

Das neue Verpackungsgesetz

hier: Anfrage Bündnis 90/ Die Grünen vom 29. 06. 2017

Einleitung:

Am 12. Juli 2017 wurde das Verpackungsgesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Es wird daher in seinen wesentlichen Teilen am 1. Januar 2019 in Kraft treten und die geltende Verpackungsverordnung ablösen.

Nach jahrelangen Auseinandersetzungen, zunächst über den Entwurf eines sogenannten Wertstoffgesetzes, haben die Bundesländer letztendlich den Kompromiss akzeptiert, den das Umweltministerium nach dem Scheitern des Wertstoffgesetzes erarbeitet hatte.

Diesem Kompromiss ging ein zähes Ringen zwischen Bundesregierung, den Ländern, den Verbänden der privaten und kommunalen Entsorgungswirtschaft sowie den Spitzenverbänden voraus, in dem insbesondere die kommunalen Spitzen- und Fachverbände das Verpackungsgesetz u.a. wegen Bedenken hinsichtlich fehlender ökologischer Effektivität und der hohen Komplexität der Regelungen abgelehnt haben.

Die wesentlichen Argumente der kommunalen Seite:

- Abfallrecycling ist nur sinnvoll, wenn Recycling technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Bei der Abfallverwertung muss deshalb deutlich mehr Wert auf die Qualität der Endprodukte gelegt werden. Keinesfalls darf es durch Recycling zu einer Kreislaufführung oder gar Aufkonzentrierung von Schadstoffen kommen. Außerdem muss für die erzeugten Sekundärstoffe eine Nachfrage am Markt gegeben sein.
- Mit einem Verpackungsgesetz müssen die gravierenden Schwachstellen der Verpackungsverordnung behoben werden. Dies ist nicht der Fall.
- PPK-, Glas und Metallverpackungen können ganz aus dem Regime der Verpackungsentsorgung herausgenommen werden. Hier genügen hohe Recycling-Quoten im Kreislaufwirtschaftsgesetz.
- Regelungen zur Produktverantwortung, die sich auf die Finanzierungsverantwortung beschränken, werden abgelehnt.
- Für die Bürger darf es bezüglich Abfallentsorgung nur noch einen Ansprechpartner geben. Die Organisationsverantwortung für die Siedlungsabfall-Entsorgung muss deshalb wieder vollständig den Kommunen übertragen werden.

In diesem Bericht möchte der ASN die wesentlichen Inhalte des neuen VerpackG und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Nürnberger Abfallentsorgung aufzeigen, sowie die nach wie vor bestehenden Bedenken gegen das nunmehr verabschiedete VerpackG darlegen:

I. Das neue Verpackungsgesetz

1. Erhöhung der Recyclingquoten

Das neue VerpackG richtet sich ebenso wie die nunmehr außer Kraft getretene Verpackungsverordnung (VerpackV) in erste Linie an Hersteller und Vertreiber von Verpackungen. Diese sind nach wie vor verpflichtet, sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme von Verpackungen an einem oder mehreren Systemen (sog. Duale Systeme) zu beteiligen (§ 7

VerpackG). Die Systeme wiederum sind verpflichtet, im Einzugsbereich der beteiligten Hersteller eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern (Holsystem) oder in deren Nähe (Bringsystem) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen.

Die Systeme sind weiter verpflichtet, die durch die Sammlung erfassten Verpackungen nach den Vorgaben des VerpackG hochwertig zu verwerten. Das neue VerpackG sieht im Vergleich zur früheren VerpackV wesentlich höhere Recyclingquoten vor, die vorgegebene Quote für Kunststoffverpackungen beispielweise steigt bis zum Jahr 2022 von heute 36 % auf 63 %, die Quote für Metalle, Papier und Glas auf 90 % (derzeit 80 %). Die Recyclingquoten beziehen sich jedoch, ebenso wie in der früheren VerpackV, auf die bei den Dualen Systemen lizenzierten – also am System beteiligten – Verpackungen. Das VerpackG führt jedoch neuerdings eine zweite Verwertungsquote ein, die sich auf alle von den Systemen erfassten Abfälle bezieht. Danach sind die Systeme künftig verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 50 Masseprozent der insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling (werkstofflich) zuzuführen. Nach wie vor bezieht sich die Recyclingquote jedoch auch hier auf die reine Inputmenge und nicht auf die tatsächlich stoffgleich verwertete Menge.

2. Neudefinition der „Verpackungen“

Die Definition der „Verpackungen“ orientiert sich im Wesentlichen an der Definition der EU-Verpackungsrichtlinie und bezieht erstmalig auch sog. Serviceverpackungen (z.B. Pappschale für Speisen), Versandverpackungen sowie Umverpackungen (sog. Bündelungsverpackung) in die Systembeteiligungspflicht mit ein.

3. Informationspflicht der Dualen Systeme gegenüber privaten Endverbrauchern

Das neue VerpackG sieht erstmalig vor, dass die Dualen Systeme verpflichtet sind, die privaten Endverbraucher in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren (§ 14 VerpackG).

4. Abstimmung mit den öffentliche-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE)

Von entscheidender Bedeutung für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind die Regelungen in § 22 VerpackG. In neun Absätzen wird durch einen sehr komplexen Abstimmungsmechanismus versucht, einen Interessensausgleich zwischen den Dualen Systemen, Entsorgern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) zu regeln.

§ 22

Abstimmung

(1) Die Sammlung nach § 14 Absatz 1 ist auf die vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Gebiet sie eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung hat durch schriftliche Vereinbarung der Systeme mit dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erfolgen (Abstimmungsvereinbarung).

Die Abstimmungsvereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag - Kooperationsprinzip. Beide Parteien müssen sich einig sein.

Die Abstimmungspflicht erfasst durch den Bezug auf § 14 I die Sammlung **bei allen privaten Endverbrauchern** nach § 3 Abs. 11.

Die Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (Anm. auch städtebauliche, planerische, ökologische Belange) sind dabei besonders zu berücksichtigen.

Rahmenvorgaben nach Absatz 2 sind zwingend zu beachten.

Nach dem VerpackG haben die öRE zwar nach wie vor keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die von den Systembetreibern beauftragten Sammelunternehmen. Im Verhältnis zu den Systembetreibern gibt es aber für Leichtverpackungen (LVP) neue Regeln, die einseitige Vorgaben der öRE zum Sammelsystem ermöglichen. Die Bestimmungen zur sog. Rahmenvorgabe durchbrechen teilweise das bisher in der VerpackV ausschließlich geltende Konsensual- oder Kooperationsprinzip.

In § 22 Abs. 2 VerpackG wird dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger neben der Möglichkeit, eine Mitbenutzung der vorhandenen kommunalen Sammelsysteme gegen Entgelt zu verlangen, das Recht eingeräumt, durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festzulegen, wie die duale Sammlung für restentleerte Kunststoff- Metall- und Verbundverpackungen bei privaten Haushaltungen hinsichtlich

(1) Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen (Abs. 2 Satz 1 Nr.1):

(2) Art und Größe der Sammelbehälter soweit es sich um Standard-Sammelbehälter handelt (Abs. 2 Satz 1 Nr.2):

(3) Häufigkeit und Zeitraum der Behälterentleerungen (Abs. 2 Satz 1 Nr.3):

auszugestalten ist.

Diese vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Wege des Verwaltungsakts einseitig getroffene Festlegung der Rahmenbedingungen für die Leichtverpackungen(LVP)-Erfassung hat dann Eingang in die Abstimmungsvereinbarung mit den Dualen Systemen zu finden.

Eingeschränkt sind die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers allerdings dahingehend, als dass diese Vorgaben geeignet sein müssen, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung von Abfällen aus Privathaushalten sicherzustellen. Des Weiteren muss die Befolgung der Kommunalen Vorgaben den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sein.

Bei den Rahmenvorgaben handelt es sich um einen schriftlichen Verwaltungsakt der sich **nur** auf die LVP-Sammlung **und nur** auf private Haushalte bezieht.

Der Verwaltungsakt ist gegenüber den Systemen bekanntzugeben. Er ist allen Systembetreibern bekanntzumachen (Adressierung nur an Verhandlungsführer nach 22 VII ist nicht ausreichend). Jedes System kann gegen den Verwaltungsakt auch Rechtsmittel (Widerspruch, Klage) einlegen.

Die Rahmenvorgaben bedürfen nicht der Zustimmung der Systembetreiber.
Vor Erlass des Bescheides ist eine Anhörung erforderlich nach § 28 Abs. 1 VwVfG.
Die Rahmenvorgaben sind für die Ausschreibung der Sammelleistung durch die Systeme verbindlich (§ 23 I).

Durchsetzung:

Es sollte eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO aufgenommen werden (das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung ist schriftlich zu begründen).

Die Vorschrift erfordert viele Ermessensentscheidungen die umfangreiche Interessenabwägungen und Entscheidungsbegründungen erfordern.

Bereits diese Voraussetzungen und Anforderungen an die Rahmenvorgaben zeigen, dass hier juristisches Neuland betreten werden muss – sei es, weil das Gesetz bisher nicht abschließend gerichtlich entschiedene Rechtsfragen der VerpackV weiter mit sich führt, sei es, weil das Gesetz neue und anders als bisher konzipierte Rechtsinstrumente einführt. Das Rechtsverhältnis zwischen dem hoheitlich tätigen öRE als Garant der Daseinsvorsorge und privaten, zueinander im Wettbewerb stehenden „Systembetreibern“, die die Produktverantwortung umsetzen wollen, ist einzigartig in der Rechtslandschaft. Es ist zu erwarten, dass die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen, je nach Interessenlage der einzelnen Akteure, stark unterschiedliche Auslegungen erfahren werden.

Abstimmungsvereinbarung nach § 22 I Satz = öffentlich-rechtlicher Vertrag

Rahmenvorgaben nach § 22 II ersetzen nicht die Abstimmungsvereinbarung

Diese Rahmenvorgaben (= Verwaltungsakt) bilden, wenn sie rechtswirksam sind, einen verbindlichen Rahmen für die Abstimmungsvereinbarung

5. Erfassung der Fraktion Papier Pappe Kartonagen (PPK)

Auch das neue VerpackG gibt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in § 22 Abs. 4 VerpackG die Möglichkeit, die Mitbenutzung der Kommunalen Sammelsysteme, in der „Blauen Papiertonne“, zur Erfassung der PPK-Verpackungen zu verlangen. Neu ist die Festlegung, dass die angemessenen Mitbenutzungsentgelte künftig nach § 9 Bundesgebührengesetz (BGebG) festgelegt werden sollen.

Im Zusammenhang mit der PPK-Sammlung sieht das neue VerpackG erstmalig auch die Möglichkeit vor, dass die Dualen Systeme einen tatsächlichen Herausgabeanspruch auf den entsprechenden Anteil PPK-Verkaufsverpackungen geltend machen können (§ 22 Abs. 4 VerpackG).

Für Nürnberg sind die Regelungen zur Erfassung von PPK derzeit nicht beachtlich, da die Stadt als öRE keine eigene Altpapiersammlung im Holsystem betreibt. Seit dem 01. Jan. 2010 erfolgt die Altpapiersammlung mit den „blauen Tonnen“ als gewerbliche Sammlung im Sinne von § 17 Abs. 2 Nr. i.V.m. § 18 KrWG. Solange die gewerbliche Sammlung durch die Arbeitsgemeinschaft Nürnberger Abfallwirtschaft (a.n.a.) bestehend aus den Firmen Hofmann, Veolia und Ernst die flächendeckende und haushaltsnahe Sammlung von PPK in Nürnberg sicherstellt und für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sorgt, stehen öffentlich-rechtliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegen. Die Trennpflicht für PPK besteht nach der Abfallwirtschaftssatzung nach wie vor. Die Stadt nimmt PPK nur im Rahmen des Bringsystems „Wertstoffhöfe“ an. Änderungen für das PPK-Erfassungssystem in Nürnberg ergeben sich durch das VerpackG nicht.

6. Möglichkeit der gemeinsamen Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen

Das neue VerpackG sieht in § 22 Abs. 5 VerpackG erstmals die Möglichkeit vor, dass sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Dualen Systeme im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung auf eine freiwillige gemeinsame Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen der Fraktionen Kunststoff, Metall und Verbunde einigen. Elektroaltgeräte sowie Batterien dürfen dabei jedoch nicht erfasst werden. Öffentlich-rechtliche Entsorger und Duale Systeme können freiwillig im Detail hierzu Vereinbarungen treffen.

7. Hinweisschilder für Einweg- und Mehrweggebinde im Getränkebereich

Erstmalig im VerpackG vorgesehen ist die Verpflichtung für Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Verpackungen, deutlich sicht- und lesbare Hinweisschilder auf die Einweg- oder Mehrwegeigenschaft der angebotenen Getränkeverpackungen anzubringen (§ 32 VerpackG).

8. Zielvorgabe zur Erreichung von Mehrwegquoten

Das neue VerpackG enthält eine Zielvorgabe zur Erreichung von Mehrwegquoten in Höhe von 70 %, das Nichterreichen dieser Zielvorgabe ist jedoch nicht bußgeldbewährt.

9. Einrichtung einer zentralen Stelle

Mit der Einrichtung einer zentralen Stelle (§ 24 ff. VerpackG) sollen zukünftig wesentliche Aufgaben der Marktüberwachung sowohl im Hinblick auf die Pflichten der Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen als auch im Hinblick auf die Pflichten der Dualen Systeme bei einer Bundesbehörde gebündelt und effektiver wahrgenommen werden können als

bisher. Zu den von der zentralen Stelle hoheitlich durchzuführenden Aufgaben gehören insbesondere die Registrierung der Hersteller und Sachverständigen, die Überwachung der Branchenlösungen, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenmeldungen der Hersteller (einschließlich Vollständigkeitserklärungen) und der Systeme, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenstromnachweise der Systeme, die Berechnung der Marktanteile der Systeme sowie Einzelfallentscheidungen zu bestimmten Verpackungsarten.

Das Verpackungsgesetz wird in seinen wesentlichen Teilen am 01.01.2019 in Kraft treten, lediglich eine Übergangsvorschrift (§ 35 VerpackG) ist am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft getreten.

In der Anlage 1 wurde versucht, das Zusammenspiel der Beteiligten bei der Rücknahme von Verpackungen nach dem VerpackG grafisch darzustellen. Die vereinfachte Darstellung zeigt, dass der öRE bisher nur auf freiwilliger Basis Abstimmungen mit den Systembetreiber vereinbaren konnte und, nun neu, der öRE auch die Möglichkeit hat, bestimmte Punkte durch Verwaltungsakt einseitig vorzugeben.

II. Bewertung des Neuen VerpackG aus Sicht des ASN

Auch das nunmehr in Kraft getretene VerpackG ist nicht geeignet, die seinerzeit von Seite der öRE formulierten Bedenken auszuräumen. Die damals aufgezeigten Defizite im Bereich der Verpackungsentsorgung konnten und werden mit dem neuen VerpackG nicht hinreichend beseitigt.

Mit dem Verpackungsgesetz wurde ein Entsorgungssystem verfestigt, das trotz hoher Kosten und eines immensen bürokratischen Aufwands kaum ökologische Fortschritte bei der Entsorgung von Verpackungsabfällen gebracht hat. Im Gegenteil: Beim Aufkommen von Verpackungsabfällen ist Deutschland „Europameister“, die Mehrwegquote ist um 30 % gesunken und die Verpackungsmenge hat um 30 % zugenommen. Die tatsächliche Wiedereinsatzquote von aufbereiteten Kunststoffabfällen in neuen Produkten liegt unter 20 %. Die Verpackungsverordnung hat die von ihr erhofften Steuerungswirkungen nicht hervorgebracht und auch das Verpackungsgesetz wird erkennbar keinen ökologischen Mehrwert bringen, sondern vielmehr die Transaktionskosten des Gesamtsystems um 50 Mio. Euro weiter in die Höhe treiben.

Die Outputqualitäten der Recyclingprodukte bleiben weiterhin unberücksichtigt. Ebenso fehlt eine bürgerfreundliche Kennzeichnung der Recyclingfähigkeit der Verpackungen mittels eines Recyclinglabels.

Mit diesem Gesetz werden keine wirklichen Anreize für ein hochwertiges Recycling und den Schutz von Mehrwegsystemen geschaffen. Eine Stärkung des Ökodesigns von Verpackungen fehlt ebenso wie wirksame Abfallvermeidungsvorgaben.

Diese Punkte werden auch von der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V. (DGAW) heftig kritisiert. Darüber hinaus beurteilt die DGAW das VerpackG als sehr innovationsfeindlich.

Auch wenn im VerpackG nunmehr höhere Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen gefordert werden, wird das nicht dazu führen, dass die Recyclinganteile bei Kunststoffverpackungen, die derzeit (incl. der PET-Flaschen) bei ca. 25 % liegen, deutlich zunehmen werden.

Wenn auch die Regelungen des VerpackG aus kommunaler Sicht unbefriedigend sind und der längst notwendige Paradigmenwechsel nicht erreicht wird: Das VerpackG ist Realität und die Praxis der öRE vor Ort wird bis auf Weiteres mit den unbefriedigenden Regelungen arbeiten müssen.

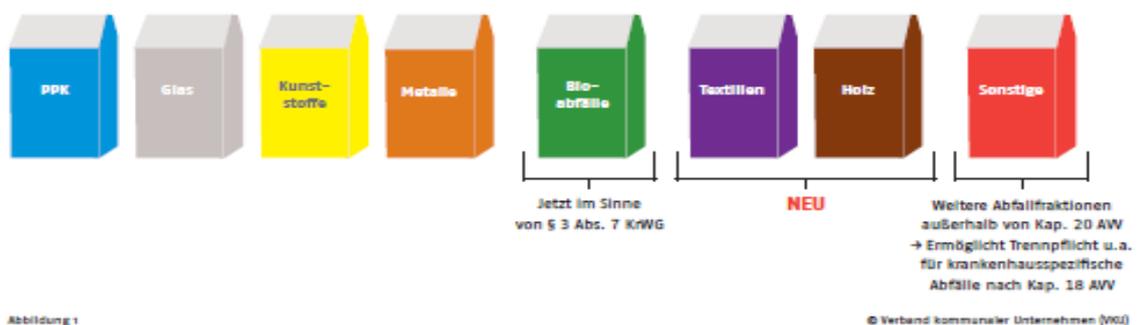
III. Auswirkungen des neuen VerpackG auf die Nürnberger Abfallentsorgung und Entwicklung des Abfallaufkommens in Nürnberg

Betrachtet man die Menge an haushaltstypischen Siedlungsabfällen bundesweit in der Zeit von 2000 bis 2015, stellt man einen Zuwachs des Gesamtabfallaufkommens von 37,6 Mio. t auf 45,9 Mio. t (458 kg/E*a auf 559 kg/E*a) fest (Quelle: Umweltbundesamt). Diese bundesweite Entwicklung der steigenden Gesamtabfallmengen spiegelt sich auch in den Werten für Nürnberg wider. Von 1999 bis zum Jahr 2016 stieg die Gesamtabfallmenge hier von 558 kg/E*a auf 566 kg/E*a. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Anteil der Abfälle zur Verwertung von 293 kg/E*a auf 317 kg/E*a gestiegen ist. Abfallwirtschaftlich bedauerlich ist jedoch, dass keine Verringerung des Gesamtabfallaufkommens festgestellt werden kann. Diese Tendenz wird sich, wenn nicht der Bundesgesetzgeber verstärkt Maßnahmen zur Abfallvermeidung beschließt und durchsetzt, weiter fortsetzen.

Die Auswirkungen des VerpackG auf das Aufkommen und den Anteil der getrennt erfassten und dann verwerteten Abfälle wird eher gering eingeschätzt. Die Hoffnung einer Erhöhung der stofflichen Verwertung beruht einzig auf den im VerpackG vorgegebenen höheren Recyclingquoten, die sich aber wiederum nur auf die Inputmenge und nicht auf die tatsächlich stoffgleich verwertete Menge bezieht.

Größere Auswirkungen als das VerpackG wird nach Einschätzung von ASN die neue (seit 1.8.17) Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) haben. Hier werden für die Abfälle aus Nichthaushalten (insb. Gewerbe und Industrie) die Trennvorgaben verschärft (siehe Abbildung 1) und ab 1.1.19 die Sortierquote in Vorbehandlungsanlagen auf 85 Masseprozent sowie die Recyclingquote auf 30 Masseprozent erhöht. Durch stringente Dokumentationspflichten der Abfallerzeuger und Abfallbesitzer soll die Entsorgung transparenter und ein Abwandern der Abfälle in die sonstige Verwertung oder Beseitigung erschwert werden.

NEUE RECHTLAGE: PFLICHT ZUR GETRENNTHALTUNG NACH § 3 Abs. 1 GewAbfV



In Nürnberg wird ein Plus an Abfällen zur Verwertung insbesondere aus privaten Haushalten durch die neuen und weiter zu optimierenden Maßnahmen bei der Grüngutsammlung (z.B. neue Gartenabfallsammelstelle an der Willstätterstraße), bei der Erfassung von Bioabfällen aus Haushalten und der Gastronomie (z.B. über die Biotonne extra), bei der Erfassung von Elektroaltgeräten (z.B. E-Tonne, E-Sack mit Abholung direkt vom Haushalt) sowie mit der getrennten Erfassung von Kunststoffen (PP und PE) aus Haushalten über die Wertstoffhöfe (2016 bereits 227 t) und Altholz erwartet. Hinzu kommt die Verwertung der Schlacke aus der Müllverbrennungsanlage und die vorgeschaltete Entnahme von Eisen- und Nichteisenmetallen. Die so sortenrein erfassten Abfälle können qualitativ hochwertigem und stofflichem Recycling zugeführt werden.

(Mehr) gelbe Tonnen statt gelber Säcke

Die Unzufriedenheit mit dem Sammelsystem „Gelber Sack“ für die Leichtverpackungen (LVP) ist insbesondere auf die Unzulänglichkeiten bei der Bereitstellung der gelben Säcke zur Abholung zurückzuführen. Oft werden die Säcke zu früh und am falschem Ort bereitgestellt. Dadurch wird nicht nur das Stadtbild beeinträchtigt, sondern im öffentlichen Raum kommt es zu Verschmutzungen durch Abfälle, die aus aufgerissenen gelben Säcken stammen. Diese Probleme wären nur dann kleiner, wenn sie die Benutzer des Systems an die Vorgaben zur Sammelzeit und Bereitstellung halten würden. Für Verdruss sorgen häufig auch die mangelnde Reißfestigkeit der gelben Säcke, deren nicht immer ausreichend funktionierende Verteilung und das „Nachholen“ von Säcken bei Mehrbedarf.

Kann man die LVP-Sammlung nur mit gelben Behältern durchführen und damit alle Probleme lösen? Dies ist kaum vorstellbar. Nicht an allen Anwesen ist es möglich die gelben Behälter mit 240 oder 1100 l aufzustellen. Oft fehlt es an geeigneten Standplätzen und/oder Transportwegen. Wieviel Liter pro Haushalt und Abfuhrturnus sind erforderlich? Was passiert, wenn der gelbe Behälter voll ist, die Abfuhr aber erst in Tagen erfolgt? Wer nimmt die Verpackungen mit, die neben den Behältern abgelegt werden? Wie geht man mit den zu erwartenden Fehlwürfen und der unerlaubten Eingabe von Hausmüll um? Kommt es durch lose in die Behälter eingegebene Verpackungen zu Geruchsbelästigungen?

Ebenso wie Plastiktüten, die in der Umwelt landen, führt auch die sorglose Entsorgung von Einweg-Bechern und Serviceverpackungen (z.B. Pappschalen für Speisen) im öffentlichen Raum für die Abfallwirtschaft und die Stadtreinigung zu wachsenden Abfallbergen, überfüllten Abfallkörben und so genannten wildem Müll. Mit den stetig wachsenden Mengen an Verpackungen für Unterwegs-Essen und –Trinken (dabei handelt es sich um Verpackungen, die schon jetzt dem lizenzierten Verpackungsreglement unterfallen) sind diese Abfallkörbe schnell überlastet. Zudem verursacht die Beseitigung der auf Plätzen und Grünflächen achtlos hingeworfenen Bechern und sonstigen To-go-Speisenbehältnissen für die Stadt und damit für die Bürger Kosten.

Um diese und andere Fragen zu beantworten, soll in typischen Bebauungsstrukturen (z.B. dichte innerstädtische Bebauung, Blockbebauung, Ein- und Zweifamilienhausgebiete) ein Versuch mit dem Sammelsystem gelbe Behälter unter wissenschaftlicher Leitung/Betreuung durchgeführt werden. Das Einverständnis und die Mitarbeit des Systembetreibers BellandVision vorausgesetzt, soll der Versuch ab Frühjahr 2018 für mindestens 6 Monate durchgeführt werden. Neben der Beantwortung der vorgenannten Fragen soll hierbei auch festgestellt werden, welcher Abfuhrintervall erforderlich ist, ob die gelben Behälter die Standplätze und den Transport der Rest- und Biomüllbehälter beeinträchtigen, wie hoch die Fehlwürfe sind, ob und in welchem Umfang die gelben Behälter für die Eingabe von Restmüll missbraucht werden und wie sich gelbe Behälter auf den Befüllungsgrad und somit auf die Behältergröße für Rest- und Biomüll auswirken. In diesem Zusammenhang ist auch vorgesehen, vor und nach dem Versuch eine Sortieranalyse der Abfälle in den Rest- und Biomüll und Gelben Behältern durchzuführen, um die gegenseitige Einflussnahme beurteilen zu können. In den Versuchsgebieten soll evtl. mit Hilfe eines Fragebogens die Akzeptanz des Sammelsystems abgefragt werden. Erwartet wird, dass nach Auswertung des Versuchs ein Sammelsystem empfohlen werden kann, dass in die Rahmenvorgaben aufgenommen wird. Dies kann auch bedeuten, dass in bestimmten Stadtgebieten Gelbe Tonnen und in anderen Gelbe Säcke eingesetzt werden und beide Holsysteme von einem Bringsystem über die Wertstoffhöfe ergänzt werden.

IV. Politische Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung von Wertstofffassung und Verwertung

1. Abfallvermeidung:

Der Bundesgesetzgeber ist aufgefordert, endlich geeignete Rahmenbedingungen zur Schaffung von wirksamen Anreizen zur Abfallvermeidung zu schaffen (auf die Diskussion der coffee to go –Problematik wird verwiesen).

2. Operative Ausgestaltung:

Die äußerst komplizierten Vorgaben des VerpackG bringen nicht die klaren Regelungen, die für die Durchsetzung der Serviceerwartungen der Bürger an die Verpackungsentsorgung vor Ort notwendig wären. Für die Bürger bleibt die Abfalltrennung aufgrund des Produktbezugs (Verpackung-Nichtverpackung) weiter unlogisch – eine sinkende Bereitschaft zur Abfalltrennung dürfte die Folge sein. Die kommende Entsorgungswirtschaft plädiert deshalb weiterhin für eine bürgerfreundliche Hausmüll- und Wertstoffentsorgung aus einer Hand durch Übertragung der vollständigen Organisationsverantwortung auf die Kommunen.

3. Sinnvolle Abfalltrennung – Qualität statt Quantität:

Wenn Abfallverwertung nicht zu einer Umweltentlastung führt, oder wenn gar eine Verschlechterung der Umweltsituation eintritt, wird ein langfristiger Einbruch des Verbraucherverhaltens, Misstrauen und Demotivation entstehen. Gerade die Verwertungsmaßnahmen der Materialien aus dem gelben Sack können den Systemnutzern kaum mehr vermittelt werden. Insbesondere der Aufwand für Sammlung, Transport, Sortierung, Transport zur weiteren Aufbereitung oder thermischen Verwertung kann insbesondere bei den Kunststoffverpackungen zu ökologischen Fehlentwicklungen führen. Sinnvoll ist eine saubere, sortenreine Trennung der Fraktionen für die nach der Aufbereitung wieder ein Markt besteht (wie dies z.B. für PPK und Glas gilt). Werden Kunststoffe nicht in hoher Qualität gesammelt, ist eine stoffliche Verwertung bei wirtschaftlicher Machbarkeit nicht möglich und es findet bestenfalls eine „energetische Verwertung“ statt, die jedoch auch ohne vorheriges Trennen, Transportieren und Sortieren über die Entsorgung in der Restmülltonne erfolgen würde. Sekundärprodukte von erheblich niedrigerer Qualität als Primärprodukte können auf dem Markt nicht bestehen.

Aus diesen Gründen sollte der Bundesgesetzgeber zur Vorgabe von Qualitätsstandards aufgefordert werden, die auch eine Optimierung der Produktgestaltung beinhalten sollte (z.B. durch eine Ökodesign-Richtlinie für Verpackungen und die Kennzeichnung mit einem Recyclinglabel).

4. Umfassende Produktverantwortung:

Der Grundgedanke der Produktverantwortung im Bereich der Abfallwirtschaft ist, dass nach dem Verkauf von Produkten nicht länger die Nutzer, der Staat oder die „Bürger“ für die Entsorgung verantwortlich sein sollen, sondern die Entwickler, Produzenten und Vertrieber. In den Konstruktion- und Vertriebsabteilungen der Industrie werden die Grundlagen für die Art und Menge der später anfallenden Abfälle gelegt. Es bedarf deshalb konkreter Pflichten und ökonomischer Anreize, dass die Produkte möglichst abfallarm, wiederverwendbar bzw. in recyclingfähiger Weise gestaltet werden. Produktverantwortung bedeutet somit, dass schon bei der Produktion an das Ende des Lebenszyklus eines Produkts zu denken ist.

Zielsetzung der Produktverantwortung muss sein, dass Produkte langlebiger und reparaturfreundlicher designt werden und hierbei der „geplanten Obsoleszenz“ d.h. der bewusst herbeigeführten Kurzlebigkeit von Produkten, entgegengewirkt wird. Dies würde die Abfallvermeidung maßgeblich befördern.

Derzeit beziehen sich die Verpflichtungen der Hersteller oder Händler in der Regel auf die bloße Finanzierung von gemeinsamen Systemen zur Organisation der Rücknahme und Verwertung bestimmter Stoffströme. Somit sind die einzelnen Hersteller nicht direkt mit der Entsorgung „ihrer“ Produkte konfrontiert und auch der Anreiz zur Materialeinsparung entfällt. Offensichtlich sind die von den Inverkehrbringern von Verpackungen erhobenen Lizenzentgelte untauglich, um über eine Internalisierung von Entsorgungskosten eine ökologische Verpackungsgestaltung anzureizen.

Nicht oder schlecht verwertbare Kunststoffprodukte sowie untrennbare Verbunde sollten deshalb mit einer Strafsteuer oder Abfallabgabe belegt werden (ökologische Lenkungswirkung). Die Verbraucher sollten über diese Kosten für jedes Produkt informiert werden.

V. Bewertung einer gemeinsamen Erfassung von LVP und stoffgleichen Nichtverpackungen in einer Wertstofftonne

Bereits in den letzten Jahren wurde intensiv über ein Wertstoffgesetz diskutiert, das die gemeinsame Erfassung von Verpackungsabfällen (LVP) und sogenannten „stoffgleichen Nichtverpackungen“ (StNVP) in einer Pflicht-Wertstofftonne regeln sollte. Die Zuständigkeit für die Wertstofftonne (Sammlung, Sortierung, Verwertung) sollte ganz bei den Dualen Systemen liegen und hätte somit eine erhebliche Privatisierung der Hausmüllentsorgung bedeutet.

Insbesondere von Seiten der Systembetreiber wird der Öffentlichkeit und Politik suggeriert, dass die Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen einen Wert hätten und durch die getrennte Sammlung wertvolle Ressourcen einem hochwertigen Recycling zugeführt würden. Als Begründung wird angeführt, dass ca. 7 kg pro Einwohner zusätzlich an Wertstoffen erfasst und recycelt werden (ermittelt vom Umweltbundesamt UBA) und damit ein wichtiger Beitrag für die Rohstoffsicherung Deutschlands und den Ressourcenschutz zu erreichen wäre (siehe Anlage 2). Diese sieben Kilogramm pro Einwohner setzen sich zusammen aus 1,8 kg Metall, 3,3 kg Kunststoff und 1,9 kg Sortierresten (z.B. nicht trennbare Verbundstoffe, bzw. nicht verwertbare Materialien oder Fehlwürfe).

Von den 1,8 kg Metall werden laut UBA 1,5 kg recycelt, 0,3 kg gehen im Prozess verloren. Das UBA geht also von einem Recyclinggewinn von 1,5 kg aus. Grundsätzlich wird aber unterstellt, dass diese 1,8 kg verloren seien, wenn sie nicht in der Wertstofftonne erfasst werden würden, weil nur in den LVP-Sortieranlagen Metalle recycelt werden können.

Richtig ist jedoch, dass Metalle auch ohne Einführung einer gemeinsamen Wertstofftonne bereits recycelt werden, sodass durch die Wertstofftonne lediglich eine Verlagerung in der Erfassung stattfindet. Ein Ressourcengewinn wird kaum erreicht.

Da die deutsche Hüttenindustrie strenge Emissionswerte einhalten muss, ist ein direkter Einsatz von verunreinigten Schrotten kaum noch möglich. somit müssen diese Schrotte aus mechanischen Vorbehandlungsanlagen exportiert werden, oder es ist eine gesonderte Aufbereitung an anderer Stelle erforderlich. Die Verlagerung von Schrotten in die Wertstofftonne führt deshalb nicht automatisch zur Verbesserung der heimischen Rohstoffversorgung, sondern eher zu einem erhöhten Export.

Die nach der thermischen Behandlung des Hausmülls in der Nürnberger Müllverbrennungsanlage anfallende Schlacke wird zur weiteren Aufbereitung an eine Fachfirma geliefert. Die dort aus der Schlacke abgetrennten Metallfraktionen (Eisen, Alu, Kupfer, Zink) sind durch das „Abbrennen“ gereinigt, d.h. frei von Anhaftungen, Beschichtungen usw. und erzielen deutlich höhere Vermarktungserlöse.

Für die Erfassung der Metalle und deren Recycling ist die gemeinsame Wertstofftonne also nicht notwendig, sie kann insgesamt für das Metallrecycling möglicherweise sogar nachteilig sein.

In den erwarteten 7 kg sind 3,3 kg Kunststoff enthalten. Davon gelangt ein Teil in die Fraktionen der Sortierreste und Sonstige. Direkt in die thermische Verwertung gelangen 1,5 kg. Diese Anteile der zusätzlich erfassten Kunststoffe tragen nicht zum hochwertigen Recycling und Ressourcenschutz bei. Lediglich rund 0,7 kg/Einwohner Kunststoffe sind der stoffliche Recyclinggewinn. Hierbei ist noch beachtlich, dass die große und zunehmende Vielfalt an Kunststoffen und Verbunden zu immer höheren Aufwendungen bei der Sortierung, Trennung, Reinigung und der weiteren Verwertung führt. Ob die Verwertung gerade kleinerer Mengen an speziellen Kunststoffen künftig ökologisch überhaupt vertretbar ist muss sich noch zeigen. Größere Gegenstände aus Kunststoffen (z.B. Fässer, Gartenmöbel, Gießkannen, Bobycars usw.) oder Metallen (z.B. Regale) oder Verbunden (z.B. Gartenstuhl) oder auch Holz können mit den üblichen Systemen z.B. Wertstofftonne nicht gesammelt werden. Diese können jedoch, auch ohne Wertstofftonne, durch getrennte Erfassung im Rahmen der Sperrmüllabfuhr und durch Abgabe bei den Wertstoffhöfen gesammelt und verwertet werden. Dies zeigt z.B. die getrennte Sammlung von Großplastikteilen auf den Nürnberger Wertstoffhöfen. In guter Qualität werden hier Hartkunststoffe aus PP und PE aus Haushalten gesondert erfasst. Im Jahr 2016 konnten so bereits 227 t erfasst und zur Aufbereitung und Herstellung von Kunststoffgranulat verwendet werden.

Die sortierten Kunststofffraktionen der Sortieranlage werden an Verwerter im In- und Ausland geliefert und dann als „100-prozentig recycelt“ in der Statistik erfasst. Ob der Verwerter tatsächlich die angelieferte Recyclingware zu 100 Prozent zu einem Produkt verarbeitet, muss bezweifelt werden. Technologisch muss der Wert unter 100 Prozent liegen, weil es bei jedem Aufbereitungs- oder Verarbeitungsprozess zu Materialverlusten kommt, die dann ebenfalls als Sortierrest aus der Kunststoffverwertungsanlage ausgeschleust werden. Je höher die Qualitätsanforderungen an das Recyclingprodukt, desto höher ist der Anteil an Sortierresten aus dem Kunststoffrecycling. Das heißt, die tatsächliche Sekundärkunststoffmenge ist weitaus kleiner als die sortierten Kunststofffraktionen der LVP-Sortieranlagen.

Für die Kunststoffe aus der gemischten und verunreinigten haushaltsnahen Sammlung ist die Vermarktungsfähigkeit in Deutschland schwierig. Andernfalls gäbe es keinen Grund diese Kunststoffe zu exportieren.

Diese Entwicklung wird sich weiter verschärfen, da die Komplexität von Verpackungen und die Zusammensetzung an unterschiedlichen Kunststoffgemischen ständig zunimmt und somit die Recyclingfähigkeit der Kunststoffe im sogenannten Post Consumer Bereich weiter abnimmt.

Häufig wird unterstellt, dass Kunststoffrecycling aus Verpackungen relevant für den Schutz von Ressourcen ist – es gibt jedoch weltweit keine Kunststoffknappheit. Vielmehr muss aus ökologischen Gründen die Entsorgung von Kunststoffen deutlich erhöht werden, damit diese nicht zunehmend in die Nahrungskette eingeschleust werden. Da für die Herstellung von Kunststoffen nur 4-6% der weltweiten Erdölproduktion aufgewendet werden, wird es in den nächsten Jahrhunderten auch keine Kunststoffknappheit geben.

Jede Tonne Kunststoffabfall deren Energieinhalt genutzt wird, trägt dazu bei, dass weniger Öl oder Kohle verbrannt werden muss. Dafür ist jedoch keine Wertstofftonne notwendig.

Die zusätzlich erfassten 1,9 kg Sortierreste werden thermisch verwertet und bringen somit keinen zusätzlichen Rohstoffgewinn. Sie erhöhen damit den Anteil der energetisch verwerteten Menge der Wertstofftonne und tragen ebenfalls zu keinem Recycling von Wertstoffen bei.

Das VerpackG stellt keine gesetzliche Anspruchsgrundlage für die örE dar, dass die Systembetreiber stoffgleiche Nichtverpackungen –gegen angemessenes Entgelt- zusammen mit der LVP-Fraktion sammeln müssen. Weder die örE, noch die Systembetreiber können voneinander verlangen, ihr jeweiliges Wertstoff-Erfassungssystem für die, in der Zuständigkeit der anderen stehenden Wertstoffe, zu öffnen. Fehlwürfe und missbräuchliche Benutzung einer Wertstofftonne führen zu permanenten Auseinandersetzungen zwischen örE und Systembetreiber über die Frage, wer verpflichtet ist, die Kosten für die Entsorgung der Fehlwürfe zu tragen. Bisher werden diese Kosten vom Systembetreiber übernommen. Eine Tonne für „gemischte“ Wertstoffe stößt auf wenig Akzeptanz bei der Bevölkerung, da unterstellt wird, dass eine sinnvolle Sortierung nicht erfolgt. Das Eingeben verschiedenster Wertstoffe verführt zudem die Nutzer auch Hausmüll einzugeben und gebührenpflichtiges Behältervolumen abzumelden.

Die Einführung einer gemeinsamen Wertstofftonne, die neben den Leichtverpackungen der Dualen Systeme auch andere Kunststoffprodukte (Kleiderbügel, Plastikteile, Verbundstoffe, Metallteile) erfassen soll, würde also nur einen minimalen Beitrag für die nationale Rohstoffsicherung und den Ressourcenschutz leisten und kann deshalb aus abfallwirtschaftlicher Sicht von ASN nicht empfohlen werden (unabhängig von den für die Mitbenutzung der Tonnen an die Dualen Systeme zu entrichtenden zusätzlichen Kosten).

Ein hohes Maß an echtem stofflichem Recycling, das den Einsatz von Primärrohstoffen ersetzt, sollte nach Ansicht von ASN auch weiterhin das Ziel aller Anstrengungen sein, wenn die ökologisch notwendige Schadstoff-Entfrachtung sichergestellt ist und die recycelten Fraktionen tatsächlich den Einsatz von Primärrohstoffen reduzieren.