Länderkonzept Wertstoffgesetz

Gemeinsame Eckpunkte der Landesumweltministerien von Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein für eine gemeinsame Wertstofferfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen

Minister Franz Untersteller MdL	Baden-Württemberg MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT
Senator Dr. Joachim Lohse	Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Freie Hansestadt Bremen
Minister Stefan Wenzel	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
Minister Dr. Robert Habeck	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

Stand: 3.11.2014

Das neue Wertstoffgesetz ökologisch, effizient, verbraucherfreundlich, bürgernah gestalten

I. Einleitung:

Nahezu alle Akteure aus Politik, Umweltverbänden und Entsorgungswirtschaft sind sich seit Jahren einig: Im Sinne der Ressourceneffizienz und der Ziele der Kreislaufwirtschaft ist auf der 3. Ebene der Abfallhierarchie eine stoffliche Abfallverwertung, also eine umfassende Wertstofferfassung und damit „Rohstoffwiedergewinnung" über Verpackungen hinaus auf stoffgleiche Nichtverpackungen, die sowohl im privaten als auch im gewerblichen Bereich anfallen, möglich, nötig und überfällig. Um die Schaffung eines Wertstoffgesetzes nicht noch mehr zu erschweren, sollte allerdings das Potenzial der gewerblichen Abfälle durch die Novelle der GewerbeabfallVO abgeschöpft werden; das Wertstoffgesetz sollte sich auf die Abfälle aus Haushalten und - soweit klar definierbar - entsprechende vergleichbare Abfälle konzentrieren.

Nicht zuletzt aufgrund der schlechten Erfahrungen mit der durch die Dualen Systeme privat organisierten Verwertung der Verpackungen hat sich der ursprüngliche Ansatz der alten Bundesregierung, auch die Entsorgung der Nichtverpackungen aus dem Restmüll zu privatisieren („gelbe Tonne plus"), als nicht mehrheitsfähig erwiesen. Um das mittlerweile fragwürdige System der dualen Entsorgung aufrechtzuerhalten, kamen nunmehr Systeme einer Mischverantwortlichkeit von Kommunen und Dualen Systemen in die Diskussion, die letztlich das ohnehin komplizierte System der heutigen VerpackV vollends zu sprengen drohen. Das bisherige gemischte System der PPK-Entsorgung kann dafür als mahnendes Beispiel dienen.

Deshalb erscheint es erforderlich, dass die Länder nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus wirtschaftspolitischen Gründen eine Initiative ergreifen, um voranzukommen und die Bundesregierung bei der Schaffung eines Wertstoffgesetzes flankierend zu unterstützen.

Zu unterscheiden sind bei diesen Überlegungen die betroffenen Akteure Privatwirtschaft (Hersteller/Inverkehrbringer), Kommunen (Städte- und Landkreistag), private Entsorgungswirtschaft, Duale Systeme und Länder (praktikabler Gesetzesvollzug).

Die Dualen Systeme werden von der Privatwirtschaft über den Produktpreis bezahlt und stellen in diesem staatlich verordneten Wirtschaftskreislauf einen zusätzlichen Player dar.

Die heute von den Dualen Systemen den Kommunen als „Nebenentgelte" gezahlten Beträge, welche teilweise direkt in die kommunalen Kassen fließen, werden im Rahmen einer Neugestaltung keine (isolierte) Zukunft mehr haben und rechtfertigen deshalb nicht, zugunsten der Kommunen am bisherigen System festzuhalten.

II. Aktuelle Situation

Das klassische System der Daseinsvorsorge hat mit guten Gründen die Kommunen in die Verantwortung für die „Müllentsorgung" genommen, in guten wie in schlechten Zeiten. Das hat sich bewährt. Mit der Einführung des Dualen Systems vor annähernd 20 Jahren hat sich daneben unter dem damals politisch bestechenden Begriff "Produktverantwortung" am Ende eine "private Müllentsorgung" für Verpackungen etabliert. Der nie näher definierte Begriff der „Produktverantwortung" hat sich zu einem System entwickelt, mit dem Hersteller über eine Lizenzabgabe an Duale Systeme Ressourcen in Form von Verpackungen in den Markt bringen und sich gleichzeitig von deren Entsorgung freikaufen dürfen; letztlich ist diese „Produktverantwortung" eine reine Finanzverantwortung. Die ursprüngliche Idee, hierüber Vermeidungsanreize durchzusetzen, hat sich nicht realisiert.

Die Entwicklungen der vergangenen Monate (z.B. Ausstieg von Systembetreibern aus dem Dualen System, Kündigung von Clearingverträgen, Finanzengpässe etc.) hat gezeigt, dass dieses privat organisierte System in hohem Maße reparaturbedürftig ist. Es wirft – nicht erst jetzt – mehr Fragen auf, als es Antworten gibt.

Mit der Zustimmung zur 6. und zur 7. Novelle der Verpackungsverordnung haben Bund und Länder darauf reagiert und gemeinsam nicht nur europarechtliche Vorgaben umgesetzt, sondern auch mit der Einschränkung von Branchenlösungen und der Streichung der Eigenrücknahme derzeit gravierende Fehlentwicklungen weitgehend eingeschränkt. Das krankende System wurde damit jedoch nicht grundsätzlich geheilt. Schon jetzt zeichnen sich beim Vollzug wieder neue „kreative Lösungen" ab, mit denen Branchenlösungen entgegen den Intentionen der 7. Novelle möglichst beibehalten werden können.

III. Eckpunkte für ein Wertstoffgesetz für die Nutzung einer historischen Chance

Mit dem ab Herbst zu diskutierenden Wertstoffgesetz besteht die historische Chance jetzt einen grundlegenden Systemwechsel einzuleiten, um die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Wertstoffen dauerhaft, effizient, verbraucherfreundlich und bürgernah zu gewährleisten. Es liegt nahe, dabei grundsätzlich auf das bewährte Modell der kommunalen Kreislaufwirtschaft mit den bestehenden umfangreichen Verantwortlichkeiten der

öffentlich-rechtlichen Entsorger für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Abfällen zurückzugreifen. Entscheidend dabei ist, dass auch bei einer grundsätzlich kommunalen Organisationsverantwortung für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Wertstoffen der Wettbewerb gewollt und ermöglicht wird sowie ambitionierte Verwertungsquoten erreicht werden. Dann ist ein solches Organisationsmodell aus einer Hand wegen geringerer Transaktionskosten nicht nur leistungsfähiger sondern zudem auch ökologisch akzeptabel.

Die Hersteller müssen auch weiterhin in der finanziellen Verantwortung für die Entsorgung ihrer Verpackungen bleiben. Daneben muss endlich über die Schaffung einer echten Produkt-/Produzenten-/Herstellerverantwortung nachgedacht werden, die wirkliche Rückwirkungen auf Vermeidung und ressourcenschonendes Design beim Hersteller erzeugt und es nicht bei einer privatwirtschaftlich organisierten und finanzierten Müllentsorgung der Hersteller belässt. Die einzig konkrete, ursprünglich zunächst wirksame ökologische Steuerungswirkung der Verpackungsverordnung wird bzw. wurde nicht über diese „Produktverantwortung", sondern schlicht über die rechtlich fixierten Verwertungszuführungsquoten, die bekanntlich mittlerweile viel zu niedrig sind, erreicht.

Duale Systeme verursachen bei den Herstellern jährlich über eine Milliarde Euro an Kosten, welche von den Verbraucherinnen und Verbrauchern als versteckte "private Müllgebühren" zu tragen sind. Die dafür erforderlichen Transaktionskosten und die Gewinne der Dualen Systeme sind künstlich geschaffene und überflüssige Kosten für die Bürgerinnen und Bürger.

Die Überantwortung der Organisationsverantwortung an die Kommunen bietet nunmehr die Chance, für die Bürgerinnen und Bürger eine echte Kostentransparenz herzustellen. Die erheblichen Transaktionskosten könnten eingespart werden, wenn die Dualen Systeme in ihrer jetzigen Gestalt entbehrlich werden. Diese haben im Übrigen durch Schaffung und Zukauf eigener Verwertungsinfrastrukturen eine auch mittelständisch organisierte, private Entsorgungswirtschaft im Bereich der Sortierung und Verwertung vom Markt verdrängt oder zumindest deren Entfaltung behindert.

Bei der Neuordnung der Wertstofferfassung und -verwertung müssen daher folgende zentrale Eckpunkte berücksichtigt werden:

1. Ziel muss es sein, alle Wertstoffe, die sowohl beim privaten Endverbraucher als auch im gewerblichen Bereich anfallen, insbesondere im Bereich der Verbunde, Kunststoffe und Metalle, aus Verpackungen und Nichtverpackungen verbraucherfreundlich und möglichst einfach verbindlich zu erfassen und einer hochwertigen Verwertung zuzuführen. Dies muss beim privaten Endverbraucher durch ein Wertstoffgesetz, im gewerblichen Bereich durch das novellierte Gewerbeabfallrecht erfolgen.

2. Eine Neuordnung der Wertstofferfassung darf nicht zu einer Kostenausweitung führen und soll eine Vereinfachung des Vollzuges gewährleisten.

3. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übernehmen die Organisationsverantwortung für die Erfassung, Sortierung und Verwertung der Wertstoffe aus privaten Haushalten. Einzelnen öffentlichen rechtlichen Entsorgungsträgern soll die Option eingeräumt werden, die Organisationsverantwortung für Sortierung und Verwertung abzugeben. Bei Übernahme der Organisationsverantwortung können sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei Erfüllung dieser Aufgaben – wie auch heute - Dritter bedienen. In der Regel wird dies bedeuten, dass die Kommunen zumindest die Sortierung und Verwertung ausschreiben werden. Die private Entsorgungswirtschaft wird dabei weiterhin am Markt teilnehmen können. Regelungen zum Schutz der privaten Entsorger sind problemlos möglich, um den Wettbewerb zu gewährleisten.

4. Eine finanzielle Beteiligung der Hersteller an der Wertstofferfassung und -entsorgung bleibt unverzichtbar. Die Hersteller bzw. Vertreiber müssen sich im Rahmen der Finanzverantwortung an den Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung/Entsorgung angemessen beteiligen. Dafür muss über eine zentrale Stelle ein gerechter Finanzstrom von den Herstellern zu den öffentlich-rechtlichen Entsorgern und den von ihnen beauftragten Dritten erzeugt und aufrechterhalten werden.

5. Entscheidend ist: Es darf keine Absenkung der ökologischen Standards geben. Ziel muss neben der Recyclingmenge auch eine möglichst hohe Recyclingqualität sein. Mit dem neuen Wertstoffgesetz müssen unter dieser Prämisse ambitionierte, selbstlernende Recyclingquoten insbesondere bei Kunststoffen mit einer anspruchsvollen werkstofflichen Quote vorgeschrieben werden. Es ist in den letzten

Jahren zu einem Stillstand der Innovation gekommen, weil es keine ambitionierten Vorgaben des Gesetzgebers gab. Die von den Herstellern gerne zitierte Produktverantwortung hat nur die Einhaltung der gesetzlichen Quote sichergestellt – mehr nicht.

6. In Rahmen einer solchen Neuordnung könnte zugunsten der Hersteller auch über eine Herausnahme von PPK und Glas aus der Finanzverantwortung und dem bisherigen Dualen System nachgedacht werden.

7. Die geradezu beliebige und missbräuchliche Verwendung des Begriffs Produktverantwortung muss beendet werden. Ein politischer Schwerpunkt muss im Zusammenhang mit der Schaffung eines Wertstoffgesetzes darauf gelegt werden, endlich mit einer wirklichen Produktverantwortung voranzukommen. Es gilt echte Stoffkreisläufe zu schaffen, welche wechselseitig auf Herstellungsprozess und Abfallbehandlung wirken und alle Beteiligten zu einer Betrachtung des gesamten Kreislaufes angefangen vom Produktdesign bis zur hochwertigen Abfallbehandlung motivieren. Wenn dies gelingt, wird sich Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung als Wettbewerbsfaktor „automatisch" etablieren.