



THESENPAPIER

zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffeffassung

Mit der Verpackungsverordnung von 1991 wurde die Rücknahme, Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen in die Hände der Hersteller und Vertreiber von Verpackungsmaterial gelegt. Diese Regelung der abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung durchbrach erstmals die bis dahin übliche Aufgabenteilung, wonach die Wirtschaft für die Herstellung und den Vertrieb der Erzeugnisse und die öffentliche Hand für die Entsorgung dieser Erzeugnisse nach der Gebrauchsphase verantwortlich zeichnete. Mit der Einbeziehung der produzierenden Wirtschaft in die Entsorgungslast zielt der Verordnungsgeber auf eine Internalisierung der Entsorgungskosten und daraus resultierende Anreize zur Verpackungsvermeidung sowie zum Einsatz verwertungsfreundlicher Verpackungen. Die Strategie der Bundesregierung war erfolgreich: so ist es seit 1991 nicht nur gelungen, die Entwicklung der Verpackungsmenge vom allgemeinen Wirtschaftswachstum zu entkoppeln; die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung waren auch einer der wesentlichen Treiber für den Aufbau fortschrittlicher Recyclingstrukturen in Deutschland, deren technisches und logistisches Know-how in aller Welt nachgefragt werden. Die Abfallwirtschaft trägt heute entscheidend dazu bei, die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft zu sichern. So konnten nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE) im Jahr 2010 bereits 14 Prozent des Rohstoffbedarfs der deutschen Industrie durch Sekundärrohstoffe gedeckt werden. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt auch eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA), wonach ohne die Verwertung von Stahl, Kupfer, Gold sowie ausgewählten Kunststoffen jährlich 256 Millionen Tonnen an Primärrohstoffen zusätzlich aufgebracht werden müssten.



Die Hersteller und Vertreiber von Verpackungen nehmen ihre Erfassungsverantwortung durch duale Systeme wahr, welche die Sammlung von Verpackungsabfällen unmittelbar bei privaten Haushalten und gleichgestellten Anfallstellen organisieren. Finanziert durch die Hersteller und Vertreiber betreiben die dualen Systeme insbesondere die Erfassung von Leichtverpackungen (LVP) im Gelben Sack bzw. in der Gelben Tonne und die Erfassung von Behälterglas in Depotcontainern. Verpackungen aus Papier/Pappe/Karton werden in Zusammenarbeit von Kommunen und dualen Systemen gemeinsam mit graphischem Altpapier erfasst.

Die haushaltsnahe Getrennterfassung von Verpackungsabfällen wird von den Bürgerinnen und Bürgern mit großem Engagement genutzt. Insgesamt wurden in Deutschland im Jahr 2009 fast 85 Prozent aller Verpackungsabfälle einer Verwertung zugeführt. Im Bundesdurchschnitt führt jeder Einwohner bereits heute pro Jahr mehr als 30 kg Abfälle der vom übrigen Siedlungsabfall getrennten Erfassung zu. Dabei handelt es sich – mit durchschnittlich rund 3,5 kg jährlich – auch um sogenannte stoffgleiche Nicht-Verpackungen (stNVP) aus Kunststoff oder Metall. Bei diesen stNVP in der Gelben Tonne handelt es sich streng genommen um "Fehlwürfe", weil allein die Hersteller und Vertreiber der Verpackungen die Finanzierungslast für die Gelbe Tonne tragen, während für die Erfassung und Verwertung der stNVP eigentlich die Hersteller und Vertreiber der Produkte herangezogen werden müssten. Aus abfallwirtschaftlicher Sicht spricht aber vieles für die gemeinsame Erfassung von LVP und stNVP. Die Unterscheidung der Abfallströme nach Materialarten ist für die Bürgerinnen und Bürger gut nachvollziehbar und die stNVP in einer Wertstofftonne können hochwertiger recycelt werden als bei einer Erfassung im Restmüll.

Eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) hat gezeigt, dass die haushaltsnah getrennt erfasste Menge nochmals um rund 7 kg pro Ein-



wohner und Jahr gesteigert werden könnte. Dies entspricht einer Jahresmenge von ca. 570.000 t. Unabhängig davon verpflichtet auch die neue Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union Deutschland dazu, ab dem 1. Januar 2015 Kunststoffe, Metalle, Glas und Papier getrennt vom Restabfall zu erfassen, soweit dies zur Erleichterung oder Verbesserung der Verwertung erforderlich und technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist. Deutschland hat diese Verpflichtung mit § 14 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) in innerstaatliches Recht umgesetzt.

An einer Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffeffassung über den Verpackungsbereich hinaus führt mithin aus ökologischen, ökonomischen und rechtlichen Gründen kein Weg vorbei. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag vorgenommen, die Einführung einer Wertstofftonne zu prüfen, welche flächendeckend an die Stelle der Gelben Tonne bzw. des Gelben Sacks treten soll.

Umstritten ist gegenwärtig noch die zukünftige Trägerschaft des Erfassungssystems. In einer einheitlichen Wertstofftonne sollen Abfälle, die seit über 20 Jahren privatwirtschaftlich entsorgt werden (Verpackungen) und Abfälle, die der kommunalen Überlassungspflicht unterliegen (stoffgleiche Nichtverpackungen), gemeinsam erfasst werden. Vor diesem Hintergrund reklamieren sowohl öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger wie auch duale Systeme die Trägerschaft der neu aufgestellten Wertstoffeffassung für sich.

Zur Vorbereitung einer Regelung haben Bundesumweltministerium (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) eine Reihe von Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in das vom UBA organisierte Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung eingeflossen sind (→ *Quellen zur Vertiefung*).



Das Bundesumweltministerium hat auf der Grundlage der Erkenntnisse aus diesen Forschungsvorhaben sowie aus dem Planspiel die folgenden Thesen formuliert, die den Rahmen für die Diskussion um die konkrete zukünftige Regelung abstecken sollen:

Einheitliche Wertstofffassung – leicht verständlich und ökologisch sinnvoll –

Mit der Einführung der Wertstofftonne soll den Bürgerinnen und Bürgern ein System der haushaltsnahen Wertstofffassung mit bundesweit einheitlichem Zuweisungskatalog angeboten werden. Maßstab für diesen Zuweisungskatalog ist die Möglichkeit zur ökologisch und ökonomisch sinnvollen Sortierung und Verwertung der erfassten Wertstoffe in den zur Verfügung stehenden Anlagen. Einzubeziehen sind Leichtverpackungen aus Kunststoffen und Metallen sowie sonstige Haushaltsabfälle, die überwiegend aus Kunststoffen und Metallen bestehen. Nicht geeignet für die Erfassung in der einheitlichen Wertstofftonne sind hingegen Holz, Textilien, Gummi, Batterien und Elektrogeräte. Für Verpackungen aus Papier/Pappe/Karton und graphisches Altpapier sowie für Behälterglas bleibt es bei den bekannten Erfassungswegen wie Papiertonne oder Depotcontainer. Auch für Elektrogeräte und Batterien werden die bestehenden Rücknahmestrukturen beibehalten. Ergänzend prüft die Bundesregierung für Elektro-Kleingeräte erweiterte Rückgabemöglichkeiten im Handel sowie die Bereitstellung geeigneter haushaltsnaher Strukturen für die Monoerfassung.

Haushaltsnähe und Flächendeckung – mit Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten –

Mit der Wertstofftonne strebt das Bundesumweltministerium ein bürgerfreundliches und komfortables Wertstofffassungssystem unmittelbar am Haushalt an. Soweit auf Basis anderer Erfassungsstrukturen (z.B. Wert-



stoffhöfe) nachweislich vergleichbare Sammel- und Verwertungserfolge erreicht werden, können diese auf Wunsch der Kommune beibehalten werden. Maßgeblich ist jeweils die Einhaltung der vorgegebenen ökologischen Anforderungen.

Wettbewerb fördert Innovationen und senkt Kosten

Ausgehend von den Erfahrungen mit der Verpackungsverordnung hat sich der Wettbewerb mehrerer Anbieter von Erfassungs- und Verwertungsleistungen als effektives Mittel zur Kostensenkung und zur Etablierung effizienter Strukturen erwiesen. Daher ist zu prüfen, inwieweit auch die haushaltsnahe Wertstoffeffassung nach wettbewerblichen Grundsätzen organisiert werden kann, um zusätzliche Belastungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu vermeiden. Wettbewerb schließt die angemessene Einbindung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in die Wertstoffeffassung nicht aus.

Produktverantwortung als tragendes Prinzip

Als besondere Ausprägung des Verursacherprinzips tragen die Hersteller und Vertreiber von Produkten die Verantwortung für die Erfassung und Verwertung ihrer Erzeugnisse nach deren Gebrauchsphase. Hierdurch werden wirtschaftliche Anreize zur Vermeidung von Abfällen sowie für eine recyclinggerechte Gestaltung von Produkten geschaffen. Dieses im Bereich der Verpackungen erfolgreiche Instrument soll im Zuge der Fortentwicklung der Verpackungsverordnung zu einem Wertstoffgesetz beibehalten und gegebenenfalls ausgedehnt werden.



Transparenz für alle Beteiligten

Das Wertstofffassungssystem und seine Finanzierung soll für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für die teilnehmenden Hersteller, Vertrieber und Entsorgungsunternehmen transparent ausgestaltet werden. Maßgebliches Element ist die Einrichtung einer von den Produktverantwortlichen getragenen und mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten „Zentralen Stelle“, welche als Registerstelle der wesentlichen Marktteilnehmer fungiert, die Information der Öffentlichkeit sicherstellt, die vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen durch geeignete Spielregeln für Hersteller, Vertrieber und Entsorger konkretisiert und Verstöße bei der zuständigen Behörde zur Anzeige bringt.

Hohe ökologische Anforderungen unverzichtbar

Mit der Bestimmung ökologischer Anforderungen an die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen hat die Verpackungsverordnung in den zurückliegenden 20 Jahren wesentliche Anreize für den Aufbau fortschrittlicher Recyclingstrukturen in Deutschland gesetzt. Die Verwertungsquoten der Verpackungsverordnung haben zwischenzeitlich jedoch an Lenkungswirkung verloren. Eine Nachjustierung der ökologischen Anforderungen im Sinne einer auf den Wertstoffgehalt in der Erfassungsmenge bezogenen Sortierquote sowie in Gestalt von Anforderungen an den Erfolg der Wertstoffsammlung ist dringend erforderlich. Die konkrete Höhe der Anforderungen sollte sich dabei am Stand der besten derzeit in der Praxis verfügbaren Technik orientieren. Denkbar erscheint auch eine Ausgestaltung dieser Anforderungen als lernendes, sich selbst fortentwickelndes System, verbunden mit wirksamen Sanktionen im Falle von Quotenverfehlungen.



Verursachergerechtigkeit verbessern

Immer wieder zeigt sich bei der Verpackungsentsorgung ein Trend zu Ausweichreaktionen bezüglich der Systembeteiligungspflicht. Dieser Fehlentwicklung ist durch die Bereinigung von Ausweichmöglichkeiten in der geltenden Verpackungsverordnung (z.B. im Bereich Definitionen), mehr Transparenz und das Zurückdrängen von missbräuchlich genutzten Instrumenten (z.B. teilweise bei Branchenlösungen) zu begegnen. Wesentliches Element ist insoweit die Kontrolle durch die o.a. „Zentrale Stelle“.

Bürgerfreundlichkeit gewährleisten

Eine bürgerfreundliche Ausgestaltung kommt bereits in den Forderungen nach Einheitlichkeit, Flächendeckung und Haushaltsnähe zum Ausdruck. Darüber hinaus sind aber auch eine klare und verständliche Kommunikation der an die Bürgerinnen und Bürger gerichteten Erwartungen sowie die umfassende Berücksichtigung der Lebenswirklichkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher und der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten bei der Ausgestaltung des Sammelsystems unerlässlich.

Last but not least: Kosteneffizienz

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer Regelung werden die Kosten der Abfallentsorgung immer von den Verbraucherinnen und Verbrauchern getragen. Entweder unmittelbar über Abfallgebühren oder – im Fall der Produktverantwortung – indirekt über die Preise der Erzeugnisse. Kosteneffizienz ist mithin letztendlich auch eine Frage der Bürgerfreundlichkeit des Konzepts. Nachdem die bei der Wertstoffrückgewinnung voraussichtlich erzielbaren Erlöse die zu erwartenden Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung gegenwärtig noch nicht decken, sind die angestrebten ökologischen Ziele im Interesse der Bürgerinnen und Bürger mit



dem geringstmöglichen ökonomischen Aufwand anzusteuern. Ein wesentliches Element hierbei ist die Gewährleistung eines intakten Wettbewerbs. Dies schließt unter anderem auch die Einheitlichkeit der Erfassung ein, weil nur bei einem möglichst homogenen Wertstoffstrom alle Sortieranlagen miteinander in Konkurrenz treten können.

Quellen zur Vertiefung:

bifa Umweltinstitut GmbH

Evaluierung der Verpackungsverordnung

www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4072.pdf

Cyclos GmbH, HTP GmbH

Bestimmung der Idealzusammensetzung der Wertstofftonne

www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4074.pdf

IGES Institut GmbH, Cyclos GmbH, TU Berlin

Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne

www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4077.pdf

Kanzlei Redeker Sellner Dahs

EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne

www.bmu.de/47651.php

Öko-Institut e.V., HTP GmbH & Co. KG

Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe

www.umweltdaten.de/abfallwirtschaft/wertstoffe/kurzfassung_analyse_fortentwicklung_verwertungsquoten_wertstoffe.pdf

Öko-Institut e.V., Team Ewen

Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung

www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4174.pdf