

Eckpunkte für ein modernes Wertstoffgesetz:

Nachhaltige, kommunalfreundliche und verbrauchernahe Produktverantwortung

1. Ökologisch anspruchsvolle Verwertungsanforderungen

Die Verpackungsverordnung und ihre Verwertungsanforderungen waren wesentliche Treiber für den Aufbau effektiver und innovativer Recyclingstrukturen in Deutschland, deren technisches und logistisches Know-how in aller Welt nachgefragt wird. Die Verwertungsquoten der Verpackungsverordnung haben jedoch an Lenkungswirkung verloren. Eine deutliche Erhöhung der ökologischen Anforderungen im Wertstoffgesetz wird – neben der zusätzlichen Getrennterfassung von rund 5 kg Wertstoffen pro Einwohner und Jahr – die ökologische Effektivität der haushaltsnahen Wertstoffsammlung spürbar verbessern. Die konkrete Höhe der Anforderungen sollte sich dabei am Stand der besten jeweils in der Praxis verfügbaren Technik orientieren und dynamisch gestaltet werden. Darüber hinaus sollen Lizenzentgelte die Recycling-Fähigkeit von Verpackungen und Produkten berücksichtigen und Anreize für eine an ökologischen Kriterien orientierte Produktgestaltung geben.

2. Effizienz und Verbrauchernähe

Neben der einfachen Handhabung im Alltag ist Kosteneffizienz eine wesentliche Voraussetzung für eine verbraucherfreundliche Wertstofffassung. Die Erlöse bei der Wertstoffrückgewinnung decken die Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung absehbar nicht. Um die ökologischen Ziele zu erreichen, zugleich aber die Kosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher gering zu halten, ist die Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbs eine wesentliche Voraussetzung.

Zur Wahrung eines funktionierenden Wettbewerbs ist insbesondere die Errichtung einer „Zentralen Stelle“ vorgesehen, die überwiegend von den Produktverantwortlichen aus Industrie und Handel getragen wird, aber zugleich auch die Mitwirkung der Länder und Kommunen gewährleistet. Die Zentrale Stelle soll unter anderem Registerbehörde sein, Kontrollfunktionen wahrnehmen und die vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen durch geeignete „Spielregeln“ für Hersteller, Vertrieber, duale Systeme und Entsorger sowie durch Einzelfallentscheidungen konkretisieren.

3. Erweiterung der bestehenden Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber

Die nach der Verpackungsverordnung bestehende Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber für Verpackungen wird auf die stoffgleichen Nichtverpackungen aus Kunststoff, Metall und Verbunden ausgeweitet. Das bedeutet, dass die Inverkehrbringer zukünftig ihre Pflichten umfassend sowohl bezüglich der Sammlung als auch bezüglich der anschließenden Sortierung und Verwertung wahrzunehmen haben – und auch die damit zusammenhängenden Kosten zu tragen haben. Die Finanzierung der Sammlung der wertstoffhaltigen Abfälle würde – wie bisher – über ein Lizenzentgelt erfolgen, das von den Inverkehrbringern von Verpackungen und – aufgrund der erweiterten Produktverantwortung – auch von stoffgleichen Nichtverpackungen an die dualen Systeme zu leisten ist. Da es sich um ein grundsätzlich privat organisiertes System handelt, wird auch keine Überlassungspflicht an die dualen Systeme begründet. Insoweit entspricht ein derartiges Modell den Prinzipien der europäischen Grundfreiheiten.

4. Bessere Einflussmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE)

Die berechtigten Interessen der örE an einer Steuerung der Durchführung der Sammlung in ihrem Gebiet werden bisher vor allem durch die Vorschrift des § 6 Abs. 4 Satz 4 VerpackV gewahrt, wonach die Belange der örE im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung, die jedes duale System mit dem örtlich zuständigen örE abzuschließen hat, „besonders zu berücksichtigen“ sind. Zukünftig sollen die Einflussmöglichkeiten der örE wesentlich gestärkt werden, ohne dass es hierdurch zu Gebührenerhöhungen kommen darf. So sollen sie insbesondere die Möglichkeit haben, bestimmte Vorgaben bereits vorab festzulegen und damit den Rahmen für die Abstimmungsvereinbarung einseitig vorzugeben. Die Kommunen wären diesbezüglich also nicht mehr auf eine Zustimmung der dualen Systeme angewiesen. Diese könnten allenfalls im Wege einer Klage gerichtlich gegen die Vorgaben der Kommune vorgehen.

Im Einzelnen würden in einem Wertstoffgesetz die folgenden Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten für die örE vorgesehen:

- Möglichkeit zur Festlegung der Struktur der Sammlung, jeweils unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten und der bereits vorhandenen Sammelsysteme, als Rahmenvorgabe für die Abstimmung mit den dualen Systemen, also insbesondere:
 - Wertstofftonne, Wertstoffsack oder Wertstoffhof (auch Kombinationen);
 - Größe und Art der Sammelbehälter, insbesondere um eine optimale Abstimmung mit kommunalen Sammelsystemen zu gewährleisten. Dabei ist auszuschließen, dass über die Art der Behältergestaltung Wettbewerbsverzerrungen ermöglicht werden;
 - Abholintervalle und -fahrten, insbesondere um ausreichende Entsorgung in allen Abholgebieten zu gewährleisten und zeitliche Überlappungen zwischen Restabfall- und Wertstofffahrten zu vermeiden.

Diese Vorgaben gelten grundsätzlich auch für die Sammlung an den vergleichbaren Anfallstellen, insbesondere wenn sich diese im innerstädtischen Bereich (z. B. Kern- oder Mischgebiete) oder in Wohngebieten befinden; lediglich in reinen Gewerbe- und Industriegebieten, in denen die örE regelmäßig nicht im Rahmen ihrer gesetzlichen Entsorgungsverantwortung tätig sind, muss die Erforderlichkeit der Sammlungsvorgaben gegebenenfalls besonders genau geprüft werden.

- Recht, von den dualen Systemen die Mitbenutzung der kommunalen PPK-Sammlung (gemäß § 17 KrWG) zu verlangen (gegen ein nach den Grundlagen der Kommunalabgabengesetze zu berechnendes Benutzungsentgelt – der bisherige § 6 Abs. 4 Satz 5 VerpackV ist insofern verfassungskonform auszugestalten).
- Recht, von den dualen Systemen die Mitsammlung der PPK-Nichtverpackungen zu verlangen (gegen Zahlung eines nach den Grundlagen der Kommunalabgabengesetze zu berechnenden Leistungsentgelts – entspricht dem aktuellen § 6 Abs. 4 Satz 7 VerpackV)
- Recht, von den dualen Systemen die Mitbenutzung vorhandener kommunaler Wertstoffhöfe zu verlangen (gegen ein nach den Grundlagen der Kommunalabgabengesetze zu berechnendes Benutzungsentgelt); diejenigen Kommunen, die bisher über Wertstoffhöfe

sammeln, könnten dies auch zukünftig tun; der Mitbenutzungsanspruch ist gerechtfertigt, da es sich hier um bereits vorhandene und etablierte Sammelsysteme der öRE handelt; dabei muss ein nach erfasster Menge und Qualität hochwertiges Recycling gewährleistet sein.

Recht, von den dualen Systemen die Benutzung vorhandener kommunaler Sammelbehälter für wertstoffhaltige Abfälle zu verlangen (gegen ein nach den Grundlagen der Kommunalabgabengesetze zu berechnendes Benutzungsentgelt)¹,

- sowie eine Option, dies zu einem grundsätzlichen Anspruch des öRE auf Durchführung der „Behältergestellung“ zu erweitern ; in diesem Fall könnte der öRE nicht nur die Benutzung bereits vorhandener kommunaler Sammelbehälter verlangen, sondern eigene Behälter anschaffen (auf eigene Kosten) und deren Benutzung gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Im Rahmen des erforderlichen Bestandsschutzes ist auch der Schutz getätigter privater oder öffentlicher Investitionen zu gewährleisten. Dies kann auch bedeuten, dass Kommunen, die zu dem Modell „Behältergestellung“ wechseln, die zuvor in einem Wettbewerbsmodell angeschafften Behälter übernehmen. Die Behältergestellung durch die Kommunen kann auch kleinen und mittelständischen Unternehmen die Teilnahme am Wettbewerb um die Erfassungsdienstleistung erleichtern. Diese Regelungen zur „Behältergestellung“ dürfen nicht zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung führen.
- Recht, im Rahmen der Abstimmung von den dualen Systemen zu verlangen, sich bezüglich bestimmter Leistungspflichten der sofortigen Vollstreckung zu unterwerfen (danach ist eine Verwaltungsvollstreckung unmittelbar aus der Abstimmungsvereinbarung möglich, u. a. im Wege der Ersatzvornahme; ergänzend kann geregelt werden, dass die Kommune zur Begleichung der Kosten der Verwaltungsvollstreckung auch Zugriff auf die von den dualen Systemen hinterlegte Sicherheitsleistung erhält); unabhängig davon können die Kommunen im Rahmen der Abstimmung mit den dualen Systemen außerdem eine vertragliche Durchgriffsmöglichkeit auf das vor Ort tätige Entsorgungsunternehmen vereinbaren.
- Recht der Kommunen, Abfuhrpläne zu erstellen, Ansprechpartner zu benennen und die Abfallberatung über reine Information auch zu Kampagnen zu Trennverhalten und Sortierreinheit u.ä. Aktionen gegen entsprechend erhöhte Nebenentgelte zu nutzen (Erweiterung des § 6 Abs. 4 Satz 8 VerpackV).

Die vorgesehenen kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Wertstoffsammlung müssen einen engen Bezug zum Kernbereich der kommunalen Abfallsammlung aufweisen und sie müssen verhältnismäßig angewendet werden, d. h. sie dürfen nicht über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß hinausgehen. Insbesondere dürfen sie von den Kommunen nicht genutzt werden, um den dualen Systemen unnötig hohe Anforderungen aufzuerlegen. Durch die gestärkten kommunalen Einflussmöglichkeiten sollen keine Zahlungsverpflichtungen der Kommune gegenüber den dualen Systemen entstehen, es sei denn, es werden zusätzliche, über das erforderliche Maß hinausgehende Anforderungen an die Sammlung festgelegt.

Darüber hinaus ist in einem Wertstoffgesetz allgemeinverbindlich zu regeln, dass

¹Dies bezieht sich auf Kommunen, die im Rahmen von Modellversuchen nach § 6 Abs. 4 Satz 7 VerpackV Wertstofftonnen angeschafft haben. Darüber hinaus gibt es auch ältere Sondersammelgebiete, in denen kommunale Wertstofferrassungen unterschiedlicher Ausprägung im Rahmen der VerpackV von den dualen Systemen genutzt werden.

- die dualen Systeme in jedem Entsorgungsgebiet einen einheitlichen Ansprechpartner benennen müssen, der als Gesamtvertreter der dualen Systeme mit dem örtlich zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verbindliche Vereinbarungen treffen kann;
- die dualen Systeme die Erfassungsdienstleistungen nach den Vorgaben des Vergaberechts (VOL) öffentlich ausschreiben müssen, um einen fairen Wettbewerb um die Erfassungsdienstleistungen sicherzustellen. Im Rahmen dieser Ausschreibung wären die verbindlichen Vorgaben der Kommune selbstverständlich in den Vergabebedingungen festzuschreiben, so dass sie auch für den späteren Auftragnehmer gelten. Außerdem wäre durch das streng formalisierte Vergabeverfahren sichergestellt, dass für alle Bieter gleiche Bedingungen herrschen und spätere Nachverhandlungen oder vergleichbare wettbewerbswidrige Praktiken ausgeschlossen sind. Weiterhin könnten Vergabeverstöße unverzüglich gerügt und anschließend in einem Nachprüfungsverfahren gerichtlich überprüft werden. Hinzu kommt, dass in einigen Bundesländern durch Landesgesetze vorgegeben wird, dass bestimmte ökologische und soziale Standards (z. B. Tariflohn) bei der Ausschreibung zwingend zu beachten sind. Im Übrigen wären die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. ihre Unternehmen natürlich nicht daran gehindert, sich an den Ausschreibungen als Bieter zu beteiligen.
- die Vertreter der kommunalen Interessenverbände eine einflussreiche Stellung innerhalb der Zentralen Stelle erhalten, um auch auf diesem Wege an der Überwachung der Produktverantwortlichen und der dualen Systeme und somit an der Funktionsfähigkeit der haushaltsnahen Abfallentsorgung mitzuwirken.

Durch die vorgenannten Steuerungselemente erlangen die öRE für ihr Gebiet eine umfangreiche Gestaltungshoheit, die sie unterschiedlich intensiv nutzen können. Damit wird der in den jeweiligen Gebieten unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung angemessen Rechnung getragen. So kann ein öRE z. B. entscheiden, die PPK-Sammlung selbst durchzuführen und deren Mitbenutzung durch die dualen Systeme festzusetzen (einschließlich Entgelten entsprechend den landesrechtlichen Regelungen des Kommunalabgabengesetzes), er kann Vorgaben zu der zukünftigen Struktur der Wertstoffsammlung machen und sogar verlangen, dass seine eigenen Wertstofftonnen von den dualen Systemen benutzt werden (ebenfalls gegen Entgelt), und schließlich kann er bei Verstößen gegen die Abstimmungsvereinbarung sofortige Vollzugsmaßnahmen auf Kosten der dualen Systeme einleiten.

Auf dem Weg zum Referentenentwurf ist zu prüfen, wie ein zeitlich befristeter Bestandsschutz für vorhandene Wertstoffsammlungen so gewährleistet werden kann, damit es bei einer Vergabe im Wettbewerb nicht zu ungewollten Verwerfungen kommt.