



Peter Meiwald

Mitglied des Deutschen Bundestages
Umweltpolitischer Sprecher der
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die
Grünen



Britta Haßelmann

Mitglied des Deutschen Bundestages
Kommunalpolitische Sprecherin der
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die
Grünen



Baden-Württemberg

Ministerium für Umwelt, Klima und
Energiewirtschaft
Der Minister

Oktober 2014

Da kann man doch noch was draus machen!

Eckpunkte für ein Wertstoffgesetz - ökologisch, praktisch und transparent

Von Peter Meiwald MdB; Britta Haßelmann MdB; Franz Untersteller MdL, Minister für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

Für die notwendige ökologische Transformation der Wirtschaft ist neben der Energiewende die Lösung der Ressourcenfrage von entscheidender Bedeutung. Die Abfallwirtschaft ist der zentrale Hebel um auf Produktionsprozesse und Nutzungsgewohnheiten nachhaltig einzuwirken und so den absoluten Ressourcenverbrauch zu verringern und mehr Lebensqualität bei gleichzeitig weniger Rohstoffverbrauch zu erreichen. Unser Ziel muss es daher sein, dauerhaft ein modernes und umweltfreundliches Konzept der Sammlung und Verwertung von Abfällen zu etablieren.

Zu schade zum Verbrennen

Klar ist: eine moderne Gesellschaft braucht Rohstoffe, um die Produkte des täglichen Lebens herzustellen. Doch vielfach werden Ressourcen einfach nur verschwendet, wenn beispielsweise Produkte mehrfach eingepackt sind oder in überdimensionierten Verpackungen, damit sie größer oder wertvoller erscheinen. Wir müssen sparsam mit unseren Rohstoffen umgehen und diese so lange wie möglich bzw. so oft wie möglich nutzen. Dafür braucht es ressourcenschonendes Produkt- und Verpackungsdesign und bessere Konzepte für den Umgang mit den Wertstoffen in unseren Abfällen als sie heute in der Verpackungsverordnung vorgegeben sind.

Es braucht also im Rahmen einer neuen, ganzheitlichen Ressourcenpolitik ein Wertstoffgesetz, das hohe und dynamisch anwachsende Recyclingquoten für alle Wertstoffe im Müll festlegt. Dieses betrifft nicht nur Plastik und Metalle, sondern auch Elektroschrott, Papier, Glas und Sperrmüll. Diese Quoten müssen dann analog auch für hausmüllähnlichen Gewerbemüll gelten. Denn es ist nicht einsehbar, warum in Privathaushalten mühsam getrennt wird, an Unternehmen aber geringere Ansprüche gestellt werden, ihre Abfälle zu recyceln.

Unser Anspruch an ein neues Wertstoffgesetz ist also: Abfallvermeidung und stoffliche Weiternutzung der enthaltenen Rohstoffe, wo immer es geht, auch wenn dieses zunächst teurer ist als reines Verbrennen zur Beseitigung des Mülls. Erst ganz am Schluss der Nutzungskette soll zukünftig die „energetische Nutzung“ oder „thermische Verwertung“ der nicht mehr anders nutzbaren Bestandteile des Mülls stehen.

Mehr Bewegung für den Kreislauf

Klare politische Zielvorgaben, konsequente behördliche Kontrolle und der Ehrgeiz der beteiligten Unternehmen Vorbild zu sein, können die Abfallwirtschaft zu einer ökologischen Vorzeigebbranche machen. Dazu wollen wir das hohe Engagement der Bürgerinnen und Bürger bei der Mülltrennung mit der technischen Weiterentwicklung der Sortier- und Recyclingtechnik verbinden und zugleich hohe ökologische Ziele setzen.

Möglichst viele Wertstoffe aus dem Abfall müssen heraussortiert und hochwertig wieder verwendet werden. Statt wie bisher nur Verpackungsmaterial wollen wir alle Wertstoffe aus dem Hausmüll getrennt sammeln, z.B. über eine Wertstofftonne. Nur so können wir den verschwenderischen Einsatz immer neuer Rohstoffe, deren Gewinnung oftmals mit schweren Schäden für Mensch und Umwelt einhergeht, ausbremsen.

Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ist nach wie vor sehr hoch, wenn es darum geht, ihre Abfälle zu trennen, um ein möglichst hochwertiges Recycling zu ermöglichen. Laut Umweltbewusstseinsstudie 2012 des Umweltbundesamtes trennen 77 Prozent der Befragten ganz bewusst ihren Abfall. Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Doch Unklarheiten darüber, wer für welchen Müll zuständig ist, verbunden mit einem intransparenten System - was geschieht eigentlich mit dem getrennt gesammelten Müll?, unlogischen Sortiervorgaben, sowie einem zu hohen Anteil an Verbrennung, haben zu einer abnehmenden Bereitschaft zur Mülltrennung geführt. Gleichzeitig haben die Bürgerinnen und Bürger ein eigenes, in sich logisches Abfalltrennungssystem entwickelt, das zugleich auch ökologischer ist: Alles aus dem gleichen Material wie die Verpackungen wird in den gelben Sack oder die gelbe Tonne entsorgt. Diese sogenannten „intelligenten Fehlwürfe“ bestehen also aus nicht lizenzierten Kunststoffen und Metallen. Ein solches Verhalten ist aus ökologischer Sicht sinnvoll und für uns der Maßstab für die Anforderungen an die Neugestaltung der Abfalltrennung. Deshalb ist es dringend notwendig, die Müllsammlung neu zu gestalten. Auch 20 Jahre nach Einführung der Dualen Systeme sehen Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Kommune bzw. die öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger fälschlicherweise hierfür in der Verantwortung und als ihren Ansprechpartner bei allen Fragen der Abfallentsorgung.

Das Duale System wurde unter dem bestechenden Begriff „Produktverantwortung“ eingeführt. Die Hersteller sollten sich selber um die Verwertung ihrer Verpackungen kümmern. Heute zeigt sich, dass sich zwar eine leistungsstarke private Müllentsorgung für Verpackungen etabliert hat, doch aus der Produktverantwortung wurde lediglich eine reine Finanzverantwortung für die Verpackungen. Die ursprünglich intendierte ökologische Steuerungsfunktion bezüglich des Produkt- und Verpackungsdesigns durch die Lizenzabgaben ist nicht eingetreten. Die anhaltende Zunahme der Verpackungsmengen in den letzten Jahren und das Aufkommen von Materialverbänden, die kaum stofflich verwertet werden, verdeutlichen die fehlende Steuerung. Die Sortier- und Recyclingtechnologie wurde zwar anfangs besser und effizienter, orientierte sich aber ausschließlich an den gesetzlich vorgegebenen (und mittlerweile viel zu niedrigen) Recyclingquoten und nicht etwa an den Zielen einer wirklichen Produktverantwortung und Kreislaufwirtschaft. Aufgrund der seit Jahren zu niedrigen Recyclingquoten und der Wettbewerbssituation der Dualen Systeme sind Innovationen im Bereich der Abfalltechnologie zum Stillstand gekommen.

Derzeitige Quoten für stoffliche Verwertung (Verpackungsverordnung):

Material	Recyclingquote (in Masse-%)
Papier, Pappe, Karton	70
Glas	75
Weißblech	70
Aluminium	60
Verbunde	60

Zudem ist die Berechnung der Quoten bislang nur durch ein vereinfachtes System möglich, welches nur den Eingang in eine Verwertungsanlage betrachtet, die Verwertungsreste aber außen vor lässt. D.h. die tatsächliche, „echte“ stoffliche Verwertung liegt je nach Recyclingqualitäten und –zielen deutlich unter diesen Zielen.

Hier braucht es einen Neustart, um den Herausforderungen einer echten Ressourcenschutzpolitik gerecht zu werden. Dazu wollen wir möglichst hohe Quoten, die aber auch eine wirklich hochwertige Verwertung ermöglichen. Mit dem zu recycelnden Material sollen möglichst wieder recycelbare Neuwaren entstehen, so dass sich langfristige Stoffkreisläufe entwickeln können. Dazu wollen wir hohe, selbstlernende Recyclingquoten für die stoffliche Verwertung einführen (Top-Runner-Mechanismus). Eine Produktverantwortung, die wie bisher nur aus einer privatwirtschaftlich organisierten und finanzierten Müllentsorgung der Hersteller besteht, ist nicht ausreichend. Es braucht eine echte Produktionsverantwortung, die Rückwirkungen auf Vermeidung überflüssigen Materialeinsatzes und umweltgerechtes Design bei den Herstellern erzeugt, für alle Produkte und Verpackungen, die über die Wertstofftonne/-sammlung von den Bürgerinnen und Bürgern entsorgt werden.

Wertstoffe nutzen – aus Alt mach Neu

Die Dualen Systeme sammeln jährlich über eine Milliarde Euro für die Lizenzierung der Verkaufsverpackungen ein. Diese Kosten werden von den Herstellern und dem Handel letztlich auf die Verkaufspreise der Produkte aufgeschlagen, d.h. es zahlt der Verbraucher. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Gelder wird dabei für unverhältnismäßig hohe System- und Transaktionskosten der Dualen Systeme selbst benötigt. Die Entwicklung der vergangenen Monate mit dem Ausstieg von Systembetreibern aus dem Dualen System, Kündigungen von Clearingverträgen und Finanzengpässen durch das „Kleinrechnen“ von Lizenzmengen haben deutlich gezeigt, wie fragil und in hohem Maße reparaturbedürftig dieses System für die Verpackungsmüllentsorgung ist. Die gravierendsten Fehlentwicklungen wurden durch die aktuellen Novellen der Verpackungsverordnung zwar beseitigt, geheilt wurde das System aber nicht grundsätzlich.

Mit dem nun ab Herbst zu diskutierenden Wertstoffgesetz besteht die Chance, einen grundsätzlichen Systemwechsel einzuleiten, um die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Wertstoffen dauerhaft effizient, verbraucherfreundlich, bürgernah und transparent zu gestalten und gleichzeitig den ökologischen Mehrwert deutlich zu erhöhen.

Kommunal statt Dual

Dabei gilt es, auf das bewährte Modell der kommunalen Kreislaufwirtschaft aufzubauen und die bestehenden Verantwortlichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorger für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Abfällen auch auf Verpackungsabfälle auszuweiten. Diese Organisationsverantwortung muss mit der Finanzierungs- und Produktverantwortung der Inverkehrbringer von Produkten und Verpackungen neu kombiniert werden. Entscheidend dabei ist, dass bei einer kommunalen Organisationsverantwortung eine hohe Transparenz der Entsorgungsstrukturen unter demokratischer Kontrolle sowie ein funktionierender Wettbewerb ermöglicht werden und letztlich ökologisch ambitionierte Verwertungsquoten erreicht werden. Ist ein solches Organisationsmodell für die Hausmüllentsorgung in einer Hand, statt wie bisher auf mehrere Träger verteilt, fallen geringere Transaktionskosten an. Zudem werden die Überwachungsmöglichkeiten verbessert, die Müllentsorgung wird transparenter und zusätzlich auch ökologisch leistungsfähiger.

Dieses kann nur über die schrittweise Weiterentwicklung der Lizenzentgelte in eine Ressourcenabgabe geschehen, um die bisherige Ressourcenverschwendung zu beenden. Diese Ressourcenabgabe belohnt recyclingfreundliches Design, sparsamen Rohstoffeinsatz sowie die Wiedernutzung der Rohstoffe, um sie mit ihrem Wert im Stoffkreislauf zu erhalten. Im ersten Schritt werden die bisherigen Lizenzentgelte über eine zu schaffende öffentlich-rechtliche zentrale Stelle auf Bundesebene zu entrichten sein. Diese Abgaben werden dann an die öffentlich-rechtlichen Entsorger und über diese ggf. an die von ihnen beauftragten Dritten weitergeleitet, um die Kosten für die Sammlung und Verwertung der Wertstoffe zu begleichen. Die zentrale Stelle ersetzt somit diese Tätigkeit der Dualen Systeme. Dabei bleiben die Hersteller auch weiterhin in der finanziellen Verantwortung für die Entsorgung der Verpackungen. Die Vollzugsverantwortung – auch für die Kontrolle der Einhaltung der Recyclingquoten - verbleibt auf Ebene der Bundesländer, die Organisationsverantwortung dagegen geht auf die Kommunen über. In einem nächsten Schritt werden die Abgaben einer stärkeren ökologischen Gewichtung unterzogen und in eine Ressourcenabgabe, die mittelfristig über die Verpackungen hinaus auch auf die in Verkehr gebrachten Produkte ausgeweitet wird, umgewandelt. Die zentrale Stelle wird beauftragt, gemeinsam mit den Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden die aufgabengerechte Verteilung der Lizenzentgelte festzulegen sowie Konzepte für die Entwicklung zur Ressourcenabgabe und die Ausweitung auf Produkte zu erarbeiten und zu implementieren.

Die Übertragung der Organisationsverantwortung an die Kommunen bietet die Chance, für die Bürgerinnen und Bürger eine echte Kosten- und Wertstoffstromtransparenz herzustellen. Die erheblichen Transaktionskosten der monopolartigen Dualen Systeme können durch deren Abschaffung eingespart werden.

Mit der Übertragung auf die kommunale Verantwortung müssen zugleich auch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt und die Transparenz und Kontrollmöglichkeiten erhöht werden. So ist es zwingend erforderlich, die GebührendahlerInnen umfassend und regelmäßig über den Verbleib ihrer Abfälle bzw. Wertstoffe zu informieren, um die Bereitschaft, den Abfall zu trennen, wieder zu erhöhen. Witzige Sprüche und Werbekampagnen reichen hierfür nicht aus. Es gilt, detailliert den Verbleib der Wertstoffe zu dokumentieren und den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen. Dieses sollte idealer Weise auch mit Tipps und Hinweisen zur ordnungsgemäßen Mülltrennung und Müllvermeidung verbunden werden.

Grüne Eckpunkte für das Wertstoffgesetz

1. Die schon von vielen Bürgerinnen und Bürgern praktizierten bisherigen „intelligenten Fehlwürfe“ und die Überzeugung der Bürgerinnen und Bürger, dass die Kommunen verantwortlich sind, werden auf eine rechtliche Basis gestellt. Dazu sollen alle Wertstoffe im Bereich der Kunststoffe, Metalle und Verbünde aus Verpackungen und Nichtverpackungen verbraucherfreundlich, also gemeinsam, erfasst und einer möglichst hochwertigen Verwertung zugeführt werden.
2. Mit dem Wertstoffgesetz werden anspruchsvollere Recyclingquoten der stofflichen Verwertung für alle gesammelten Wertstoffe eingeführt, um Erdöl und andere Rohstoffe zu ersetzen.

Wertstoff	Recyclingquote (in Masse-%)
Altpapier	90
Glas	90
Eisenhaltige Metalle (Fe-Metalle)	95
Nichteisenmetalle (NE-Metalle)	70
Kunststoffe	50
Getränkekartons	80

Diese Recyclingquoten richten sich nach den derzeitigen technischen Möglichkeiten und enthalten einen Mechanismus zur dynamischen Erhöhung, so dass sie sich selbstständig an den technischen Fortschritt in der Recyclingbranche anpassen und somit weitere Innovationen im Recycling fördern. Dabei muss aber sorgsam diskutiert und im Auge behalten werden, dass das Ziel möglichst hoher Quoten mit dem Ziel der hochwertigen Verwertung kollidieren kann. Die Erfüllung von Recyclingquoten darf kein Selbstzweck sein, sondern vielmehr muss die Entwicklung von hochwertigen Stoffkreisläufen das Ziel sein.

3. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übernehmen die volle Organisationsverantwortung für die Erfassung, Sortierung und Verwertung dieser Wertstoffe und sind für die Einhaltung der ökologischen Anforderungen des Wertstoffgesetzes verantwortlich. Sie können sich bei der Erfüllung dieser Aufgaben Dritter bedienen. In der Regel wird dies bedeuten, dass die Kommunen zumindest die Sortierung und Verwertung ausschreiben. Die privaten Entsorger werden - auch ohne Duale Systeme - genauso am Markt teilnehmen können wie bisher.

4. Die öffentlich-rechtlichen Entsorger sind in diesem Rahmen auch für die regelmäßige Information der Bürgerinnen und Bürger über die Verwertung der Wertstoffe in ihrem Gebiet zuständig. Sie haben die Pflicht, jährlich in bürgerfreundlicher Art und Weise die Menge der anfallenden Wertstoffe (Papier, Pappe, Karton, Glas, Metalle und Kunststoffe) und ihren Verbleib (z.B. stoffliche Verwertung oder Verbrennung) darzulegen.

5. Die finanzielle Verantwortung der Hersteller für die Wertstofffassung bleibt unverzichtbar. Die Inverkehrbringer müssen im Rahmen der Finanzverantwortung die Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung tragen. Dabei wollen wir schrittweise die bisherigen Lizenzentgelte in eine Ressourcenabgabe auch für stoffgleiche Nichtverpackungen umgestalten. Mit dieser sollen ökologisch vorteilhafte Verpackungen und Produkte gefördert werden. Schwierig oder gar nicht stofflich zu recycelnde Verpackungen und Produkte wollen wir im Gegenzug mit einem Malus belegen. Nur so kann sich eine wirkliche produkt- bzw. materialbezogene ökologische Lenkungswirkung entfalten.

6. Es wird eine öffentlich-rechtliche zentrale Stelle auf Bundesebene geschaffen. Diese ist für die Erhebung der Ressourcenabgabe zuständig. Sie wird zudem verpflichtet, Einzelheiten einer aufgabengerechten Kostenerstattung mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zu vereinbaren und vollständige Transparenz über das Marktgeschehen herzustellen. Dazu ist sie mit den entsprechenden Kompetenzen auszustatten.

7. Die Bundesländer haben die Vollzugsverantwortung für die sachgerechte Ausführung des Wertstoffgesetzes. Dazu arbeiten sie eng mit der zentralen Stelle zusammen.