

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

3.9.2020

Frau
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)
Telefon: +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Deliana Bungard (DStGB)
Telefon: +49 228 9596-217
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

per E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Aktenzeichen (DLT): II-771-39

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (BT-Drs. 19/19930, 19/21610) und zum Antrag „Pfand für Elektrogeräte und Batterien“ (BT-Drs. 19/19642)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (BattG-E, BT-Drs. 19/19930, 19/21610) und zum Antrag „Pfand für Elektrogeräte und Batterien“ (BT-Drs. 19/19642) im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 9.9.2020. Zu diesen Gegenständen der Anhörung geben wir die folgende Stellungnahme ab.

I. Allgemeines

Hinsichtlich der Entsorgung von Altbatterien haben wir mehrfach gegenüber dem Bundesumweltministerium deutlich gemacht, dass wir den Weg eines gemeinsamen und von allen Herstellern getragenen Rücknahmesystems für den richtigen halten. Aus unserer Sicht kann nur ein solches System eine flächendeckende Erfassung und Verwertung von Altbatterien zuverlässig sicherstellen. Infolge des Entschlusses der Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien (GRS), künftig als herstellereigenes Rücknahmesystem (hRS) zu agieren, ist in dem Gesetzentwurf nun gleichwohl ein Wechsel zu einem Wettbewerbsmodell vorgesehen. Diese Abkehr von einem gemeinsam getragenen System sehen wir sehr kritisch.

Aufgrund der langjährigen Erfahrung mit den Systembetreibern im Bereich der Verpackungsentsorgung gehen wir davon aus, dass sich die dort auftretenden Schwierigkeiten künftig bei der Altbatterieentsorgung wiederholen werden. Die Erfassung und Verwertung sowie die begleitende Öffentlichkeitsarbeit bedeuten zunächst einmal Kosten für die Systembetreiber. Erlöse lassen sich damit nicht erzielen. Daher verbieten es die Mechanismen des Marktes geradezu, dass sich im Wettbewerb agierende Rücknahmesysteme hinsichtlich dieser kosten-trächtigen Positionen über die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinaus

engagieren. Die Mindestverwertungsquote wird damit für die hRS zur faktischen Höchstquote. Wir befürchten, dass sich der Wettbewerb negativ auf die flächendeckende Abholung der Altbatterien bei den kommunalen Sammelstellen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) auswirken wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Wettbewerbsmodell auf diese Art ausgestaltet ist, wie es aktuell im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Auf die aus kommunaler Sicht zentralen Schwachstellen des Entwurfs werden wir im Folgenden eingehen.

Zuvor weisen wir noch darauf hin, dass die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen des BattG zwar für den Endverbraucher keinen Erfüllungsaufwand bedeuten, jedoch ein erheblicher Bürokratie- und Erfüllungsaufwand auf die kommunalen örE zukommen dürfte. Der Aufwand fällt seitens der Verwaltung nicht nur auf der Bundesebene an (so aber die Gesetzesbegründung unter E.3), sondern auch auf der kommunalen Ebene. Als Beispiele hierfür können der erhöhte Schriftverkehr und die Notwendigkeit von gesonderten Vereinbarungen der örE mit den hRS oder sich regelmäßig verändernde Anforderungen an Transportbehälter und Verpackungen der verschiedenen Systeme genannt werden.

Bedenken mit Blick auf den Erfüllungsaufwand haben wir im Übrigen auch hinsichtlich des Antrags „Pfand für Elektrogeräte und Batterien“. Zwar sehen wir aus den darin genannten Gründen ebenfalls eine Notwendigkeit, die Fehlwürfe von Altbatterien in den Hausmüll und andere unsachgemäße Entsorgungswege zu reduzieren. Gleichwohl beantwortet der Antrag nicht die zentrale Frage, wie mit vertretbarem Erfüllungsaufwand das dort beschriebene Pfandsystem für haushaltsübliche Batterien praktisch umgesetzt werden soll. Eine Abwicklung über die kommunalen Wertstoffhöfe erscheint in den bestehenden Strukturen ausgeschlossen. Eine verbraucherfreundliche Erfassung über einfache Sammelboxen z. B. im Einzelhandel oder in öffentlichen Gebäuden wäre damit künftig ausgeschlossen, was nach unserem Dafürhalten die Ziele des BattG konterkarieren würde.

II. Im Einzelnen

Zu § 2 BattG (Begriffsbestimmungen)

Auf der Grundlage der geltenden Rechtslage werden Elektrofahrzeug- und Elektroroller-Batterien als Industriebatterien im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 1 BattG eingeordnet. Industriebatterien sind danach u. a. Batterien, die für Elektrofahrzeuge jeder Art oder zum Vortrieb von Hybridfahrzeugen bestimmt sind. Gerätebatterien sind hingegen gemäß § 2 Abs. 6 BattG Batterien, die gekapselt sind und in der Hand gehalten werden können, wobei Industriebatterien per Definition keine Gerätebatterien sind. Die örE sind gemäß § 13 Abs. 1 BattG nur zur Rücknahme von Geräte-Altbatterien verpflichtet. Gleichwohl werden Batterien aus den genannten Elektrofahrzeugen oftmals bei den kommunalen Wertstoffhöfen abgegeben. Die Endnutzer der Batterien sind typischerweise nicht in der Lage, zwischen Gerätebatterien und Industriebatterien zu unterscheiden. Gleichzeitig werden aufgrund der erheblichen Zunahme solcher Elektrofahrzeuge immer mehr entsprechende Altbatterien anfallen. Anstatt – wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (BT-Drs. 19/21610) vorgeschlagen – ausnahmsweise den örE eine freiwillige Rücknahme von Industriebatterien zu ermöglichen, sollte in § 2 Abs. 5 BattG besser vom Gesetzgeber eine sachgerechte Einordnung der Batterien für Elektrofahräder und -roller als Gerätebatterien vorgenommen werden, sodass diese künftig durch die hRS zu entsorgen wären.

Zu § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 BattG-E (Rücknahmesysteme)

Es ist vorgesehen, dass sich die Hersteller an einem Rücknahmesystem beteiligen müssen. Bei der Genehmigung eines Rücknahmesystems kann vom Umweltbundesamt (UBA) als zuständiger Behörde allerdings praktisch nur eine Absichtserklärung des hRS verlangt werden, allen Sammelstellen die Abholung von Gerätebatterien anzubieten (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BattG-E). Faktisch können aber erst im Nachgang der Genehmigung mit einzelnen Sammelstellen Verträge abgeschlossen werden. Wie wir bereits oben beschrieben haben, besteht

aus kommunaler Sicht die Sorge, dass sich die Hersteller stets an den hRS mit den geringsten Kosten beteiligen werden. Gleichfalls können die Rücknahmesysteme nur erfolgreich im Markt bestehen, wenn sie ihre Kosten und damit vor allem den logistischen Aufwand niedrig halten. Es liegt daher auf der Hand, dass die Rücknahmesysteme ihre zu erfüllende Erfassungsquote vorrangig an Sammelstellen generieren werden, die mit einem geringstmöglichen logistischen Aufwand zu erreichen sind. In diesem Sinne „unattraktive“ Sammelstellen werden voraussichtlich das Nachsehen haben. Die Einstellung des GRS zeigt aus unserer Sicht eindrücklich, dass es keine Solidargemeinschaft der Hersteller gibt. Die Hersteller erhalten auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs keine Anreize, sich über ihre Mindestanforderungen hinaus für die flächendeckende Entsorgung oder die gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit zu engagieren. Wenn die Rücknahmesysteme ihre nötigen Sammelmengen über kostengünstige Erfassungsstellen erreichen können, werden sie an kostenträchtigen Vertragsabschlüssen mit Sammelstellen der örE wenig Interesse haben.

Es müssten daher aus unserer Sicht zwingend Regelungen zum Kosten- und Mengenausgleich zwischen den hRS geschaffen werden, damit tatsächlich im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BattG-E eine flächendeckende Entsorgung sichergestellt werden kann. Wir regen an, im BattG die Einrichtung einer Clearingstelle zu regeln, mittels der ein Lastenausgleich zwischen den hRS auch für die Entsorgung bei „unattraktiven“ Sammelstellen sichergestellt wird. Die schlichten Festlegungen dagegen, dass die hRS allen Sammelstellen die Entsorgung anbieten und bei Vertragsabschluss die Entsorgung gewährleisten sollen, garantieren nach unseren Erfahrungswerten keine gesicherte Entsorgung unter Einhalten der nötigen gefahrgutrechtlichen Standards.

Es besteht über die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Vorschriften hinaus gesetzlicher Regelungsbedarf, um das Nebeneinander beliebig vieler hRS zu koordinieren. Ohne eindeutige gesetzliche Vorgaben wird es für die Rücknahmesysteme wettbewerbs- bzw. kartellrechtlich schwierig sein, die Angebote an die örE sowie die Erfüllung der Abholpflichten untereinander mit dem Ziel abzustimmen, eine flächendeckende kostenlose Abholung sicherzustellen. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände muss garantiert werden, dass alle Sammelstellen der örE an ein Rücknahmesystem angeschlossen werden. Die in § 28 Abs. 1 BattG-E vorgesehene Anordnungsbefugnis des UBA in Bezug auf die Genehmigungsvoraussetzungen allein erscheint hier unpraktikabel, da dem UBA nicht bekannt ist, welche örE keine Verträge erhalten. Außerdem stellt sich die Frage, an welches der konkurrierenden Sammelsysteme eine solche Anordnung ergehen soll. Wir haben zudem die Sorge, dass ein örE nach Kündigung eines Vertrages durch ein Rücknahmesystem oder dessen Ausscheiden aus dem Markt zumindest für geraume Zeit durch gar kein hRS mehr bedient wird. Hier muss stets sichergestellt sein, dass ein anderes hRS unverzüglich die Entsorgung übernimmt. Es darf keinesfalls darauf hinauslaufen, dass der örE dann, wenn es bei einem hRS Schwierigkeiten gibt, die Entsorgung der Altbatterien faktisch erst einmal in eigener Verantwortung organisieren muss. In der Praxis kann eine flächendeckende kostenlose Abholung an allen Rücknahmestellen somit nur dann funktionieren, wenn die hRS die Erfüllung der Abholpflichten untereinander koordinieren. Die abschließende Entscheidung, von welchem Rücknahmesystem der örE bedient werden soll, muss allerdings insbesondere dann, wenn dem örE mehrere Angebote vorliegen, dem örE obliegen.

Zu § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 BattG-E (Transportbehälter)

Es sollte gesetzlich sichergestellt werden, dass auch für beschädigte Lithiumbatterien bzw. -akkumulatoren wegen der damit verbundenen Brandgefahren gesonderte und geeignete Erfassungsbehältnisse kostenfrei den örE zur Verfügung gestellt werden müssen. Dasselbe gilt für die bereits oben angesprochenen Industriebatterien.

Zu § 16 BattG-E (Sammelziele)

Eine Sammelquote von 45 % ohne weitere stufenweise Erhöhung ist nach unserem Dafürhalten deutlich zu niedrig. Diese Quote bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr als die Hälfte

aller in Verkehr gebrachten Batterien nicht ordnungsgemäß über den Restabfall oder andere Entsorgungswege entsorgt werden. Die Quote könnte daher z. B. wie bisher alle zwei Jahre um 5 Prozentpunkte erhöht werden. Die Nichteinhaltung der Quote sollte mit geeigneten Maßnahmen (z. B. Strafzahlungen an die Betreiber der Rücknahmesysteme) sanktioniert werden.

In diesem Zusammenhang wollen wir auch kritisch anmerken, dass in dem Gesetzentwurf sämtliche Vorgaben zur Einhaltung der Abfallhierarchie gemäß § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) fehlen. Es sollte nach unserer Auffassung darauf hingewirkt werden, dass die Menge an nicht wiederaufladbaren Primärzellen durch den Gebrauch von wiederaufladbaren Sekundärzellen deutlich reduziert wird (Abfallvermeidung gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KrWG).

Zu § 17 BattG (Kennzeichnung)

Wir regen an, § 17 BattG um eine verpflichtende Kennzeichnung für lithiumhaltige Batterien und Akkus zu ergänzen. Angesichts des bekannten Gefährdungspotenzials dieser Batterien durch eine mögliche Selbstentzündung bei Defekten halten wir eine deutlich sichtbare Kennzeichnung für eine verhältnismäßig einfache Maßnahme zur Verbesserung der Sicherheit im Sammelprozess, da die betroffenen Batterien und Akkus einfacher ausgeschleust, separat verpackt und transportiert werden könnten.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Rüge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes