

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes

A. Problem

Aus Gründen der Umwelt- und Ressourcenschonung ist es dringend erforderlich, das Abfallaufkommen zu reduzieren, hier vor allem den Anteil aus dem Verpackungsbereich. Es müssen daher Regelungen getroffen werden, die folgende Zielvorgaben erreichen:

1. Mehrwegverpackungen aus recycelbarem Material im Getränkebereich,
2. Reduktion des Verpackungsaufkommens in den übrigen Bereichen,
3. Durchsetzung stofflich recycelbarer Materialien,
4. Verbot „unsinniger“ Verpackungen.

Um einen weiteren Eintrag von Schadstoffen in die Umwelt zu minimieren bzw. gänzlich zu verhindern, müssen schadstoffhaltige Produkte (Sondermüllkleinstmengen) dem Hausmüll entzogen werden. Die Schadstoffentfrachtung der Publikumsprodukte erfordert eigene gesetzliche Regelungen. Die Schadstoffentfrachtung des Hausmülls kann jedoch weitestgehend durch eine Verpflichtung der Rücknahme dieser Stoffe durch den Hersteller bzw. Vertrieb, in Einzelfällen gestützt durch ein beträchtliches Zwangspfand, erreicht werden.

B. Lösung

Ab 1988 wird für Getränkeverpackungen das Mehrwegsystem aus recycelbarem Material gesetzlich vorgeschrieben (außer für offene Behälter des Verbrauchers bei losem Ausschank). Zur Durchsetzung wird ein Zwangspfand in Höhe von 0,30 DM auf Getränkeverpackungen auferlegt. Eine Normierung ist sinnvoll zur Erhöhung der Akzeptanz auch beim Handel und kann daher vorgeschrieben werden.

Zur Reduzierung des Verpackungsaufkommens und zur Minimierung stofflich nicht oder nur mit hohen Umweltbelastungen recycelbaren Verpackungsmaterialien wird eine Verpackungsabgabe erhoben, die nach den Gesichtspunkten Ressourcenschonung, Höhe der Umweltbelastung bei Herstellung und Verwertung bzw. Beseitigung und Recyclierbarkeit gestaffelt ist. Diese Abgabe kann bei hohem Altstoffanteil halbiert werden. Getränkeglasflaschen sind von der Abgabe befreit.

Sog. Mogelpackungen, die lediglich der Verbrauchertäuschung dienen, werden verboten.

Schadstoffhaltige Produkte bzw. ihre Reste müssen nach Gebrauch bzw. unvollständigem Verbrauch vom Hersteller bzw. Vertrieb zurückgenommen werden. Zur Durchsetzung der Rückgabe wird auf besonders problematische Produkte (Batterien, Thermometer, Fotochemikalien) ein Zwangspfand in beträchtlicher Höhe vorgeschrieben.

Für die in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen sind die Tatbestände der Ordnungswidrigkeiten entsprechend anzupassen.

C. Alternativen

Freiwillige Vereinbarungen zwischen Industrie und Bundesregierung bzw. Handel und Bundesregierung haben in der Vergangenheit nicht den gewünschten Effekt erzielt, weder im Bereich der Verpackungen noch im Bereich der Rücknahme schadstoffhaltiger Produkte. Eine Ursache hierfür war sicherlich die mangelnde Akzeptanz beim Verbraucher, die zu erhöhen sich aber weder Industrie noch Handel genügend engagiert haben. Freiwillige Vereinbarungen und Aufklärung der Öffentlichkeit reichen also nicht aus, um das gewünschte und ökologisch notwendige Verhalten zu bewirken. Daher: Alternativen keine.

D. Kosten

Dem Bund und den Ländern entstehen nur mittelbar Kosten durch die Überwachung des Vollzugs dieses Gesetzes. Dem stehen jedoch die monetär nicht faßbaren volkswirtschaftlichen Einsparungen an Deponiebedarf und anderen Umweltbelastungen entgegen, die langfristig höher wiegen.

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Abfallbeseitigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Januar 1977 (BGBl. I S. 41, 288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. März 1982 (BGBl. I S. 281), wird wie folgt geändert:

1. § 14 erhält folgende Fassung:

„§ 14

(1) Mit Wirkung vom 1. Januar 1988 dürfen Getränke nur in Glasflaschen oder wiederverwertbaren Behältnissen in den Verkehr gebracht werden, sofern die Getränke nicht in offene Behältnisse des Verbrauchers ausgeschänkt werden. Getränke im Sinne des Satzes 1 sind alle Lebens- und Genußmittel in flüssiger Form. Wiederverwertbare Behältnisse im Sinne des Satzes 1 sind Behältnisse,

- a) deren Beschaffenheit durchschnittlich eine Wiederverwendung ohne stoffliche Veränderung nach mindestens zehnmalem Gebrauch gewährleistet und
- b) die keine Auswirkungen auf die Qualität des Getränks haben und
- c) die keine sonst gesundheits-, luft-, boden- oder wassergefährdenden Bestandteile enthalten noch solche Rückstände bilden können und
- d) die nach letztmaligem Gebrauch einer umweltfreundlichen Verwertung zugeführt werden können.

Zum Inverkehrbringen von Getränken in wiederverwertbaren Behältnissen bedarf der Hersteller der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 3 durch den Hersteller nachgewiesen werden. Die Genehmigung der für den Sitz des Herstellers örtlich zuständigen Behörde wirkt im Geltungsbereich dieses Gesetzes.

(2) Zur Rückgabe der Flaschen und wiederverwertbaren Behältnisse nach Absatz 1 sind der Verbraucher und Händler, zur Rücknahme der Händler und Hersteller und zur Wiederverwendung der Hersteller so lange verpflichtet, als sich die Flaschen oder Behältnisse nach ihrer physischen Beschaffenheit in einem wiederverwendbaren Zustand befinden. Die Rückgabe durch den Verbraucher ist durch die Erhebung eines Pfands zu sichern, dessen Höhe minde-

stens 0,30 Deutsche Mark pro Flasche oder Behältnis betragen muß. Die Rückgabe- und Rücknahmepflicht ist auf der Flasche oder dem Behältnis kenntlich zu machen. Sätze 1 bis 3 gelten nicht für Getränke, die in Glasflaschen mit einem Volumen von weniger als 0,2 Litern in den Verkehr gebracht werden.

(3) Werden Getränke in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingeführt, so tritt an die Stelle des Herstellers im Sinn der Absätze 1 und 2 derjenige, der die Getränke einführt. Dieser haftet nur für die Rücknahme und Rückgabe der Flaschen und Behältnisse, bis sie die Grenze des Geltungsbereichs dieses Gesetzes verlassen haben.

(4) Zur Erleichterung des Handels mit Getränken unter den Voraussetzungen der Absätze 1 bis 3 und des Handels mit anderen Flüssigkeiten oder Erzeugnissen in fester Form zum Zwecke der Erfüllung der Voraussetzungen nach den Absätzen 1 bis 3 auf freiwilliger Grundlage kann die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise verbindliche Normen für Flaschen und wiederverwendbare Behältnisse durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorschreiben.“

2. Nach § 14 werden folgende §§ 14a und 14b eingefügt:

„§ 14a Verpackungsabgabe

(1) Für alle Verpackungen mit Ausnahme der Glasflaschen für Getränke wird eine Abgabe erhoben. Die Abgabenhöhe richtet sich nach dem verwendeten Material der Verpackung. Sie beträgt pro Verpackung/Behältnis

a) Glas	0,05 DM,
b) Papier/Pappe	0,05 DM,
c) Kunststoff (außer PVC)	0,10 DM,
d) PVC	0,25 DM,
e) Aluminium/Weißblech	0,20 DM,
f) Verbundmaterial (aus zwei und mehr Fraktionen)	0,25 DM.

(2) Die Abgabe für Verpackungen und Behältnisse nach Absatz 1 Buchstaben a bis c wird bei einem Altstoffanteil von mehr als 80 v.H. halbiert.

(3) Die Verpackungsabgabe ist vom Hersteller der Verpackungen/Behältnisse bzw. vom Importeur derselben zu entrichten.

(4) Die Bundesregierung erläßt Verwaltungsvorschriften über die Einzelheiten der Abgabenerhebung und Verwaltung.

(5) Das Abgabenaufkommen wird vom Bund verwaltet und zweckgebunden verwendet; der Bund gewährt aus diesem Aufkommen Investitionshilfen für beispielhafte Anlagen und Einrichtungen, die der Vermeidung von Abfällen in einem erheblichen Umfang dienen, sofern beim Betrieb der Anlage oder Einrichtung umweltfreundliche Verfahren angewendet werden. Satz 2 gilt vorrangig für die Vermeidung von gefährlichen Abfällen. Die Förderungsrichtlinien erläßt der Bundesminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und mit Zustimmung des Bundesrates und gibt sie im Bundesanzeiger bekannt.

(6) Es ist verboten, zur Verpackung von Produkten solche Verpackungen und Behältnisse zu verwenden, die einen weitaus größeren als den eigentlichen Inhalt vortäuschen (Mogelpackungen). Das Füllvolumen der Verpackung darf das Volumen des verpackten Produkts maximal um 20 v.H. überschreiten. Satz 1 und 2 gelten nicht für Verpackungen, die der Verbraucher selbst mitbringt oder die zur Verpackung von lose angebotener Ware dienen.

(7) Die Überwachungsbehörde kann auf Antrag Ausnahmen aus Sicherheitsgründen gestatten.

§ 14b

Schadstoffhaltige Produkte

(1) Zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen wird der Hersteller bzw. der Vertrieb verpflichtet, insbesondere folgende schadstoffhaltige Produkte bzw. Produktreste nach Gebrauch bzw. nicht vollständigem Verbrauch wieder zurückzunehmen und einer schadlosen Verwertung oder Beseitigung zuzuführen und hierüber einen Nachweis zu erbringen:

- a) Batterien,
- b) Fotochemikalien,

c) Arzneimittel,

d) Farben, Lacke, Kleber, Lösemittel, Verdünnern, Pinselreiniger und andere Chemikalien des Hobbybereichs,

e) Holzschutzmittel,

f) Pestizide,

g) Haushaltschemikalien

h) elektrische Kleingeräte,

i) schwermetallhaltige, insbesondere quecksilberhaltige Produkte wie Thermometer etc.

(2) Die Hersteller sind verpflichtet, auf der Verpackung dieser Produkte bzw. auf den Produkten selbst groß und leserlich einen Hinweis auf die Rücknahmeverpflichtung anzubringen. Der Bundesminister des Innern kann nach Anhörung der beteiligten Kreise eine Kennzeichnung mit einem Rücknahmesymbol durch Rechtsverordnung vorschreiben.

(3) Zur Durchsetzung der Ziele nach Absatz 1 wird für folgende Produkte ein Zwangspfand in folgender Höhe festgelegt:

- a) Batterien 3,00 DM/Stück,
- b) Thermometer 5,00 DM/Stück,
- c) Fotochemikalien (Entwickler und Fixierbäder) 5,00 DM/Packung.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft.

Bonn, den 8. Juli 1985

Hönes, Schmidt (Hamburg-Neustadt) und Fraktion

Begründung**Zu Artikel 1****§ 14**

Trotz gegenteiliger Versprechen der Getränkeindustrie ist der Anteil der Mehrwegbehälter im Getränkebereich zurückgegangen; umweltbelastende Verpackungen wie Aludosen oder Verbundverpackungen nehmen weiter zu. Der Anteil an Einwegflaschen, der über die Sammlung in Containern etc. der Verwertung zugeführt wird, ist auch eher gering.

Daher wird, aus Gründen der Umwelt- und Ressourcenschonung, das Mehrwegsystem mit verwertbaren Materialien ab 1988 vorgeschrieben. Somit haben die Hersteller mehr als zwölf Monate Zeit, ihre Produktion und ihr Marketing umzustellen; Gleiches gilt für den Handel. Um sicherzustellen, daß auch die Verbraucher das Mehrwegsystem mittragen — also die leeren Behälter wieder zurückbringen —, wird für alle Getränkebehälter ein Zwangspfand vorgeschrieben. Die Durchsetzung des Mehrwegsystems wird im weiteren durch eine Normierung der Getränkebehälter erleichtert (geringere Transportwege; Maschinabilität für Pfandautomaten). Hierfür wird eine Ermächtigungsklausel eingeführt.

§ 14 a

Verpackungen machen bis zu 50 v.H. des Hausmülls aus. Eine Reduzierung ist aus ökologischen Gründen (Ressourcenschonung, Verringerung Landschaftsverbrauch durch Deponien) dringend geboten. Statt einer ordnungsrechtlichen Maßnahme (Verbot von Getränke-Einwegverpackungen u. ä.) wird hier das ökonomische Instrument der Abgabe als Lenkungsinstrument angewendet.

Auf jede Verpackung wird eine Abgabe erhoben, deren Höhe sich nach Umweltverträglichkeit und Verwertbarkeit des verwendeten Materials richtet und die ökologisch weniger verträglichen Verpackungsmaterialien spürbar verteuert. So werden Glas — mit Ausnahme der Getränkebehälter — und Papier/Pappe, die stofflich gut recycelt werden können, nur mit einer geringen Abgabe belegt, während Verbundmaterial, das stofflich nicht recycelt werden kann, mit einer besonders hohen Abgabe belegt wird. Hier ist der erste wirtschaftliche Anreiz zur Getränke-Glasverpackung gegeben. Hinzu kommt, daß die Abgabe nur einmal erhoben wird, nämlich bei der Herstellung. So haben Glasflaschen einen weiteren Vorteil z. B. gegenüber den verwertbaren PET-Flaschen, die derzeit noch nicht wiederverwendbar, sondern nur wiederverwertbar sind, wobei sie allerdings zu anderen Produkten als Getränkeflaschen verwertet werden.

Das Umweltbundesamt („Verpackungen für Getränke“, 1983) gibt pro Liter verpacktes Getränk folgende Verpackungskosten an:

Getränk	Verpackungskosten in Pf/l für				
	Mehrwegflasche		Einwegverpackung		
	mit kastenweiser Leergutrückgabe	mit flaschenweiser Leergutrückgabe	Einwegglasflasche	Getränkedose	Weichpackung
Bier	11,3	25,4	43—50	65—68	—
Mineralwasser, Erfrischungsgetränke	9,7—10,5	18,0—19,7	34,1—37,4	59,8	18,7—33,6
Abfallbeseitigungskosten	0,10—0,15 Pf/l		38 Pf/l		

Im Bereich der Glasflaschen und Getränkedosen haben die Mehrwegverpackungen weitaus niedrigere Verpackungskosten als Einwegverpackungen. Bei den meisten Getränkedosen herrscht bereits jene Sinnverkehrung, daß die Verpackung viermal so teuer ist wie der Inhalt.

Im Fall der Weichpackungen ist oft ein Kostenvorteil gegenüber der Mehrwegflasche möglich. Je

nachdem, welche Kosten für das Abfüllen, die Verteilung und die Handhabung im Einzelhandel angesetzt werden, bringen diese „Manipulationskosten“ der Mehrwegflasche einen erheblichen Kostenvorteil von über 9 Pfennig pro Liter Milch gegenüber dem Wegwerfkarton.

Da aber die Kosten der Abfallbeseitigung für Wegwerfverpackungen durchschnittlich 20 bis 40 mal

höher sind als für das Mehrwegsystem, kann unter Einbeziehung dieser volkswirtschaftlich relevanten „Folgekosten“ kein Zweifel darüber bestehen bleiben, daß Mehrwegsysteme gesamtwirtschaftlich den Wegwerfpackungen vorzuziehen sind.

Nur rund ein Zehntel des Verpackungsmülls besteht aus Getränkeverpackungen. Der weitaus größte Teil besteht aus Verpackungen anderer Art. Maßnahmen zur Reduzierung des Verpackungsmülls können daher nicht auf Getränkeverpackungen allein beschränkt bleiben, sondern müssen alle Verpackungen mit einbeziehen. Das wirtschaftliche Lenkungsinstrument Verpackungsabgabe muß daher auf Getränke- wie auf alle anderen Verpackungen angewendet werden. Die Abgabenhöhe selbst orientiert sich jedoch an den Kosten der Getränkeverpackungen.

Während Glas und Papier/Pappe als am wenigsten umweltbelastende Verpackungsmaterialien mit der Abgabe nur gering belastet werden, liegt die Abgabe für Kunststoffverpackungen deutlich höher, da hier vor allem im Getränkebereich eine Verschiebung hin zum Gebrauch von Glas-Mehrwegflaschen ökologisch am sinnvollsten und daher erwünscht ist. Noch weniger erwünscht sind im Bereich der Getränke- und Lebensmittelverpackungen Behältnisse aus Aluminium bzw. Weißblech, da auch diese Materialien bei der Herstellung bzw. Verwertung zu hohen Umweltbelastungen führen. Hinzu kommt, daß gerade Aluminium in diesem Bereich in einer Form verwendet wird, die die Verwertung extrem erschwert: es wird in Form vieler kleiner Teile verwendet (z. B. Joghurtbecherdeckel), ist schwer von Eisenmetallen zu unterscheiden (Staniolpapier, Lametta) und wird auch häufig in Verbundpackungen eingesetzt, die stofflich überhaupt nicht recycelbar sind. Daher werden Verbundverpackungen, die sich jeder stofflichen Verwertung entziehen, mit der höchsten Abgabe belegt. In gleicher Höhe wird auch PVC belegt, da es im Bereich der Verpackungen verzichtbar ist, bei der Beseitigung jedoch problematisch ist (z. B. soll bis zu 50 v. H. der aus Müllverbrennungsanlagen emittierten Dioxine aus dem PVC-Anteil im Hausmüll stammen). Hier ist ein Ausweichen auf andere Kunststoffe bzw. andere Materialien erwünscht.

Die Abgabeerhebung dient somit zwei Zielen: Reduzierung des Verpackungsaufkommens insgesamt und Verdrängung umweltbelastender Verpackungsmaterialien durch weniger umweltbelastende, stofflich recycelbare Stoffe.

Das Abgabeaufkommen dient zweckgebunden der Durchsetzung von abfalllosen und abfallarmen Technologien.

Ein Großteil von Verpackungsabfall kann vermieden werden, da in vielen Fällen die Verpackung zum Zweck der Verbraucherwerbung, oft aber auch -täuschung, größer ausfällt als technisch notwendig. Während Doppel- und Dreifachverpackungen durch eine Verpackungsabgabe unwirtschaftlich werden, hat dieses Instrument keinerlei Einfluß auf das Verhältnis Verpackung/Inhalt. Da es hier in einigen Bereichen zu krassen, ökologisch bedenklichen Fehlentwicklungen gekommen ist, scheint es zum Schutze der Umwelt und des Verbrauchers dringend geboten, hier ordnungsrechtlich einzugreifen: mit einem Verbot von Mogelverpackungen, wobei als Erkennungsmerkmal das Verhältnis von Volumen Produkt zu Volumen Verpackung dient.

§ 14b

Nicht so sehr von der Menge, sondern vom Umweltgefährdungspotential her bereiten die kleinen Sondermüllmengen Probleme bei der Hausmüllbeseitigung. Hier sind vor allem zu nennen die Batterien, die Fotochemikalien, die oft auch ins Abwasser gelangen, wo sie nicht minder problematisch sind, und generell Haushaltschemikalien, deren Reste umweltunverträglich sind. Auch elektrische Kleingeräte sind problematisch, da in ihnen häufig Schwermetalle und schadstoffhaltige Kleinkondensatoren enthalten sind.

Bislang hat die Rücknahme durch den Handel erst in zwei Bereichen begonnen, sich zu etablieren: Altmedikamente über Apotheken und Batterien über Fotogeschäfte. Dennoch ist der Rücklauf auch hier eher gering.

Zur dringend notwendigen Schadstoffentfrachtung des Hausmülls wird daher für die genannten Problemstoffe eine generelle Rücknahmepflicht durch den Vertrieb und Handel bzw. Hersteller festgelegt. Hierbei ist auch die Übernahme des Schweizer Giftlistenmodells zu prüfen, um eine Schadstoffentfrachtung bereits im Warenangebot zu erreichen.

Als Maßnahme mit Sofortwirkung auf die Hausmüllbelastung bzw. Belastung des häuslichen Abwassers wird ein Zwangspfand vorgeschrieben für Batterien, Thermometer und Fotochemikalien. Das Pfand wird so hoch angesetzt, daß ein Rücklauf zum Handel gesichert ist.

