

**Antwort  
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Marion Caspers-Merk, Michael Müller  
(Düsseldorf), Hans Gottfried Bernrath, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
der SPD**

**— Drucksache 12/5406 —**

**Altpapierverordnung**

Der Rohstoff, aus dem Druckerzeugnisse hergestellt werden, ist zu wertvoll, als daß man sich unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten zukünftig mit einer Deponierung oder Verbrennung des Papiers zufriedengeben kann.

Umweltfreundliche Gewinnung der Papierrohstoffe, effizientester Einsatz in der Papierindustrie, Steigerung der Verwendung von Recyclingpapier und sinnvolle Verwertung gebrauchter Papiererzeugnisse sind anzustrebende Ziele.

Bei der Herstellung von Papier und Papierrohstoffen ist nach wie vor die Frage der Verwendung von Chlor bei der Bleiche relevant. Gleichzeitig könnte gerade in diesem Bereich schon bei der Produktion viel getan werden, um eine sinnvolle Verwertung nach Gebrauch zu gewährleisten.

Im Bereich der Verwendung von Papier sind vielfach noch immer überzogene Qualitätsansprüche zu verzeichnen, die die Marktmöglichkeiten für Recyclingpapier mindern. Dabei ist der Verwendung von Recyclingpapier – und damit der Einsatz von Altpapier – leicht zu steigern. Technisch ist in wesentlich mehr Anwendungsbereichen als heute Recyclingpapier einsetzbar. Realität aber ist, daß der Anteil des Recyclingpapiers über alle Papiersorten nur ca. 50 % beträgt. Bei grafischen Papieren z. B. liegt der Anteil von Recyclingprodukten nach wie vor bei nur ca. 20 %.

Bei der Sammlung und Verwertung gebrauchter Druckerzeugnisse hat die Verpackungsverordnung dafür gesorgt, daß Altpapier zwar über das Duale System in großem Umfang gesammelt und verwertet wird. Dieses System ist aber insoweit unbefriedigend, als dies zu Lasten der Verbraucher und der öffentlichen Hand geht. Eine Mitverantwortung der Hersteller und Vertreiber von Druckerzeugnissen ist anzustreben.

Bislang vertrat die Bundesregierung die Auffassung, daß man den betroffenen Wirtschaftskreisen „einen breiten Raum für eigenverantwortliche und marktgerechte Initiativen“ (Drucksache 12/624) überlassen solle, dann würde der Markt auch das umweltpolitisch Notwendige richten. Gesetzgeberische Maßnahmen wie

— das Verbot der chlorhaltigen Zellstoffbleiche,

- Verwendungs- und Zumischungsgebote für Altpapier (obwohl das allein im Bereich der Zeitungsdruckpapiere einen zusätzlichen Absatz von fast 1 Mio. t Altpapier bedeuten würde) und
  - Kennzeichnungsgebote für Papier, aus denen der Verbraucher den Anteil an Altpapier deutlich erkennen könnte,
- wurden von der Bundesregierung folgerichtig abgelehnt.

### Vorbemerkung

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß Maßnahmen der Abfallvermeidung und -verwertung am wirksamsten über marktwirtschaftliche Mechanismen ausgelöst werden, da auf diese Weise das wirtschaftliche Eigeninteresse der Betroffenen als Triebfeder genutzt werden kann. Die Bundesregierung hält daher an den Aussagen in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Verbesserung der Situation auf dem Altpapiermarkt“ (Drucksache 12/624 vom 28. Mai 1991) fest. Zur Reduzierung des Papierabfallaufkommens und zur Steigerung der Altpapierverwertung im Bereich der graphischen Papiere sind deshalb die abfallwirtschaftlichen Ziele vorzugeben. Breiter Raum für eigenverantwortliche und marktgerechte Initiativen der Betroffenen ermöglicht es, Innovationspotentiale und Kreativität der Wirtschaftsbeteiligten optimal auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund beantwortet die Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt:

#### *Zum Zeithorizont der Vorlage einer Altpapierverordnung*

1. Wie ist der Stand der Beratungen über eine Altpapierverordnung, und mit welchem Zeithorizont ist bis zur Inkraftsetzung zu rechnen?

Es wird verwiesen auf die Antwort der Bundesregierung auf die mündliche Frage des Abgeordneten Dieter Maaß (Herne) vom 16. Juni 1993 (Anlage 19 zum Plenarprotokoll der 162. Sitzung des Deutschen Bundestages).

2. Welche Anzeichen hat die Bundesregierung, daß die herstellende Industrie sich schon heute auf die in großem Umfang angelegte Wiederverwertung von Druckereierzeugnissen einstellt?

Im Vorfeld einer Altpapierverordnung hat die Papierindustrie eine Reihe von Maßnahmen in Angriff genommen, die darauf ausgerichtet sind, die Anforderungen aus einem verstärkten Einsatz von graphischem Altpapier aus Haushaltssammlungen zu erfüllen. Beispielsweise sollen in diesem sowie im nächsten Jahr zwei neue Altpapierrecyclinganlagen in Betrieb gehen, in denen Zeitungsdruckpapier zu 100 % aus Altpapier hergestellt wird. Rund 500 000 t Altpapier jährlich – überwiegend aus Haushalten – können hier verarbeitet werden. In 1994 ist in einem der neuen Bundesländer die Fertigstellung einer weiteren Zeitungsdruckpapierfabrik geplant, in der überwiegend Altpapier eingesetzt werden soll. Die Anlage wird eine Produktionskapazität von 280 000 t Zeitungsdruckpapier pro Jahr besitzen. Des weiteren ist

der Einsatz von Altpapier in SC-Papieren und LWC-Papieren (Magazinpapierqualitäten) geplant, wo bislang praktisch kein Altpapier eingesetzt wird. Zum Aufbau und zur Steuerung eines Rücknahme- und Verwertungssystems für graphische Altpapiere und Verpackungsaltpapiere hat die Papierindustrie außerdem im September 1991 die Gesellschaft für Papierrecycling (GesPaRec) gegründet, die gewährleisten soll, daß quantitative und qualitative Vorgaben einer Altpapierverordnung eingehalten werden.

*Zum Bereich der Herstellung von Papier und Druckerzeugnissen*

3. Ist es geplant, Produktnormen für Papier zu ändern oder einzuführen, welche eine spätere Wiederverwendung, Verwertung und schadlose Beseitigung gewährleisten?

Nein.

4. Ist die Bundesregierung in diesem Zusammenhang bereit, Verwendungs- und Zumischungsgebote für Altpapier auszusprechen?

Nein.

5. Wie steht die Bundesregierung zu einem Verbot von Herstellungsverfahren, bei denen auf alle chlorhaltigen Bleichchemikalien in der gesamten Bleichsequenz verzichtet wird, speziell auch den heute schon geübten Ersatz von Elementarchlor durch Chlordioxid und Chlorsauerstoffsäure?

Die Bundesregierung unterstellt, daß in der Frage nicht ein Verbot chlorfreier, sondern chlorhaltiger Bleichverfahren gemeint ist. In Deutschland werden Papierzellstoffe – mit Ausnahme einer Teilproduktion eines Zellstoffwerkes in Thüringen – nach dem Sulfitverfahren und Holzstoffe bereits ohnehin unter vollständigem Verzicht auf Chlor und chlorhaltige Bleichchemikalien erzeugt. Auf die Antwort zu Frage 9 der zitierten Kleinen Anfrage (Drucksache 12/624) wird verwiesen.

6. Wie ist der Stand der Entwicklung der im Gutachten zur Abfallwirtschaft des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) im September 1990 gemachten Vorschläge, wie beispielsweise Einsatz von Farben, die in De-Inking-Anlagen entfernt werden können, Einsatz von wasserlöslichen Klebstoffen beim Binden, Einsatz von flotationsfähigen Füll- und Glättstoffen und die Einführung von faserschonenden Druckmethoden?

Im Rahmen der kontinuierlichen Steigerung der Altpapierverwertung und des damit verbundenen Ausbaus von Recyclingkapazitäten wird durch die Papierindustrie eine ständige Verbesserung und Weiterentwicklung der Verfahren zur Altpapieraufbereitung angestrebt. Grundlage dafür ist eine umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsarbeit, die sowohl in den Papierfabriken und

deren Zulieferindustrien als auch in wissenschaftlichen Einrichtungen, wie z. B. dem Institut für Papierfabrikation an der TH Darmstadt (IfP) und der Papiertechnischen Stiftung (PTS), München, durchgeführt wird. Einen Schwerpunkt der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit bildet die Verbesserung der De-Inking-Technik. Die De-Inking-Prozesse werden heute in zunehmendem Maße durch den Wandel der Druckfarben und deren unterschiedlichem Auflöseverhalten bestimmt. Dies zeigt sich beispielsweise an den in den letzten Jahren verstärkt zum Einsatz gelangenden wasserbasierenden Flexodruckfarben, die zwar eine umweltschonendere Drucktechnologie gestatten, jedoch mit konventionellen Flotationsde-Inking-Anlagen nur unzureichend zu behandeln sind. Ähnliches gilt auch für den verstärkten Einsatz von Druckfarben auf der Basis pflanzlicher Öle. Diese Themen sind Gegenstand diverser Forschungsvorhaben, ebenso wie die Problematik, daß De-Inking-Anlagen durch den zunehmenden Einsatz von Haushaltssammelware heutzutage ein breites Druckfarbenpartikelspektrum abdecken und dementsprechend ausgelagert werden müssen. Um die Entwicklung de-Inking-freundlicher Druckfarben zu fördern, untersucht das IfP beispielsweise gegenwärtig in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen Druckfarbenherstellern die De-Ink-barkeit von wasserbasierenden Tiefdruckfarben anhand von Labor- und halbtechnischen Probefräden auf SC- und LWC-Papier. An der PTS wird gegenwärtig ein Vorhaben in Zusammenarbeit mit bayerischen Zeitungsverlegern durchgeführt, in dem auch weitere, das De-Inking beeinflussende Parameter (z. B. Trocknungsverhalten der Druckfarbe) untersucht werden. Von der Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang das Verbundvorhaben „Neue Flotationsverfahren zur Erhöhung der Recyclingquote von Altpapier“ gefördert. Der Einsatz wasserlöslicher Klebstoffe, z. B. beim Binden von Papiererzeugnissen, ist aus Sicht der Altpapieraufbereiter nicht erwünscht. Dies ist darin begründet, daß wasserlösliche Leime die Abwässer der Altpapieraufbereiter zusätzlich belasten und daß ein redispersierbarer Leim zwangsläufig in das zu fertigende Neupapier eingeht und sich somit negativ auf die Anzahl der Recyclinggumläufe der Fasern auswirken kann. Die Altpapierverwerter konzentrieren sich daher auf den Einsatz zäher Klebstoffe mit einem hohen Naßzerkleinerungswiderstand, die sich in den Sortierstufen mechanisch gut abtrennen lassen. Eine Flotation von Füll- und Glättstoffen erscheint aufgrund der relativ hohen Dichte üblicherweise eingesetzter, mineralischer Füllstoffe von 2,7 bis 2,8 g/cm<sup>3</sup> technisch nicht realisierbar.

7. Wie soll Importware – Papier oder Grundsubstanzen zur Papierherstellung – in der Altpapierverordnung behandelt werden?

Importeure von graphischen Papieren sind nach dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vorgelegten Entwurf einer Altpapierverordnung (Stand: 18. September 1992) grundsätzlich als Vertreiber im Sinne von § 2 Abs. 5 a. a. O. einzustufen. Importeure von graphischen Papieren sollen insoweit wie inländische Vertreiber von graphischen Papieren mit den für diesen Adressatenkreis vorgesehenen Rechtspflichten behandelt werden.

*Zum Bereich der Verwendung*

8. Ist daran gedacht, Qualitäts- und Produktnormen für bestimmte Verwendungen festzulegen, um einen möglichst effizienten Einsatz von Papier und Papierrohstoffen garantieren zu können?

Nein.

9. Ist an eine Kennzeichnung aller Qualitätsnormen auf den Endprodukten gedacht, um dem Verbraucher zusätzliche Informationen zu geben?

Nein.

10. Wie kann nach Ansicht der Bundesregierung der Anteil der Verwendung von Recyclingpapier im Bereich der graphischen Papiere schnellstmöglich gesteigert werden?

Auf die Ausführungen der Vorbemerkung wird verwiesen.

11. Wäre die Bundesregierung grundsätzlich bereit, auch Verwendungsverbote auszusprechen, wenn die Qualität des verwendeten Papiers in keinem Verhältnis zur angestrebten Verwendung steht?

Nein.

*Zum Bereich der Sammlung und Verwertung*

12. Ist es geplant, Umweltstandards für Verwertungsverfahren einzuführen, welche eine Verwertung zur Herstellung neuer Produkte oder zur Kompostierung ermöglichen?

Nein.

13. Welche flankierenden Regelungen sind geplant, um das sog. Downcycling zumindest zu verlangsamen?

Der Entwurf der vom BMU vorgelegten Altpapierverordnung (Stand: 18. September 1992) sieht im Anhang zu § 5 Abs. 1 vor, daß Sammelsysteme so beschaffen sein müssen, daß sie eine hochwertige stoffliche Verwertung graphischer Altpapiere erlauben. Hierunter ist in erster Linie die Herstellung neuer graphischer Papiere zu verstehen. Im übrigen hat die Papierindustrie ein wirtschaftliches Interesse daran, hochwertige Sekundärrohstoffe, wie graphisches Altpapier, auch effektiv einzusetzen, so daß ein „Downcycling“ verzögert wird. Letztlich ist ein „Downcycling“ allerdings nicht zu verhindern, da die Faserqualität der Altpapiere mit jedem Aufbereitungszyklus leidet. Ein sich selbst erhaltender Papierzyklus ist unmöglich; insoweit muß das Altpapierrecycling durch die thermische Nutzung einiger Papierfasern ergänzt und

dem Kreislauf in entsprechendem Umfang frischer Faserstoff zugeführt werden.

14. Wie kann aus Sicht der Bundesregierung eine sortenreine Sammlung von Altpapier schon am Entstehungsort gewährleistet werden?

Eine sortenreine Sammlung von Altpapier am Entstehungsort erfordert nach Möglichkeit eine Trennung in graphische Altpapiere und Verpackungsaltpapiere, wobei geeignete Hol- und Bringsysteme einzusetzen sind. Grundvoraussetzung ist eine breite Akzeptanz bei den Marktbeteiligten für die getrennte Sammlung verschiedener Altpapierqualitäten. Dies muß durch eine intensive Aufklärungsarbeit gefördert werden.

15. Wieweit ist die Verwirklichung der vom SRU vorgeschlagenen Verwertungsmöglichkeiten gediehen, wie z.B. Herstellung von Spanplatten, Wärmedämmmaterial, Paletten etc., Hydrolyse und Zusatz zu Kompostierungen?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt zeichnen sich wenige, in großem Maßstab realisierbare Möglichkeiten zur stofflichen Verwertung von Altpapier außerhalb der Papierindustrie ab. Eine Umfrage der Papiertechnischen Stiftung, München, bei den Altpapierentsorgern hat ergeben, daß im Jahr 1991 etwa 400 000 t Altpapier außerhalb der Papierindustrie als Rohstoff verwertet wurden. Etwa die Hälfte des außerhalb der Papierindustrie eingesetzten Altpapiers wurde zur Herstellung verschiedener Faser- und Dämmplatten eingesetzt. Vermehrt sind in den letzten Jahren darüber hinaus verschiedene Formteile oder Polstermaterialien aus Altpapier entwickelt worden, die anstatt der Styroporformteile bzw. -polstermaterialien einsetzbar sind. Die Erzeugung von Chemierohstoffen auf Altpapierbasis ist dagegen augenblicklich wenig fortgeschritten, da wirtschaftliche Gründe entgegenstehen. Erst eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – beispielsweise durch die geplante Altpapierverordnung – könnte geeignet sein, hier weitere Entwicklungen anzustoßen.

16. Welche Kosten entstehen derzeit Städten und Gemeinden durch die Sammlung von Druckerzeugnissen durch das Duale System Deutschland?

Nach Angaben des Dualen Systems Deutschland (DSD) werden den Vertragspartnern des DSD die Kosten für die Sammlung der Papierfraktion für 25 % der erfaßten Menge erstattet. Dabei wird davon ausgegangen, daß sich die Papierfraktion zu 25 % aus Verpackungen und zu 75 % aus graphischem Altpapier zusammensetzt. Die Leistungsentgelte für die verbleibenden 75 % der Papierfraktion werden unmittelbar zwischen den Entsorgungsunternehmen und der jeweiligen Kommune ausgehandelt. Es ist insoweit nicht bekannt, welche bundesweiten Gesamtkosten den

entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Sammlung von Druckerzeugnissen entstehen.

17. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung hinsichtlich der zukünftigen Finanzierung von Sammlung und Verwertung unter dem Gesichtspunkt der Produktverantwortung der Hersteller und Vertreiber von Druckerzeugnissen?

Entsorgungs-/Verwertungskosten sollten nach Möglichkeit dem jeweiligen Produkt unmittelbar zugeordnet werden und nicht im Rahmen öffentlicher Gebühren auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Dies ist Bestandteil des vom BMU verfolgten Konzeptes einer neuen Produktverantwortung. Die Entsorgbarkeit/Verwertbarkeit eines Produktes soll über den Produktpreis soweit wie möglich Bestandteil des Wettbewerbs werden.

18. Welche Pflichten sollen dem Handel auferlegt werden?

Der Handel ist gemäß § 2 Abs. 5 des vom BMU vorgelegten Entwurfs einer Altpapierverordnung (Stand: 18. September 1992) Vertreiber. Er soll insoweit gemäß § 4 rücknahme- und verwertungspflichtig für die graphischen Papiere werden, die er in Verkehr bringt.

19. Wie viele Arbeitsplätze können durch die Umsetzung der Altpapierverordnung im Bereich der Sammlung und im Bereich der Verwertung geschaffen werden?

Eine Abschätzung der arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der Altpapierverordnung ist zur Zeit nicht möglich.

20. Inwiefern gibt es Planungen zur Gewährleistung des hauptsächlichen Verbleibs von Altpapier in der Bundesrepublik Deutschland, um zu verhindern, daß Altpapiermärkte in Nachbarländern zusammenbrechen?
21. Welche harmonisierenden Regelungen sind aus Sicht der Bundesregierung in der EG notwendig, um die Regelungen der Altpapierverordnung nicht ins Leere laufen zu lassen?

Altpapier stellt nach Auffassung der Bundesregierung einen wichtigen Sekundärrohstoff dar. Für die deutsche Papierindustrie beispielsweise ist Altpapier noch vor den Primärfaserstoffen Zellstoff und Holzstoff der wichtigste Rohstoff. Bei einem internationalen Markt für Primärrohstoffe ist vor diesem Hintergrund auch die Notwendigkeit eines Marktes für Sekundärrohstoffe anzuerkennen. Im übrigen wird etwa die Hälfte des in Deutschland verbrauchten Papiers importiert. Daraus ergibt sich, daß eine vollständige Verwertung allen Altpapiers im Inland kaum möglich ist.

Um Verzerrungen im Preisgefüge zu verhindern, wird sich die Bundesregierung allerdings auf EG-Ebene dafür einsetzen, daß ähnlich der z. Z. in Vorbereitung befindlichen EG-Verpackungsrichtlinie eine harmonisierende Regelung auch für den Bereich der graphischen Altpapiere gefunden wird.