

Wertstofffassung ohne duale Systeme und Produktverantwortung – Ökonomische und ökologische Umorientierung –

Hartmut Gaßner

1.	Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.....	141
2.	Differenzen bei Einschätzung der Produktverantwortung.....	142
3.	Streit um Verwertungsquoten	142
4.	Bedenken gegen Systemorganisation	143
5.	Überlegungen zu einem Wertstoffgesetz	144
6.	Position der kommunalen Abfallwirtschaft.....	144
7.	Position des Autors	145

Nach der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) im Jahr 2012 sollte zügig auch eine Neuregelung der Wertstofffassung erfolgen. Hierzu ist es in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht mehr gekommen. Mit den Neuwahlen zum Deutschen Bundestag kommt erneut der Blick auf den Gesetzgeber, ob er neue Regelungen zur Wertstofffassung schafft. Damit rückt die Einschätzung der bisherigen Verpackungsentsorgung mit in den Focus. Vielfach wird die Aufhebung der Organisation über Duale Systeme gefordert.

1. Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Einführung eines gesonderten Entsorgungssystems für Verpackungsabfälle erfolgte Anfang der neunziger Jahre auf dem Höhepunkt des sog. Abfallnotstandes in Deutschland. Die kommunale Abfallwirtschaft schien überfordert, für die anfallenden Abfallmengen hinreichende Entsorgungskapazitäten aufzubauen. In der Gesellschaft gab es starke Kräfte, die sich für intensive Bemühungen einsetzten, Abfälle zu vermeiden oder zu verwerten, nicht aber in großen Deponien oder Abfallverbrennungsanlagen zu beseitigen. Es bestand die Sorge, dass Überkapazitäten entstehen würden, die einer modernen Abfallwirtschaft entgegenwirken könnten. Deshalb sollten insbesondere die Verursacher von Verpackungsabfällen in die Pflicht genommen werden, selbst oder über Dritte einen Beitrag zur Entsorgung zu leisten. Die Aufgabenzuweisung war Teil der Produktverantwortung und der Kostenaufwand sollte Anreize zur Reduktion der

Mengen der Verpackungsabfälle schaffen. Es folgte der Aufbau des Dualen System Deutschland, das zunächst gemeinnützig ausgerichtet war. Heute betreiben bekanntlich zehn Anbieter Duale Systeme. Spätestens durch die Übernahme der DSD AG durch einen Hedgefonds war deutlich geworden, dass privatwirtschaftliche Interessen in den Vordergrund gerückt sind. Es gibt in Deutschland seit Jahren keinen Abfallnotstand mehr und die befürchteten Überkapazitäten bei Abfallverbrennungsanlagen sind Realität geworden. Die kommunale Abfallwirtschaft zeigt sich nach intensiver Modernisierung ihren Aufgaben zu gewachsen.

2. Differenzen bei Einschätzung der Produktverantwortung

Vielfach wird beklagt, die duale Verpackungsentsorgung lasse keine nennenswerten ökologischen Effekte erkennen, denn es fehle der Nachweis der Wirksamkeit der Produktverantwortung. Produktverantwortung sei nur eine Finanzierungsverantwortung ohne Abfallvermeidungswirkung. Dagegen stellt die Bundesregierung die Feststellung:

Der Verpackungsverbrauch konnte vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. (BT-Drs. 17/12806, S. 1)

Es gibt keine belastbaren Untersuchungen zu den Vermeidungseffekten der Produktverantwortung. Eine Entkopplung des Verpackungsverbrauchs vom Wirtschaftswachstum kann den üblichen Bemühungen zur Reduktion von Produktions- und Produktkosten geschuldet sein. Ein wirksamer Anreiz über die Verpackungsverordnung wäre erst feststellbar, wenn ökonomisch nachgewiesen wäre, dass Entscheidungen zur Reduktion von Verpackungen mit Blick auf die Vermeidung der zu entrichtenden Lizenzentgelte erfolgen. Es ist nicht aufgezeigt, dass die Lizenzentgelte einen Kostendruck ausüben, der zur Vermeidung von Verpackungsaufwand führt. Hier dürften die angesprochenen Produktkosten auf der einen Seite und das Gewicht eines ökologisch ausgerichteten Marketings von wesentlich größerer Bedeutung sein.

3. Streit um Verwertungsquoten

Auf der einen Seite steht die Behauptung einer Vervielfachung der Verwertungsquoten seit Einführung der Verpackungsverordnung. Die Kritiker solcher Erfolgszahlen verweisen aber auf den vergleichsweise kleinen Anteil an stofflicher Verwertung. Es sollte aber das gemeinsame Verständnis sein, dass heutzutage nicht mehr die Frage Deponierung oder Verwertung ansteht, sondern die Förderung der stofflichen Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung.

Nach Zahlen der Bundesregierung wurden 2009 Kunststoffe zu rund 43 % einer wertstofflichen Verwertung, rund 8 % einer rohstofflichen Verwertung und rund 38 % einer energetischen Verwertung zugeführt (BT-Drs. 17/12806, S. 2). Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass der Anteil der sog. Sortierreste an der Sammelmenge nach Angaben der Bundesregierung bei 32 % liegt. Diese 32 % Sortierreste gehen zu 75 % in die Herstellung von Ersatzbrennstoffen, also in die energetische Verwertung. Die Kunststoffe machen nur 50 % der verbleibenden Sammelmenge von 68 % aus. Also

beziehen sich die vorgenannten 43 % werkstofflicher Verwertung nur auf einen Anteil von 34 % der Gesamtmenge, d.h. die stoffliche Verwertung von Kunststoffen betrifft nur einen Anteil von knapp 15 % der im gelben Sack oder der gelben Tonne eingesammelten Verpackungsabfälle. Ein wichtigerer Anteil der stofflichen Verwertung ergibt sich bei Aluminium, Weißblech und Flüssigkeitskartons diese Verpackungen machen die anderen 50 % der gesamten Sammelmenge aus. Zumindest bei den Verpackungsabfällen aus Kunststoff dürfte das Verhältnis des Aufwands der Entsorgung und der Quote der werkstofflichen Verwertung nicht überzeugend sein. Die getrennte Einsammlung zur Vorbereitung der Verbrennung ist nicht gerechtfertigt. Es muss vielmehr der Druck in Richtung stoffliche Verwertung erhöht werden. Überkapazitäten und niedrige Preise bei Abfallverbrennungsanlagen dürfen nicht als Ausrede herhalten können, auf zumutbare Möglichkeiten der stofflichen Verwertung zu verzichten.

4. Bedenken gegen Systemorganisation

Legende ist bereits die Kritik an den umherfliegenden Verpackungsabfällen, wenn einzelne der aufgetürmten gelben Säcke reißen. Dann ist es bis heute nicht gelungen, den sog. Trittbrettfahrern Herr zu werden, die ihre Lizenzentgelte nicht entrichten oder unzulässig kürzen. Hier steht die Behauptung im Raum, es seien teilweise die Geschäftsmodelle der Dualen Systeme kostengünstige Entsorgungsmöglichkeiten zu eröffnen, die nicht im Einklang mit den Vorgaben der Verpackungsordnung stehen. Es gibt auch die nicht enden wollenden Gerüchte, Farbkopierer erlauben die Vervielfältigung von Wiegescheinen, die sodann unrechtmäßig mehrfach als Leistungsnachweise verwendet werden.

Ungläubiges Staunen erlebt man auch heute noch vielfach, wenn man Bürgerinnen und Bürgern erklären muss, dass der sog. Grüne Punkt schon lange kein Nachweis mehr dafür ist, dass der Inverkehrbringer von Verpackungen mit der Verwendung des Grünen Punktes die Entrichtung seines Lizenzentgeltes dokumentiert.

Was die Gesamtkosten angeht, sind unterschiedliche Zahlen von Bedeutung. Die Sektorenuntersuchung des Bundeskartellamtes hat die Einnahmen der Dualen Systeme durch Lizenzentgelte ermittelt. Sie betragen bis zum Jahr 2003 jährlich rund 2 Mrd. EUR, im Jahr 2011 nur noch 941 Mio. EUR (BT-Drs. 17/12806, S. 4). Das stellt sicherlich eine Kostensenkung dar, aber auf wessen Kosten? Hier macht immer wieder das Wort vom *Lohndumping* die Runde. Jedenfalls ist die Entsorgungsbranche bekanntlich gezwungen, dem Wettbewerbsdruck durch Mindestlohnbedingungen beikommen zu wollen.

Die Systemkosten sind noch immer hoch. Diese werden nicht nur aus den Lizenzentgelten bestritten, sondern fallen auch bei den Kommunen an. Es dürfte mehr als 500 Abstimmungserklärungen geben, die für jeweils zehn Betreiber zu betreuen sind. Im PPK-Bereich haben es sämtliche öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die ein PPK-Erfassungssystem unterhalten, mit der Verwaltung der Mitbenutzungsverträge mit jeweils zehn Systembetreibern zu tun. Das ist allein ein ungeheurer Abrechnungsaufwand, obgleich über die Höhe der Mitbenutzungsentgelte verbreitet keine Einigung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und den Dualen Systemen besteht.

Aber die Dualen System fallen auch immer wieder durch Streitigkeiten untereinander auf, die zwischenzeitlich auch Gerichte beschäftigen.

Denn es geht schließlich nicht nur um Kosten, sondern auch um Gewinne. Nach der bereits angeführten Sektorenuntersuchung des Bundeskartellamts standen für alle Dualen Systeme im Jahr 2011 Lizenzentgelte in Höhe von 941 Mio. EUR operativen Entsorgungskosten in Höhe von 824 Mio. EUR gegenüber, was einen Gewinn von 117 Mio. EUR oder eine Umsatzrendite von 12,5 % ausmacht.

5. Überlegungen zu einem Wertstoffgesetz

Bereits im Zuge der Novelle des KrWG ist in § 14 KrWG festgelegt, dass zur Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung spätestens ab dem 01.01.2015 Getrenntsammlungen vorzunehmen sind. Dabei ist zugleich normativ vorbereitet, dass es eine einheitliche Wertstofffassung von Verpackungsabfällen und stoffgleichen Abfällen aus Nichtverpackungen geben soll. Die Überlegungen gingen sodann dahin, ein Wertstoffgesetz zu schaffen, das die Vorgaben für eine einheitliche Wertstofffassung unter Ablösung der Verpackungsverordnung enthalten sollte. Allerdings ist das BMU über ein *Thesepapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung* nicht hinausgekommen. Es kam zu keiner weiteren parlamentarischen Behandlung dieses Themas, weil die Frage der Trägerschaft des Erfassungssystems bis heute umstritten ist. Die ökologisch und ökonomisch gebotene, einheitliche Erfassung heißt, dass Verpackungsabfälle, die über die dualen Systeme privatwirtschaftlich erfasst werden und stoffgleiche Nichtverpackungen, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen sind, gemeinsam erfasst werden.

Wir hatten diese Debatte in Deutschland bereits auf Grundlage der Verpackungsverordnung, die sowohl gelb in grau (kommunal) wie grau in gelb (privat) erlaubt, aber entsprechende Abstimmungen verlangt, die nur in einigen Fällen gelungen sind. Mit dem Wertstoffgesetz sollte insbesondere eine zentrale Stelle als Beliehene geschaffen werden können, die die Missstände der Verpackungsverordnung in den Griff bekommen sollte. Zugleich war diskutiert, die sog. Produktverantwortung auch auf die stoffgleichen Nichtverpackungen mit der Folge zu erstrecken, dass insoweit eine verbreiterte Finanzierungsbasis entsteht. Aber es gab keine Annäherung bei der Frage, inwieweit die Trägerschaft bei den dualen Systemen verbleiben oder auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übertragen werden soll. Hier ist eine politische Entscheidung erforderlich, die hoffentlich in der laufenden Legislaturperiode vom Gesetzgeber getroffen wird. Gefragt sind hier Bundestag und Bundesrat.

6. Position der kommunalen Abfallwirtschaft

Im Zuge des sogenannten Planspiels des UBA wurden verschiedene Varianten einer Neugestaltung der Verpackungsentsorgung unter Einschluss der stoffgleichen Nichtverpackungen erörtert. Der VKU hat später sein Modell an einer Variante ausgerichtet, die im Planspiel nicht durchkonjugiert wurde, nämlich ein Modell, das auf die dualen

Systeme verzichtet. Nach den Vorstellungen des VKU soll die Verantwortung für die Entsorgung der Wertstoffe bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern liegen. Die Finanzierung erfolgt allein über die Lizenzentgelte einer erweiterten Produktverantwortung. Die Vorgaben für die Produktverantwortung, die Durchsetzung der Lizenzentgeltpflichten sowie die Auskehrung der Mittel an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger soll von einer zentralen Stelle organisiert werden. Als Beliehene soll die zentrale Stelle über die erforderlichen hoheitlichen Befugnisse verfügen.

7. Position des Autors

Der Autor vertritt schon seit 15 Jahren die Position, dass sich die Aufteilung der Verantwortlichkeit zwischen der kommunalen Abfallwirtschaft und der privaten Entsorgungswirtschaft an den Herkunftsbereichen der Abfälle ausrichten sollte. Die Entsorgung der Abfälle, die in privaten Haushaltungen anfallen, ist den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen und somit in kommunaler Regie zu entsorgen. Das gilt für Biomüll, Restmüll ebenso wie für Elektroaltgeräte – und diese Aufteilung wurde im neuen KrWG im Grunde auch abgesichert. Den gewerblichen Sammlungen als Ausnahmetatbestand für die Überlassung der Abfälle aus Haushaltungen sollen enge Grenzen gesetzt werden.

Wenn jetzt die Stofftrennung voranschreitet und es zu einer gesonderten Erfassung der Wertstoffe in einem einheitlichen Wertstofffassungssystem kommt, soll diese kommunale Verantwortung nicht abgelöst, sondern gestärkt werden.

Allerdings sollte bei der Neugestaltung der Wertstofffassung nicht bei einem Trägerwechsel haltgemacht werden. Als Eckpunkte einer Weiterentwicklung sollten gelten:

- (1) Vorgabe von Quoten statt Vorgabe von Organisation und
- (2) Finanzierung über Gebühren statt Finanzierung über Lizenzentgelte.

Die aktuellen Quoten im KrWG sind umstritten, weil ihre Ermittlung an den Input von allen Verwertungsanlagen anknüpft und damit nicht nur die Abfallmengen erfasst, die nach einer Behandlung auch tatsächlich in eine Verwertung gelangen. Damit werden beispielsweise auch Teilströme des Inputs wie Sortierreste oder Restabfälle erfasst, die nicht verwertet werden. Hier ist eine Nachjustierung dringend geboten. Sodann sollte eine Öffnung der Erfassung möglich sein, die den regionalen Besonderheiten Gestaltungsraum ermöglicht. Der Gesetzgeber soll vorgeben, welche Erfassungs- und Verwertungsziele gesteckt sind, aber es bedarf keiner Einengung, wie der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger seinen Pflichten organisatorisch nachzukommen hat.

Vor allem aber muss ernsthaft diskutiert werden, weshalb die Finanzierung weiterhin auf Lizenzentgelte bzw. Sonderabgaben der Produktverantwortlichen gestützt sein soll. Auf den ersten Blick scheint klar, dass ein Verzicht auf eine Finanzierung durch die Produktverantwortlichen eine ökologisch und ökonomisch zunächst nicht zu verantwortende Belastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bedeuten könnte.

Ökologisch wird die Forderung nach einem Fortbestand der Produktverantwortung erhoben. Aber deren ökologische Anreizfunktion ist – wie gezeigt – nicht nachgewiesen. Ökonomisch belaufen sich die Entsorgungskosten, die bei den dualen Systemen anfallen, auf die bereits oben genannten 824 Mio. EUR. Wenn man den Mehraufwand durch die Systemorganisation mit zehn dualen Systemen und über 500 betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Abzug bringt, dann reden wir von einer Kostenbelastung, die deutlich unter 10 EUR pro Einwohner/Jahr liegt. Diese Mehrbelastung auf Seiten des Gebührenzahlers ist zwar zunächst ärgerlich, weil er für einige Zeit auch noch als Verbraucher zahlen muss, bis die entfallenen Lizenzentgelte aus der Preisbildung herausfallen. Aber eine Eingliederung der einheitlichen Wertstofffassung in die kommunale Abfallentsorgung erlaubt es, auf die Ausweitung der Produktverantwortung ebenso zu verzichten, wie auf den Aufbau einer neuen zentralen Stelle. Hier wäre eine neue Regulierungsbehörde zu schaffen, die auf der einen Seite die Erweiterung der Produktverantwortung und die Eintreibung der Abgaben organisieren muss. Sie hätte auf der anderen Seite die Aufgabe, die Mittelverteilung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu gewährleisten. Wie die Bundesnetzagentur beispielsweise bei der Kontrolle der Netznutzungsentgelte unter Einschluss der sog. Anreizregulierung wären bei der Weiterleitung der Mittel an die öRE Standardkostenmodelle einzusetzen und Effizienzvorgaben zu machen. Hier droht ein neuer Bürokratismus, der vermeidbar ist: Verzicht auf eine ökologisch nicht wirksame Produktverantwortung, Abschaffung intransparenter dualer Systeme und Einbeziehung der einheitlich zu erfassenden Wertstoffe in die Überlassungspflicht.

Es ist den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen, in welcher Weise sie die Erreichung der Quoten durch ihr Entsorgungssystem gewährleisten und inwieweit sie die Aufgaben selbst erledigen oder im Ausschreibungswettbewerb an die private Entsorgungswirtschaft vergeben wollen.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Energie aus Abfall – Band 9

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Michael Beckmann.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2012

ISBN 978-3-935317-78-8

ISBN 978-3-935317-78-8 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2012
Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,
Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M.Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky
Erfassung und Layout: Petra Dittmann, Sandra Peters,
Martina Ringgenberg, Ginette Teske
Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.