

KREISLAUFWIRTSCHAFT – DIE WEICHEN RICHTIG STELLEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V.
(vzbv) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

August 2019

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e. V.

Team

Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

mobilität@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. BEKENNTNIS ZUR FÜNFSTUFIGEN ABFALLHIERACHIE	4
III. BEI VERWERTUNGSQUOTEN VORANGEHEN	5
IV. HERSTELLERVERANTWORTUNG: KOSTENBETEILUNG SCHAFFT MEHR GERECHTIGKEIT	6
V. OBHUTSPFLICHT BEDARF DER KONKRETISIERUNG	7
VI. VERBRAUCHER ZUR KREISLAUFWIRTSCHAFT BEFÄHIGEN	8

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt grundsätzlich den Referentenentwurf zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Übergang zu einer stärker kreislaforientierten Wirtschaft erfordert die aktive Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher¹, die ihre Konsummuster verändern und sich aktiv an der richtigen Entsorgung beteiligen. Den Rahmen hierzu muss aber der Gesetzgeber gestalten und somit Richtung und Tempo des Transformationsprozesses von der linearen zu einer wirklichen Kreislaufwirtschaft vorgeben. Mit den insbesondere in den §§ 23, 24 und 25 erheblich überarbeiteten und ergänzten Anforderungen an die Produktverantwortung stellt der vorliegende Referentenentwurf die Weichen richtig. Die Betonung der Verantwortung der Hersteller beim Design, der Produktion, dem Vertrieb und der Entsorgung von Produkten ist richtig, denn Verbraucher haben hierauf, wenn überhaupt, nur sehr bedingt Einfluss. Allerdings müssen die Anforderungen und Pflichten, die mit der Produktverantwortung einhergehen, auch operationalisierbar sein, um Wirkung zu zeigen.

Trotz der grundlegend zu befürwortenden Überarbeitung der Produktverantwortung lässt der Referentenentwurf konkrete und ambitionierte Zielvorhaben vermissen. Das betrifft die Quoten für das Recycling, aber auch Vorgaben für die Vermeidung von Abfall insgesamt. Solche Zielvorgaben sind aber notwendig, um den Erfolg der vorgeschlagenen Maßnahmen kontrollieren und ggf. auch nachsteuern zu können, falls die erwartete Lenkungswirkung zunächst ausbleibt. Deutschland konnte zwar in den letzten Jahren sein Abfallvolumen ansatzweise vom Wirtschaftswachstum entkoppeln, bleibt aber in seinen Bemühungen zur Abfallvermeidung hinter anderen europäischen Ländern zurück².

Daher sollte der vorliegende Gesetzentwurf an einige Stellen nachgebessert werden. Die aus Sicht des vzbv hierzu wesentlichen Punkte sind:

- ➔ Ein deutliches **Bekenntnis zur fünfstufigen Abfallhierarchie**: konkrete Reduktionsziele für die Vermeidung und Vorbereitung zur Wiederverwendung festlegen.
- ➔ **Verwertungsquoten für Siedlungsabfall**: Ziele über dem EU-Durchschnitt festlegen.
- ➔ Erweiterte **Herstellerverantwortung**: durch **Kostenbeteiligung** der Hersteller an der Abfallbeseitigung mehr Gerechtigkeit herstellen.
- ➔ **Obhutspflicht**: mit konkreter Ausgestaltung und auf Grundlage einer transparenten Datenbasis Wirkung entfalten.
- ➔ **Mehr Informationen und bessere Aufklärung**: Verbraucher durch Information und Aufklärung zur Umsetzung der Kreislaufwirtschaft befähigen.

¹ Die im Folgenden gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Siehe hierzu European Environment Agency: „Preventing plastic waste in Europe“, EEA Report No 2/2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/preventing-plastic-waste-in-europe>, S.16

II. BEKENNTNIS ZUR FÜNFSTUFIGEN ABFALLHIERARCHIE

Der Referentenentwurf bekennt sich zur fünfstufigen Abfallhierarchie: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung (VzW), Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung. Es fehlt aber in den Maßnahmen und Regelungen eine Konsistenz in der Umsetzung.

Maßnahmen, die die längere Nutzungsdauer von Produkten, deren Wiederverwendung oder VzW begünstigen, unterstützen insbesondere wirtschaftlich schwache Verbraucher, die sich Neuware nicht immer leisten können oder wollen. Auch für ökologisch interessierte und sparsame Verbraucher sind langlebige Produkte wichtig und Gebrauchtware preislich attraktiv. Der Erfolg kommerzieller Handelsplattformen, wie z.B. Ebay und Momox, belegt dies.

Daher ist zu begrüßen, dass der vorliegende Referentenentwurf Regelungen zur Reparaturbarkeit von Produkten und zur Förderung der Wiederverwendbarkeit in § 23 Absatz 2 Nummer 1, § 24 Nummer 1 und § 25 Absatz 1 Nummer 6 im Rahmen der Produktverantwortung enthält. Indem der Referentenentwurf zugleich in § 33 Absatz 3 Nummer 2 den Mindestinhalt des Abfallvermeidungsprogramms durch diese Aspekte ergänzt, stärkt er auch die erste Stufe der Abfallhierarchie, nämlich die Vermeidung. Ebenfalls zu begrüßen ist auch, dass der Referentenentwurf in einer neuen Anlage 5 zu § 6 Absatz 2 KrWG Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie formuliert.

Dennoch bleibt es ein großes Manko des Referentenentwurfs, dass wiederum keine Ziele zur generellen Vermeidung bestimmter Abfallströme festgelegt werden, wie es sie in einigen Mitgliedstaaten der EU bereits gibt.³ Ohne Ziele, die als Referenzpunkte dienen, ist es schwer möglich, Fortschritte einzuschätzen und die Wirksamkeit von Maßnahmen zu beurteilen.

Lediglich für das Recycling werden beim vorliegenden Gesetzentwurf in § 14 konkrete Ziele definiert und terminiert. Doch auch für die Vermeidung, die Wiederverwertung und die VzW zur Wiederverwendung bedarf es konkreter Ziele.

Beispielsweise wird im Bereich von Elektro- und Elektronikprodukten das Potenzial, gebrauchte und ausgemusterte Produkte, etwa durch Reparatur einer weiteren Nutzung zugänglich zu machen, kaum ausgeschöpft. Das Umweltbundesamt nennt ein mögliches Massevolumen von 367.000 t/a gegenüber dem Status quo von 16.000 t im Jahre 2014 und empfiehlt unter anderem neben einem effizienten Mengenmonitoring die Vorgabe einer differenzierten Quote.⁴ Denn auch wenn es sich bei der VzW strenggenommen nicht um Abfallvermeidung handele, da die Geräte juristisch gesehen bereits zu Abfall geworden sind, sei der Effekt ein abfallvermeidender, da sie dem Abfallstrom

³ European Environment Agency: „Preventing plastic waste in Europe“, EEA Report No 2/2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/preventing-plastic-waste-in-europe>, S. 23 ff.

⁴ Umweltbundesamt: „Gesamtkonzept zum Umgang mit Elektro(alt)geräten – Vorbereitung zur Wiederverwendung“, TEXTE 17/2019, S. 34 ff.

wieder entnommen würden.⁵

Daher sollte im § 14 KrWG-RE zwischen der VzW und dem Recycling unterschieden werden und für die VzW eine gesonderte Quote festgelegt werden (siehe hierzu auch Kapitel III).

REDUKTIONSZIELE MÜSSEN FÜR ALLE STUFEN DER ABFALLHIERACHIE FESTGELGT WERDEN.

Der notwendige Umbau der linearen zur Kreislaufwirtschaft benötigt eine konsistente Einhaltung der Abfallhierarchie und ehrgeizige Quoten auf allen Ebenen. Insbesondere für Elektro- und Elektronikgeräte sollten differenzierte Quoten zur VzW festgelegt werden.

III. BEI VERWERTUNGSQUOTEN VORANGEHEN

Zwar ist die Erfüllung der Quote für Siedlungsabfälle aufgrund des geänderten Berechnungsverfahrens anspruchsvoller geworden, dennoch sollte der Gesetzentwurf die einmal gesteckten Ziele beibehalten und ausbauen. Eine Eins-zu-eins-Umsetzung der von der EU vorgegebenen Verwertungsquoten ist nicht nachvollziehbar, gelten diese Vorgaben doch gleichermaßen für alle Länder der EU. Deutschland hat durch seine gut ausgebaute Entsorgungsinfrastruktur einen enormen Vorsprung, den es beizubehalten und auszubauen gilt. Bereits im Jahr 2016 lag die Recyclingquote der Siedlungsabfälle bei 67 Prozent⁶. Daher darf bei der Novellierung des KrWG nicht nur der europäische Mindeststandard zugrunde gelegt werden.

Höhere Quoten senden auch ein Signal an die Hersteller, allen voran an die Verpackungswirtschaft und schaffen so Anreize, Produkte recyclingfähig zu gestalten. Der begonnene Innovationsprozess würde ansonsten unnötig ausgebremst und die Erwartungen der Verbraucher auf umweltfreundlichere Verpackungen würden enttäuscht.

BEI DEN VERWERTUNGSQUOTEN FÜR SIEDLUNGSABFALL MÜSSEN IN DEUTSCHLAND ZIELE ÜBER DEM EU-DURCHSCHNITT GELTEN.

§ 14 Absatz 1 KrWG-RE, neue Formulierung (**fett**)

~~Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das~~ Das Recycling von Siedlungsabfällen sollen betragen:

1. spätestens ab dem 1. Januar 2020 insgesamt mindestens ~~50~~**55** Gewichtsprozent,
42. spätestens ab dem 1. Januar 2025 insgesamt mindestens ~~55~~**60** Gewichtsprozent,

⁵ Umweltbundesamt: „Geeignete Maßstäbe und Indikatoren zur Erfolgskontrolle von Abfallvermeidungsmaßnahmen“, TEXTE 79/2019

⁶ www.umweltbundesamt.de, Verwertungsquoten der wichtigsten Abfallarten, 09.11.2018

- 32–spätestens ab dem 1. Januar 2030 insgesamt mindestens ~~60~~ **65** Gewichtsprozent und
- 43–spätestens ab dem 1. Januar 2035 insgesamt mindestens ~~65~~ **70** Gewichtsprozent.

Für die Vorbereitung zur Wiederverwendung müssen eigene Quoten festgelegt werden (siehe Kapitel II).

IV. HERSTELLERVERANTWORTUNG: KOSTENBETEILIGUNG SCHAFFT MEHR GERECHTIGKEIT

Mit den Änderungen im § 23 KrWG-RE werden einige Vorgaben aus der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie umgesetzt. Aus Sicht des vzbv ist es zu begrüßen, dass die Hersteller künftig an den Kosten der Sammlung, der Beförderung und der anschließenden Behandlung ihrer zu Abfall gewordenen Produkte finanziell beteiligt werden sollen. Das Verursacherprinzip hat sich in Deutschland in der Abfallwirtschaft durch die Einführung der Dualen Systeme bewährt, auch wenn es hier noch Optimierungsbedarf gibt. Dieses Prinzip auf andere Produkte (in erster Linie wohl Einwegprodukte aus Kunststoff) auszudehnen, die maßgeblich zur Verschmutzung der Umwelt beitragen, ist nur folgerichtig. Entweder gelangen solche Produkte durch das sogenannte Littering direkt in die Umwelt und richten dort Schaden an oder sie führen zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Entsorgungsunternehmen der Kommunen. In keinem Fall sind sie kreislauffähig.

Bisher werden die Kosten für Säuberungsaktionen durch Abfallgebühren der Allgemeinheit aufgebürdet und somit auf alle Steuerzahler umgelegt.⁷ Das ist ungerecht und hat zudem keine Lenkungswirkung hin zu einer Reduktion von Einwegprodukten.

Die Mehrheit der Verbraucher darf nicht länger für die Entsorgung von Produkten zahlen, die sie gar nicht in Anspruch nimmt. So nutzen z. B. – wie eine Umfrage des vzbv ergab – 61 Prozent „nur selten bis nie“ To-Go-Verpackungen. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, nämlich 15 Prozent, benutzt diese „täglich bis mehrmals in der Woche“.⁸ Daher wundert es nicht, dass sich die Verbraucher mehrheitlich für rigorose Maßnahmen zur Eindämmung von To-Go-Verpackungen aussprechen. Ähnlich verhält es sich bei Zigarettenfiltern, die nach der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie auch unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallen. Raucher haben nur einen Anteil von 28,3 Prozent⁹ an der Bevölkerung, die Folgen der nicht ordnungsgemäßen Entsorgung von Zigarettenfiltern müssen aber alle tragen.

⁷ Auf zwei Drittel des in öffentlichen Mülleimern gesammelten Mülls schätzt der VKU die To-Go-Becher, siehe Ekaterina Kel: „Hersteller von Einwegverpackungen sollen zahlen“, Süddeutsche Zeitung, <https://www.sueddeutsche.de/politik/plastikmuell-hersteller-von-einwegverpackungen-sollen-zahlen-1.4561844>, 12.08.2019

⁸ KantarEmnid im Auftrag des vzbv: Verbraucherbefragung „Einweg-Plastik und Verpackung II“, 2018, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-wollen-weniger-go-muell>, 22.08.2019

⁹ Deutsches Ärzteblatt International: „Nutzung von Tabak und E-Zigaretten sowie Methoden zur Tabakentwöhnung in Deutschland“, 2018, 115(14), 235–42, <https://www.aerzteblatt.de/int/archive/article/197397>, 22.08.2019

Die Hersteller hier in die Pflicht zu nehmen, ist konsequent. Auch wenn diese anfallenden Kosten ggf. an die Verbraucher weitergeben, sorgt das für mehr Gerechtigkeit nach dem Verursacherprinzip und kann z.B. bei To-Go-Produkten auch eine Lenkungswirkung hin zu mehr Mehrwegprodukten entfalten.

Gleichzeitig sollte das Ordnungsrecht der Länder in Bezug auf widerrechtlich entsorgten Müll vereinheitlicht, verschärft und auch durchgesetzt werden. Die gedankenlose Entsorgung von Abfall im öffentlichen Raum muss gesellschaftlich weiterhin als Regelverstoß bewertet werden.

DIE ERWEITERTE HERSTELLERVERANTWORTUNG ZUR FINANZIERUNG VON ENTSORGUNGSKOSTEN SCHAFFT MEHR GERECHTIGKEIT.

Die Regelungen in § 23 Absatz 2, Nummer 8 und 10 KrWG-RE sind im vorliegenden Gesetzentwurf unbedingt beizubehalten und müssen schnellstmöglich durch eine Rechtsverordnung konkretisiert sowie vollzugsfähig gemacht werden.

V. OBHUTSPFLICHT BEDARF DER KONKRETISIERUNG

Positiv zu bewerten ist, dass sich der vorliegende Referentenentwurf einem zentralen Problem der Wegwerfgesellschaft, nämlich der Vernichtung von noch gebrauchsfähigen Gütern durch Hersteller und Inverkehrbringer widmet. Die Einführung einer Obhutspflicht ist unter Ressourcenschutzgesichtspunkten grundsätzlich als sinnvolle Weiterentwicklung der Produktverantwortung zu bewerten. Zwar ist das Ausmaß der Vernichtung von neuen oder noch gebrauchsfähigen Waren bisher nicht hinreichend untersucht, doch legen z.B. die aktuellen Ergebnisse des „Retourentacho 2018/2019“¹⁰ oder die Recherchen des Magazins Frontal 21 und der Wirtschaftswoche¹¹ nahe, dass die Abfallhierarchie diesbezüglich aus verschiedenen Gründen oft nicht eingehalten wird. Die durch grundlose Vernichtung verschwendeten Ressourcen sind nicht unerheblich. Betroffen hiervon sind Waren im Onlinehandel ebenso wie im stationären Handel.

An einer Reduzierung der so entstehenden Abfallmengen haben sowohl Verbraucher als auch Hersteller neben dem ökologischen auch ein ökonomisches Interesse, da Produkte, die nicht verkauft werden, in das gesamte Sortiment eingepreist werden müssen.

Allerdings beinhaltet die Obhutspflicht, wie sie in § 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG-RE gefasst ist, keine operationalisierbare Verpflichtung der Hersteller und Inverkehrbringer. Schon jetzt verpflichtet die im KrWG festgeschriebene Abfallhierarchie Unternehmen dazu, der Vermeidung von Abfällen den Vorrang zu geben. Eine Zuwiderhandlung ist jedoch nicht mit Sanktionen verknüpft. Das Elektro- und Elektronikaltgerätegesetz (ElektroG) fordert

¹⁰ Der „Retourentacho“ 2018/2019 gibt das Volumen der vernichteten Retouren mit ca. 4 Prozent an. Pressemitteilung der Universität Bamberg vom 26.04.2019

¹¹ Henryk Hielscher, Jacqueline Goebel, Mario Brück: „Warum der Onlineriese im großen Stil Waren zerstört“, 08.06.2018, Wirtschaftswoche, <https://www.wiwo.de/my/unternehmen/handel/amazon-warum-der-onlineriese-im-gros-sen-stil-waren-zerstoert/22654830.html?ticket=ST-4848703-CmUxXwoyct4cq2vkcAwn-ap3>, 20.08.2019

in § 20 Absatz (1) als eine Konkretisierung der Produktverantwortung zwar zu prüfen, ob Geräte einer Wiederverwendung zugeführt werden können, allerdings nur soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Soll die neu eingeführte Obhutspflicht als Ausgestaltung der Produktverantwortung also tatsächlich Wirkung entfalten, muss sie schnellstmöglich mit Hilfe der in § 24 Nummer 10 KrWG vorgesehenen Verordnungsermächtigung durch die Bundesregierung spezifiziert und vollzugsfähig gemacht werden. Außerdem müssen weitere betroffene gesetzliche Regelungen, wie z. B. das ElektroG angepasst werden.

DIE OBHUTSPFLICHT IST EIN WICHTIGER SCHRITT ZU WENIGER RESSOURCENVERSCHWENDUNG, BEDARF ABER DER KONKRETISIERUNG.

Die Regelungen des Referentenentwurfs in § 23 Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 11 sowie § 24 Nummer 10 sind unbedingt beizubehalten und müssen schnellstmöglich durch die vorgesehene Rechtsverordnung konkretisiert und vollzugsfähig gemacht sowie in die sonstigen, die Produktverantwortung konkretisierenden Regelungen eingearbeitet werden.

Bisher fehlt es an einer soliden Datengrundlage, um die genauen Mengen der vorzeitig und unnötig als Abfall deklarierten Waren zu bestimmen. Um gezielt gegensteuern zu können, ist eine solche Grundlage aber erforderlich. Daher sollte für den vorliegenden Referentenentwurf geprüft werden, inwieweit hier eine Berichtspflicht der Inverkehrbringer eingeführt werden kann.

VI. VERBRAUCHER ZUR KREISLAUFWIRTSCHAFT BEFÄHIGEN

Verbraucher sehen in der Abfallvermeidung und Abfalltrennung einen wichtigen eigenen Beitrag zum Umweltschutz und zur Kreislaufwirtschaft. Diese Motivation zu nutzen und Verbraucher zur ordnungsgemäßen Entsorgung und zur Nutzung von Rückgabe-, Trenn- und Mehrwegsystemen zu befähigen, ist ein wesentlicher Faktor für den Umstieg in die Kreislaufwirtschaft. Verbraucher haben bereits ein hohes Problembewusstsein, aber zu wenig Detailwissen¹², um Handlungsalternativen zu ergreifen.

Die bisher von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern verantwortete Abfallberatung muss ausgebaut und organisatorisch sowie inhaltlich zu einem effektiven, transparenten und überregional wirksamen Instrument der Information und Beratung zu Abfallthemen ausgebaut werden.

Die **Vorgaben in § 46 „Abfallberatungspflicht“ reichen nicht aus**, um ein Qualitätsniveau zu erreichen, das notwendige Verhaltensänderungen bewirkt. Es bedarf vieler mehr kontinuierlicher Maßnahmen, die zielgruppengerecht aufbereitet, über verschiedene Kanäle verbreitet und schließlich auch evaluiert werden müssen. Hier ist zu prüfen, ob nicht eine Übertragung der Beratungsaufgaben an Dritte zielführender wäre.

¹² Siehe z. B. KantarEmnid im Auftrag des vzbv: Verbraucherbefragung „Kampf gegen den Plastikmüll“, 2018, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/infografiken_umfrage_plastik_002.pdf, 22.08.2019

Zumindest aber ist eine transparente Berichterstattung über erfolgte Maßnahmen und deren Evaluation im Gesetz vorzugeben.

VERBRAUCHER KÖNNEN UND WOLLEN EINEN BEITRAG ZUR UMSETZUNG DER KREISLAUFWIRTSCHAFT LEISTEN.

Dazu bedarf es aber mehr und besserer Information und Aufklärung, organisiert von unabhängigen und kompetenten Organisationen. Hintergrundwissen und Handlungsalternativen müssen zielgruppengerecht vermittelt werden. Maßnahmen müssen evaluiert werden.

Die erweiterte Herstellerverantwortung, wie sie die EU-Richtlinie zu Einwegplastik formuliert, sieht vor, dass Hersteller bestimmter Produkte die Kosten für sogenannte Sensibilisierungsmaßnahmen tragen müssen¹³. Das heißt nicht, dass die Hersteller die Maßnahmen in eigener Regie durchführen sollen, wie die Formulierung im vorliegenden Gesetzentwurf § 23 Abs. 2 Nr. 9 nahelegt. Die Maßnahmen sollten vielmehr unter der Regie einer unabhängigen Einrichtung – wie oben beschrieben – erfolgen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zwischen Sensibilisierungsmaßnahmen und Markenwerbung nicht unterschieden werden kann, wie das Beispiel der Coca-Cola-Werbung veranschaulicht (siehe Abbildung 1).



Abb. 1: Coca-Cola Werbung zur korrekten Mülltrennung¹⁴

ÄNDERUNGSVORSCHLAG FÜR

§ 23 ABSATZ 2 NUMMER 9, neue Formulierung (fett)

die Übernahme der Kosten zur Information und Beratung der Öffentlichkeit über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, insbesondere über Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt,

¹³ „Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“, Art. 8, Abs. 2a, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.155.01.0001.01.DEU&toc=OJ:L:2019:155:FULL, 15.08.2019

¹⁴ <https://www.horizont.net/marketing/nachrichten/out-of-home-mit-diesen-cleveren-plakaten-setzt-coca-cola-ein-zeichen-gegen-plastikmuell-175239>, 15.08.2019