

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst,  
Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 15/2193 –**

### **Mülltrennung vereinfachen – Haushalte entlasten**

#### **A. Problem**

Durch den Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- anzuerkennen, dass eine Getrenntsammlung von Abfällen in Privathaushalten und von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen aufgrund des technischen Fortschritts bei Sortier- und Verwertungsanlagen teilweise entfallen könne, weil durch den Einsatz moderner Techniken sowohl die Verwertung nutzbarer Abfallbestandteile als auch die umweltverträgliche Beseitigung der Abfälle gewährleistet werden könne,
- im Rahmen der beratenden Mitarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall in diesem Sinne auf Vollzugshinweise zu § 5 Abs. 2 Satz 4 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) und dem untergesetzlichen Regelwerk hinzuwirken und
- dem Deutschen Bundestag darüber hinaus ein überarbeitetes Konzept für eine zukunftsfähige Abfallwirtschaftspolitik in Deutschland vorzulegen.

#### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Die Kosten sind Gegenstand der politischen Diskussion (siehe Bericht).

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag – Drucksache 15/2193 – abzulehnen.

Berlin, den 15. Dezember 2004

### **Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

**Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker**  
Vorsitzender

**Petra Bierwirth**  
Berichterstatterin

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Dr. Antje Vogel-Sperl**  
Berichterstatterin

**Birgit Homburger**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Petra Bierwirth, Werner Wittlich, Dr. Antje Vogel-Sperl und Birgit Homburger

### I.

Der Antrag – Drucksache 15/2193 – wurde in der 100. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. März 2004 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Rechtsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit überwiesen.

Der **Rechtsausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, den Antrag – Drucksache 15/2193 – abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag – Drucksache 15/2193 – abzulehnen.

### II.

Durch den Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- anzuerkennen, dass eine Getrenntsammlung von Abfällen in Privathaushalten und von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen aufgrund des technischen Fortschritts bei Sortier- und Verwertungsanlagen teilweise entfallen könne, weil durch den Einsatz moderner Techniken sowohl die Verwertung nutzbarer Abfallbestandteile als auch die umweltverträgliche Beseitigung der Abfälle gewährleistet werden könne,
- im Rahmen der beratenden Mitarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall in diesem Sinne auf Vollzugshinweise zu § 5 Abs. 2 Satz 4 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) und dem untergesetzlichen Regelwerk hinzuwirken und
- dem Deutschen Bundestag darüber hinaus ein überarbeitetes Konzept für eine zukunftsfähige Abfallwirtschaftspolitik in Deutschland vorzulegen.

### III.

#### a) öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat am 1. Dezember 2004 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag – Drucksache 15/2193 – durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Organisationen haben im Rahmen der Anhörung zu dem Antrag Stellung genommen:

- Rudolf Alsdorf, Schönackers Umweltdienste GmbH & Co. KG, Kempen,
- Dr.-Ing. Joachim Christiani, HTP Ingenieurgesellschaft für Aufbereitungstechnik und Umweltverfahrenstechnik PG, Prof. Hoberg & Partner, Aachen,

- Dipl.-Phys. Jürgen Giegrich, ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung, Heidelberg,
- Susanne Hempfen, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e. V., Bonn,
- Dr. Konrad Kerres, RWE Umwelt AG, Viersen,
- Prof. Dr.-Ing. Thomas Pretz, Institut und Lehrstuhl für Aufbereitung und Recycling fester Abfallstoffe der RWTH Aachen, Aachen,
- Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG, Köln,
- Deutscher Städtetag, Berlin.

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Das auf einer korrigierten Tonbandabschrift beruhende Protokoll der Anhörung (Protokoll Nr. 15/55 der 55. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) sowie der Fragenkatalog und die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der zur Anhörung geladenen Einzelsachverständigen, Verbände und Organisationen (Ausschussdrucksachen 15(15)318, 15(15)325 Teil 1, Teil 2 und Teil 3) sind im Internetangebot des Ausschusses abrufbar.

#### b) Beratung im Ausschuss

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag – Drucksache 15/2193 – in seiner Sitzung am 15. Dezember 2004 beraten.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Auffassung, der derzeitige technische Kenntnisstand biete keine Gewähr für einen ökologisch effizienten Ersatz des bisherigen Systems der getrennten Hausmüllsammlung durch eine maschinelle Abfalltrennung. Die in Einzelversuchen erzielte Qualität einer automatisierten Mülltrennung sei von den zur Anhörung geladenen Sachverständigen zwar als hoch bewertet worden, diese hätten jedoch übereinstimmend betont, dass die Ergebnisse der bisher durchgeführten Testversuche nicht verallgemeinert werden dürften. Wie die Anhörung deutlich gemacht habe, gebe es im Hinblick auf eine automatisierte Mülltrennung noch zahlreiche ungeklärte Fragen. Offen sei beispielsweise, ob sich die in den Testversuchen verwendete Technik auch bei einem großflächigen dauerhaften Einsatz bewähren würde, da entsprechende Erfahrungen aus Langzeitversuchen bisher fehlten. Neben den technischen Problemen seien die ökonomischen Konsequenzen einer Abkehr von der bisherigen Getrenntsammlung von Haushaltsabfällen zu berücksichtigen. Da automatisierte Abfallsortieranlagen weitgehend neu beschafft werden müssten, ohne dass auf diesbezügliche finanzielle Reserven zurückgegriffen werden könne, sei absehbar, dass ihre Einführung eine Erhöhung der Abfallgebühren nach sich ziehen werde. Ferner gelte es in Betracht zu ziehen, dass rund 95 Prozent der Bürgerinnen und Bürger das bisherige System der getrennten Hausmüllsammlung als unmittelbar praktizierten Umweltschutz auffassten. Dieser hohe Identifikationsgrad dürfe nicht leichtfertig zur Disposition gestellt werden. Stattdes-

sen plädiere man dafür, das bestehende System gründlich auf Verbesserungsmöglichkeiten hin zu überprüfen, hierzu durchgeführte Testversuche positiv zu begleiten und deren Ergebnisse mit der gebotenen Sorgfalt zu beraten. Dies gelte auch im Hinblick auf die laufenden Versuche. Wie bereits dargelegt, reichten die derzeit vorliegenden Erkenntnisse für einen Systemwechsel im Sinne des Antrags nicht aus. Der Antrag werde daher abgelehnt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** gab zu bedenken, dass das von der Fraktion der FDP ins Auge gefasste abfallpolitische Konzept zahlreiche bisher ungeklärte Fragen aufwerfe. Dies habe auch die Anhörung zu dem Antrag deutlich gemacht. So seien weder die technische Machbarkeit noch die ökologischen und ökonomischen Vorteile einer Aufhebung der Mülltrennung hinreichend geklärt. Zwar habe es bereits Pilotprojekte gegeben, in denen Restmüll und Verpackungsabfälle gemeinsam gesammelt und anschließend maschinell getrennt worden seien, doch seien die Projekte lediglich mit geringen Abfallmengen und unter Laborbedingungen durchgeführt worden. Daher halte man es für unverantwortlich, auf deren Grundlage Rückschlüsse auf eine generelle technische Machbarkeit zu ziehen. Auch von kommunaler Seite seien ernst zu nehmende Bedenken gegen eine Aufhebung der Mülltrennung geäußert worden; hierbei sei insbesondere auf den drohenden Verlust der mit dem derzeitigen Abfalltrennsystem verbundenen Produktverantwortung der Hersteller von Verpackungen abgestellt worden. Ferner sei unklar, welche Auswirkungen eine Aufhebung der Mülltrennung auf die Abfallgebühren hätte. Bei einer gemeinsamen Müllfassung entfielen der heute bestehende Anreiz, kommunale Abfallgebühren durch eine gezielte Rückgabe von Verpackungsabfällen im Rahmen des Dualen Systems einzusparen, etwa durch die Verwendung einer kleineren Mülltonne. Es stehe zu befürchten, dass sich daraufhin die Müllgebühren erhöhen würden, was für die Fraktion der CDU/CSU nicht akzeptabel wäre. Ferner halte man es für bedenklich, die Bürgerinnen und Bürger in der Abfallpolitik mit widersprüchlichen Signalen zu konfrontieren. Folgte man dem Antrag, so würden Verpackungs- und Restabfälle gemeinsam gesammelt und anschließend sortiert, andererseits bliebe es bei einer getrennten Erfassung von Bioabfall, Papier, Pappe, Karton und Glas. Ferner gelte es zu bedenken, dass die Getrennsammlung durch eine Vielzahl abfallrechtlicher Einzelregelungen auf immer mehr Abfallfraktionen ausgedehnt werde, etwa durch die Batterieverordnung, die Gewerbeabfallverordnung, die Altholzverordnung und das zur Beratung anstehende Elektro- und Elektronikgerätegesetz. Insofern sei es fraglich, ob der Bevölkerung eine Aufhebung der Abfalltrennung im Sinne des vorliegenden Antrags vermittelt werden könne. Vor diesem Hintergrund halte man es zum jetzigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll, das bestehende funktionierende System der Mülltrennung in Deutschland abzuschaffen, zumal dieses erheblich zur Zunahme des Umweltbewusstseins in der Bevölkerung beigetragen habe und in sehr hohem Maße mit dem Thema Umweltschutz identifiziert werde. Der Antrag werde daher abgelehnt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, eine gemeinsame Erfassung von Restmüll und Leichtverpackungen werde nicht grundsätzlich abgelehnt. In technologischer Hinsicht gebe es zahlreiche vielversprechende innovative Ansätze zur Ermöglichung einer nachträglichen automati-

sierten Abfalltrennung. Allerdings müsse gewährleistet sein, dass mit der Übernahme eines derartigen Ansatzes ein ökologischer Vorteil verbunden sei, der die Aufgabe der bisherigen Getrennsammlung rechtfertige. Da die Abfalltrennung von der Bevölkerung als eines der zentralen Elemente praktizierten Umweltschutzes aufgefasst werde, gelte es mit dieser Thematik sorgfältig umzugehen. Die Anhörung habe deutlich gemacht, dass eine generelle Abschaffung der Getrennsammlung von Abfällen weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll sei. In vielen Bereichen würden stattdessen mit dem bisher praktizierten System der Abfalltrennung bei verhältnismäßig geringen Kosten qualitativ gute Ergebnisse erzielt. Sowohl unter ökologischen als auch unter ökonomischen Gesichtspunkten wäre es daher fatal, wenn dieses System generell aufgegeben würde. Im Übrigen bestehe bei der maschinellen Abfalltrennung weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf, etwa im Hinblick auf die Verbesserung der Trennschärfe. Insofern müsse man die Ergebnisse entsprechender einschlägiger Testversuche der Entsorgungswirtschaft abwarten. Benötigt würden tragfähige Abfallwirtschaftskonzepte mit erkennbarem ökologischen Nutzen. In dieser Hinsicht greife der vorliegende Antrag zu kurz. Auf jeden Fall sei die im Antrag erhobene Forderung nach einer pauschalen Abschaffung der haushaltsnahen Abfalltrennung angesichts des bestehenden Forschungsbedarfs und der noch ausstehenden Ergebnisse laufender einschlägiger Untersuchungen nicht gerechtfertigt. Der Antrag werde daher abgelehnt.

Die **Fraktion der FDP** rief im Rahmen einer Erläuterung der im Antrag dargelegten abfallpolitischen Auffassungen einleitend in Erinnerung, dass laut Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der FDP zur Vereinfachung der Mülltrennung (Bundestagsdrucksache 15/1978) von insgesamt rd. 2,3 Mio. Tonnen Abfällen, die im Jahr 2002 in Sammelsystemen für Leichtverpackungen gesammelt worden seien, nur etwa 1,4 Mio. Tonnen (ca. 58 Prozent) der Verwertung zugeführt worden seien; bei der restlichen Abfallmenge habe es sich um andere Materialien, so genannte Sortierreste, gehandelt, die als Restmüll entsorgt worden seien. Dies mache deutlich, dass im Gelben Sack und in der Gelben Tonne aufgrund von Fehlwürfen umfangreiche Restmüllbestandteile enthalten seien. Empirische Untersuchungen hätten zudem zu dem Ergebnis geführt, dass Restmüll in großem Umfang verwertbare Wertstoffe in sich berge. So seien in Restmüllanalysen des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz bei häuslichen Restabfällen im ländlichen Bereich Wertstoffanteile von bis zu 43 Prozent und bei häuslichen Restabfällen im innerstädtischen Bereich Wertstoffanteile von bis zu 54 Prozent festgestellt worden. Diese im Restmüll enthaltenen verwertbaren Bestandteile gelte es auszusortieren und der Verwertung zuzuführen. Der technische Fortschritt in der Abfallbehandlungs- und Sortiertechnik mache es inzwischen möglich, die erforderliche sortenreine Abfalltrennung maschinell vorzunehmen. Dies sei in der Anhörung von einer Reihe von Sachverständigen bestätigt worden. Hierbei sei wiederholt auf die technische Marktreife der entsprechenden Trenntechniken für einen großtechnischen Einsatz hingewiesen worden. Im Rahmen der Erörterung der technischen Fragen habe sich ferner gezeigt, dass es durchaus möglich sei, bereits bestehende Anlagen zur Sortierung von Leichtverpackungen technisch

so nachzurüsten, dass sie sich auch für eine maschinelle Restmüllsortierung eignen; hierzu verweise man beispielsweise auf Ausführungen der Sachverständigen Susanne Hempen vom Naturschutzbund Deutschland (Ausschussdrucksache 15(15)325 Teil 1, Antwort der Sachverständigen Susanne Hempen auf Frage 3 der Fraktion der CDU/CSU).

Vor diesem Hintergrund werde die Bundesregierung u. a. aufgefordert anzuerkennen, dass eine Getrenntsammlung von Abfällen in Privathaushalten und von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen in der bisherigen Form teilweise entfallen könne, wobei der Antrag nicht auf die Einführung eines Eintonnensystems abziele, sondern eindeutig dafür eintrete, Bioabfälle, Papier, Pappe, Karton und Glas sowie besonders problematische Abfälle weiterhin getrennt zu sammeln. Ferner fordere der Antrag nicht dazu auf, den Grünen Punkt bzw. das Duale System abzuschaffen. Vielmehr halte man an dem Konzept des lizenzgebührenfinanzierten Dualen Systems fest, um den damit verbundenen wettbewerblichen Anreiz zur Herstellung recyclingfreundlicher Verpackungen aufrechtzuerhalten und die Hersteller von Verpackungen nicht aus ihrer diesbezüglichen Produktverantwortung zu entlassen. Im Übrigen hätte der ersatzlose Verzicht auf ein lizenzgebührenfinanziertes Duales System für die Entsorgung von Verpackungsabfällen privater Haushalte im Rahmen der herkömmlichen kommunalen Abfallentsorgung den nachteiligen Effekt einer Erhöhung der Abfallgebühren. Dem Eintreten für ein Duales System auf Lizenzgebührenbasis stehe nicht entgegen, dass man sich seit langem dafür einsetze, dieses wettbewerblich zu organisieren. Klarzustellen sei darüber hinaus, dass der Antrag keine schlagartige gemeinsame Erfassung bestimmter, bisher getrennt gesammelter Haushaltsabfälle fordere, sondern darauf abziele, die richtigen Weichenstellungen im Sinne der vorgetragenen Forderungen vorzunehmen. Die bisherige Getrenntsammlung von Verpackungen und Restabfällen der Privathaushalte lasse sich schon allein deswegen nicht kurzfristig flächendeckend aufheben, weil die vertragliche Situation in den einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich sei, beispielsweise im Hinblick auf die Laufzeiten der mit der Duales System Deutschland AG abgeschlossenen Verträge.

Unabhängig davon sei die Einführung einer gemeinsamen Erfassung von Verpackungsabfällen privater Haushalte und Haushaltsrestabfällen mit anschließender maschineller Abfalltrennung und -aufbereitung nicht nur mit positiven ökologischen Effekten im Hinblick auf eine effizientere Erfassung von Wertstoffen, sondern auch mit beträchtlichen öko-

nomischen Vorteilen verbunden. Dies sei im Rahmen der Anhörung eindeutig bestätigt worden. So habe der Sachverständige Dr. Konrad Kerres auf die Frage der Fraktion der FDP, ob eine gemischte Sammlung von Restabfällen und Leichtkunststoffverpackungen mit anschließender maschineller Trennung und Sortierung im Vergleich zur heute üblichen getrennten Sammlung und Behandlung kostengünstiger durchführbar sei, mit „ja“ geantwortet und darauf hingewiesen, dass nach einer ersten groben Abschätzung von einer Kostenreduzierung in der Größenordnung von fünf bis zehn Prozent der Gesamtkosten ausgegangen werden könne (Ausschussdrucksache 15(15)325 Teil 1, schriftliche Antwort des Sachverständigen Dr. Konrad Kerres auf Frage 16 der Fraktion der FDP). Damit eröffne sich die Möglichkeit, durch eine entsprechende gemeinsame Erfassung von Haushaltsabfällen die Bürgerinnen und Bürger finanziell zu entlasten.

Was die rechtliche Dimension des Antrags anbelange, so sei darauf hinzuweisen, dass eine generelle Verpflichtung zur Getrennthaltung von Abfällen nicht bestehe. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sehe eine Getrennthaltungspflicht nur insoweit vor, wie sie für die entsprechende Verwertung bzw. Beseitigung erforderlich sei. Dies sei, wie sich auch in der Anhörung gezeigt habe, bei der Erfassung von Haushaltsrestmüll und Leichtverpackungen nicht der Fall. Die Verpackungsverordnung lege keine Getrennthaltungs-, sondern Rücknahmepflichten für Verpackungen fest. Insofern könne den vorgeschriebenen Anforderungen an die Verwertung von Abfällen auf der Grundlage des von der Fraktion der FDP vorgeschlagenen Ansatzes entsprochen werden; die Getrenntsammlung von Abfällen privater Haushalte in der gegenwärtig praktizierten Form sei hierfür keine zwingende Voraussetzung. Daher fordere man die Bundesregierung auf, sich im Rahmen ihrer Mitarbeit in der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall im Sinne des Ansatzes der Fraktion der FDP einzusetzen und die Länder erforderlichenfalls dazu zu bewegen, entgegenstehende landesrechtliche Regelungen entsprechend zu modifizieren. Dies könne jedoch nur gelingen, wenn sich die Bundesregierung nicht der Erkenntnis verweigere, dass die geforderten Reformmaßnahmen technisch und nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie der Verpackungsverordnung auch rechtlich möglich seien.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag – Drucksache 15/2193 – abzulehnen.

Berlin, den 27. Januar 2005

**Petra Bierwirth**  
Berichterstatlerin

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Dr. Antje Vogel-Sperl**  
Berichterstatlerin

**Birgit Homburger**  
Berichterstatlerin





