Peter Feller*

Das künftige Wertstoffgesetz – Chancen und Anforderungen aus Sicht der Ernährungsindustrie**

I. Einleitung

Das Thema „Wertstoffgesetz“ (WertstoffG) steht bereits seit längerem auf der bundespolitischen Agenda. Im Rahmen des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und FDP in der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde im Kapitel „Klimaschutz, Energie und Umwelt“ u.a. folgende Zielsetzung getroffen:

„Die Verpackungsverordnung werden wir überarbeiten und in Richtung einer allgemeinen Wertstoffverordnung weiterentwickeln, die sowohl flexible als auch wettbewerbliche Lösungen zur Ressourcenschonung enthält. Die Aufhebung der Rücknahmeverpflichtung für Hersteller und Verreiber lehnen wir ab.“¹

Erfüllt wurde sie indes nicht. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde in dieser Legislaturperiode nicht vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vorgelegt.

Der aktuelle Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD beinhaltet die folgende kreislaufwirtschaftliche Festlegung:

„Wir entwickeln die Kreislaufwirtschaft zu einem effizienten Instrument einer nachhaltigen Stoffstromwirtschaft. Wir schaffen rechtliche Grundlagen zur Einführung der gemeinsamen haushaltsnahen Wertstoffsammlung für Verpackungen und andere Wertstoffe. Anspruchsvolle Recyclingquoten, Wettbewerb und Produktverantwortung werden als Eckpunkte einer modernen Kreislaufwirtschaft gefestigt.“²

Ob das angestrebte Gesetz in der laufenden Legislaturperiode einer Verabschiedung zugeführt werden kann, ist ungewiss. Hintergrund ist die Kontroverse, ob die Verpackungsentsorgung und ihre vorgesehene Erweiterung auf stoffliche Gegenstände aus den privaten Haushalten weiterhin auf privatwirtschaftlicher/wettbewerblicher Grundlage

erfolgt oder eine kommunale Kompetenzerweiterung stattfindet, bei der es insbesondere darum geht, die Zuständigkeit für die Wertstofffassung den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überantworten.

II. Produktverantwortung hat sich bewährt

Mit der Verpackungsverordnung vom 12.6.1991 wurde die Verantwortung für die Entsorgung von Verpackungen in die Hände von Herstellern und Vertriebern gelegt. Kernelemente der mit diesem Regelwerk eingeführten Produktverantwortung waren umfassende Rücknahme- und Verwertungspflichten. Zur sachgemäßen Umsetzung dieser Rechtspflichten bauten die Konsumgüter- und die Verpackungsindustrie sowie der Einzelhandel ein zweites, privatorganisiertes Entsorgungs- und Verwertungssystem für den Bereich der Verkaufsverpackungen auf. Es handelte sich dabei um die „Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH“.

Zu erwähnen ist, dass diese Regelungen vor dem Hintergrund überlasteter Abfalldeponien und unzureichender Müllverbrennungskapazitäten getroffen und umgesetzt wurden und somit zu einer Entlastung der Kommunen sowie der ihnen obliegenden Daseinsfürsorge führten.

Das ursprünglich als Monopol organisierte duale System ist nunmehr mit elf Systemdienstleistern nach dem Wettbewerbsprinzip organisiert. Diese Dienstleister stehen Herstellern und Vertriebern als Leistungsmittler für die Sammlung, Sortierung und Verwertung der Verpackungswertstoffe zur Verfügung.

Nach Auffassung der Ernährungsindustrie, die das duale System als Konsumgüter- und drittgrößte Industriebranche Deutschlands intensiv in Anspruch nimmt, zeichnet sich die auf wettbewerblicher Grundlage vollzogene Produktverantwortung durch zahlreiche Vorteile aus. Diese sind ökonomischer, ökologischer und technologischer Natur.

So hat der Wettbewerb u. a. zu einer deutlichen Kostensenkung geführt. Mit 12,50 € (Stand: Juli 2015) zahlt heute jeder Bürger über 50 % weniger für die Verpackungsentsorgung als noch vor 20 Jahren. Über die Produktverantwortung für Verpackungen werden pro Jahr ca. 5,8 Millionen Tonnen Wertstoffe einer Verwertung zugeführt, geschlossene Stoffkreisläufe wurden geschaffen und jährlich der Ausstoß von ca. 1,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten vermieden. Daneben hat Deutschland auf dem Weltmarkt für Ab-

* Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE).

** Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Verfassers im Rahmen der Diskussion „Wertstoffgesetz – Ökologischer Anspruch, Recyclingquoten, Zentrale Stelle“ auf dem Düsseldorfer Abfallrechtstag am 10.5.2016.

1 Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, S. 33.

2 Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, S. 83.

fall- und Recyclingtechniken mit einem Patentanteil in Höhe von 20 % eine Führungsposition erlangt.³

III. Optimierung und Weiterentwicklung anstreben

Trotz der Erfolge, die mit der gegenwärtigen Ausgestaltung der Produktverantwortung für Verpackungen verbunden sind, war und ist das zugrunde liegende Leistungsvermittlungssystem der dualen Systemdienstleister störanfällig. Die Umsetzung der Verpackungsverordnung hat sich teilweise als unzulänglich erwiesen. Dies betrifft insbesondere die Kostentragung des Systems.

In der Wertschöpfungskette hat es immer Akteure gegeben, die sich einer fairen Zuordnung der Kosten, die mit der rechtskonformen Nutzung des dualen Systems verbunden ist, zulasten anderer Teilnehmer entzogen haben. Dadurch ist es im Laufe der Jahre zu Wettbewerbsverzerrungen gekommen.

Dies betrifft insbesondere einzelne Akteure im Bereich der Hersteller und Vertrieber sowie der dualen Systemdienstleister. Der Wettbewerb zwischen den dualen Systemen ist teilweise durch Missbrauch und Umgehung einzelner Vorgaben der Verpackungsverordnung beeinträchtigt worden. Durch die vermehrte Nutzung von Schlupflöchern wurden in der Vergangenheit insbesondere über die sogenannte Eigenrücknahme und die sogenannten Branchenlösungen im erheblichen Umfang Verpackungen einer ordnungsgemäßen Kostenbeteiligung entzogen. Dies hatte zur Folge, dass die Menge der bei den dualen Systemen lizenzierten Verkaufsverpackungen kontinuierlich sank. Zusätzlich haben unzulängliche bzw. falsche Angaben von Systemdienstleistern beim Mengenclearing gemäß § 6 Abs. 7 Verpackungsverordnung in der Vergangenheit zu finanziellen Verwerfungen geführt, die den Bestand des Gesamtsystems in 2014 vorübergehend infrage gestellt hatten.

Durch die 7. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, die am 17.7.2014 verabschiedet wurde, konnten signifikante Schlupflöcher dieser Verordnung geschlossen und das System stabilisiert werden. Dies ist durch einen Wegfall der Eigenrücknahme, die mit Wirkung vom 1.10.2014 gestrichen wurde, sowie durch deutlich erhöhte Anforderungen an die Branchenlösungen erreicht worden.

Gleichwohl ist jedoch festzustellen, dass der Beteiligungsgrad von einzelnen Verpackungsarten nach wie vor als unbefriedigend zu qualifizieren ist. So lag der Beteiligungsgrad bei Papierverpackungen in 2015 bei 61 %, bei Leichtverpackungen bei 64 %.⁴ Über ein Drittel der relevanten Mengen beteiligt sich somit nicht an den Systemkosten. Diese werden vielmehr von den anderen Systemteilnehmern zusätzlich zu den von ihnen in Verkehr gebrachten Mengen finanziert.

In Handel und Industrie besteht weitgehend Übereinstimmung darin, dass diese Situation und die damit verbun-

dene potenzielle Gefährdung der haushaltsnahen Verpackungssammlung nicht akzeptabel sind. Das duale System und die dadurch begründete Arbeitsteilung müssen erhalten bleiben, damit Industrie und Handel sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können. Dieses besteht eben gerade nicht in der Verpackungs- bzw. Wertstoffentsorgung, sondern in der Herstellung von anspruchsgerechten Konsumgütern und deren Distribution.

IV. Zentrale Stelle – Instrument der Produktverantwortung

Die rechtskonforme Umsetzung der Produktverantwortung durch alle Beteiligten stellt eine Hausforderung dar, der bislang nicht in zufriedenstellender Weise entsprochen werden konnte. Ein flächendeckender Vollzug durch die örtlich zuständigen Behörden hat sich nicht bewerkstelligen lassen. Neben den begrenzten Personalressourcen werden die Behörden oftmals mit der Komplexität der Regelungen sowie der Warenströme überfordert und können, auch bei bestem persönlichen Einsatz, keine Einheitlichkeit im Vorgehen gewährleisten.⁵

Im Rahmen der Evaluierung der Verpackungsverordnung wurde deshalb vorgeschlagen, in Analogie zum Elektro-Altgeräte-Register (EAR), eine beliehene Stelle zu erschaffen. Diese soll die Vollzugsaufgaben zum Zwecke einer Effizienzsteigerung bündeln, einheitliche Standards herstellen und die finanzielle Belastung verursachungsgerecht umlegen.⁶

Vor diesem Hintergrund haben Industrie und Handel bereits während der 17. Legislaturperiode in Übereinstimmung mit dem BMUB ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die Trägerschaft für eine Zentrale Stelle im Sinne eines WertstoffG zu übernehmen, sofern dieses weiterhin von einer privatwirtschaftlichen und wettbewerblichen Grundlage ausgeht. Dies ist ein Ausdruck konsequenter Produktverantwortung. Hersteller und Vertrieber leisten dadurch einen zielgerichteten Beitrag, damit das WertstoffG korrekt umgesetzt werden kann, d.h. alle Beteiligten ihre Pflichten erfüllen.

Die Produktverantwortlichen haben über ihre Wirtschaftsverbände Bundesvereinigung der Deutschen Ernäh-

3 Aus: Recycling in Deutschland – Status quo, Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze, Wuppertal Institut, November 2014, Studie im Auftrag der KfW.

4 GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung bmbH, Mainz, „Ansatzpunkte zur Steigerung des Lizenzierungsgrades von Verkaufsverpackungen privater Endverbraucher“, November 2015, unveröffentlichte Auftragsstudie, S. 12.

5 bifa Umweltinstitut GmbH, „Evaluierung der Verpackungsverordnung“, Februar 2011, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, S. 10, 127.

6 bifa Umweltinstitut GmbH, „Evaluierung der Verpackungsverordnung“, Februar 2011, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, S. 131.

rungsindustrie e.V. (BVE), Handelsverband Deutschland e.V. (HDE), IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. und Markenverband e.V. zum Zwecke der Vorbereitung des Aufbaus der Zentralen Stelle im Jahresverlauf 2015 die „BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH“, Berlin, gegründet. Ziel des Vorhabens ist es, das Gesetzgebungsverfahren zum WertstoffG und die danach vorgesehene Errichtung der Zentralen Stelle beratend zu begleiten. Über diese Projektgesellschaft sind die konzeptionellen Überlegungen für die Zuständigkeit und den Aufbau der Zentralen Stelle getätigt worden. Der damit verbundene Finanzierungsbedarf wurde über Darlehen der Wirtschaft zur Verfügung gestellt.

Es wird angestrebt, dass die Zentrale Stelle überwiegend von den Produktverantwortlichen aus Industrie und Handel getragen wird – dies jedoch unter Mitwirkung der Länder und Kommunen. Die Zentrale Stelle soll als Kontrollinstitution Vollzugsdefizite durch „geeignete Spielregeln“ reduzieren und dabei unparteiisch und neutral agieren. Sie soll über Auslegungs- und Entscheidungskompetenzen verfügen, die es ihr ermöglichen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Verpflichteten sicherzustellen. Dies umfasst auch die Marktanteilsberechnung gemäß § 6 Abs. 7 Verpackungsverordnung, die bislang von der Gemeinsamen Stelle wahrgenommen wird.

Die Zentrale Stelle würde der Fach- und Rechtsaufsicht des Umweltbundesamtes unterstellt, die dualen Systeme jedoch weiterhin der abfallrechtlichen Überwachung durch die Bundesländer.

V. Erfolgsaussichten für ein Wertstoffgesetz in der laufenden Legislaturperiode – Streitpunkte

1. Aufgrund des eintretenden Zeitablaufs und der kontroversen Standpunkte relevanter Akteure erscheint es mittlerweile fraglich, ob sich die Optimierung und die Erweiterung der bestehenden Produktverantwortung auf der Grundlage des WertstoffG in der laufenden Legislaturperiode noch realisieren lassen. Den Hauptstreitpunkt stellt die Zuständigkeit der Kommunen im Rahmen der zukünftigen Wertstoffsammlung dar. Die Hausleitung des BMUB hat bislang die Zielsetzung verfolgt, vor der Vorlage eines Gesetzentwurfs einen Kompromiss zwischen den relevanten politischen Akteuren herbeizuführen, sodass das Gesetz Bundestag und Bundesrat möglichst „reibungslos“ passieren kann. Dies

konnte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erreicht werden.

Am 12.6.2015 haben sich die umweltpolitischen Berichterstatter des Deutschen Bundestages von CDU/CSU und SPD auf die Eckpunkte für ein WertstoffG verständigt.⁷ Diese sehen vor, dass die Kommunen vor Ort als direkte Ansprechpartner gestärkt werden. Dabei stehen die Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Behältergestaltung sowie die Ausschreibungen im Fokus. Im Übrigen gehen sie jedoch von der Beibehaltung einer haushaltsnahen Wertstofffassung nach privatwirtschaftlichen/wettbewerblichen Grundsätzen sowie der Organisations- und Finanzverantwortung der Produktverantwortlichen, d.h. Hersteller und Vertreiber, aus.

Auf Grundlage dieser Eckpunkte hat das BMUB am 21.10.2015 den Arbeitsentwurf eines WertstoffG vorgelegt.⁸ Dieses sieht neben höheren Recyclingquoten vor, dass die Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungen erweitert wird und die dualen Systeme wie bisher die Wertstoffe einsammeln, sortieren und verwerten. Ein fairer Wettbewerb sowie der Vollzug des Gesetzes sollen über eine Zentrale Stelle gewährleistet werden, für die eine Finanzierung von Herstellern und Handel vorgesehen ist.

Industrie und Handel haben die Vorlage dieses Arbeitsentwurfs begrüßt. Er hat sich an den erwähnten Eckpunkten orientiert. Gleichwohl ist festzuhalten, dass er an einigen Stellen hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Dies betrifft insbesondere die Kompetenzzuweisungen an die Zentrale Stelle. Im Sinne eines „robusten Mandats“ ist es erforderlich, dass die Zentrale Stelle die Möglichkeit zu anlassbezogenen Prüfungen von Meldungen und Testaten einschließlich ihrer Grundlagen bei den dualen Systemen und Produktverantwortlichen erhält, um eine objektive Datengrundlage für ihre Entscheidungen zu gewährleisten. Ferner erscheint es ratsam, ihr – in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt – die Möglichkeit einzuräumen, Prüfrichtlinien für Sachverständige festzulegen, um entsprechende Qualitätsstandards sicherzustellen. Dazu gehört auch eine Akkreditierung von Sachverständigen auf der Grundlage einer mit der Zentralen Stelle zu treffenden Vereinbarung, um eine hinreichende Eignung der handelnden Personen zu gewährleisten.

2. Der Bundesrat hat am 29.1.2016 die Entschließung der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und Niedersachsen „für ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz“ angenommen.⁹ Diese ist u.a. auf eine Organisationsverantwortung der Kommunen sowie die Herausnahme von Papier, Pappe und Kartonagen (PPK) aus der bisherigen Systematik der Finanzierung ausgerichtet. Daneben ist die Abschaffung der dualen Systeme vorgesehen. Dieses Organisationsmodell geht davon aus, dass die relevanten Geschäftsbeziehungen mit den Herstellern und Vertreibern nicht über die einzelnen Kommunen, sondern die

7 SPD/CDU-CSU, Eckpunkte für ein moderates Wertstoffgesetz: Nachhaltig, kommunalfreundliche und verbrauchernahe Produktverantwortung.

8 BMUB, Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/wertstoffg_entwurf_bf.pdf.

9 BR-Drucks. 610/15.

Zentrale Stelle abgewickelt werden, wobei die Finanzierung von Erfassung, Sortierung und Verwertung weiterhin Industrie und Handel obliegen soll. In einem Memorandum, das am 29.3.2016 veröffentlicht wurde, haben die genannten Bundesländer ihre Überlegungen, die dem Erschließungsantrag vom 29.1.2016 zugrunde liegen, konkretisiert.¹⁰ Danach sollen die Kommunen die Erfassung der Wertstoffe entweder nach dem öffentlichen Vergaberecht ausschreiben oder im Wege einer Inhouse-Vergabe selbst durchführen. Für ihre Erfassungsleistung erhalten die Kommunen eine Standardkostenvergütung, die aus vorherigen Ausschreibungsergebnissen errechnet wird. Die Sortierung und Verwertung wird hingegen von einer sog. Zentralen Stelle in den einzelnen Gebieten ausgeschrieben.

In entsprechender Weise haben sich die kommunalen Spitzenverbände, d.h. der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, in einem gemeinsamen Schreiben vom 30.3.2016 gegenüber den Mitgliedern des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie der Mitglieder des Unterausschusses Kommunales des Deutschen Bundestages geäußert. Unter Bezugnahme auf den Entschließungsantrag des Bundesrats vom 29.1.2016 machen sie ihre Zustimmung zu einem WertstoffG davon abhängig, dass die Verantwortung für die Erfassung der Wertstoffe den Kommunen zugewiesen, PPK aus dem Wertstoffregime herausgenommen und die Zentrale Stelle in die Verantwortung der öffentlichen Hand gestellt wird. Im Gegensatz zur Bundesratsinitiative gehen die kommunalen Spitzenverbände von einem Fortbestand der dualen Systeme aus, deren Zuständigkeit sich danach auf die Bereiche Sortierung und Verwertung beschränkt.

3. Das Modell der kommunalen Erfassungsverantwortung weist gegenüber der gegenwärtigen Ausgestaltung eindeutige Nachteile auf. Mit der kommunalen Erfassung ist die Möglichkeit der Inhouse-Vergabe verbunden. Dies führt dazu, dass der Wettbewerb und dessen positive Wirkungen in einem erheblichen Umfang ausgeschlossen werden. Neben den Standardkosten können die Kommunen für die Wertstoffsammlung zusätzlich Gebühren in Ansatz bringen. Damit wäre die bestehende Kostenkontrolle über den Wettbe-

werb der dualen Systeme ausgehebelt. Die damit verbundene Verteuerung ginge zulasten von Wirtschaft und Verbrauchern.

Entsprechendes gilt für die ökologische Komponente. Im Hinblick auf die getrennten Zuständigkeiten haben die Verantwortlichen für Sortierung und Verwertung – dies sind nach dem kommunalen Modell entweder die dualen Systeme oder die Zentrale Stelle – keinen Einfluss auf die Entstehung von Menge und Güte des zugrundeliegenden Wertstoffgemisches. Diese werden durch die Kommunen beeinflusst, die sich aufgrund von vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Betreibern von Müllverbrennungs- oder mechanisch/biologischen Vorbehandlungsanlagen¹¹ oftmals von eigenen Interessen leiten lassen. Diese stehen der ökologischen Zielsetzung des WertstoffG entgegen und führen dazu, dass sich Verwertungsquoten aufgrund der spezifischen Zusammensetzung der überlassenen Wertstoffgemische ggf. nicht realisieren lassen.

VI. Fazit

Das bestehende wettbewerbliche System der haushaltsnahen Verpackungsverwertung hat sich bewährt und darf nicht zur Disposition gestellt werden. Die Anforderungen für dessen dauerhafte Stabilisierung, Optimierung und Weiterentwicklung stehen fest. Alle Beteiligten sind aufgefordert, verantwortlich zu handeln, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, sie umzusetzen sowie den politischen Gestaltungswillen, der in zwei aufeinanderfolgenden Koalitionsverträgen auf Bundesebene konkret zum Ausdruck gebracht worden ist, umzusetzen. Industrie und Handel haben durch ihr Engagement für eine Zentrale Stelle eine wesentliche Vorleistung übernommen.

10 Detailüberlegungen für ein Wertstoffgesetz auf Basis des Länderkompromissmodells. Das Papier der Bundesländer ist im Intranet des StGB NRW unter der Rubrik Information/Info nach Fachgebieten/Umwelt, Abfall, Abwasser unter dem Dateinamen „Bundesländer zum Wertstoffgesetz“ abrufbar gestellt.

11 Klauseln betreffend Mindestanlieferungsmengen und Heizwert sowie Mindest-Metall-Gehalt.