

Gerd-Friedrich Bollmann
Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion sowie Mitglied im
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- Es gilt das gesprochene Wort -

Abfallpolitisches Perspektive der 17. Legislaturperiode

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit hier über die Abfallpolitischen Perspektiven der jetzigen Legislaturperiode zu sprechen.

Gleich zu Beginn möchte ich jedoch Mehreres klarstellen und bitte Sie, dies zu berücksichtigen.

Ich habe mich als zuständiger Berichterstatter meiner Fraktion seit 2002 mit der Abfallpolitik beschäftigt. Aber ich bin kein Fachreferent. Dementsprechend dürfen Sie von mir keinen wissenschaftlichen bzw. detaillierten Fachvortrag erwarten.

Vor allem aber können Sie, leider, von mir keine detailgenauen Aussagen über die abfallpolitischen Ziele der Bundesregierung *erwarten*. Ich würde *gerne* darüber referieren, denn dann wäre die SPD noch in der Regierungsverantwortung.

Was ich Ihnen vorstellen kann, ist ein allgemeiner Überblick über die Zukunft der Abfallwirtschaft, anstehende Gesetzesvorhaben und natürlich die sozialdemokratische Position dazu.

Meine Damen und Herren, zunächst möchte ich jedoch kurz einen allgemeinen Rück- und Ausblick auf die Abfallwirtschaft werfen.

Die Abfallwirtschaft ist ein Wirtschaftsbereich, welcher sich in den letzten 30 bis 40 Jahren wie kaum ein anderer verändert hat. Damit meine ich nicht technologische Veränderungen. Da gab es in anderen Industrie- und Wirtschaftszweigen, zum Beispiel in der Kommunikationswirtschaft, noch stärkere Veränderungen. Fundamental geändert hat sich die Zielsetzung. Ursprünglich ging es darum, Abfall möglichst sicher zu entsorgen.

Im Blickpunkt des Interesses waren zwei Punkte:

- Der Schutz der Gesundheit der Bürger und die Gewährleistung, dass der Müll abgeholt wird.
- Eine möglichst vollständige und sichere Beseitigung des Abfalls, um Gesundheitsgefahren zu vermeiden, war das Ziel der ersten gesetzlichen Bestimmungen. Organisation der Abholung, Bau von Entsorgungsanlagen, wie Deponien und Müllverbrennungsanlagen, deren Sicherheit und die Bekämpfung von illegaler Müllentsorgung waren die Mittel zur Umsetzung.

Das Ziel einer sicheren, umweltschonenden und die Gesundheit nicht gefährdenden Abfallentsorgung haben wir in Deutschland und vielen anderen Ländern in Europa weitgehend erreicht.

Wir dürfen aber diese grundsätzlichen Ziele, bei allen Erfolgen, nicht aus den Augen verlieren. Sicherheit der Abfallentsorgung, Gesundheitsschutz und Schonung der Umwelt müssen Grundlage aller neuen Gesetze in der Abfallpolitik und bei deren Umsetzung sein. Ich betone es deshalb, meine Damen und Herren, weil in den letzten Jahren, auch in Deutschland, eine verhängnisvolle Entwicklung *stattfindet*. Unter den Schlagwörtern Gesetzesvereinfachung und Bürokratieabbau werden fälschlicherweise geringere Vollzugskontrollen verstanden.

Insbesondere der fortgesetzte Personalabbau in den Umweltbehörden führt dazu, dass die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen immer weniger kontrolliert wird. Illegale Müllentsorgung in Tongruben, Probleme durch Trittbrettfahrer und dubiose Branchenlösungen bei der Entsorgung von Verpackungen, sind dafür Beispiele.

Meine Damen und Herren, ich brauche Ihnen nicht zu sagen, dass mangelnde Vollzugskontrolle zu großen Problemen führt. Wettbewerbsnachteile für ehrliche Marktteilnehmer, bis hin zu Gefährdung von Mensch und Natur sind die Folgen. Die Akzeptanz der Bürger wird ebenfalls geringer.

Wir haben in den vergangenen Legislaturperioden versucht, durch neue Formen, z.B. im Elektro-Altgerätegesetz oder in der 5. Verpackungsverordnung, den Vollzug zu vereinfachen.

Bei aller Befürwortung von Vereinfachung und Bürokratieabbau zeigen aber gerade auch diese Gesetze, ohne ausreichende Kontrolle ist dem Missbrauch und der Nichtbeachtung Tür und Tor geöffnet.

Wenn es in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung heißt, dass die abfallrechtlichen Regelungen übersichtlicher und die technischen Standards einfacher, klarer und eindeutiger werden sollen, kann ich dieses Ziel im Namen der SPD nur begrüßen. Gleichzeitig betone ich aber, wir werden darauf achten, dass der Vollzug kontrollierbar bleibt und auch kontrolliert wird.

In diesem Zusammenhang appelliere ich auch an die Bundesländer, ihre Vollzugs- und Kontrollaufgaben verantwortungsbewusst wahrzunehmen.

Meine Damen und Herren, das gewachsene Umweltbewusstsein und die Erkenntnis, dass Rohstoffe endlich sind, haben inzwischen zu einem fundamentalen Wandel der Ziele in der Abfallwirtschaft geführt.

Nicht mehr die sichere (und günstige) Beseitigung des Mülls, sondern dessen Vermeidung und vor allem die Nutzung als Rohstoff ist das Ziel. Mit Kreislaufwirtschaftsgesetz, Verpackungsverordnung und weiteren Rechtsnormen hat die Politik frühzeitig den Weg in diese Richtung gewiesen.

Auch auf europäischer Ebene wurden Vermeidung und Verwertung in den entsprechenden Richtlinien und Verordnungen als Ziele benannt. Insbesondere in der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie, deren Umsetzung in Deutschland eines der wichtigsten Vorhaben im Bereich der Abfallpolitik ist, wurden diese Erkenntnisse umgesetzt.

Früher wurden Auflagen zu Abfallvermeidung und Recycling, ähnlich wie andere Umweltschutzgesetze, noch von Teilen der Wirtschaft und der Politik als Kostenfaktor angesehen und bekämpft. So hat sich inzwischen in den meisten Köpfen die Erkenntnis durchgesetzt, dass Ökonomie und Ökologie kein Widerspruch sind.

Viele wissen inzwischen, dass Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Recycling ökologisch und ökonomisch sinnvoll sind.

Gerade in dem rohstoffarmen Deutschland ist in den letzten Jahren des Aufschwungs die Bedeutung des Abfalls als Quelle von Sekundärrohstoffen erkannt worden.

Ein Großteil der in Deutschland verarbeiteten Fe/NE-Metalle, wie z. B. Stahl, Eisen, Aluminium und Kupfer, werden nicht mehr aus Primär-, sondern aus Sekundärrohstoffen gewonnen. Nimmt man andere Bereiche, wie Altpapier und Altglas, dann wird deutlich, welche hohe Bedeutung ein effektives Recycling hat.

Inzwischen werden 65 % des deutschen Abfallaufkommens recycelt oder energetisch verwertet. In Europa ist Deutschland damit Spitzenreiter. Die deutsche Entsorgungswirtschaft hat sich zu einer innovativen Hightech-Branche entwickelt, welche Arbeitsplätze schafft, die Importabhängigkeit bei Rohstoffen verringert und einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Klimaschutz leistet.

Noch ist aber eine in allen Wirtschaftsbereichen und bei allen Stoffen funktionierende Kreislaufwirtschaft nicht umgesetzt. Auf dem Weg zu einer wirklichen Ressourcenwirtschaft sind noch viele Schritte erforderlich. Daher begrüße ich, dass auch die neue Bundesregierung die Abfallwirtschaft mit Zielrichtung Kreislaufwirtschaft und Ressourcenmanagement weiterentwickeln will.

Der Wirtschaftsaufschwung Anfang des Jahrzehnts mit seiner großen Nachfrage nach Rohstoffen und Ressourcen hat in den letzten Jahren die Entwicklung zu Ressourcenwirtschaft beschleunigt.

Bis vor kurzem stieg zum Beispiel der Umfang des Kunststoffrecyclings durch die Verarbeitung in China kontinuierlich an. Gleichzeitig stiegen durch Spekulationsgeschäfte die Preise für Rohstoffe und Sekundärrohstoffe sprunghaft und in bisher nicht gekannte Höhen.

Die jetzige Weltwirtschaftskrise hat die Preise für Sekundärrohstoffe abstürzen lassen. Ganze Märkte, wie zum Beispiel der Markt für Altpapier, sind zusammengebrochen. In der Folge leidet natürlich auch die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft.

Die jetzige wirtschaftliche Krise und die vorhergegangene Überhitzung der Nachfrage sind jedoch kein Beweis dafür, dass die Umwandlung der Abfallwirtschaft zur Ressourcenwirtschaft falsch ist.

Die Tatsache, dass in Teilbereichen dieses Wirtschaftszweiges momentan kein Geld zu verdienen ist, darf nicht dazu führen, dass Recycling und Verwertung zurückgefahren werden.

Die Gründe für den notwendigen Wandel in der Abfallwirtschaft, Rohstoffknappheit und Energieeinsparung, haben sich nicht geändert. Die weltweit vorhandenen Rohstoffe sind endlich und nach Überwindung der Weltwirtschaftskrise wird dies wieder deutlich werden und auch die Nachfrage erneut steigen.

Ebenso werden langfristig auch die Energiepreise steigen. Daher ist es genauso wichtig, durch Materialeinsparung bei der Produktion und Wiederverwendung der Produkte den Energieeinsatz, und damit auch den CO₂- Ausstoß zu verringern.

Die Aufgabe der Politik ist es derzeit, den als richtig erkannten Weg weiter zu beschreiten und weiterzuentwickeln. Dauerhaft muss eine vollkommene „Kreislaufwirtschaft“ das Ziel sein. Sämtliche wieder verwertbaren Stoffe müssen auch wiederverwertet werden. Wenn dies stofflich oder rohstofflich nicht möglich ist, dann energetisch.

Nur gefährlicher und nicht verwertbarer Restmüll sollte beseitigt werden. In Deutschland darf seit dem 01. Juni 2005 unbehandelter Abfall nicht mehr deponiert werden. Das Deponierverbot muss zeitnah in der gesamten EU umgesetzt werden.

An dem 1999 vom Bundesumweltministerium formulierten Ziel, 2020 keinen Abfall mehr zu deponieren, hält die Sozialdemokratie fest.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise besteht allerdings die Gefahr, dass der Druck, wegen kurzfristiger finanzieller Wettbewerbsvorteile gesetzliche Standards zu senken oder kriminell zu umgehen, steigen wird. Solche kriminellen Aktionen werden wir vehement bekämpfen.

Ebenso lehnen wir Bestrebungen, gesetzliche Auflagen wegen angeblicher Kostennachteile bzw. Produktionsverteuerung zu lockern, ab. Die Entwicklung in der Vergangenheit beweist, dass gesetzliche Vorgaben die technische und wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen. Deutschland wird dadurch weiterhin einen technologischen und damit letztlich auch ökonomischen Vorteil in der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft besitzen.

Dies müssen wir auch bei den anstehenden Aufgaben des nächsten Jahres beachten. Dazu gehört, wie bereits erwähnt, insbesondere die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht. Die Umsetzung muss bis Ende nächsten Jahres erfolgen. Dazu wird das Kreislaufwirtschaftsgesetz novelliert.

Nach meinem Kenntnisstand soll in Kürze ein erster Arbeitsentwurf vorgelegt werden.

Die SPD hat in Zusammenarbeit mit EU-Parlamentariern und Bundesregierung beim Zustandekommen der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie mitgewirkt.

Meiner Meinung nach ist der erzielte Kompromiss sehr vernünftig. Er ist wesentlich besser als der ursprüngliche Kommissionsvorschlag. Insbesondere begrüßen wir die fünfstufige Abfallhierarchie.

Die SPD gibt der stofflichen Verwertung den Vorrang vor der energetischen Verwertung. Daher haben wir den ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission, im Rahmen der Novellierung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie, die energetische und stoffliche Verwertung gleich zu behandeln, abgelehnt.

Müllverbrennung darf nur als energetische Verwertung anerkannt werden, wenn Kraft-Wärme-Kopplung genutzt wird und der Energiegewinn sehr hoch ist. Die Effizienz darf aber nicht das einzige Kriterium sein.

Neben dem, von uns befürworteten, grundsätzlichen Vorrang der stofflichen Verwertung, hängt die Entscheidung über die jeweils beste Verwertung von verschiedenen Faktoren ab. Mitentscheidend ist die Frage, um welche Abfallarten es sich handelt. Es wird immer Abfallarten geben, welche aus verschiedenen Gründen nicht, oder nur sehr schlecht, stofflich verwertet werden können. Dazu gehören gesundheitsgefährdender Restmüll, aber auch Waldrestholz, tierische Nebenprodukte, Grünabfälle, Rückstände aus der Landwirtschaft und andere biogene Abfälle.

Sofern biogene Abfälle nicht zu ökologisch einwandfrei einsetzbaren Kompost verwertet werden können, ist hier z. B. die energetische Verwertung sinnvoll. Daher begrüße ich den Kompromiss zwischen EU-Parlament, Kommission und Rat, die fünfstufige Abfallhierarchie als Prioritätenfolge mit flexibler Handhabung zu behandeln.

Ein Abweichen soll nur möglich sein, wenn dies durch ein Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkung der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist. Ein spezielles Gutachten für jeden Einzelfall ist aber nicht nötig.

Dieser Kompromiss ist meiner Meinung nach sehr vernünftig. Er ermöglicht unter Auflagen die Einstufung der Müllverbrennung als energetische Verwertung, wo sie sinnvoll ist.

Gleichzeitig wird durch die Beibehaltung der 5-stufigen Abfallhierarchie (Abfallvermeidung - Wiederverwendung - stoffliche Verwertung - energetische Verwertung - Beseitigung) der Weg in die Ressourcenwirtschaft fortgesetzt.

Bei der Umsetzung in deutsches Recht ist sicherzustellen, dass die Lebenszyklusprüfung weder zu einem bürokratischen Monster noch zu einem zahnlosen Tiger wird.

Es muss unbürokratisch geprüft, aber auch sichergestellt werden, dass das Ziel erreicht wird. Dies wird nicht einfach sein. Neben der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie wird es Aufgabe der Politik sein, Produktgesetze zu schaffen, welche die Mängel beheben, die bei der Umsetzung zur Ressourcenwirtschaft durch Abfallrecht existieren. Dazu darf nicht erst am Ende der Wertschöpfungskette angesetzt werden, sondern bereits bei Produktdesign und -nutzung muss die spätere Wiederverwendungs-, bzw. Verwertungsmöglichkeit berücksichtigt werden.

Neben konkreten Bestimmungen, wie dem Verbot gefährlicher Stoffe, muss dazu auch die Herstellerverantwortung ausgeweitet werden.

Die bisherigen Signale aus dem BMU deuten daraufhin, dass eine flexible Umsetzung mit technischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren als Anwendungsfilter angestrebt wird. Wie wir alle wissen, liegen aber die Probleme im Detail. Die SPD wird im parlamentarischen Verfahren darauf achten, dass die genannten Ziele erreicht werden.

Ein weiterer Punkt, welcher für die Sozialdemokratie bei den anstehenden Gesetzesvorhaben wichtig ist, ist die Frage der Zuständigkeit von öffentlich-rechtlichen, also kommunalen Entsorgern und privaten Unternehmen.

Nicht nur für das Erreichen von ökologisch und langfristig auch ökonomisch sinnvollen Zielen sind weiterhin gesetzliche Vorgaben notwendig, auch muss die Abfallentsorgung aus privaten Haushalten als Daseinsvorsorge gesetzlich gesichert sein. Die SPD ist davon überzeugt, dass dieser Bereich nicht dem „Markt“ überlassen werden darf. Die Abfallentsorgung der privaten Haushalte ist Teil der Daseinsvorsorge. Ihre Sicherstellung ist daher eine öffentliche Aufgabe. Wir lehnen deshalb eine weitere Privatisierung ab.

Die private Entsorgungswirtschaft kann nicht garantieren, dass der Hausmüll immer und zu jeder Zeit hundertprozentig zuverlässig abgeholt wird.

Gerade die Entwicklung im Bereich des Altpapiers in den letzten Monaten zeigt die Notwendigkeit der öffentlichen Zuständigkeit.

Nachdem ab 2007 der Preis für Altpapier, teilweise wegen der Nachfrage, teilweise spekulativ, immer weiter stieg, engagierten sich private Entsorgungsfirmen in diesem Marktsegment.

Private Entsorgungsfirmen stellten Altpapiertonnen auf und wollten an dem Geschäft mitverdienen. Gegen diese Praxis klagten viele Kommunen. Die Verwaltungsgerichte entschieden sehr unterschiedlich, genehmigten aber in der Mehrzahl die Aufstellung der Altpapiertonnen durch die privaten Firmen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem letztinstanzlichen Urteil unsere Auffassung und die der Kommunen zur Überlassungspflicht bestätigt. Es geht dabei nicht darum, dass der Privatwirtschaft Gewinnchancen verweigert oder Kommunen Gewinne zugeschustert werden. Der SPD geht es einzig um die „sichere“ Abfallentsorgung.

Nach dem drastischen Rückgang der Preise für Altpapier zeigt sich nämlich, dass private Entsorger zurzeit kein Interesse mehr an der Entsorgung dieses Abfalls haben. Das geht soweit, dass private Firmen ihre aufgestellten Tonnen nicht wieder abgeholt haben.

Um es klar zu sagen, nicht die Marktpreise dürfen darüber entscheiden, ob Abfall abgeholt wird oder nicht. Die stetige und sichere Entsorgung muss der Staat, in Deutschland sind es die Städte und Kreise, garantieren.

Dabei dürfen wirtschaftliche Überlegungen keine Rolle spielen. Dieser öffentliche Auftrag zur Daseinsvorsorge wird aber gefährdet, wenn die Gewinne privatisiert und Verluste vergesellschaftlicht werden. Es kann und darf nicht sein, dass öffentlich-rechtliche Entsorger für verlustbringende Abfälle zuständig sind, Beseitigungs- und Verwertungskapazitäten vorhalten müssen und dann einspringen, wenn private Firmen keine Gewinne mehr machen.

Eine solche Handhabung gefährdet die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorger. Sie übersteigt die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen und belastet letztendlich über die Müllgebühren den Bürger.

Abgesehen davon, dass eine solche Handlungsweise nicht gerecht ist, geht es vielmehr darum, dass die Kommunen in der Lage sind, die Abfallentsorgung der privaten Haushalte als Teil der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Dies ist das Ziel und nicht, wie manche behaupten, kommunalen Unternehmen Gewinne zu sichern.

Überlegungen in der jetzigen Bundesregierung eine angebliche steuerliche Besserstellung öffentlich-rechtlicher Unternehmen abzuschaffen, indem für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen die Mehrwertsteuer erhoben wird, lehnen wir ab.

Die öffentlich-rechtlichen zahlen nur da keine Mehrwertsteuern, wo sie im öffentlichen Interesse für die Daseinsvorsorge Aufgaben wahrnehmen.

Überall, wo die ÖREs über die Aufgaben zur Daseinsvorsorge, in Konkurrenz zu privaten Unternehmen tätig werden, zahlen sie Mehrwertsteuern.

Eine Benachteiligung der Privaten gibt es nicht.

Falls ein kommunales Unternehmen in einem Teilbereich Gewinne erzielt, ist dies sicherlich für Kommunen und Bürger positiv. Es verbessert auch die Möglichkeiten, die Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Es gibt keinen Grund, kommunalen Unternehmen Gewinne zu verbieten, bzw. Wirtschaftsfelder der Daseinsvorsorge zu privatisieren, sobald Gewinne möglich sind.

Denn umgekehrt muss die Abfallentsorgung bei Privathaushalten als Teil der Daseinsvorsorge auch dann von den Kommunen gewährleistet werden, wenn sie verlustbringend ist. Hier sind die Kommunen in der Pflicht.

In welcher Weise Städte und Kreise die Abfallentsorgung organisieren, sollte ihnen überlassen sein. Das kann über ein eigenes kommunales Unternehmen, aber auch durch Ausschreibung an private Firmen erfolgen.

Wenn ein Kreis oder eine Stadt Aufträge nicht mehr vergibt, sondern wieder in Eigenregie durchführt, ist dies aber auch keine Rekommunalisierung. Dieses Schlagwort wird in diesem Zusammenhang von interessierter Seite bewusst falsch verwendet. Es ist das Recht der zuständigen Kommune, dies zu entscheiden.

Von Rekommunalisierung kann man nur dann sprechen, wenn die Zuständigkeit der Kommunen ausgeweitet würde. Eine Ausweitung auf gewerblichen Abfall lehnt die SPD aber ab.

Wir wollen nur sicherstellen, dass die kommunale Zuständigkeit für privaten Hausmüll erhalten bleibt. Wir wollen auf jeden Fall die Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie nutzen, um die Trennung der Zuständigkeit von öffentlichen und privaten Entsorgern endgültig zu regeln. Die Möglichkeit dazu ist nach unserer Auffassung gegeben.

Verschweigen will ich Ihnen aber auch nicht, dass die SPD ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände die völlige steuerliche Gleichstellung von öffentlichen und privaten Unternehmen, ablehnt. Dieses Ziel der Regierungskoalition werden wir bekämpfen.

Meine Damen und Herren, zum Schluss noch einige Anmerkungen zur Verpackungsverordnung.

Wir hatten in der letzten Legislaturperiode die Durchführung eines Planspiels vereinbart. Dieses Planspiel soll die Auswirkungen verschiedenster Ausgestaltungen der Verpackungsverordnung ausloten und als Grundlage für eine mögliche 6. Novelle dienen. Ich plädiere dafür, dass wir die Ergebnisse dieses Planspiels abwarten.

Trotzdem will ich zwei aktuelle Punkte aufgreifen.

- Die in dem Koalitionsvertrag genannten Ziele für eine Überarbeitung der Verpackungsverordnung halte ich für sinnvoll. Insbesondere die verstärkte Einführung einer Wertstofftonne begrüße ich.
- In der 5. Novelle haben wir die Möglichkeit zur Sammlung stoffgleicher Abfälle in einer Tonne geschaffen. Meiner Meinung nach ist die trockene Wertstofftonne die zurzeit beste Lösung.

Dies bestätigt auch das Gutachten des IGES Institutes zur ökonomischen und ökologischen Bewertung der getrennten Sammlung von verwertbaren Abfällen aus privaten Haushalten vom Oktober 2009.

In dieser Studie heißt es eindeutig:

Eine Abschaffung der getrennten Sammlung kann aus ökologischen Gründen nicht empfohlen werden und auch aus ökonomischer Sicht können bestenfalls geringe gesellschaftliche Kosteneinsparungen realisiert werden.

Ökologisch am besten schneidet die getrennte Sammlung in Restmüll- und Wertstofftonne ab.

Ich hoffe, dass mit dieser Studie, zumal sie vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegeben wurde, endlich die unsinnigen Diskussionen über eine Aufhebung der getrennten Sammlung aufhört.

Vielen Dank.