

Eckpunkte zu einem Wertstoffgesetz - Vorstellungen von GemInI zu einem Kompromissmodell -

Die Diskussion um ein Wertstoffgesetz befindet sich in einer wichtigen Phase. Die Positionen liegen aber noch weit auseinander. Das BMUB hat die Vorlage eines Arbeitsentwurfs für ein Wertstoffgesetz erneut verschieben müssen.

Vor diesem Hintergrund stellt die Gemeinschaftsinitiative zur Abschaffung der dualen Systeme (GemInI) Eckpunkte vor, die einem Kompromiss den Weg öffnen sollen.

1. Die Bedeutung einer nachhaltigen Wertstoff- und Ressourcenwirtschaft wird zunehmend anerkannt und muss in einem Wertstoffgesetz ihren Niederschlag finden. Seine Regelungen sollen sich daher nicht nur auf Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen beziehen, sondern Altpapier, Glas, Metalle, Kunststoffe, Getränkekartons, Bioabfall und Altholz zum Gegenstand haben.
2. Die stoffliche Verwertung durch Recycling ist zu fördern, indem ambitionierte Recyclingquoten vorgegeben werden. Daneben haben Vorgaben zu hohen Erfassungsmengen dafür zu sorgen, dass ein großes Wertstoffpotenzial dem Recycling zugeführt wird. Damit sollen Anreize gesetzt sein, die Möglichkeiten der Recyclingverfahren auszubauen, damit Quantität und Qualität der erfassten Wertstoffe nicht als Widerspruch verstanden werden müssen. Die energetische Verwertung von Wertstoffen darf zunehmend weniger eine Option sein.
3. Die Organisationsverantwortung für das duale System liegt derzeit bei den Systembetreibern. Die Systembetreiber sind vielfältiger Kritik ausgesetzt. Trotzdem halten nicht wenige an der Vorstellung fest, den Systembetreibern auch zukünftig eine wichtige Rolle zuzuschreiben. Dagegen steht die Forderung – auch von GemInI – im Raum, am bisherigen dualen System nicht festzuhalten, sondern den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Organisationsverantwortung für das Erfassen, Sortieren und Verwerten der Wertstoffe zu übertragen. Dieser Überlegung zur Neugestaltung wird wiederum entgegengehalten, sie würde zu einer ordnungspolitisch nicht gewünschten Rekommunalisierung führen.

Manche können sich vorstellen, die Positionen durch eine Teilung der Entsorgungsverantwortung anzunähern. Danach sollen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Erfassung zuständig sein und die Systembetreiber für die Sortierung und Verwertung der Wertstoffe. Das Festhalten an den Systembetreibern erfolgt dabei vielfach weniger aus Überzeugung, sondern wegen des scheinbaren Mangels an einer Alternative.

Die Sortierung und Verwertung muss ausgeschrieben und vergeben werden. Wer die Aufgabe nicht bei den Kommunen sehen will, scheint an den Trägern des dualen Systems nicht vorbeizukommen. Deren kritikwürdiges Geschäftsgebaren wird sich aber aus Gründen der systematischen Fehlsteuerung ihres Wettbewerbsverhaltens auch in Zukunft nicht nennenswert ändern können. Nicht zuletzt die Evaluierung der 7. Novelle der Verpackungsverordnung wird dies zeigen.

4. Gemini schlägt für das Wertstoffgesetz einen Kompromiss dergestalt vor, dass die Erfassung der überlassungspflichtigen Wertstoffe in die Zuständigkeit der Kommunen fällt und für die Sortierung und Verwertung von Glas, Metallen, Kunststoffen und Getränkekartons eine Zentrale Stelle verantwortlich ist. Eine Zentrale Stelle wäre als öffentlicher Auftraggeber vorzusehen, der die Leistungen nach dem Kartellvergaberecht zu vergeben hat. Die private Entsorgungswirtschaft erhält ihre Aufträge sowohl für die Erfassung als auch für die Sortierung und Verwertung nach den allgemeinen Vergaberegeln. Befürchtungen zunehmender Eigenerledigung (sog. Inhouse-Geschäfte) der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wäre begegnet, weil Sortierung und Verwertung nicht von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, sondern von der Zentralen Stelle als Vergabestelle vergeben wird. Die Zentrale Stelle erhält eine öffentlich-rechtlich geprägte Struktur, die ihre Zahlungsfähigkeit für die privaten Auftragnehmer uneingeschränkt gewährleistet. Damit gewinnt die private Entsorgungswirtschaft wirtschaftliche Sicherheiten, die ihr die Systembetreiber nicht vermitteln können. Die kommunale Abfallwirtschaft behält ihr Kerngeschäft der Erfassung aller Abfälle, die in privaten Haushalten anfallen, teilt sich die Entsorgungsverantwortung aber für die Sortierung und Verwertung der relevanten Wertstoffe mit einer Zentralen Stelle. Insofern wird die bisherige duale Systematik nicht aufgegeben, aber entscheidend fortentwickelt.
5. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind für die Einhaltung der Vorgaben zu den Erfassungsmengen verantwortlich. Neben die Rechtspflicht wird ein ökonomischer Anreiz vorzusehen sein, der möglichst hohe Erfassungsmengen fördert.

Die Zentrale Stelle hat die Einhaltung der ambitionierten Recyclingquoten zu gewährleisten, die vom Wertstoffgesetz für Glas, Metalle, Kunststoffe und Getränkekartons festgelegt werden.

6. Im Wertstoffgesetz ist die Produktverantwortung weiterzuentwickeln. Die Inverkehrbringer von Verpackungen sollen weiterhin die Entsorgungskosten tragen. Inwieweit auch die Inverkehrbringer von stoffgleichen Nichtverpackungen in die Finanzierung mit einbezogen werden, soll der weiteren Diskussion überlassen bleiben. Jedenfalls muss gewährleistet werden, dass der Finanzierungsbeitrag die Beschaffenheit (z. B. carbon foot print) der Produkte in Bezug nimmt und ökonomische Anreize nicht nur zur Abfallvermeidung, sondern auch zu einem nachhaltigen Produktdesign (§ 23 KrWG) schafft.
7. Der Finanzierungsbeitrag der Inverkehrbringer wird von der Zentralen Stelle als Abgabe erhoben, die an die Stelle der Lizenzentgelte der Systembetreiber tritt. Die Zentrale Stelle ist danach nicht nur Vergabestelle, sondern auch Abgabenbehörde. Aus dem Abgabenaufkommen erhalten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen Anteil für die Kosten der Erfassung der Abfälle, für die Abgaben entrichtet werden. Dabei erfolgt nicht jeweils die Erstattung der Selbstkosten, sondern eine näher auszugestaltende Typisierung der Kostenerstattung (Standardkostenmodell).
8. Die rechtliche Organisationsform der Zentralen Stelle muss entsprechend den Aufgaben (Entsorgungsverantwortung, Vergabestelle, Abgabenerhebung) öffentlich-rechtlich geprägt sein. Die Ausgestaltung z.B. als Stiftung, beliebige Gesellschaft des privaten Rechts oder als öffentlich-rechtlicher Verband bleibt der weiteren Diskussion überlassen. Als Aufsichtsbehörde könnte das Umweltbundesamt fungieren.
9. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Wertstoffgesetzes sowie Übergangsfristen haben zum einen die Verhältnismäßigkeit des Aufgabenentzugs bei den Systembetreibern abzusichern; andererseits könnten auch Vertragsverlängerungen und Vertragsübernahmen vorgesehen werden, die keine abrupten Veränderungen durch die Neuzuständigkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und der Zentralen Stelle erbringen.

Fazit:

Die Wertstoffwirtschaft ist auszubauen. Die Vorgaben des Wertstoffgesetzes haben nicht nur Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen zu erfassen und sollen hohe Erfassungsmengen sowie ambitionierte Recyclingquoten vorsehen. Die Aufgaben werden der kommunalen und privaten Entsorgungswirtschaft gemeinsam überantwortet. Die Systembetreiber werden abgelöst und zwar durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Bezug auf die Erfassung und bezüglich der Sortierung und Verwertung durch eine öffentlich-rechtlich geprägte Zentrale Stelle. Die Zentrale Stelle trägt insoweit die Entsorgungsverantwortung, ist als öffentlicher Auftraggeber Vergabestelle und erhebt Abgaben von den Produktverantwortlichen. Dieser Kompromiss tritt an die Stelle der gegensätzlichen Forderungen, für eine Neuordnung allein die Verantwortung der Kommunen vorzusehen oder für eine Beibehaltung der Trägerschaft durch die Systembetreiber einzutreten.

Die Produktverantwortung soll sich nicht in der Übernahme der Entsorgungskosten erschöpfen, sondern auch auf die Beschaffenheit und das Design der Produkte ausgerichtet sein.

Hartmut Gaßner
Rechtsanwalt
Sprecher der Gemini

Gemeinschaftsinitiative zur Abschaffung der dualen Systeme

c/o

[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]

Partnerschaft von Rechtsanwälten

Energieforum Berlin

Stralauer Platz 34, 10243 Berlin

Tel. 030.726 10 26.0

Fax. 030.726 10 26.10

berlin@ggsc.de, www.ggsc.de