

## **Stellungnahme der Gütegemeinschaft Sekundärbrennstoffe und Recyclingholz (BGS e. V.) zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Stand: 18. März 2016).**

Seit mehr als 15 Jahren steht die Gütegemeinschaft Sekundärbrennstoffe und Recyclingholz (BGS e. V.) für eine klimafreundliche und ressourcenschonende Energiebereitstellung durch qualitativ hochwertige, gütegesicherte Sekundärbrennstoffe. Die qualitätsüberwachten Sekundärbrennstoffe (SBS<sup>®</sup> gemäß Gütezeichen RAL GZ 724) sind ein wertvoller und emissionsarmer Energieträger. SBS<sup>®</sup> sichert somit eine hochwertige Verwertung auch für die Fraktionen, die aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht stofflich verwertet werden können. Vor diesem Hintergrund möchte der BGS e. V. zu dem vorgelegten Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wie folgt Stellung beziehen:

### **Zu Begründung**

#### **A. Allgemeiner Teil**

##### **I Zielsetzung des Gesetzes**

Im 2. Absatz verweist die Begründung darauf, dass „§ 8 Absatz 2 KrWG eine **Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung vorsieht, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann.**“ Im 3. Absatz wird darüber hinaus darauf hingewiesen, „dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist. Ziel des Gesetzesvorschlages ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfungsauftrag aufzuheben.“

##### **Kommentar:**

*Die Einschränkung der unmittelbaren Zufuhr von Abfällen zu einer energetischen Verwertung und die konsequente Anwendung der Abfallhierarchie werden prinzipiell begrüßt. Da ein Recycling aber nicht per se einer hochwertigen energetischen Verwertung vorzuziehen ist (siehe auch Franke, 2014<sup>1</sup>; Jungmeier, 2013<sup>2</sup>; etc.), ist eine klare Festlegung verbindlicher Kriterien, die den Begriff der „Hochwertigkeit“ von Verwertungsverfahren (stofflich und energetisch) konkret definieren, für eine Einordnung der Verwertung unabdingbar.*

*Bereits bei der letzten Novellierung des KrWG hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf anstelle der Ermächtigung eine Pflicht zur Konkretisierung des Hochwertigkeitsgebotes durch eine Verordnung gefordert<sup>3</sup> und damit begründet, dass aufgrund der Komplexität der Regelungen Bedarf für eine Konkretisierung bestehe. Aufgrund der Erfahrung mit der Vorgängernorm sollte die Konkretisierung nicht im Ermessen der Bundesregierung ste-*

<sup>1</sup> Franke, M.: Ökoeffizienz in der Kunststoffverwertung. Berliner Recycling-, Rohstoff- und Verpackungskonferenz, März 2014

<sup>2</sup> Jungmeier, G.: Exergiebilanz der stofflichen und energetischen Abfallverwertung, Vortrag auf der Fachtagung des BGS e. V., November 2013)

<sup>3</sup> Vg. BR-Drucks. 216/11 vom 27.05.2011, S. 8.

hen, und zumindest für die am häufigsten vorkommenden Abfallarten (sei) eine bundeseinheitliche Handhabung ...erforderlich, um Rechtssicherheit zu schaffen (...). Die Bundesregierung hat die Forderung in ihrer Gegendarstellung vom 20.07.2011 mit der Begründung zurückgewiesen, die Vorschrift des § 8 KrWG sei auch ohne Verordnung hinreichend konkret und vollzugsfähig.<sup>4</sup>

Somit fehlen die für eine effiziente Kreislaufwirtschaft notwendigen verbindlichen Kriterien zur Beschreibung der Hochwertigkeit von Verwertungsverfahren inklusive Qualitätsanforderungen an den Sekundärroh- bzw. -brennstoff und deren Überwachung (reproduzierbare Ergebnisse und Dokumentation) bis heute. Das **hochwertige Recycling** ist aber zwingend **durch Qualitätskriterien zu beschreiben**. Hierzu bieten sich z. B. Qualitätssicherungssysteme gemäß RAL an (vgl. auch § 11 Abs. 5 KrWG für Bioabfälle). Auch vorhandene Anforderungen an verschiedene Fraktionen zur stofflichen Verwertung (z. B. von DKR), könnten als Grundlage zur Definition von Qualitäten zur stofflichen Verwertung genutzt und durch eine entsprechende Qualitätssicherung nachgewiesen werden.

Auch eine „**hochwertige energetische Verwertung**“ ist zu definieren, wobei u.E. die tatsächliche Energieausbeute, d. h. der thermische Gesamtwirkungsgrad der Feuerungsanlage und die Klimarelevanz zwingend heranzuziehen sind. Dabei ist der stofflich genutzte Anteil der im energetischen Verwertungsprozess anfallenden Reststoffe / Produkte bei der Definition einer hochwertigen energetischen Verwertung zu berücksichtigen. So findet beim Einsatz von SBS® z. B. in Zementwerken immer eine parallele energetische und stoffliche Nutzung des Brennstoffs statt, d. h. neben einer Kaskadennutzung der eingesetzten Abfälle wird auch eine deutliche Ressourcenschonung erreicht. Dies bestätigt die EU Kommission in einem Guidance Document zur Abfallrahmenrichtlinie<sup>5</sup> „In certain production processes such as co-processing, waste can be used in an operation combining two waste management recovery options at the same time. The energy content of the waste is recovered (...) as thermal energy, (...) while the mineral fraction of the waste can be integrated (hence recycled) in the matrix of the product or material produced, e. g. cement clinker, steel or aluminium (...)“

## **Zu Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **VI Nachhaltigkeitsaspekte**

Im 1. Absatz wird darauf hingewiesen, dass „die Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource „Abfall“ dient. Durch die Regelungen werden Abfallerzeuger und -besitzer verpflichtet, die Abfallhierarchie unmittelbar anzuwenden und auf dieser Grundlage die aus Umwelt- und Ressourcenschutz Gesichtspunkten beste Verwertungsoption für anfallende Abfälle zu wählen.“

Laut Managementregel 2 im 2. Absatz dieses Kapitels wird mit der Verlagerung zur stärkeren stofflichen Verwertung von Abfällen der Umfang der Nutzung natürlicher Ressourcen vermindert.

#### **Kommentar:**

Den dargestellten Nachhaltigkeitsaspekten kann im Grundsatz zugestimmt werden. Bei einer vermehrten stofflichen Verwertung muss es im Sinne eines umfassenden Klima- und Ressourcenschutzes aber immer Ziel sein, evtl. im Abfall enthaltene „Belastungen“ nicht ubiquitär zu verteilen, d. h. im Falle einer stofflichen Verwertung müssen die Abfallströme auch tatsächlich stofflich verwertbar sein und damit das daraus hergestellte Produkt nach Gebrauch verwertbar

<sup>4</sup> BT-Drucks. 17/6645 vom 20.07.2011.

<sup>5</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, 2012, Seite 32

*sein. Auf die hierzu notwendigen Qualitätskriterien für die Bewertung einer stofflichen Verwertung wurde bereits oben eingegangen.*

## **A. Allgemeiner Teil**

### **VIII: Erfüllungsaufwand**

#### **4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

##### **b) Kostenermittlung – aaa) Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption**

Absatz 1 weist darauf hin, dass den Erzeugern und Besitzern ein gewisser Ermittlungsaufwand entsteht, da an die Stelle der Vermutungsregelung des § 8 Absatz 3 KrWG die komplexere Abwägungsentscheidung des § 8 Absatz 1 KrWG tritt. Darüber hinaus besteht zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers. Bei der Ausgestaltung der jeweiligen Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende hochwertige Verwertung anzustreben (Hochwertigkeitsgebot).

##### ***Kommentar:***

*Zur Gewährleistung einer einheitlichen und rechtssicheren Bewertung der Hochwertigkeit verschiedener Verwertungsverfahren sowie zur tatsächlichen Umsetzung der o. g. Wahlfreiheit wird die Bundesregierung um die Festlegung rechtssicherer Kriterien gebeten (s. o.), mit denen auch für eine stoffliche Verwertung eine Hochwertigkeit überhaupt erst nachgewiesen werden kann. Festgelegte und einheitliche Bewertungskriterien einer hochwertigen stofflichen und energetischen Verwertung erleichtern somit eine Begutachtung und führen zu einheitlichen, rechtssicheren und kosteneffizienten Entscheidungen.*

*HINWEIS: Die Grundlagen zur Ermittlung der jeweiligen Erfüllungsaufwände (wie Fallzahlen, Stundenaufwände, Lohnsätze etc.) können auf Grundlage der vorliegenden Informationen nicht fundiert bewertet werden und sind somit nicht Gegenstand der Stellungnahme.*

## **A. Allgemeiner Teil**

### **VIII: Erfüllungsaufwand**

#### **4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

##### **b) Kostenermittlung**

##### **aa) abfallerzeugende Wirtschaft**

##### **(1) einmaliger Umstellungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 12)**

##### ***Kommentar:***

*Eine stoffliche Verwertung von Sperrmüll ist im Sinne einer Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. Wiederverwendung möglich. Hierzu gibt es im gesamten Bundesgebiet verschiedene Ansätze, wiederverwendbare Sperrmüllanteile entweder auf dem Recyclinghof oder im Rahmen einer separaten Sperrmülltour zu erfassen, aufzuarbeiten und z. B. in Sozialkaufhäusern, Second-Hand-Kaufhäusern o. ä. entsprechend zu vermarkten. Diese Möglichkeiten einer Verwertung sind insgesamt als sinnvoll zu beurteilen und sollten auch zukünftig weiter verfolgt und wo möglich ausgebaut werden. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass dieser Verwertungsweg von dem überwiegenden Teil des Sperrmülls angesteuert werden kann.*

*Darüber hinaus werden aus dem Sperrmüll getrennt erfasste oder abgetrennte Metalle (Fe- und NE) bereits heute einer stofflichen Verwertung zugeführt.*

**(2) jährlicher Erfüllungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 14)**

**bbb) Kosten für die modifizierte Entsorgung (S. 14)**

**(1) einmaliger Umstellungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 17)**

**bb) Entsorgungswirtschaft**

**aaa) einmaliger Umstellungsaufwand - (b) bei Sperrmüll (S. 18)**

**bbb) jährlicher Erfüllungsaufwand – (b) bei Sperrmüll (S. 19)**

**Kommentar:**

*Auf Seite 14 wird ausgeführt, dass Kosten für eine modifizierte Entsorgung nur für die Fälle entstehen, in denen derzeit eine energetische Verwertung durchgeführt wird und in denen nach Gesetzesänderung auf Grundlage des § 8 Absatz 1 KrWG eine klare rechtliche Zuweisung zur stofflichen Verwertung besteht. Dieser Annahme kann im Grundsatz zugestimmt werden. Für den in den o. g. Unterkapiteln fokussierten Sperrmüll sind aber nachfolgende grundsätzliche Kommentare zu berücksichtigen: Auch heute schon werden Anteile des Sperrmülls stofflich verwertet. So werden die Metalle (Fe- und NE) bereits heute entweder direkt getrennt erfasst, aus dem Sperrmüllgemisch aussortiert oder spätestens nach energetischer Verwertung aus den Verbrennungaschen separiert und einer stofflichen Verwertung zugeführt. Für diese Fraktion ist auch die Heizwertklausel nicht relevant. Altholz, welches zu  $\geq 60$  Masse-% des Sperrmülls ausmacht wird derzeit in Altholzkraftwerken oder in Müllverbrennungsanlagen energetisch verwertet. Für diese Fraktion könnte der Wegfall der Heizwertklausel relevant werden, sofern sie stofflich verwertet werden könnte. Gegen eine stoffliche Verwertung spricht aber, dass Sperrmüll nach aktueller Rechtslage als Altholz der Klasse AIII eingestuft wird und somit nur energetisch verwertet werden kann (siehe Altholzverordnung).<sup>6</sup>*

*Lediglich für den im Sperrmüll enthaltenen Textil- oder Kunststoffanteil wäre der Wegfall der Heizwertklausel ggfs. von Bedeutung. Da diese aber nach Sortierung des gemischt erfassten Sperrmülls den Sekundärabfällen zuzurechnen sind, ist auch hier der Wegfall der Heizwertklausel nicht relevant. Je nach Eignung der abgetrennten Anteile können diese einer stofflichen oder einer energetischen Verwertung zugeführt werden. Grundsätzlich sind diese Fraktionen auch zur Aufbereitung zu SBS<sup>®</sup> geeignet und können danach einer hochwertigen energetischen Verwertung zugeführt werden. Für die Entscheidung, welcher Verwertungsweg der hochwertigere ist, werden auch hier die bereits mehrfach angesprochenen Kriterien zur Beurteilung der Hochwertigkeit benötigt (s. o.).*

*Vor dem Hintergrund, dass Sperrmüll als solcher derzeit nicht in der Mitverbrennung genutzt – d. h. in Kohlekraftwerken oder Zementwerken verwertet wird – sind uns die auf Seite 17 dargestellten Unterschiede im Preisniveau und angenommenen Änderungen in den Verwertungswegen nicht plausibel.*

**aaa) einmaliger Umstellungsaufwand**

**(a) bei Altreifen (S. 18)**

„Die bislang vor allem in der Zementindustrie als Brennstoff verwendeten Altreifen müssen durch andere Brennstoffe (zum Beispiel Stein- oder Braunkohle) in der hauptsächlich betroffenen Zementindustrie substituiert werden.“

---

<sup>6</sup> Nach Altholzverordnung dürfen nur Althölzer der Klassen I und II einer stofflichen Verwertung zugeführt werden, so dass u. E. auch zukünftig mit einer vorwiegenden energetischen Verwertung zu rechnen ist.

**Kommentar:**

*Die für den einmaligen Umstellungsaufwand in der Zementindustrie auf Seite 18 angenommene Substitution von Altreifen durch andere Brennstoffe wie Stein- oder Braunkohle ist aus fachlicher Sicht zu hinterfragen. Der Einsatz von Altreifen und weiterer in der Zementindustrie eingesetzter Ersatzbrennstoffe führt aufgrund des biogenen Anteils in den Altreifen, der zwischen 18 und 30 % liegen kann<sup>7</sup> zu einer Reduktion fossiler Kohlenstoffemissionen bei der Zementproduktion. Ein Ersatz durch fossile Primärenergieträger ist u. E. somit kontraproduktiv zu den Zielen des Klima- und Ressourcenschutzes.*

**B. Zu den einzelnen Vorschriften**

**Zu Artikel 1 (Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 8 Absatz 3 KrWG)**

**4. Absatz**

„Erfasst ist daher zunächst nur der Abfall, wie er sich im Zeitpunkt der Entstehung darstellt, d. h. der „Primärabfall“, nicht aber der für einen bestimmten Zweck aufbereitete, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“. Die durch nachgeschaltete Behandlung entstandenen Abfälle unterfallen daher von vornherein nicht der Klausel, sie unterliegen sowohl nach gegenwärtiger wie auch nach künftiger Rechtslage unmittelbar den Vorgaben der Abfallhierarchie (§ 8 Absatz 1 KrWG). Gleiches gilt auch für Abfälle, deren Heizwert erst durch eine „Vermischung“ mit anderen Abfällen oder Stoffen erzielt worden ist.“

**Kommentar:**

*Der BGS e. V. begrüßt, dass von der Regelung zunächst nur sog. „Primärabfall“ betroffen ist und nicht der für einen bestimmten Zweck aufbereitete, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“.*

*Die in Vorbehandlungsanlagen zu Sekundärabfällen aufbereiteten relevanten Abfallmengen, die insgesamt dem § 8 Absatz 1 KrWG unterliegen, verdeutlichen erneut die bereits dargestellte zwingende Notwendigkeit der Vorgabe einheitlicher und rechtssicherer Kriterien zur Bewertung einer hochwertigen stofflichen und einer hochwertigen energetischen Verwertung. Nur so kann sichergestellt werden, dass jeder Abfallstrom tatsächlich dem klimafreundlichsten und ressourcenschonendsten Verwertungsweg zugeführt wird.*

(Stand: 27. Mai 2016)

**Ansprechpartnerin:**

Gütegemeinschaft Sekundärbrennstoffe und Recyclingholz e. V. (BGS)  
Corrensstraße 25  
48149 Münster  
Prof. Dr.-Ing. Sabine Flamme  
Dipl.-Biol. Sigrid Hams  
Tel. (0251) 83 65 290  
Mobil (0162) 930 67 63

---

<sup>7</sup> <http://www.betalabservices.com/deutsch/erneuerbarer-kohlenstoff/brennstoff-aus-altreifen.html>