in Sortier- und Recyclinganlagen investiert wur-

Kontakt

NABU Bundesverband

Sascha Roth
Referent für Umweltpolitik

Tel. +49 (0)30 284 984 1660
Fax +49 (0)30 284 984 3660
Sascha.Roth@NABU.de

Michael Jedelhauser
Referent für Kreislaufwirtschaft

Tel. +49 (0)30 284 984 1662
Fax +49 (0)30 284 984 3662
Michael.Jedelhauser@NABU.de

de. Ein Ausbau der Produzentenverantwortung, Design for Recycling, strengere Rücknahmepflichten und bessere Abfallberatungen werden ermöglichen, die Qualität der Abfälle für das Recycling erheblich zu vergrößern. In 16 Jahren sollten kaum noch Mengen für Verbrennung und Deponierung übrig bleiben. So ist die Einhaltung einer 90-prozentigen Recyclingquote für alle unsere Siedlungsabfälle auch möglich.

Rezyklateinsatzquoten einführen

Recyclingquoten als allein stehende Maßnahmen haben kaum Einfluss auf den Einsatz von Recyclingmaterialien in neuen Produkten und Verpackungen. Eine Vorgabe für Hersteller über den Anteil an Rezyklaten in ihren Waren und Verpackungen würde einen sehr großen Effekt auf die Qualität und die Menge zur Verfügung stehender Sekundärrohstoffe haben. Bei Kunststoffen ist das besonders wichtig, da es hier noch die größten (technischen) Herausforderungen im Rezyklateinsatz gibt. Der NABU fordert daher eine Rezyklateinsatzquote für Kunststoffe in Verpackungen und Einwegprodukten von 25 Prozent, die schrittweise erhöht werden muss. Der verbleibende Primärmaterialanteil sollte mit einer Abgabe belegt werden.

Eine flächendeckende Biotonne in ganz Deutschland

Seit 2015 ist die Getrenntsammlung für Bioabfälle Pflicht. Weil sich jedoch viele Kreise einer Einführung verweigern und andere kein flächendeckendes Tonnenangebot haben, fordert der NABU striktere Vorgaben für die öffentlich-rechtlichen Entsorger. Haushalte ohne Biotonne darf es dann nur noch in wenigen begründeten Ausnahmefällen geben. So könnten fast vier Millionen Tonnen organischer Abfälle der Verbrennung entzogen und der umweltfreundlichen Vergärung und Kompostierung zugeführt werden.

Produktverantwortung der Unternehmen rechtssicher ausbauen

Die Bundesregierung macht mit den geplanten Regeln zur Produktverantwortung einen weiten Sprung nach vorne. Das begrüßt der NABU ausdrücklich. Es bedarf aber klarer Definitionen, was unter einer Obhutspflicht der Unternehmen zu verstehen ist und wie sie Anwendung findet. In Kreisläufen zu wirtschaften, muss für Unternehmen bedeuten, dass sie nur noch Produkte auf den Markt bringen dürfen, die mindestens recycelbar, bestenfalls wiederverwendbar sind. Außerdem muss Unternehmen und Händlern verboten werden, voll verwendungsfähige Artikel (Retouren und unverkaufte Waren zu vernichten. Unternehmen, deren Produkte sich besonders häufig in der Natur wiederfinden (etwa Zigarettenstummel oder To-Go-Verpackungen in der Gastronomie) müssen sich an den Kosten der Säuberung beteiligen.

Mehr Abfallvermeidung durch bessere Abfallberatung

Das Beratungsangebot der Kreise und Städte muss ausgebaut werden. Die Bürger*innen müssen über Möglichkeiten der Abfallvermeidung besser aufgeklärt werden. Eine bundesweite Plattform sollte Mindeststandards für die Abfallberatung entwickeln, die verpflichtend für alle zuständigen Behörden gelten. Außerdem müssen Abfallberater regelmäßig prüfen, ob sie die Bürger*innen mit ihrem Beratungsangebot auch erreichen.

Ausführliche Stellungnahme unter:

https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190906_nabu_krwg_stellungnahme_lang.pdf

Stellungnahme des NABU Bundesverband zum Entwurf einer Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Maßnahmen zum Übergang von einer linearen zu einer Kreislaufwirtschaft	2
Rezyklateinsatzquote	2
Autarkie- und Näheprinzip	3
Verursachergerechte Abfallgebühren	3
Verordnungsermächtigung für Sperrmüll	4
Verordnungsermächtigung für Alttextilien	4
Weitere Anmerkungen zur geplanten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetz	5
§ 1 Zweck des Gesetzes	5
§ 7 Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft	5
§ 9 Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung	6
§11 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme	6
§ 14 Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung	7
§ 15 Grundpflichten der Abfallbeseitigung	8
§ 20 Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger	8
§ 21 Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen	8
§ 23 Produktverantwortung	8
§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, und Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht	11
§ 25 Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, die Wiederverwendung, die Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, Kostenbeteiligungen für die Reinigung der Umwelt	11
§26a Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle	12
§ 30 Abfallwirtschaftspläne	12
§33 Abfallvermeidungsprogramme	13
§ 35 Planfeststellung und Genehmigung	13
§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand	14
§ 46 Abfallberatungspflicht	14
§ 47 Allgemeine Überwachung	15

Maßnahmen zum Übergang von einer linearen zu einer Kreislaufwirtschaft

Der NABU begrüßt zahlreiche Neuerungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, insbesondere weitergehende Anforderungen an die Abfallvermeidung, die Produktverantwortung, die öffentliche Beschaffung sowie an die Abfallberatung. Der aktuelle Entwurf wird somit eher dem Anspruch gerecht, die Abfallhierarchie umzusetzen. Gleichzeitig bedauern wir, dass ein übergeordneter Plan zum Übergang von einer linearen zu einer Kreislaufwirtschaft zu fehlen scheint. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe unseren Lebensstandard zu verbessern und dabei gleichzeitig unseren Ressourcenverbrauch nicht nur zu entkoppeln, sondern auf ein technisch machbares Minimum zu senken. Für diese Transformation unseres wirtschaftlichen Handelns hat der zukünftige Umgang mit unseren Abfällen eine zentrale Bedeutung. Der NABU fordert die Bundesregierung daher auf

- klare und verbindliche Abfallvermeidungsziele in das Gesetz zu übernehmen
- die (Vorbereitung zur) Wiederverwendung und insbesondere ReUse- und Reparaturbetriebe und –Netzwerke stärker zu fördern
- die Verpflichtung zum Recycling von Siedlungsabfällen bis 2035 auf 90 Prozent zu erhöhen
- Rezyklateinsatzquoten einzuführen
- die Biotonne verpflichtend in ganz Deutschland einzuführen
- die Produzentenverantwortung rechtssicher zu gestalten
- die Pflichten bei Abfallvermeidung, -beratung und beim Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetz strikter zu fassen

Diese Forderungen werden im Folgenden konkretisiert, wobei das Papier sich am Aufbau des Novellmentwurfs orientiert. Zuvor möchten wir aber noch auf Themen hinweisen, die wir im Gesetz nicht widergegeben sehen, die sich aber nicht auf einen bestimmten Paragraphen beziehen:

Rezyklateinsatzquote

Das Setzen einer Recyclingquote für Siedlungsabfälle ohne Klarstellung, was im Falle eines Nicht-Erreichens der Quote passieren soll, reicht nicht. Zudem hat die Quote kaum Auswirkungen auf einen ökologisch erwünschten Markt für Sekundärrohstoffe. Derzeitige Kapazitäten für Sortierung und Recycling in Deutschland sind für die Erfüllung der Quoten nicht ausreichend. Der aktuelle Investitionsstau bei der Sortierung und Recycling geht auf einen fehlenden Markt für Rezyklate zurück. Solange es keine Abnehmer für die Sekundärrohstoffe gibt, bleiben Investitionen in die entsprechenden Strukturen aus (Beispiel: Kunststoffrecycling von Post-Consumer-Abfällen der Dualen Systeme). **Der NABU schlägt der Bundesregierung vor, ein Gesetz auf den Weg zu bringen, dass bis zum 1.1.2021 in Kraft treten sollte und Rezyklateinsatzquoten für einzelne umweltrelevante Werkstoffe vorsieht.**

§24 ist ein erster Ansatz für die Einführung einer solchen Quote, indem festgeschrieben wird, dass bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn diese nicht einen festgelegten Mindestanteil an Rezyklaten aufweisen. Der NABU begrüßt diesen Ansatz und fordert, hier schnell konkretere Vorgaben auf den Weg zu bringen.

Auf dieses Gesetz und den Zeitplan sollte sich die Bundesregierung bereits im Kreislaufwirtschaftsgesetz einigen. Bereits jetzt muss ein Bestandteil des Gesetzes eine **Rezyklateinsatzquote von 25 Prozent** für Verpackungen und Einwegprodukte aus Kunststoffen sein, die sich jährlich schrittweise erhöhen muss, um die Investitionssicherheit für Sortier- und Recyclinginfrastruktur zu gewährleisten. Zur weiteren wirtschaftlichen Förderung des Sekundärmaterialeinsatzes von Kunststoffen, sollte **Verpackungen und Einwegprodukte, die aus Primärmaterial bestehen mit einer Abgabe** belegt werden.

Autarkie- und Näheprinzip

Damit regionale Kreislaufwirtschaftsstrukturen aufgebaut sowie ökologisch und sozial oftmals bedenkliche Abfallexporte vermieden werden, muss das **Autarkie- und Näheprinzip** aus Artikel 16 der Abfallrahmenrichtlinie auf die Verwertung von getrennt gesammelten Siedlungsabfällen ausgeweitet und gestärkt werden. Rezyklateinsatzquoten, kombiniert mit dem Autarkie- und Näheprinzip, schaffen einen Markt für Sekundärprodukte, Investitionssicherheit für regionale Kreislaufwirtschaftsstrukturen und damit Arbeitsplätze in Deutschland. Die **überregionale Verwertung von Abfällen darf nur nach Beantragung und unter Angabe von Gründen erfolgen**. Für **Exporte** in benachbarte Länder mit niedrigeren Entsorgungs- und Verwertungsstandards als in Deutschland bedarf es **klarer Vorgaben für die Qualität der Abfälle** hinsichtlich Reinheit und Recyclingfähigkeit.

Verursachergerechte Abfallgebühren

Grundvoraussetzung für die Erfüllung der Recyclingquoten ist eine höchstmögliche Getrenntsammlung der Abfallfraktionen am Ort der Abfallentstehung. Neben einer stetigen Abfallberatung und einem zuverlässigen und nutzerfreundlichen Getrenntsammlungssystem ist **eine verursachergerechte Abfallgebührengestaltung in Verbindung mit Identensystemen ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Mülltrennung**. Zahlreiche Erhebungen zeigen, dass derartige Gebührensysteme die getrennt erfassten Abfälle erheblich erhöhen und die Restmüllmenge senken, insbesondere in Mehrfamilienhäusern und Großwohnanlagen, die häufig unterdurchschnittliche Getrenntsammlungsmengen aufweisen. Erfahrungen zeigen, dass die Einführung von verursachergerechten Abfallgebühren auch die Abfallvermeidung unterstützt. Sie wird entsprechend im deutschen Abfallvermeidungsprogramm empfohlen.

Als Argument gegen verursachergerechte Gebühren wird oftmals die Gefahr eines zunehmenden Litterings als Folge des Gebührensystems vorgebracht. **Eine zielführende Gestaltung der Gebührensysteme, insbesondere durch Festlegung einer Mindestnutzungsgebühr, kombiniert mit gezielter Abfallberatung**, reduziert diese Gefahr.

Im KrWG (etwa in einem neuen Absatz in **§ 20 zu den Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorger**) soll somit verbindlich die Einführung von verursachergerechten Abfallgebühren inklusive konkreter Vorgaben für ein begleitendes Abfallmanagement und umfassender Abfallberatung festgelegt werden.

Verordnungsermächtigung für Sperrmüll

Knapp die Hälfte des jährlich in Deutschland anfallenden Sperrmülls wird nicht stofflich verwertet. Sperrmüll birgt folglich ein **erhebliches Potenzial für die Wiederverwendung**, ggf. nach einer Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling. Hauptaugenmerk sollte auf **Holz** gelegt werden, das einen Anteil von über 50 % am Sperrmüll ausmacht. Zusätzlich sind **Matratzen** gut zerlegbar und können in die Wertstofffraktionen Metalle, Textilien und Schaumstoffe aufgeteilt und weitgehend recycelt werden. Die schonende und getrennte Erfassung der Wertstofffraktionen ist Voraussetzung für eine möglichst hohe Verwertungsquote. Die Wiederverwendung von **Möbeln, Haushaltswaren, Elektroaltgeräten** und sonstigen Produkten kann einen erheblichen Beitrag zur nachhaltigen Nutzung von Produkten aus dem Sperrmüll leisten. Insgesamt weist Sperrmüll laut einer jüngst erschienenen NABU-Studie ein Potenzial von zusätzlich **0,6 Mio. Mg Sperrmüll im Jahr auf, das der Verbrennung entzogen und der Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden** kann. Daher fordert der NABU die Bundesregierung auf, an geeigneter Stelle im Kreislaufwirtschaftsgesetz eine **Verordnungsermächtigung für Sperrmüll aufzunehmen**, um die Sammlung, Erfassung und Behandlung von Sperrmüll konkreter zu regeln. Diese Verordnung sollte spätestens **innerhalb der nächsten zwei Jahre** erarbeitet werden und **in Kraft treten**. Sie muss sowohl **die strikte Einhaltung der Abfallhierarchie, Vermeidungsvorgaben, verbindliche Recyclingquoten und das Verbot der Verbrennung ohne vorherige Vorbehandlung** vorsehen sowie klare **Vorgaben zur erweiterten Produktverantwortung** etwa bei der Rücknahmeverpflichtung enthalten.

Verordnungsermächtigung für Alttextilien

Schätzungsweise eine Million Tonnen getrennt gesammelte Alttextilien werden nach Hochrechnungen des Bundesverband für Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse) in Deutschland jährlich erfasst. Es gibt jedoch keine vergleichenden Daten, die dies bestätigen. Verlässliche Statistiken über die Menge und den weiteren Weg der erfassten Alttextilien existieren aktuell nicht. 50 bis 55 Prozent der gesammelten Alttextilien behalten laut bvse und dem gemeinnützigen Verein FairWerbung e.V. ihre ursprüngliche Form. Sie werden zum Beispiel weiterhin als Kleidung genutzt. Die andere Hälfte wird zu Putzlappen und Vlies-, Isolier- und Füllstoffen (beispielsweise für die Autoindustrie) verarbeitet oder als Abfall beseitigt. Laut dem Umweltbundesamt **werden 3-7 kg Textilien /Einwohner*in jährlich im Restmüll entsorgt**, diese fehlen in der Sammlung, der Wiederverwendung und im nachgelagerten Recycling. Wiederverwendung und Recycling könnten Treibhausgase, Energieverbrauch sowie den Einsatz von Pestiziden und anderen Chemikalien senken. Neben der Wiederverwendung birgt das **Recycling von Textilien ein erhebliches Potenzial**. Ein hochwertiges Recycling findet in der Praxis bisher kaum statt. Es mangelt an Technologien und Abnehmerstrukturen.

Um eine hochwertige Verwertung sicherzustellen, fordert der NABU eine gesetzliche Verordnungsermächtigung für Alttextilien im Kreislaufwirtschaftsgesetz aufzunehmen. Diese soll die **finanzielle Verantwortung für die in Verkehr gebrachten Textilien, gesetzliche Sammelziele, die Rücknahme von Alttextilien und die hochwertige Verwertung** regeln. Die Verordnung muss eine **Antwort auf Fast Fashion** darstellen, **gesetzliche Quoten für die hochwertige Verwertung entlang der EU-Abfallhierarchie** und eine **Rezyklateinsatzquote** beinhalten. Eine valide Datenerfas-

sung und verlässliche Statistiken können durch **Berichtspflichten** von Textilsammlern und –verwertern sichergestellt werden.

Weitere Anmerkungen zur geplanten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetz

§ 1 Zweck des Gesetzes

[...]

Neu: (3) Zur Schonung der natürlichen Ressourcen sollen die Menge der Siedlungsabfälle pro Einwohner um fünf Prozent jährlich sinken. Diese Vorgabe gilt für 10 Jahre ab Inkrafttreten des Gesetzes.

Begründung: Im Gesetz fehlen Abfallvermeidungsziele als klare Orientierungspunkte. Der NABU schlägt vor, dass Ergebnisse aus der Erforschung quantitativer Methoden zur Reduzierung von Abfällen sich im Gesetzestext wiederfinden und es bestenfalls auch spezifische Vermeidungsziele für einzelne Abfallfraktionen geben sollte, so dass Vermeidungsmaßnahmen nicht nur auf relativ schwere Abfälle angewandt werden.

§ 7 Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

*(4) Die Pflicht zur Verwertung von Abfällen ist zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich ~~zumutbar~~ **sinnvoll** ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die Verwertung von Abfällen ist auch dann technisch möglich, wenn hierzu eine Vorbehandlung erforderlich ist. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären.*

Begründung: Paragraph 7 Absatz 4 macht die Pflicht zur Verwertung vom Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit abhängig. Ohne weitere Konkretisierungen bedeutet diese Einschränkung schnell das Aus für Maßnahmen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung, die aufgrund der Etablierung von benötigten neuen Betriebsabläufen (optische Prüfungen, neue Sammelbehälter, Verträge mit ReUse-Kooperationspartnern, etc.) hohe Aufwendungen zur Folge hat. Die Kosten der (Vorbereitung zur) Wiederverwendung lassen sich nicht mit Kostenstrukturen der Abfallbehandlungsanlagen gleichsetzen, die in industriellem Maßstab Abfall behandeln und auf homogenen Massenströme ausgerichtet sind. Anders ist die VzW z.B. eine Behandlung, die mit sehr viel manueller Handarbeit verbunden ist und so zu einer eigenen Kostenkalkulation führt. Der NABU schlägt vor, die Formulierung „wirtschaftlich zumutbar“ durch „wirtschaftlich sinnvoll“ zu ersetzen, da dadurch lokalen Gegebenheiten und den jeweiligen Abfallwirtschaftskonzepten besser Rechnung getragen wird. Dieser Vorschlag gilt für alle Paragraphen im Gesetz, welche die Formulierung „wirtschaftlich zumutbar“ beinhalten.

§ 9 Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung

§ 9 Absatz 1

Der Recyclingerfolg ist maßgeblich von der richtigen Getrenntsammlung verschiedener Abfallfraktionen abhängig. Um den Rechnung zu tragen, schlägt der NABU eine generelle explizite Getrenntsammlungspflicht für die in § 3 Absatz 5a Satz 1 genannten Abfallfraktionen vor. Für die in § 9 Absatz 1 Satz 1-4 genannten Ausnahmetatbestände bedarf es eines Nachweises.

Textvorschlag für § 9 Absatz 3 (neu)

„Zur Förderung der (Vorbereitung zur) Wiederverwendung soll der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder dessen beauftragter Dritter an der Sammelstelle dafür Sorge tragen, dass Abfälle für eine Eignung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung optisch geprüft werden sollen und diese vor jedem weiteren Transport an den Sammelstellen von den anderen Abfällen separiert werden.“

Begründung: Um eine praktische Umsetzung der Abfallhierarchie, insbesondere von Vorbereitung zur Wiederverwendungsmaßnahmen, zu gewährleisten, bedarf es zusätzlicher Vorgaben bei der Getrenntsammlung von Abfällen zur Verwertung. Insbesondere für Elektro(nik)altgeräte, Möbel und Textilien gibt es hohe Chancen einer (Vorbereitung zur) Wiederverwendung. Sollte der öffentlich-rechtliche Entsorger nicht über eigene notwendige Kapazitäten zur Durchführung der Vorbereitung zur Wiederverwendung (inklusive erstmalige Sichtprüfung) verfügen, so sollte er vorzugsweise mit ortsnahen akkreditierten Einrichtungen, Zentren oder Netzwerken der Wiederverwendung kooperieren und nach lokalen Erfordernissen Akkreditierungs- und Kooperationskriterien festlegen, welche eine Ausweitung der Vorbereitung zur Wiederverwendung unterstützen. Der NABU bittet in diesem Zusammenhang um die besondere Berücksichtigung der Ergebnisse eines UBA-Forschungsprojekts zur Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektroaltgeräten, die zahlreiche Vorschläge für den praktischen Vollzug macht.

§11 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme

Trotz der seit vier Jahren geltenden Getrenntsammlungspflicht gibt es nach wie vor ein sehr hohes Verwertungspotenzial für Bioabfälle. Eine neue NABU-Studie zeigt, dass auch bei konservativer Schätzung durch entsprechenden Gesetzesvollzug und verbesserte Vorgaben knapp 4 Millionen Tonnen Bioabfälle aus der Verbrennung genommen und dem Recycling zugeführt werden können. Entscheidend dafür sind die Maßnahmen auf der kommunalen und regionalen Verwaltungsebene.

Die Kommunen können durch die flächendeckende verpflichtende Bereitstellung der Biotonne sowie regelmäßige Bürgeraufklärung dazu beitragen, dass die Sammelpotenziale durch private Haushalte und Gewerbetreibende gehoben werden. Wegen eklatanter Unterschiede in den kommunalen Bemühungen zur Getrenntsammlung von Bioabfällen, bedarf es strikterer gesetzlicher Vorgaben durch die Bundesebene:

- (1) *Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, getrennt zu*

sammeln. **Dabei sind Nahrungsmittel- und Küchenabfälle flächendeckend im Holsystem getrennt zu sammeln.**

Begründung: Kommunen, welche die Biotonne flächendeckend eingeführt haben, verzeichnen höhere Sammelmengen pro Einwohner. Den Verbraucher*innen ist nicht zumutbar, ihre nassen Bioabfälle über größere Entfernungen an eine Sammelstelle zu geben. Darüber hinausgehend müssen die Kommunen den Erfolg der Sammlung durch regelmäßige Kontrollen der verbleibenden organischen Anteile in der Restmülltonne prüfen und gezielte Abfallberatung anbieten. Bund und Länder sollten darauf auch jenseits der Möglichkeiten des KrWG darauf hinwirken.

§ 14 Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung

(1) Zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle ~~spätestens ab dem 1. Januar 2015~~ getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich ~~zumutbar~~ sinnvoll ist.

(±2) „Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen sollen betragen:

- 1. spätestens ab dem 01. Januar 2020 insgesamt mindestens ~~50~~⁶⁵ Gewichtsprozent,*
- 2. spätestens ab dem 01. Januar 2025 insgesamt mindestens ~~55~~⁷⁵ Gewichtsprozent,*
- 3. spätestens ab dem 01. Januar 2030 insgesamt mindestens ~~60~~⁸⁵ Gewichtsprozent und*
- 4. spätestens ab dem 01. Januar 2035 insgesamt mindestens ~~65~~⁹⁰ Gewichtsprozent.“*

Begründung: Der NABU kritisiert aufs Schärfste den Versuch der Bundesregierung, die ursprüngliche VzW- und Recyclingquote von 65 Prozent bis 2020 aufzugeben. Die neue Kalkulationsmethode zur Bestimmung der Recyclingquote hat sicherlich zur Folge, dass wesentlich ambitionierter als bisher in Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings investiert werden muss. Mit einer bloßen 1:1-Übernahme gibt Deutschland vollständig den Anspruch auf, seinen Titel als Recycling-Weltmeister zu verteidigen. Alle EU-Staaten haben sich auf die Erreichung des neuen 65 Prozent-Ziels bis 2035 geeinigt. Dies gilt auch für Staaten, die bisher zu großen Anteilen Siedlungsabfälle deponiert haben.

In Deutschland herrscht seit 2005 ein Deponierungsverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle. Der Anspruch der Bundesregierung muss deshalb größer sein, als lediglich die Mindestvorgaben der EU einzuhalten. Vielmehr sollte man als führende Industrienation sich als Vorreiterin verstehen und einen Gesamtplan für eine Kreislaufwirtschaft vorlegen, der bis 2035 ein VzW- und Recyclingziel von 90 Prozent vorsieht. Diese Quote muss flankiert werden durch zusätzliche Maßnahmen der erweiterten Produktverantwortung, welche die Hersteller zwingt, ihre Produkte kreislauffähig zu entwerfen und sich wesentlich stärker als bisher an den Entsorgungskosten zu beteiligen.

§ 15 Grundpflichten der Abfallbeseitigung

Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen, die **im Einklang mit § 7 Absatz 2 bis 4** nicht verwertet werden **können**, sind verpflichtet, diese zu beseitigen, soweit in § 17 nichts anderes bestimmt ist. Durch die Behandlung von Abfällen sind deren Menge und Schädlichkeit zu vermindern. Energie oder Abfälle, die bei der Beseitigung anfallen, sind hochwertig zu nutzen; § 8 Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(4) Die Ablagerung von **verwertbaren** Siedlungsabfällen auf Deponien **ist verboten**. ~~darf spätestens ab dem 1. Januar 2035 höchstens 10 Gewichtsprozent des gesamten Siedlungsabfallaufkommens betragen.~~

Begründung: Es gilt die Umsetzung der Abfallhierarchie, an die sich alle Akteure entlang der Wertschöpfungs- und Entsorgungskette zu richten haben. Bei adäquater Umsetzung des Gesetzes bedarf es keiner solchen Höchstgrenze zur Deponierung.

§ 20 Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind verpflichtet, folgende in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen anfallenden Abfälle getrennt zu sammeln:

1. Bioabfälle; § 9 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 2 sowie **§ 11 Absatz 1** gilt entsprechend,

Begründung: Siehe Begründung zu § 11

§ 21 Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen

Der NABU begrüßt die erweiterten Vorgaben zur Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen. Insbesondere eine gute Aufklärung über Möglichkeiten der Abfallvermeidung ist eine wichtige Voraussetzung für den Umwelt- und Ressourcenschutz.

Gleichzeitig würde der NABU begrüßen, die **Konzepte und Bilanzen** zur besseren Vergleichbarkeit und des besser voneinander Lernens durch **bundesweite Mindeststandards zu vereinheitlichen**. So sollten aus den Abfallwirtschaftskonzepten **numerische Abfallvermeidungsziele** hervorgehen und **Korridore für zukünftige Getrenntsammlungsziele** genannt werden. Der NABU empfiehlt dafür eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern unter Mitwirkung des Bundes und weiterer betroffener Teilnehmerkreise.

§ 23 Produktverantwortung

- 1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. „Erzeugnisse sind ~~möglichst~~ so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder im letzten Schritt beseitigt werden. Bei dem Vertrieb der Erzeug-

nisse ist dafür zu sorgen, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt, **der weitere Gebrauch durch alle erforderlichen Maßnahmen sichergestellt wird** und diese nicht zu Abfall werden.

2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

1. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die **ressourcenschonend**, mehrfach verwendbar, technisch langlebig, **updatefähig, reparaturfreundlich, leicht zerlegbar** und nach Gebrauch zur ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Verwertung **mit der Priorität auf Wiederverwendung** sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind. **Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, ist verantwortlich für die Verfügbarkeit von Ersatzteilen für mindestens 7 Jahre, wobei eine maximale Lieferzeit von 15 Tagen nicht überschritten werden darf.**

[...]

3. den sparsamen Einsatz von **menschenrechtlich und ökologisch kritischen Rohstoffen nach Definition in §X** und die Kennzeichnung der in den Erzeugnissen enthaltenen kritischen Rohstoffe, um zu verhindern, dass diese Erzeugnisse zu Abfall werden sowie sicherzustellen, dass die kritischen Rohstoffe aus den Erzeugnissen oder den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle **hochwertig** zurückgewonnen werden können,

[...]

5. die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen sowie **den Ausschluss gefährlicher Stoffe** sowie die Kennzeichnung von schadstoffhaltigen Erzeugnissen, um sicherzustellen, dass die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder **im letzten Schritt** beseitigt werden.

3)

8. die **vollständige** Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle.

11. eine Obhutspflicht hinsichtlich der vertriebenen Erzeugnisse, insbesondere die Pflicht, bei einem 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.

Begründung: Mit der neuen Obhutspflicht als Weiterentwicklung der Produktverantwortung (§23 Abs.1 S.2, Abs. 2 Nr. 11 sowie §24 Nr. 10) geht der Gesetzentwurf über EU-Vorgaben hinaus. Dies ist begrüßenswert, denn die Vernichtung von gebrauchsfähigen Gütern ist ein zentraler Punkt der Wegwerfgesellschaft, auch wenn das Ausmaß durch aktuelle Studien noch nicht ausreichend abgeschätzt wurde, da nur das Retourenaufkommen (Schomerus et al. 2019¹) beleuchtet wird. Die

¹ Schomerus, T./Gsell, M (2019): Verhinderung der bewussten Zerstörung neuwertiger Retour-Ware. Herausforderungen des Onlinehandels für Umwelt- und Verbraucherschutz – Bedeutung und Ansätze für Regelung, Vollzug und Marktüberwachung. Online unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Onlinehandel-Retouren.pdf>

Einhaltung der EU-Abfallhierarchie sollte durch eine entsprechende Regelung, wie die Obhutspflicht, besser durchgesetzt werden.

Der NABU schlägt vor, die Gesetzesnovelle hier deutlich ambitionierter zu halten. Denn es handelt sich bei § 23 im Entwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nur um eine Ermächtigung, nicht um einen konkreten Fahrplan, um Produkte und Verpackungen kreislauffähiger zu machen. Da die Umsetzung zur Schaffung einer Obhutspflicht nur durch eine korrespondierende Verordnung in Kraft tritt, bleibt das „wie“ und was genau die Pflichten für Unternehmen beinhalten unklar. **Zur Entfaltung dieser Pflichten gegenüber der Wirtschaft braucht es im novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetz eine klare gesetzliche Vorgabe auf Bundesebene mit einem Zeitplan sowie Ziele.**

Zu § 23 Absatz 2 Nr. 1: Eine Kreislaufwirtschaft strebt die längst mögliche Nutzung von Produkten und Rohstoffen an. Praktisch heißt dies bereits beim Produktdesign, auf die Abfallvermeidung zu achten und die Reparaturfähigkeit durch die Verfügbarkeit von Ersatzteilen sicher zu stellen.

Ökodesign muss im Rahmen der Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz wesentlich strikter gefasst werden. Das mittelfristige Ziel muss es sein, dass es nur noch in begründeten Ausnahmefällen möglich ist Erzeugnisse auf den Markt zu bringen, die nicht reparierbar und hochwertig verwertbar sind. Für diese hochwertige Verwertbarkeit bedarf es zudem einer eigenen Definition. Produzenten müssen bereits bei der Produktplanung und im Designprozess Umweltbelastungen über den gesamten Lebensweg mindern.

Zu § 23 Absatz 2 Satz 3: Der NABU begrüßt, dass das novellierte Kreislaufwirtschaftsgesetz kritischen Rohstoffen eine besondere Beachtung schenkt und die Produzenten in die Pflicht nimmt, diese zurückzugewinnen. Die fehlende Definition von kritischen Rohstoffen führt aber zu rechtlichen Unklarheiten. Im politischen Diskurs werden vor allem die Kritikalität, die Versorgungssicherheit sowie der Bedarf für strategische Technologien als Kriterien zu Grunde gelegt, während die Umweltauswirkungen und Einhaltung von Menschenrechten bei der Rohstoffgewinnung und der Wertschöpfungsketten kaum berücksichtigt werden. Dies gilt auch für die Liste kritischer Rohstoffe für die EU, auf die häufig Bezug genommen wird. Der Abbau von Rohstoffen ist jedoch mit großen Umweltschäden und der Missachtung von Menschenrechten in Ländern des globalen Südens verbunden. Der NABU schlägt vor, in § 3 „kritische Rohstoffe“ so zu definieren, dass die sozialen Aspekte und Umweltaspekte maßgeblich zur Kritikalität beitragen. Beim Recycling von Elektroaltgeräten, werden laut der im Mai veröffentlichten NABU-Studie „Recycling im Zeitalter der Digitalisierung“² statt ökologisch relevante hauptsächlich schwere Rohstoffe wiedergewonnen. Daher regt diese an, dass kritische Rohstoffe hochwertig recycelt werden müssen, die sowohl Anforderungen an Quantität, Qualität und an die Unbedenklichkeit der Materialien stellt.

Zu § 23 Absatz 2 Satz 5: Das hochwertige Recycling muss auch eine Schadstoffausschleusung sichern. Noch besser ist eine Ausschleusung bereits im Designprozess.

Zu § 23 Absatz 2 Satz 8: Der NABU begrüßt die Ausweitung und Konkretisierung der Herstellerpflichten, auch, da sie Wirkungen auf die existierenden Herstellerverantwortungssysteme für Verpackungen, Batterien, Elektroaltgeräte und Altfahrzeuge haben. Der NABU erwartet jedoch keine

² www.nabu.de/elektroschrott

praktische Folgewirkung der Ausweitung, wenn diese nicht genauer gefasst wird und konkrete Sanktionen im Falle einer Nicht-Befolgung benannt werden. Begrüßenswert ist besonders, dass die Hersteller der betroffenen Produkte finanziell stärker an der Erfassung und Entsorgung beteiligt werden. Dies muss jedoch auch bedeuten, dass spezielle Abfallfraktionen, wie die Erfassung von Elektroaltgeräten, in welcher die getrennte Produktverantwortung herrscht, nicht ausgenommen werden. Der NABU ist der Auffassung, dass der Inverkehrbringer von Waren die volle Produktverantwortung tragen muss.

Generell: In § 23 fehlt aus Sicht des NABU ein Satz, der verdeutlicht, dass Produkte so vertrieben werden müssen, dass sie nicht zu Abfällen werden. Hintergrund ist, dass zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen der Einzelhandel dazu verpflichtet werden sollte, nicht mehr verkäufliche aber noch verzehrbare Lebensmittel unentgeltlich zur Verfügung zu stellen („Pflicht zur Lebensmittelspende“).

§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, und Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht

Der NABU fordert zur Durchsetzung von §24 Absatz 10 eine Verordnungsermächtigung umzusetzen sowie in dieser spezifische Quoten an vernichteten Retouren und Überhangware zu stellen, die nicht überschritten werden dürfen. Die Vernichtung gebrauchter Waren muss sich an konkreten Daten messen lassen, die Unternehmen den Bundesbehörden verpflichtend zur Verfügung stellen (Berichtspflicht). Unternehmen müssen außerdem durch die Beweislastumkehr nachweisen, dass neuwertige Produkte nicht zu Abfall werden. Weiterhin müssen die vom Kreislaufwirtschaftsgesetz betroffenen Regelungen, wie das ElektroG an die Regelung angepasst werden.

Es muss sichergestellt werden, dass Distanzhändler wie elektronische Marktplätze und Fulfillment-Center in diesem Punkt in die Pflicht genommen werden, da auch diese für die verkauften Produkte sekundäre Verantwortlichkeiten haben. Hersteller aus sogenannten Drittländern bieten aktuell Elektrogeräte direkt den Verbraucher*innen in der EU an, ohne sich selbst in der EU registrieren zu lassen.

§ 25 Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, die Wiederverwendung, die Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, Kostenbeteiligungen für die Reinigung der Umwelt

(1) Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber

1. bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer für den jeweiligen Bereich flächendeckenden Rückgabemöglichkeit sowie der Sicherstellung der umweltverträglichen Verwertung oder Beseitigung abgeben oder in Verkehr bringen dürfen. **Unter „flächendeckender Rückgabe“ wird die Möglichkeit verstanden, dass es ein Rücknahmeangebot in einer zumutbaren Entfernung von Verbrauchern gibt, das rund um die Uhr oder unabhängig von den Öffnungszeiten genutzt werden kann.**

[...]

- (2) Durch Rechtsverordnung nach Absatz 1 kann zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 sowie zur ergänzenden Festlegung von Pflichten sowohl der Erzeuger und Besitzer von Abfällen als auch der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Rahmen der Kreislaufwirtschaft weiter bestimmt werden,

[...]

2. wie die Kosten festgelegt werden; insbesondere, dass bei der Festlegung der Kosten der Lebenszyklus der Erzeugnisse **sowie die Einhaltung der Abfallhierarchie** zu berücksichtigen **istsind**,

Begründung: Zur Rückgabe und Rücknahme von Abfällen sind Verbraucher*innen die zentrale Schnittstelle. Daher ist für die Erfüllung der Getrenntsammlungsquoten, eine verbraucherfreundliche und umweltgerechte Sammlung die Basis. Häufig stellen zu wenig gut erreichbare Sammelstellen für Verbraucher*innen eine große Hürde dar, um beispielsweise Elektrogeräte abzugeben. Der NABU fand jüngst heraus, dass über 1 Million Tonnen Elektroaltgeräte durchschnittlich in Deutschland pro Jahr nicht erfasst werden. Daher muss §25 Absatz 1 Hersteller und Vertreiber(auch den Online-Handel) zur flächendeckenden Rückgabemöglichkeit in der physischen Nähe von Privathaushalten verpflichtet. Diese müssen im besten Fall rund um die Uhr erreichbar sein und nicht an Laden-Öffnungszeiten gekoppelt sein. Tests ergaben, dass Kundinnen und Kunden derzeit ihre Elektroaltgeräte im Handel nicht oder nur nach häufigem Nachfragen abgeben konnten. Der Handel muss schon beim Kauf von Geräten auf Rückgabemöglichkeiten hinweisen und an zentralen Kundenorten sowie über die Marketingkanäle über die Entsorgung von Elektroaltgeräten informieren.

Um auch Erzeugnisse von Herstellern aus einem anderen Mitgliedsstaat in die Verantwortung zu nehmen, muss in der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetz auch die Rolle des Bevollmächtigten klarer definiert werden, sodass es zu keinen Verantwortlichkeitslücken kommt. Zu **§25 Absatz 1 Satz 5** fehlt eine Definition des Begriffs des Bevollmächtigten. Zudem beschränkt sich die Erlaubnis auf die Benennung einer natürlichen oder juristischen Person. Um die Durchsetzung der Produktverantwortungspflichten in der Praxis zu gewährleisten, braucht es außerdem Vorgaben zur Anforderungen an den Bevollmächtigten und zur finanziellen Absicherung

§26a Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle

Dass Produzenten ihrer Herstellerverantwortung freiwillig gerecht werden können, ohne dass sie sonst gültige Mindestanforderungen erfüllen müssen, ist für den NABU nicht akzeptabel. Für freiwillige Rücknahmesysteme bedarf es Mindeststandards, um mindestens ein unabhängiges Monitoring der Rücknahmemengen und die Nachweisführung einer verwertenden Behandlung (nicht Verbrennung). **Der NABU fordert daher, §26a zu streichen.**

§ 30 Abfallwirtschaftspläne

Der NABU begrüßt die weitergehenden Pflichten für die Länder bei der Erstellung der Abfallwirtschaftspläne. Analog zur Anmerkung zu § 23 Absatz 2 Satz 3(siehe oben) stellt sich die Frage, nach der Definition kritischer Rohstoffe und auch, was unter einer erheblichen Menge zu verstehen ist. Hier sollte Rechtsklarheit geschaffen werden.

§33 Abfallvermeidungsprogramme

[...]

(3) Das Abfallvermeidungsprogramm

[...]2. sieht mindestens die folgenden Abfallvermeidungsmaßnahmen vor:

[...]g) die Verringerung der Verschwendung von Lebensmitteln in der Primärerzeugung, Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und bei anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und bei Verpflegungsdienstleistungen sowie in privaten Haushaltungen, **mit dem Ziel, bis 2030 die im Einzelhandel und bei den Verbrauchern pro Kopf in Deutschland anfallenden Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren**, um zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung beizutragen, bis 2030 die weltweit im Einzelhandel und bei den Verbrauchern pro Kopf anfallenden Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren,

Begründung

Der NABU begrüßt die ausführliche Erweiterung bei Vorgaben zur Erstellung von Abfallvermeidungsprogrammen. Ziel der Programme muss es sein, unseren Wohlstand nicht nur vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln, sondern diesen Verbrauch schrittweise zu reduzieren. Es wird empfohlen jenseits des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Länder und Kreise in ihren Abfallvermeidungsbemühungen von Seiten des Bundes auch finanziell stärker unter die Arme zu greifen.

In puncto Lebensmittelabfälle und der damit einhergehenden erheblichen negativen globalen Umweltauswirkungen etwa durch intensive Landwirtschaft und Flächenverbrauch fordert der NABU eine stärkere Verpflichtung Aller und ein selbstgestecktes Reduktionsziel.

§ 35 Planfeststellung und Genehmigung

Bei der Abfallverbrennung braucht es bundesweite Bedarfsnachweise für Abfallbehandlungskapazitäten. Jeder Antrag zur Errichtung einer neuen Anlage oder der Ausweitung einer bestehenden Anlage darf nur dann bewilligt werden, wenn der Antragsteller den vollumfänglichen Vollzug gültiger Abfallgesetze samt Getrenntsammlungspflichten (Bioabfälle!) und Recyclingquoteneinhaltung nachweist.

Entsprechend sollte es bei Deponien und Müllverbrennungsanlagen einer zusätzlichen Überprüfung bedürfen, inwiefern diese mit den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und insbesondere mit der Einhaltung der Abfallhierarchie vereinbar sind.

Dafür bedarf es einer länderübergreifenden Kommission, die sich über den Ausbau von Verbrennungs- und Deponierungskapazitäten verständigt und alternative Maßnahmen zur Verbesserung von Vermeidung und stofflicher Verwertung überprüft. Damit soll verhindert werden, dass es, wie Mitte des letzten Jahrzehnts geschehen, zu Überkapazitäten bei der Verbrennung und damit einhergehend zu mangelnden Investitionen in die Recyclinginfrastruktur kommt.

§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand

[...]

(2) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die

1. in rohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt worden sind,

2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen, **wenn diese nachweislich umweltschonender hergestellt, genutzt und entsorgt werden können als vergleichbare Produkte aus nicht nachwachsenden Rohstoffen**, hergestellt worden sind,

[...] Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, ~~durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.~~

Begründung: Der NABU begrüßt die Verschärfung der Beschaffungsvorgaben für die öffentliche Hand nach ökologischen Gesichtspunkten. Es ist jedoch nicht pauschal möglich, Produktalternativen aus nachwachsenden Rohstoffen eine bessere Ökobilanz zu unterstellen. Als Beispiel seien etwa der Vergleich von Plastik- und Papiertüten oder der Einsatz von Biokunststoffen genannt. Unter anderem der Einsatz von Pestiziden, der höhere Wasser- und Flächenverbrauch verschlechtern die Umweltbilanz nachwachsender Rohstoffe. Daher bedarf es auch bei der Beschaffung solcher Produkte und Materialien einer genaueren Prüfung.

Jede Behörde ist dazu angehalten, ihre Ausgaben unter kosteneffizienten Gesichtspunkten zu tätigen. Natürlich sollte das auch bei der Anwendung des § 45 gelten. Dennoch vernachlässigt der Paragraf durch die Nennung „unzumutbarer Mehrkosten“, dass es sich bei ökologischen Erzeugnissen häufig um Nischenprodukte handelt, welche die Kosten der Umwelteffekte internalisiert haben. Die Behörden müssen dem Rechnung tragen und für diese Produkte einen Markt schaffen. In der Folge wird das einen Preiseffekt nach unten haben. Der Begriff „unzumutbar“ ist rechtlich schwer zu fassen.

Zur Erschließung der Kosteneinspar- und Umweltentlastungspotenziale und zur Wahrnehmung der Vorbildfunktion sollten die Vorgaben von § 45 bereits ab einem Auftragswert von 500 € gelten. Sollte das vergaberechtlich nicht möglich sein, empfiehlt der NABU der Bundesregierung durch die in Frage kommenden Rechtsakte, diesen Schwellenwert zu verändern.

Zur Verbesserung des tatsächlichen Vollzugs der Vorgaben in § 45 regt der NABU an, dass die zuständigen Behörden einen Mindestanteil ihres jährlichen Budgets durch nachhaltige Beschaffung decken müssen oder zumindest begründen müssen, wenn die Vorgaben nach § 45 Absatz 2 nicht angewandt wurden.

§ 46 Abfallberatungspflicht

Der NABU begrüßt, dass § 46 die Abfallberatungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorger konkretisiert und explizit die Aufgaben bei der Beratung zu abfallvermeidenden Maßnahmen aufnimmt. Aufgrund der erheblichen Qualitätsunterschiede der Abfallberatungsangebote der zuständigen Behörden schlägt der NABU vor, auch Erfolgskontrollen verpflichtend einzuführen:

§46 (5) Die zuständige Behörde hat regelmäßige Kontrollen über den Erfolg der Abfallberatungsmaßnahmen und die Erreichbarkeit der Bürger durch diese Maßnahmen durchzuführen. Inhalte und Ergebnisse dieser Kontrollen müssen der Öffentlichkeit ohne Aufforderung und unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.

Der Paragraf wird aber an dem allgemeinen Flickenteppich der Abfallberatung in Deutschland nichts ändern. Zwischen den einzelnen Kreisen und Städten gibt es erhebliche Unterschiede bei Beratungsqualität und -umfang. Die Länder sollten verpflichtet werden, die Einhaltung von § 46 genauer zu prüfen. Der NABU empfiehlt in einer Länderarbeitsgemeinschaft unter Mitwirkung des Bundes ausführliche Mindeststandards für eine gute Abfallberatung zu entwickeln. Auch der Aufbau einer bundesweiten Plattform zur Abfallberatung, die verschiedene Kommunikationskanäle bedient und welche die zuständigen Behörden nutzen können, wäre von Vorteil.

§ 47 Allgemeine Überwachung

§ 47 über die allgemeine Überwachung sollte aus Sicht des NABU konkretisiert werden.

In der alltäglichen Praxis werden die genannten juristischen Personen so gut wie nie kontrolliert. Bei einer von der Deutschen Umwelthilfe 2018 erhobenen Umfrage verweigerten die meisten Bundesländer eine Aussage zum Vollzug, andere gaben an, überhaupt keine Kontrollen durchzuführen.

Der NABU schlägt vor, dass das KrWG Bundesländer dazu verpflichten muss, öffentliche Aussagen über die Kontrolle der Einhaltung des KrWG und seiner nachgeordneten Gesetze zu machen. Diese müssen, die Anzahl und Häufigkeit der Kontrollen beinhalten. Außerdem müssen Sortieranlagenbetreiber und deren Zertifikate genauer geprüft werden.

Autoren:

Verena Bax

Katharina Istel

Michael Jedelhauser

Sascha Roth

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)360-D
öAn am 01.07.20
29.06.2020

Stellungnahme

Regierungsentwurf vom 3. Februar 2020, Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2020 sowie Gegenäußerung der Bundesregierung vom 20. Mai 2020

Fünf Punkte des BDI zur Behandlung der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG-E) im Deutschen Bundestag

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

1. Neuregelung der erweiterten Hersteller- bzw. Produktverantwortung binnenmarktkonform ausgestalten (vgl. §§ 23ff KrWG-E Ziffer 16 BR-DRS. 88-20 (B))

In § 23 bis § 26 KrWG-E werden die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) sowie ausgewählte Aspekte der Regelungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe umgesetzt. Hier wird an zentraler Stelle des KrWG-E deutlich über die Vorgaben der EU und somit über eine 1:1-Umsetzung europäischen Rechts hinausgegangen, wie sie der Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags jedoch für das Umweltrecht ausdrücklich fordert (vgl. Rz. 396 und 2549 Koalitionsvertrag).

§ 23 definiert zunächst den „theoretischen“ Geltungsbereich der Produktverantwortung. Konkrete Anforderungen an bestimmte Produkte müssen nach unserem Verständnis erst durch Rechtsverordnungen nach den §§ 24 - 26 festgelegt werden. § 23 allein entfaltet keine unmittelbare Wirkung für bestehende und zukünftige Systeme der Herstellerverantwortung. Im Sinne der Rechtssicherheit muss zudem klar zum Ausdruck kommen, dass zum einen etablierte und abfallstromspezifische Rechtsakte nicht von den §§ 23ff KrWG-E überlagert werden (vgl. z. B. das Gesetz über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, das Batteriegesetz, das Verpackungsgesetz etc.) und das zum anderen keine „konkurrierende“ Regulierung aus dem Abfallrecht gegenüber z. B. dem Chemikalienrecht oder den Regelungen für Bauprodukte entstehen kann. Eine entsprechende Klarstellung, z. B. in der Gesetzesbegründung, wäre hier wünschenswert.

Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips hat der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten Freiheitsgrade in Form von „Kann“-Bestimmungen bei der nationalen Umsetzung der Art. 8 und 8a AbfRRL eingeräumt. So heißt es beispielsweise im Art. 8 zu Beginn im Abs. 1 wörtlich: „Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.“

Bedauerlicherweise wird im KrWG-E von diesem Umsetzungsspielraum aber kaum Gebrauch gemacht. Im vorliegenden Entwurf des KrWG werden

die Regelungen des Art. 8 und 8a quasi so umgesetzt, als ob es statt „Kann“-Bestimmungen fast ausschließlich „Soll“-Bestimmungen wären. In der Gesetzesbegründung wird dann auch auf den unverbindlichen Charakter der „Kann“-Bestimmungen des Art. 8 AbfRRL leider nicht hingewiesen. Die Möglichkeit, Maßnahmen „ohne Gesetzescharakter“ einzuführen, wird zwar in der Begründung genannt, findet sich aber im Gesetzestext nur sehr untergeordnet wieder.

Andererseits werden verbindliche europäische Vorgaben nicht umgesetzt. So heißt es beispielsweise in Art. 8 Abs. 2 Uabs. 2 AbfRRL "(...) Bei diesen Maßnahmen sind die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus, die Abfallhierarchie sowie gegebenenfalls das Potenzial für mehrfaches Recycling zu berücksichtigen". Bei der Umsetzung dieser Bestimmung im KrWG-E wurde es aus unserer Sicht allerdings versäumt, die Punkte „gesamter Lebenszyklus“ sowie „mehrfaches Recycling“ ausreichend abzubilden. So kann vor allem die ökologische Performance von Produkten nur bei Betrachtung von deren gesamten Lebenszyklen seriös bewertet werden. Die Verengung der Bewertungs- und Maßnahmengrundlage auf eine Lebensphase wird zwangsläufig zu ökologischen, ökonomischen oder auch sozialen Fehlallokationen führen.

Neben den Art. 8 und 8a AbfRRL begründet die Bundesregierung die Verschärfungen der Produktverantwortung im KrWG-E auch mit der notwendigen Umsetzung der Richtlinie über Einwegkunststoffe. Die relevanten Regelungen der letztgenannten Richtlinie sind verbindlicher formuliert als die der AbfRRL in den Art. 8 und 8a. So beziehen sich die Regelungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe ganz gezielt auf klar definierte einzelne Erzeugnisse, die abschließend im Anhang der Richtlinie genannt sind. Die erweiterte Herstellerverantwortung sollte daher produktspezifisch und den europarechtlichen Vorgaben folgend ausschließlich auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel 1:1 umgesetzt werden. Regelungen, die nationale produktspezifische Vorgaben außerhalb der europäischen Vorgaben darstellen, sind potenzielle Hemmnisse für den gemeinsamen Binnenmarkt. Die Schaffung einer Kreislaufwirtschaft kann in der EU aber nur gemeinsam und nicht durch Insellösungen gelingen.

Die tatsächlichen Auswirkungen der §§ 23ff auf die Wirtschaft lassen sich zwar erst dann im Detail bewerten, wenn die entsprechenden Verordnungen im Wortlaut vorliegen. Die groben Inhalte werden aber bereits jetzt deutlich, sowohl durch die jeweiligen Passagen im KrWG-E wie auch in der Begründung hierzu. Es besteht daher die begründete Sorge, dass unmittelbar und mittelbar erhebliche Belastungen für die Wirtschaft aus den zukünftigen

Verordnungen erwachsen können. Dies muss somit auch Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung zum KrWG-E sein, was aber nicht der Fall ist. So findet sich zu den auf den Verordnungsermächtigungen basierenden drohenden Belastungen leider keine Aussage.

2. Kostenübertragung für die Reinigung im öffentlichen Raum auf die Hersteller verfassungs- und europarechtskonform begrenzen (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 8 und 10 i. V. m. § 25 KrWG-E, Ziffer 18 BR-DRS. 88-20 (B))

Durch diese Grundlagen sollen die Hersteller von Erzeugnissen zukünftig potenziell in großem Umfang und verpflichtend die Abfallbewirtschaftungs- und Entsorgungskosten und zudem die Kosten für die Reinigung übernehmen, die durch legale und illegale Entsorgung zu Abfall gewordener Erzeugnisse nach Gebrauch im öffentlichen Raum entstehen. Jede Regelung, die über die europarechtlichen Vorgaben hinausgeht (z. B. wie vom Bundesrat gefordert), ist dabei abzulehnen. Zudem ist sicherzustellen, dass die Kostenbeteiligung der Hersteller, wie europarechtlich vorgegeben, kosteneffizient, transparent und verhältnismäßig erfolgt und die Organisation der Kostenbeteiligung unter Einbindung aller relevanten Akteure erfolgt.

I. Pflichten aus der AbfRRL

Art. 8 Abs. 2 AbfRRL enthält zwar die Möglichkeit, dass Maßnahmen zur Produktverantwortung die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen können. Diese Möglichkeit war aber schon bisher Bestandteil von Art. 8. Hierzu hätte es keiner Verschärfung im KrWG bedurft.

Im Unterabsatz 2 ist zudem keine Beteiligung an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger adressiert. Die nationale Umsetzung erfolgt auch nicht über Nr. 10, sondern über Nr. 8. Die Begründung zu Nr. 8 erläutert, dass sich Nr. 8 an „Regime“ der erweiterten Produktverantwortung richtet. Hier ist also keineswegs eine allgemeine Beteiligung an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger außerhalb von Regimen der Herstellerverantwortung für alle denkbaren Produkte gemeint.

Der in der Begründung als Rechtfertigung für die Kostenbeteiligung in Nr. 10 angeführte Erwägungsgrund 33 der Richtlinie 2018/851/EU birgt ebenfalls keine Rechtsgrundlage, da hier lediglich formuliert wird, dass „die Kosten für die Säuberung eine unnötige wirtschaftliche Belastung für die Gesellschaft darstellen.“

II. Pflichten aus der Richtlinie über Einwegkunststoffe

Der in der Begründung erwähnte Art. 8 Abs. 2 und 3 der Richtlinie über Einwegkunststoffe kann nur solange als Rechtfertigung für die Regelungen im KrWG-E dienen, als das sich Art. 8 dieser Richtlinie ausdrücklich (nur) auf die im Anhang Teil E Abschnitt I aufgeführten Einwegkunststoffartikel bezieht.

Eine Ausweitung dieser verbindlichen Anforderungen auf weitere Erzeugnisse lehnt der BDI im Sinne einer geordneten und effektiven Abfallbewirtschaftung im europäischen Binnenmarkt ab. Eine anteilige Kostenübernahme der Wirtschaft im Rahmen der Herstellerverantwortung ist im Hinblick auf das verfolgte Ziel einer geringeren Verunreinigung im öffentlichen Raum jedoch nur dann verhältnismäßig, wenn Transparenz bei der Mittelverwendung, Kosteneffizienz und -begrenzung sichergestellt sind. Diese Vorgabe findet sich in Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie über Einwegkunststoffe. Insofern sind insbesondere Mitwirkungs- und Mitspracherechte der Hersteller als wesentlicher Bestandteil der erweiterten Herstellerverantwortung (vgl. Art. 8a Abs. 6 der AbfRRL) sicherzustellen. Die Kostentragungspflicht den Herstellern aufzuerlegen, ohne die vorgenannten Aspekte zu berücksichtigen, greift zu kurz und wäre unverhältnismäßig. Es muss daher auch noch intensiv geprüft werden, ob diese Anforderungen überhaupt auf der Grundlage einer Rechtsverordnung umgesetzt werden können oder ob nicht vielmehr ein Gesetz erforderlich ist.

Aus Sicht der betroffenen Hersteller ist ausschließlich für die in der Richtlinie über Einwegkunststoffe genannten Produkte eine privatwirtschaftlich organisierte Lösung anzustreben, die sowohl für die genannten Verpackungen als auch Nicht-Verpackungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe gilt. Für diesen Ansatz spricht insbesondere auch, dass nach Erwägungsgrund 21 der Richtlinie über Einwegkunststoffe die Kosten für Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung „die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festgelegt werden.“

III. Verursacherprinzip

Auch das mehrfach in der Gesetzesbegründung zum KrWG-E angeführte und im europäischen Primärrecht verankerte Verursacherprinzip kann aus unserer Sicht nicht herangezogen werden, um eine ausufernde Kostenübertragung

auf die Hersteller zur Finanzierung der Bewirtschaftung und Reinigung im öffentlichen Raum zu rechtfertigen. Im Kontext des Verbraucherleitbildes des Europäischen Gerichtshofes vom mündigen, aufmerksamen und kritischen Verbraucher ist eine pauschale Verschiebung der Verantwortung vom Verbraucher zum Hersteller unverständlich und kontraproduktiv. So hat der Hersteller im Rahmen seiner Produktverantwortung bereits die Verantwortung, beim Design seiner Produkte die Abfallphase (Verwertbarkeit etc.) seiner Erzeugnisse am Ende des Lebenszyklus mit zu betrachten. Er ist aber beispielsweise keinesfalls als Verursacher einer illegalen Abfallentsorgung anzusehen, da Hersteller gerade im Bereich von kurzlebigen Konsumgütern keinen Einfluss auf den Umgang mit zu Abfall gewordenen Produkten haben.

Wenn also Erzeugnisse nach ihrem Gebrauch achtlos illegal in die Umwelt entsorgt werden, ist der Verursacher nicht der Hersteller, sondern der Akteur, der dies tut. Insofern muss hinsichtlich der illegalen Abfallentsorgung der tatsächliche Verursacher ins Visier genommen werden und nicht der Hersteller der Erzeugnisse, die zu Abfall geworden sind. Dies kann z. B. durch Sensibilisierungsmaßnahmen (bei denen der Hersteller selbstverständlich unterstützen kann) oder durch empfindlich hoch angesetzte Bußgelder erfolgen.

Die zitierten EU-Richtlinien reichen insgesamt nicht aus, die für Einwegkunststoffartikel eingeführte Kostenbeteiligung potenziell auf alle Produkte auszudehnen. Die reine Kostenbeteiligung der Hersteller würde aus unserer Sicht auch die falschen Anreize für die Bürger setzen: Dieser darf nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden, die fast überall verfügbaren Abfallsammelbehälter zu nutzen. Es ist nicht zielführend, wenn den Bürgern signalisiert würde, dass die Hersteller für ein Liegenlassen von gebrauchten Verpackungen in Straßen und Parks aufkommen werden. Wichtiger ist es, dass die Kommunen den Bürger intensiver aufklären, damit Abfälle gar nicht erst in der Landschaft landen. Dafür zahlen etwa im Verpackungsbereich die Dualen Systeme den Kommunen seit Jahrzehnten sogenanntes kommunales Nebenentgelt u. a. für die Abfallberatung.

Zudem ist anzuerkennen, dass die Hersteller ein aufwändiges Rücknahme- und Verwertungssystem für Verpackungen aus privaten Haushalten betreiben. Bereits heute zahlen die Hersteller für das Recycling jeder einzelnen in Verkehr gebrachten Verpackung. Das Littering-Problem in der Öffentlichkeit löst die Politik nicht mit neuen Hersteller-Abgaben, sondern nur, indem sie die Bürgerinnen und Bürger in die Pflicht nimmt.

3. Konzept von Obhuts- und Transparenzpflicht überdenken (vgl. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 11 und i. V. m. § 24 Nr. 10 KrWG-E; Ziffer 19 BR-DRS 88-20 (B))

Ziel der Regelungen zur Obhuts- und Transparenzpflicht ist es, unter Nutzung der angelegten Verordnungsermächtigungen festzulegen, „dass für bestimmte Erzeugnisse – auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe – die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und dass diese nicht zu Abfall werden“. Die Transparenzpflicht soll dabei Unternehmen verpflichten, Daten in Bezug auf den Umgang mit Retouren etc. zu sammeln und zu melden, ohne diese Pflichten im KrWG-E einzuschränken.

Die Bundesregierung beabsichtigt somit, dass der Produktverantwortliche „das von ihm hergestellte und vertriebene Erzeugnis auch selbst nicht ohne Notwendigkeit durch eigene Willensentscheidung zu Abfall machen darf.“ In der Begründung wird hinsichtlich der näheren Bestimmung dieser „Notwendigkeit“ zudem eine Art Kaskade festgelegt, die sich wie folgt darstellt: „Entsprechend der Vorgabe, die Ressourcen möglichst effizient zu nutzen, ist der Verantwortliche daher gehalten, bei der Organisation und Ausgestaltung des Vertriebs die Gebrauchstauglichkeit des Erzeugnisses im Rahmen der ursprünglichen Zweckbestimmung aufrecht zu erhalten. Ist dies nicht möglich, können auch andere Verwendungszwecke in Betracht kommen. Kann die ursprüngliche Zweckbestimmung nicht mehr aufrechterhalten werden und ist auch eine andere Zweckbestimmung mit zumutbaren Mitteln nicht möglich, kann eine Entledigung des Erzeugnisses als Abfall in Betracht kommen. Gleiches gilt, wenn aus objektiven Gründen, etwa bei Vorliegen von Gesundheits- oder Umweltrisiken, die Entledigung des Erzeugnisses geboten ist.“

Wir haben durchaus Verständnis dafür, dass das Bundesumweltministerium mit dieser Regelung auf die aktuelle öffentliche und politische Diskussion zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen oder zur Vernichtung von Retouren im Einzelfall durch Versandhändler reagiert. Dennoch sehen wir hierin einen potenziell nicht gerechtfertigten gravierenden Eingriff in die Rechte der Unternehmen (unternehmerische Freiheit). Die Konsequenzen können – je nach Ausgestaltung – erheblich sein.

Erzeugnisse werden hergestellt, um dem Anwender einen Nutzen zu erbringen und um Erträge zu erwirtschaften. Da der Hersteller i. d. R. nicht erfährt, wie während der vielstufigen Vertriebswege und durch die Kunden mit den Erzeugnissen umgegangen wird, können mögliche Retouren aus

Sicherheits- und aus Qualitätsgründen nicht ohne Weiteres zurückgeführt und erneut vermarktet werden. Hersteller haben, auch aus kartellrechtlichen Gründen, zudem oftmals keine Kenntnis über die Vertriebswege ihrer Produkte.

Zudem muss es in unserem Wirtschaftssystem der freien Marktwirtschaft grundsätzlich dem Eigentümer der Erzeugnisse bereits aus rein wirtschaftlichen Gründen überlassen bleiben, zu entscheiden, ob sich eine erneute Vermarktung von retournierten Erzeugnissen ökonomisch lohnt und ökologisch Sinn ergibt. So darf aus unserer Sicht ein Unternehmen nicht gezwungen werden, Erzeugnisse zu vermarkten, wenn beispielsweise bereits die Logistikkosten den mit dem Erzeugnis zu erzielenden Ertrag übersteigen oder ökologisch negative Effekte entstehen würden.

Dem Hersteller der betroffenen Erzeugnisse darf daher die Möglichkeit nicht verwehrt werden, mögliche Verluste zu vermeiden, seine Erzeugnisse im schlimmsten Fall zu zerstören und diese dann als Abfall zu entsorgen. So wie er hierfür weder zivil- noch strafrechtliche Konsequenzen zu erwarten hat, darf es hierfür aber auch zukünftig keine umweltrechtlichen Konsequenzen geben, da dies ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Eigentumsrechte des Herstellers wäre. Aktuell ist zudem nicht ersichtlich, aus welcher Datengrundlage die Bundesregierung einen Handlungsbedarf ableitet. Eine Rechtsgrundlage für eine Obhutspflicht für potenziell jedes Produkt in Deutschland, ohne zuvor eine Analyse der Ist-Situation vorgelegt zu haben, erachten wir als unverhältnismäßigen Akt.

Wir plädieren daher dafür, solange auf die Obhutspflicht zu verzichten und zunächst durch Forschungsvorhaben eine solide Datenbasis in Bezug auf das Thema Retourenvernichtung zu erarbeiten. Dadurch würde auch die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage, die in ihrer Weite im Regierungsentwurf eine drohende und gänzlich unverhältnismäßige bürokratische Belastung darstellt, obsolet. Die Forderung des Bundesrates, die Ermächtigungsgrundlage zur Transparenzpflicht zu streichen, zielt somit in die richtige Richtung.

Sollte sich der Gesetzgeber dennoch dazu entscheiden, eine Rechtsgrundlage zur Obhutspflicht im KrWG zu verankern, so muss diese so eingegrenzt werden, dass offensichtlich nicht adressierbare Wirtschaftsbereiche (vgl. Gewährleistung der Qualitätsanforderungen, der Sicherheit, von Hygienestandards etc. bei Produkten) auch nicht potenziell in den Anwendungsbereich der Obhutspflicht fallen können.

4. Regelungen in § 62a KrWG-E klar eingrenzen und in das Chemikalienrecht verschieben (vgl. § 62a KrWG-E; Ziffer 30 BR-DRS 88-20(B))

Die Forderung des Bundesrates nach Verschiebung des § 62a KrWG-E in das Chemikalienrecht sowie einer Änderung im Wortlaut ist ausdrücklich zu begrüßen. Hierbei handelt es sich um Regelungen mit direktem Regelungsinhalt und Bezug zum Chemikalienrecht, die in der Praxis auch von den entsprechenden Vollzugsbehörden in den Ländern kontrolliert werden sollten. Zudem ist im Wortlaut eine 1:1-Umsetzung des EU-Rechts erforderlich. Davon unabhängig ist anzumerken, dass die aus Art. 9 Abs 1 lit. I) AbfRRL für die Unternehmen entstehenden Meldepflichten immensen Aufwand und Kosten erzeugen werden, die sich aus Sicht des BDI nicht rechtfertigen lassen. Daher muss die konkrete inhaltliche Ausgestaltung von Art. 9 Abs. 1 lit. i) AbfRRL im Hinblick auf die nationale Umsetzung in den Blick genommen werden, um zumindest Rechtssicherheit für Unternehmen herzustellen.

Die Ausgestaltung der Handlungspflicht ist durch den Verweis auf Art. 3 Nr. 33 und Art. 33 Abs. 1 REACH ausschließlich chemikalienrechtlicher Natur. Die neuen Meldepflichten für die geplante Datenbank gelten demnach für die gleichen Adressaten wie in Art. 33 REACH. Sie beziehen sich auf Erzeugnisse (Art. 3 Nr. 3 REACH), die zur Zeit der Meldung noch keine Abfälle sind. Vor diesem Hintergrund ist eine chemikalienrechtliche Ausgestaltung in Deutschland erforderlich.

Inhaltlich betreffen die europäischen Vorgaben zum anderen die neu zu schaffende SCIP-Datenbank zur Information der Recyclingwirtschaft und der Öffentlichkeit über SVHC-Stoffe in Erzeugnissen. Die Ausgestaltung der Datenbank, deren Nutzen für die Recyclingwirtschaft insgesamt zumindest noch sehr unklar ist, obliegt damit strukturell der ECHA. Es ist in diesem Zusammenhang aber zwingend darauf zu achten, dass der deutsche Gesetzgeber die Umsetzung der Anforderungen in Bezug auf die Verfügbarkeit der Daten für die SCIP-Datenbank (Meldepflichten für Unternehmen) so formuliert, dass die ECHA nicht durch die reine Ausgestaltung der Schnittstelle zur SCIP-Datenbank dazu befugt wird, über die Informationsanforderungen des Art. 33 Abs. 1 REACH hinauszugehen.

Bereits die Anforderungen an die Unternehmen, die aus der Einrichtung der Datenbank erwachsen, wurden nie einem Impact Assessment unterzogen. Zudem ist der Nutzen des gesamten Projekts nie evaluiert worden.

5. Änderung des Verpackungsgesetzes (VerpackG) ablehnen (vgl. Ziffer Br-DRS 88-20(B))

Neben den Empfehlungen des Bundesrates zur Änderung des Regierungsentwurfs zur Novelle des KrWG wurde vom Bundesrat auch eine Änderung des VerpackG vorgeschlagen. Ziel der Neuregelung von § 22 Abs. 5 Satz 1 VerpackG ist es, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zukünftig die Miterfassung von solchen Kunststoff- und Metallabfällen durch die privaten Dualen Systeme erzwingen können sollen, die keine Verpackungen sind. Damit soll ein einseitiger Anspruch zur Einführung einer sogenannten Wertstofftonne normiert werden. Die bisher erforderliche Abstimmung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Dualen Systemen für die gemeinsame Erfassung von Verpackungen und Nicht-Verpackungen würde damit ausgehebelt werden. Eine solche Änderung des VerpackG ohne jede Gesetzesfolgenabschätzung ist nach unserer Auffassung weder aus sachlichen Gründen erforderlich noch aus Verfahrensgründen angezeigt.

Der Bundesrat verweist in seiner Empfehlung u. a. darauf, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durch § 20 Abs. 2 der Novelle des KrWG neue Getrenntsammlungsverpflichtungen auferlegt würden. Dies ist allerdings nicht zutreffend, da diese Pflichten gemäß KrWG von 2012 für Kunststoff- und Metallabfälle seit dem 1. Januar 2015 bestehen. So bestimmt § 14 Abs. 1 KrWG schon heute: „Zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.“

Es ergibt sich also keine neue Rechtslage aus der Novelle des KrWG, die eine Änderung des VerpackG rechtfertigen würde. In der Begründung für eine Änderung des VerpackG wird zudem darauf verwiesen, dass die gemeinsame Sammlung von Verpackungs- und Nichtverpackungsabfällen bereits im VerpackG angelegt sei, aber der durch die beantragte Regelung verfolgten Nachjustierung bedürfe. Aus welchen Gründen ein Bedarf für die Nachjustierung im Gegensatz zur bestehenden Regelungssystematik bestehen soll, ist aber nicht erkennbar. Der Gesetzgeber hat sich in § 22 VerpackG im Hinblick auf die Abstimmung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und -systemen vielmehr bewusst für ein konsensuales Prinzip auf der Grundlage des Kooperationsprinzips entschieden. Eine Durchbrechung dieses Prinzips zu Lasten der privatwirtschaftlichen Akteure birgt die Gefahr weitreichender negativer Effekte für eine kosteneffiziente Wertstofffassung.

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass im VerpackG eine Evaluierung des Gesetzes drei Jahre nach Inkrafttreten und damit bis Ende 2021 festgeschrieben ist. Eine europarechtlich nicht erforderliche und sachlich unbegründete Änderung des VerpackG lehnen wir daher zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner
Dr. Claas Oehlmann

T: +493020281606
C.Oehlmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1205

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)360-H
öAn am 01.07.20
01.07.2020

Internet-öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Anlage 8

Eingangsstatement Prof. Dr. Vera Susanne Rotter, Technische Universität Berlin

1. Zur Motivation und Begründung einer ambitionierten Umsetzung des Abfallrahmenrichtlinie

Die aktuell diskutierten Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zur Umsetzung der ARRL sind im EU „Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft“ verankert [3]. Hier ist insbesondere Änderung der Konnotation der Begrifflichkeit „Kreislaufwirtschaft“ zu bemerken im Vergleich zu dem seit 1996 in der deutschen Abfallgesetzgebung etablierten identischen Begriff. Diese Erweiterung des Konzeptes der „Kreislaufwirtschaft“ ist muss sich auch in den Regelungen der KrWG widerspiegeln, welche heute diskutiert werden.

Zur Motivation¹: Der Rohstoffverbrauch stieg über das letzte Jahrhundert hinweg kontinuierlich stark an [4] und damit verbunden negative Wirkungen auf Umwelt, Soziales und Gesundheit (siehe in [10],[8]). Prognosen der OECD zeigen, dass die Rohstoffnutzung auch in Zukunft weiter stark steigen wird [7][16][15]. Grund sind Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, aber auch die Einführung neuer Technologien, z.B. um die notwendige Dekarbonisierung umzusetzen [15].

- Insbesondere bei Metallen erwartet, dass sich die Umweltbelastungen der Gewinnung bis 2060 – verglichen mit 2015 – in etwa verdoppeln werden [7].
- Die Rohstoffnutzung in Deutschland ist zwar seit Jahren konstant, aber im Jahr 2017 mit knapp 23 Tonnen pro Einwohner und Jahr (berechnet aus [15] und [13]) fast doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt[16].
- Dieser Bedarf an Rohstoffen wird nur zu zirka 16 % durch Sekundärrohstoffe gedeckt [8].
- Das jährliche Gesamtabfallaufkommen unterlag mehreren stärkeren Schwankungen, verringerte sich zwischen 1996 und 2017 insgesamt aber nur um knapp 7 % (berechnet aus [12]). Die Siedlungsabfallmenge stieg im selben Zeitraum um gut 15 % (berechnet aus [12]). In bestimmten konsumrelevanten Bereichen konnte man eine überproportionale Steigerung beobachten wie beispielweise die Verdoppelung von Verpackungen seit Einführung der Verpackungsverordnung 1991.
- Signifikant ist der künftige Beitrag des Recyclings zum Klimaschutz. Dabei sind nicht sind nicht die 3-5% Reduktion von Treibhausgasen durch den Ausstieg aus der Deponiewirtschaft gemeint, die zweifelsohne wichtig und notwendig waren, sondern im Wesentlichen, die Rolles des hochwertigen Recyclings CO₂-Minderungszielen zu erreichen und Dekarbonisierungspfade wesentlicher Industriesektoren umzusetzen: Rohstoffintensiver Produktionssektoren (Aluminium, Stahl- Kupfer- aber auch Kunststoffherstellung), die auch für andere Sektoren wie Verkehr, Energie und Bau relevant sind. Je nach Bilanzgrenzen gehen Schätzungen davon aus, dass circa 10 bis 30 % der globalen Treibhausgasemissionen auf die Verarbeitung von Rohstoffen zu Produkten (ohne Emissionen in der Nutzungsphase) entfallen[1][17].

¹ Vgl hierzu [11] Kap. 3.4

Diese Fakten stellen eine starke Legitimation für eine ambitionierte Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie im Sinne des EU „Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft“ sowie des „Neuen Aktionsplans“ aus dem April 2020 dar.

2. Quantitative Ziele für die Abfallvermeidung und ihre Umsetzung

Eine Änderung des Konsumverhaltens ist essenziell für die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft. Sie lässt sich aber nicht aus der Abfall-Gesetzgebung heraus steuern. Die Analyse der Ambitionen und Ziele im Bereich Abfallvermeidung zeigt, dass hier in den letzten 20-30 Jahren keine Erfolge erzielt wurden.

Weder im Kreislaufwirtschaftsgesetz noch im Abfallvermeidungsprogramm legt die Bundesregierung entsprechende konkrete Ziele fest. Die Leitlinie zur Festlegung quantitativer Ziele aus Art. 29 Abfallrahmenrichtlinie ist seit 2008 definiert. Andere Mitgliedstaaten haben konkrete Ziele definiert [2]. So will beispielsweise Frankreich eine Reduktion der pro Kopf produzierten Menge an Siedlungsabfällen bis 2020 um 10 % bezogen auf 2010 erreichen. Bulgarien möchte bis 2020 unter das Niveau von 2011 gelangen. Weitere Länder und Regionen, die - absolute und relative - Ziele festgelegt haben, sind Portugal, England, Italien, Estland, Finnland, Flandern und Wales. Deutschland sollte ebenfalls verbindliche Abfallvermeidungsziele festlegen, z.B. für Siedlungsabfälle insgesamt und/ oder spezifische Abfälle wie Verpackungsabfälle oder Elektroaltgeräte.

Mit der 2018 novellierten Abfallrahmenrichtlinie sollte unter anderem eine Stärkung der Abfallhierarchie erreicht werden (Erwägungsgrund 15 der Änderungsrichtlinie 2018/851/EU). Allerdings wird dieses Ziel auf Europäischer Ebene kaum durch konkrete Bestimmungen der Vorgaben operationalisiert. Der neu eingefügte Art. 4 Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen“ nutzen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen. Mögliche geeignete wirtschaftliche Instrumente und sonstige Maßnahmen werden in einem neuen Anhang IVa beispielhaft aufgezählt, wobei diese sehr allgemein gehalten sind. Im Sinne der Ausgestaltung und nationalen Konkretisierung sollte das KrWG spezifischer die Nutzung dieser Instrumente, insbesondere mit Blick auf die Abfallvermeidung und Wiederverwendung, rechtverbindlich festlegen.

Eine Kreislaufwirtschaft aber auch die Ziele der Abfallvermeidung nimmt alle in die Pflicht: Rohstoffherzeuger, Importeure, Hersteller, Handel, die Verwertungs- und Entsorgungsbranche sowie Konsumentinnen und Konsumenten. Mit ihrem Konsum sind insbesondere öffentliche Institutionen von Bund, Ländern und Kommunen nicht nur ein wichtiger Faktor des gesamtwirtschaftlichen Materialumsatzes, sondern sie haben gleichzeitig eine Vorbildfunktion. Die öffentliche Hand sollte Motor für die Transformation hin zu einer ökologisch ausgerichteten Kreislaufwirtschaft sein.

3. Das Ziel der hochwertigen Verwertung & Recycling-Quoten im Kontext

Erfolg im Recycling wird seit langen mit Quoten gemessen. Von Bedeutung ist aber nicht nur, wieviel Abfälle recycelt bzw. verwertet werden, sondern auch, wie viel Primärrohstoffe damit substituiert werden können. Bislang wird dieses Ziel nur begrenzt erreicht². Die Abfallhierarchie ist eine ökologische Prioritätenfolge, folgerichtig sollte auch die Definition der hochwertigen Verwertung unter ökologischen

² Eine Auswertung relevanter Stoffströme des Jahres 2013 zeigt, dass der Rohstoffeinsatz in Deutschland zu circa 16 Prozent aus Sekundärrohstoffen und zu circa 84 Prozent aus Primärrohstoffen gedeckt wurde (berechnet aus Angaben zum Indikator Direct and Indirect Effects of Recycling (DIERec) in **Error! Reference source not found.**)

Kriterien erfolgen. Eine Orientierung bieten dabei die Kriterien zur Festlegung der Hochwertigkeit nach §8 KrWG unter Berücksichtigung von §6 Abs 2 KrWG.³

Aufgrund der Änderung der Berechnungsweise (Art. 11a Abs. 1 lit. c und Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie) werden Recyclingquoten zukünftig – sofern nicht tatsächlich größere Anteile recycelt werden – geringer ausfallen (vgl. z. B. [5][6]). Für das Jahr 2016 würde sich nach Obermeier and Lehmann [6] eine Recyclingquote für Siedlungsabfälle von 49 Prozent ergeben, statt der bisher berechneten 67 Prozent. Dennoch ist eine Absenkung des Ambitionsniveaus der Zielquoten gemäß §14KrWG bedauerlich. Vielmehr sollten Recyclingquoten um ein Set an weiteren Anforderungen Sicherstellung der o.g. Kriterien ergänzt werden. Hierzu zählen beispielsweise Behandlungsanforderungen, die Definition von Outputqualitäten und Monitoringvorgaben. Zur Umsetzung bedarf es eines konkreten Zeitplanes, bis wann für welche Abfallströme Behandlungsanforderungen erarbeitet und gesetzlich – z.B. im Rahmen von Verordnungen – umgesetzt werden sollten.

Ein Kernelement zur Verankerung der hochwertigen Verwertung ist eine Konkretisierung von Behandlungs- und Recyclinganforderungen im Rahmen der Herstellerverantwortung. Dies erlaubt produktspezifisch Standards unabhängig vom Ort der Behandlung/ des Recyclings (Inland, Ausland) durchzusetzen, ohne den freien Warenverkehr zu behindern.

4. Von der abfallwirtschaftlichen Herstellerverantwortung zur Produktpolitik

Der vorliegende Entwurf des KrWG setzt ein erweitertes Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung (Produktverantwortung) um. Konkret werden hierzu umfangreiche Verordnungsermächtigungen erlassen. Dies sind wichtige Schritte in Richtung einer nachhaltigen Produktpolitik, welche dem Vorsorgeprinzip als auch dem Prinzip der ökologisch wahren Preise für Produkte folgen. Wünschenswert sind zeitnahe Umsetzungen dieser Verordnungsermächtigungen nicht nur beschränkt auf die Regelungen zu Beteiligung von Herstellern an der Säuberung des öffentlichen Raums hinaus. Die Bundesregierung sollte prüfen, wie Herstellerverantwortungen für mengen- und umweltrelevante Produkte, wie zum Beispiel Möbel, Textilien und ausgewählte Bauprodukte, auf nationaler Ebene sinnvoll eingeführt werden können. Beispielsweise wurden in Frankreich in den letzten zwanzig Jahre rein nationale Regelungen zur Herstellerverantwortung für Reifen, grafische Papiere und Textilien und jüngst auch für Möbel erlassen (French Ministry of Environment 2014) und habe zu einer Steigerung des hochwertigen Recyclings geführt.

Es gibt Bausteine einer Produktpolitik, die nicht in den Regelungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes fallen, wie z.B. weitergehende Regelungen zum Ökodesign sowie die Erweiterung des Produktanwendungsbereiches der Ökodesign Richtlinie⁴. Ökodesign auf Europäischer Ebene wird aber auch durch eine ambitionierte Umsetzung des abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung auf nationaler und Europäischer Ebene gestärkt. Die Zieldefinitionen von Abfallvermeidung und hochwertiger Verwertung geben einen klaren Rahmen für das Ökodesign. In diesem Sinne sollte die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Produktpolitik legen.

³ Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen 1. die zu erwartenden Emissionen, 2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, 3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie 4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.

⁴ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung)

5. Literatur

- [1] Deloitte (2016): Circular economy potential for climate change mitigation. München: Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fi/Documents/risk/Deloitte%20-%20Circular%20economy%20and%20Global%20Warming.pdf> (06.12.2019).
- [2] EEA (2015): Waste prevention in Europe – the status in 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EEA Report 6/2015.
- [3] Europäische Kommission (2015c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. COM (2015) 614 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- [4] Krausmann, F., Gingrich, S., Eisenmenger, N., Erb, K.-H., Haberl, H., Fischer-Kowalski, M. (2009): Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century. *Ecological Economics* 68 (10), S. 2696–2705.
- [5] Neligan, A. (2016): Moving towards a Circular Economy. Europe between Ambitions and Reality. Köln. Institut der deutschen Wirtschaft. IW Policy Paper 9/2016. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/289257/IW-Policy_Paper_2016-09_Circular_Economy.pdf (06.12.2019).
- [6] Obermeier, T. and Lehmann, S. (2019): Recyclingquoten - Wo stehen Deutschland, Österreich und die Schweiz mit dem neuen Rechenverfahren im Blick auf EU-Ziele? In: Thiel, S., Holm, O., Thomé-Kozmiensky, E., Goldmann, D. and Friedrich, B. (Eds.): *Recycling und Rohstoffe*. Bd. 12. Neuruppin. Thomé-Kozmiensky Verlag, p. 85-98.
- [7] OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019): *Global Material Resources Outlook to 2060. Economic Drivers and Environmental Consequences*. Paris: OECD.
- [8] SRU (2012): *Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt*. Berlin: Erich Schmidt.
- [9] SRU (2012): *Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Kapitel Kreislaufwirtschaft- von der Rhetorik in die Praxis*. Berlin: SRU.
- [10] SRU (2017): *Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor. Sondergutachten*. Berlin: SRU.
- [11] SRU (2020): *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa*. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=27
- [12] Statistisches Bundesamt (2019): *Umwelt. Abfallbilanz (Abfallaufkommen/-verbleib, Abfallintensität, Abfallaufkommen nach Wirtschaftszweigen) 2017*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Publikationen/Downloads-Abfallwirtschaft/abfallbilanzpdf-5321001.pdf;jsessionid=6725AE1B422571460EED78ED2A067B0E.internet742?__blob=publicationFile (09.12.2019).
- [13] Statistisches Bundesamt (2020): *Bevölkerungsstand. Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011 nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit im Zeitverlauf*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlechtstaatsangehoerigkeit.html> (24.01.2020).

- [14]Steger, S., Ritthoff, M., Bulach, W., Schüler, D., Kosińska, I., Degreif, S., Dehoust, G., Bergmann, T., Krause, P., Oetjen-Dehne, R. (2019): Stoffstromorientierte Ermittlung des Beitrags der Sekundärrohstoffwirtschaft zur Schonung von Primärrohstoffen und Steigerung der Ressourcenproduktivität. Dessau-Roßlau: UBA. UBA-Texte 34/2019. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-27_texte_34-2019_sekundaeerrohstoffwirtschaft.pdf (26.08.2019).
- [15]UNEP (United Nations Environment Programme) (2018): Global Material Flows Database. Nairobi: UNEP. <https://www.resourcepanel.org/global-materialflows-database> (06.12.2019).
- [16]UNEP (United Nations Environment Programme) (2019): Global Resources Outlook 2019. Natural Resources for the Future we want. Nairobi: UNEP. https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/unep_252_global_resource_outlook_2019_web.pdf (06.12.2019).
- [17]UNEP, IPSRM (International Panel for Sustainable Resource Management) (2010): Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials. Nairobi: UNEP, IPSRM. <https://www.resourcepanel.org/file/171/download?token=p6YPKaxA> (09.12.2019).

Kontakt:

Prof. Dr.-Ing. Vera Susanne Rotter

Technische Universität Berlin - Berlin University of Technology

Professor for Circular Economy and Recycling Technology - Institute of environmental technology

Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und Recyclingtechnologie - Institut für Technischen Umweltschutz

Sekr. Z 2

Strasse des 17. Juni 135 --- D-10623 Berlin --- Tel.: ++49 (0)30 314 22619 --- Fax: ++49 (0)30 314 21720

