

Verpackungsgesetz statt Wertstoffgesetz

So bleibt Deutschland Verpackungsmüll-Europameister

Grüne Bewertung des Gesetzentwurfs für ein Verpackungsgesetz von Britta Haßelmann MdB, Sprecherin für Kommunalpolitik, und Peter Meiwald MdB, Sprecher für Umweltpolitik:

Wertstoffgesetz ade. Nun ist es amtlich. Die Bundesregierung ist vor der Abfalllobby eingeknickt. Sie hatte nicht den Mut, die Sammlung von Verpackungen bundesweit auf stoffähnliche Produkte aus Plastik und Metall auszuweiten. Der im Dezember 2016 im Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf ignoriert damit auch den Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen, in dem noch von der Einführung der gemeinsamen haushaltsnahen Wertstofffassung für Verpackungen und andere Wertstoffe die Rede war. Den beinahe regelmäßig vor dem Kollaps stehenden Dualen Systemen wird eine Brücke gebaut, statt eine einheitliche bürgernahe kommunale Sammlung zu organisieren.

Von einer Wertstoffsammlung im ursprünglichen weiteren Sinne ist inzwischen keine Rede mehr. Im Gesetzentwurf wird auf die seit Jahren diskutierte Integration der Produkte aus ähnlichen Materialien, sogenannte stoffgleiche Nichtverpackungen (z.B. Bratpfanne oder Bobby-Car), in die Sammlung verzichtet. Sie bleibt der freiwilligen Vereinbarung zwischen Kommune und Dualem System überlassen. Dies als kommunale Gestaltungsfreiheit zu verkaufen, wie es Umweltministerin Hendricks in ihrer Pressemitteilung zum Gesetzentwurf versucht, ist unredlich. Denn viele Kommunen kooperieren hier bereits auf freiwilliger Basis. Das ursprüngliche Ziel für eine gemeinsame Sammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen eine bundesweite rechtssichere gesetzliche Basis zu schaffen, hat die Bundesregierung kläglich verfehlt.

Stattdessen wird das bestehende ineffiziente System der Abfallsammlung und Verwertung noch weiter aufgebläht. Das teure und ineffiziente System der getrennten Entsorgung durch Kommunen und Dualen Systemen vor Ort wird aufrechterhalten. Wenn dieser Entwurf zum Gesetz wird, ist für Jahrzehnte die Chance auf eine wirkliche Neugestaltung der Wertstoffsammlung und mehr Recycling im Sinne der Kreislaufwirtschaft, also der stofflichen Verwertung von Sekundärrohstoffen, verpasst. Dieses Gesetz muss verhindert werden!

Die Forderung der Bundesländer und uns Grünen, **die Sammlung aller Abfälle** aus privaten Haushalten in eine, nämlich die **kommunale Hand** zu geben wird ignoriert. Statt klare Zuständigkeiten und mehr Transparenz zu schaffen, wird das bestehende Kooperationsregime zwischen Kommunen und Dualen Systemen noch komplizierter. Für Kooperation auf Augenhöhe mangelt es den Kommunen aber an klaren durchsetzbaren Rechten. Zwar soll die Kommune Rahmenvorgaben per Verwaltungsakt für die Art des Sammelsystems, die Art und Größe der Behälter und die Häufigkeit der Leerungen festlegen können, aber nur „soweit eine solche Vorgabe erforderlich ist“ (§ 22 Abs. 2 WertstoffG RE). Diese Unbestimmtheit wird das Einfallstor für Klagen seitens Dualen Systeme sein.

Besonders problematisch ist, dass der Gesetzentwurf den Dualen Systemen einen Herausgabeanspruch für die Papier-Pappe-Karton-Fraktion einräumt, wenn keine gemeinsame Verwertung vereinbart wird. Dies belastet völlig unnötig den kommunalen Gebührenhaushalt und schwächt die kommunale Verhandlungsposition. Die Dualen Systeme werden hier bevorzugt, obwohl sie bisher vor dem Bundesgerichtshof mit einem Herausgabeanspruch der Papier-Pappe-Karton-Fraktion gescheitert sind.

Die Organisation der Sammlung vor Ort bleibt also weiterhin Verhandlungsmasse. Würde man den Kommunen, die Zuständigkeit für Sammlung geben, so wie wir Grüne es vorschlagen, gäbe es diese Probleme nicht. Ein für Bürgerinnen und Bürger undurchsichtiges System wird nicht transparent und bürgernäher gestaltet. Statt eine einfache und bürgerorientierte Sammlung aus einer Hand durch die Kommunen zu organisieren, erhalten die Städte und Gemeinden lediglich ein paar rechtlich unverbindliche organisatorische Mitspracherechte. Das ist falsch. Die Menschen vor Ort sollten mehr bestimmen können, was mit ihrem Müll passiert.

Der neue Entwurf sieht **nur noch Recyclingquoten für Verpackungen** vor. Recyclingquoten für Produkte aus ähnlichen Materialien, also Recyclingquoten für stoffgleiche Nichtverpackungen, fehlen völlig. Die zweistufige Anhebung und leicht geänderte Liste der Materialien der Recyclingquoten ist im Grunde in Ordnung. Allerdings ist der zeitliche Horizont für die zweite Stufe in 2022 zu großzügig angesetzt. Außerdem wäre hierfür kein Gesetz nötig, eine Novelle der Verpackungsverordnung wäre hierfür ausreichend gewesen. Die Quote für das stoffliche Recycling ist zu kritisieren, da diese zu niedrig angesetzt ist.

Eine dynamische Ausgestaltung im Sinne selbstlernender Quoten fehlt weiterhin. Das verringert den Anspruch für Recycling deutlich und stellt eine quasi Absage an die Kreislaufwirtschaft dar. Die Recyclingquoten für Verpackungen werden zwar erhöht, aber nur statisch festgelegt und fortgeschrieben. Eine Ausgestaltung als selbstlernendes System findet nicht statt. Das selbstlernende System hätte den Vorteil, dass die Höhe der zu erfüllenden Recyclingquoten für die Folgejahre sich an den besten Recyclingergebnissen des Vorjahres orientieren, ohne dass eine Gesetzesnovelle notwendig wird. Dies wäre ein echter Top-Runner-Mechanismus mit entsprechenden Anreizen für Innovation und mehr Recycling.

Die neu geschaffene **Kontrollinstanz „Zentrale Stelle“** mit hoheitlichen Befugnissen, wird von Handel und Hersteller dominiert. Somit besteht die Gefahr, dass möglichst niedrige Preise für die Entsorgung vor ökologischen Standards stehen. Darüber können auch die wenigen Sitze für BMW, BMUB und Länder im Kuratorium und Verwaltungsrat nicht hinwegtäuschen. Eine maßgebliche Beteiligung des Bundes und der Länder ist weder im Kuratorium noch Verwaltungsrat, geschweige denn im Beirat gegeben. Diese Konstruktion in einer Stiftung bürgerlichen Rechts führt zu einem Verlust staatlicher Steuerung und gibt ohne Not die Möglichkeiten der Steuerung der Wertstoffströme durch Preisreize für ökologisches Produkt- und Verpackungsdesign aus der Hand. In Kombination mit der **Gemeinsamen Stelle** stellt dies ein klares Ungleichgewicht zu Gunsten des Handels und Entsorger dar, die sich auch noch selbst kontrollieren sollen. Weiterhin stellt sich die Frage, wieso hier eine Doppelstruktur festgeschrieben und noch mehr Bürokratie aufgebaut wird. Mit der Einführung einer „Zentralen Stelle“ als Kontrollinstanz sollte die Gemeinsame Stelle dualer

Systeme Deutschlands, die als Clearingstellen für die Dualen Systeme dient, eigentlich obsolet sein.

Die vorgeschlagene **Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte** stellt keinen Anreiz für weniger Ressourcen- und Wertstoffverbrauch dar. Im Wettbewerb können die Dualen Systeme die Lizenzentgeltbemessung gar nicht ökologischer ausrichten. Hierfür sind klare Vorgaben nötig. Allerdings fehlen deutliche Vorgaben hinsichtlich der Entgeltbemessung entsprechend des Ressourceneinsatzes und Wiederverwertungsqualität völlig. Dabei sollten wir aber ein hohes Interesse daran haben, dass möglichst viel an Sekundärrohstoffen (Recyclaten) aus Kunststoff, die haushaltsnah eingesammelt wurden, wieder zu Produkten werden. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt aber nur solche Verpackungen, die eine hohe Recyclingfähigkeit aufweisen. Das stellt aber nur bedingt einen Anreiz für einen höheren Einsatz von Sekundärrohstoffen dar. Es sollten jene Verpackungen belohnt werden, die ganz oder teilweise aus Sekundärrohstoffen bestehen und eine entsprechende Formulierung in das Verpackungsgesetz aufgenommen werden.

In einem weiteren Schritt ist die Weiterentwicklung der Beteiligungsentgelte zu einer echten Ressourcenabgabe nötig, um die bisherige Verschwendung von Wertstoffen zu beenden. Die Ressourcenabgabe stellt die Finanzierung der Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung sicher und belohnt zugleich recyclingfreundliches Design, sparsamen Rohstoffeinsatz und die Weiternutzung von Wertstoffen, um sie im Stoffkreislauf zu erhalten. Ein solcher Mechanismus fehlt im Gesetzentwurf.

Weiterhin wird die Chance vertan, die **Mehrwegquote** zu stärken und entsprechenden Forderungen der Umweltverbände ignoriert. Im Gegenteil: Die Vorgabe eines Mehrweganteils bei Getränken von 80 Prozent ist anscheinend Geschichte. Die Ausnahmen von Einwegpfand werden, abgesehen von der fachlich nicht zu begründenden Abschaffung der Ausnahme für das Einwegpfand für Säfte und Nektare mit Kohlensäure, nicht abgebaut und bleiben weiterhin nicht nachvollziehbar. Obwohl Verbraucherinnen und Verbraucher eine Ausweitung der Regelungen für Einwegpfand befürworten.¹ Die ökologisch unbestritten sinnvollen Mehrwegquoten, die seit Jahren vom Getränkehandel verfehlt werden, sollen mit diesem neuen Vorstoß offenbar stillschweigend beerdigt werden, anstatt endlich die sachlich nicht zu begründenden Ausnahmeregelungen für diverse Getränke zu beseitigen.

Der Getränkefachgroßhandel wird zu einer kleinteiligen und aufwendigen Ausschilde- rung gezwungen. Dies führt für den Fachhandel zu unverhältnismäßig hohen Zusatzkosten. Eine gesetzlich definierte und somit für Bürgerinnen und Bürger gerichtlich einklagbare Kennzeichnung der Einweggetränkeverpackung fehlt völlig. Die für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbaren zahlreichen Ausnahmen für Einweggetränkeverpackungen bleiben bestehen. Die vom Gesetzgeber konstatierte Stärkung der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke mit dem Ziel der Abfallvermeidung (§ 1, Abs. 3) und die hervorgehobene Bevorzugung von Mehrweg- gegenüber Einweggetränkeverpackungen (Begründung, I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen, Seite 46) sind nicht nachvollziehbar, die Regelungen sind daher abzulehnen.

¹ <https://yougov.de/news/2016/04/02/dosenpfand-kommt-mittlerweile-gut/>

Als **Fazit** bleibt, dass dieses Verpackungsgesetz nichts gegen die weiter wachsenden Müllberge unternimmt. Die Sammlung bleibt weiterhin auf Verpackungen reduziert, das ist nichts Neues. Die Große Koalition verfehlt damit ihre eigenen im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele. Der Entwurf liefert keine Lösung zur Vermeidung von Abfällen im Sinn des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die Bürgerinnen und Bürger bekommen sogar noch weniger Transparenz. So werden die Verpackungsmüll-Berge ungehindert weiter wachsen. Die Bundesregierung stellt sich nicht ihrer Verantwortung für mehr Ressourceneffizienz, dies haben bereits die fehlenden Instrumente im Ressourcenschutzprogramm ProgRess II gezeigt. Wirksame Vorgaben für den ökologischen Umgang werden nicht gemacht. Das Ministerium delegiert weiterhin alle Entscheidungen an die Wirtschaft, anstatt selber für mehr Umweltschutz zu sorgen.

Wir brauchen eine komplette Kehrtwende in der Abfallpolitik und die Wiederbelebung des Kreislaufgedankens. Mülltrennung muss sich aber endlich wieder lohnen und aus einer Hand organisiert werden. Hierfür steht der Grüne Vorschlag. Dieser gibt die Sammlung aller Tonnen in den Haushalten an die Kommunen. So kommt die Verantwortung für den Hausmüll wieder in eine Hand. Die Abfallwirtschaft kann so besser und transparenter organisiert werden. Weniger Gerichtsverfahren, und weniger Betrug, mehr Ressourcenschutz, weniger Transaktionskosten für aufwendige Abstimmungsverfahren zwischen staatlichen und privaten Systemen, die letztlich die Verbraucherinnen und Verbraucher zahlen müssen. Darum muss es jetzt gehen.

Hintergrund

- [Grüner Antrag: Wertstoffgesetz jetzt vorlegen](#)
- [Entschließung des Bundesrates für ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz](#)
- [Entwurf eines Verpackungsgesetzes](#)