

Hintergrundinformationen zur Wertstofffassung

In letzter Zeit wurde immer wieder über Einführung einer deutschlandweit einheitlichen Wertstofftonne diskutiert. Damit soll erreicht werden, dass mehr Wertstoffe getrennt gesammelt und schließlich recycelt werden, so dass Ressourcen geschont werden und weniger Müll anfällt. Das hört sich zunächst gut an. Doch ist diese Maßnahme ein geeignetes Instrument für mehr Umweltschutz? Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) ist überzeugt, dass vorher bestehende Schwachstellen analysiert werden sollten, bevor die Wertstofffassung grundsätzlich neu aufgebaut wird.

Im Sinne einer ökologischen und bürgerfreundlichen Wertstofffassung fordert der VKU daher:

1. Die organisatorischen Probleme der Verpackungsentsorgung müssen behoben werden, bevor eine einheitliche Wertstofffassung aufgebaut werden kann.
2. Der Gesetzgeber muss wirksame Anreize gegen die Verschwendung von Ressourcen und für mehr Recycling setzen.
3. Die dabei über Jahrzehnte aufgebaute Infrastruktur der Kommunen in der Wertstofffassung muss genutzt und weiterentwickelt werden. Außerdem müssen auch andere Fraktionen wie Sperrmüll und E-Schrott in die Betrachtung einbezogen werden.
4. Die Hausmüllentsorgung muss aus einer Hand mit einem Ansprechpartner für die Bürger erfolgen.

1. Strukturelle Probleme der Verpackungsentsorgung lösen.

Die Organisation der Verpackungsentsorgung weist gravierende Mängel auf. Das im Grundsatz sinnvolle Prinzip, dass Hersteller von Verpackungen die Entsorgung derselben finanziell mittragen müssen, hat in den 20 Jahren seit Bestehen der Verpackungsverordnung noch keine funktionierende Umsetzung erfahren. Einige Beispiele:

- Viele Verpackungen werden nicht lizenziert. Das heißt, die Produzenten von Verpackungen entziehen sich ihrer Verpflichtung, für die Entsorgung der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zu zahlen. Diejenigen, die ihre Verpackungen lizenzieren lassen, finanzieren also diejenigen Hersteller mit, die die Lizenzpflicht umgehen. Diese Trittbrettfahrerei ist seit Anbeginn der Verpackungsverordnung ein Problem und konnte bis heute nicht gelöst werden. Gesammelt werden jährlich etwa 2,3 Millionen Tonnen Leichtverpa-

ckungen, lizenziert wurde davon jedoch nur eine Menge von 1,2 Millionen Tonnen.

- Die Dualen Systeme sind, anders als die Kommunen, nicht verpflichtet, verbindlich Auskunft über die vollständigen Recyclingquoten zu geben. Dies ist aber eine wesentliche Grundlage, wenn man das Recycling stärken will. Das Problem der undurchsichtigen Datenlage wird dadurch verstärkt, dass es insgesamt zehn Duale Systembetreiber gibt, die ihre Verwertungswege als Geschäftsgeheimnis behandeln. Das derzeitige System macht Vertragsbeziehungen von zehn Systembetreibern mit den operativ tätigen Entsorgungsunternehmen in ca. 450 Vertragsgebieten erforderlich. Damit ergibt sich ein Geflecht von über 20.000 Vertragsbeziehungen, das weder transparent noch steuerbar ist.
- Diese Probleme bestehen, obwohl die Verpackungsverordnung mit verschiedenen ordnungsrechtlichen Instrumenten aufwartet. Diese sollen dafür sorgen, die Verpackungen mengenmäßig zu erfassen, die Abstimmung mit öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu ermöglichen sowie die Koordination der Systembetreiber untereinander zu gewährleisten. Beteiligt an diesem Prozess sind neben den Systembetreibern die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die Landesumweltministerien, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) sowie eine zusätzlich geschaffene Gemeinsame Stelle, die unter anderem Konflikte zwischen den Systembetreibern klären soll. Die Beteiligung dieser unterschiedlichen staatlichen und privaten Stellen hat jedoch zu weniger Transparenz und Kontrolldefiziten beim Vollzug geführt. Die Verpackungsentsorgung ist so komplex und undurchschaubar geworden, dass selbst Fachleute den Überblick verloren haben.
- Trotz der schlechten ökologischen Bilanz ist das System sehr teuer: Schätzungen des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) zufolge belaufen sich die jährlichen Transaktionskosten auf 168 Millionen Euro.

Der VKU fordert, die Verpackungsentsorgung grundsätzlich neu zu überdenken und auf eine solide Grundlage zu stellen, bevor auf dieser Basis ein neues System aufgebaut wird. Zentral dabei ist die Ausgestaltung einer Produktverantwortung, die tatsächlich ökologische Lenkungsanreize schafft.

2. Ökologisch wirksame Anreize setzen.

Der VKU plädiert, ineffektive Steuerungsmechanismen der Verpackungsentsorgung kritisch zu hinterfragen. Denn die in die Verpackungsverordnung gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Als die Verordnung 1991 in Kraft getreten ist, sollten zum einen die immer größer werdenden Verpackungsmengen vermindert werden und zum anderen die Verpackungen ökologisch entsorgt werden.

Zwar ging in den Anfangsjahren die Menge der Kunststoffverpackungen leicht zurück, von 2003 bis 2010 stieg diese jedoch wieder um 25 Prozent. Es ist also die Frage zu stellen, ob das System der Produktverantwortung nicht optimiert werden muss. Offenbar sind die Gewinne, die sich die Produzenten aus der Verwendung einer materialintensiven Verpackung versprechen, größer als die Lizenzentgelte, die sie an die Dualen Systeme abgeben müssen. Der VKU fordert daher, dass Höhe und Ausgestaltung der Abgaben einer Prüfung unterzogen werden, damit diese eine stärkere Lenkungswirkung entfalten können.

Auch die erreichten Recyclingquoten aus dem Bereich der Verpackungsentsorgung sind noch ausbaufähig: Berechnungen des VKU zufolge liegt die tatsächliche stoffliche Kunststoffverwertungsquote bei nur einem Drittel – mit abnehmender Tendenz. Das entspricht etwa einem Prozent des Aufkommens an Haushaltsabfällen. Allein die Sammlung in einer Tonne garantiert also noch lange kein hochwertiges Recycling. Da sich gegenwärtig das Recycling von Kunststoffen nicht lohnt, werden etwa zwei Drittel verbrannt. Allein die Glas- und Papierverwertung weist hohe Recyclingquoten auf. Dies aber nicht weil die Verpackungsentsorgung die richtigen Anreize dafür gesetzt hätte, sondern weil sich die stoffliche Verwertung in diesem Bereich finanziell lohnt.

Aus Sicht des VKU müssen daher wirksamere Anreize sowohl für die sparsame Verwendung von Verpackungen und die recyclingfreundliche Gestaltung als auch für die anschließende stoffliche Verwertung von Wertstoffen geschaffen werden.

3. Infrastruktur der Kommunen für die Wertstoffeffassung nutzen und weiterentwickeln.

Der VKU warnt davor, unter Einsatz großer organisatorischer und finanzieller Aufwände eine bundesweite Standardlösung einzuführen, die auf die Besonderheiten in den einzelnen Kommunen keine Rücksicht nimmt. Die gesetzlichen Regelungen sollten ökologische Ziele vorgeben und Anreize schaffen. Die Erreichung der Ziele muss dann der kommunalen Entscheidungshoheit überlassen werden. Die konkrete Ausgestaltung des Wertstoffeffassungssystems muss von der Kommune optimal auf die örtlichen sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen abgestimmt werden. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch eine bundesweite Standardlösung ist umso fragwürdiger, als die zu erwartende Mehrmenge an gesammelten Wertstoffen nur fünf Kilo pro Einwohner und Jahr betragen würde. Das ist gerade einmal ein Prozent des jährlichen Pro-Kopf-Aufkommens an Haushaltsabfällen von 450 Kilogramm ([Quelle: Statistisches Bundesamt, 2011](#)).

Auf der anderen Seite würde es eine kommunale Gestaltungsfreiheit auch erlauben, die Erfassungssysteme für weitere Abfälle mit hohem Wertstoffpotenzial wie Sperrmüll oder Elektroschrott einzubeziehen. Aktuell laufen in zahlreichen Kommunen Pilotprojekte zur Einführung einer Wertstofftonne, die sich hinsichtlich der Bestandteile teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten müssen unbedingt in die Ausgestaltung eines Wertstoffgesetzes einfließen. Nur durch den Verzicht auf eine einheitliche Systemvorgabe lassen sich schließlich auch künftige Innovationspotenziale erschließen.

Der VKU warnt vor der Einführung einer bundeseinheitlichen Standardlösung, die über die erprobten Konzepte zur Wertstofffassung gestülpt wird, die die regionalen Unterschiede ignoriert und Innovationen verhindert.

4. Die Hausmüllentsorgung muss aus einer Hand mit einem Ansprechpartner für die Bürger erfolgen.

Die Mängel der Verpackungsentsorgung zeigen auf, dass mit der Anzahl der Akteure die Abstimmungsprobleme und Transaktionskosten bei der Sammlung der Abfälle zunehmen. Dies bekommen auch die Bürgerinnen und Bürger zu spüren. Seit Jahren gehen bei Abfallwirtschaftsbetrieben Beschwerden über nicht abgeholte Gelbe Säcke ein, die den Abstimmungs- und Organisationsproblemen der Systembetreiber geschuldet sind. Im Sinne einer bürgerfreundlichen und kosteneffizienten Abfallwirtschaft ist es sinnvoller, die Hausmüllentsorgung aus einer Hand und mit einem Ansprechpartner zu organisieren. Dies entspricht im Übrigen auch dem Verständnis der Bürgerinnen und Bürger.

Der VKU fordert daher, dass alle Abfälle – einschließlich der Verpackungen – wieder in die Zuständigkeit der Kommunen fallen.

Der Vorschlag des VKU zur Wertstoffeffassung der Zukunft

Transparenz schaffen – Anreize setzen – Bürger einbeziehen

Auf Basis dieser Erfahrungen hat der VKU ein Modell erarbeiten lassen, das Lösungen für die derzeitigen Probleme bietet und Anreize für das Recycling schafft. Grundlage dieses Modells sind **gesetzliche Zielvorgaben** für das Recycling. Die Organisation der Wertstoffeffassung soll darin auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übertragen werden. Für die Erhebung der Abgaben und zur datenmäßigen Erfassung der in den Verkehr gebrachten Verpackungen schlägt der VKU eine **Zentrale Stelle** vor, die – als Bundesbehörde – die vereinnahmten Gelder nach einem Standardkostenmodell über die Länder an die Kommunen verteilt. Erreichen öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger höhere Quoten, werden sie dafür im Verhältnis zu anderen besser gestellt. Dabei ist es den Kommunen überlassen, wie sie die Wertstoffeffassung im Einzelnen organisieren. Dies ist nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern auch für die Gebührenzahler attraktiv, denn das Modell belohnt sie für „richtiges“ Trennen. Die Zahlungen der Zentralen Stelle werden dazu aufgewendet, die Gebührenzahler zu entlasten. Duale Systeme sind in diesem Modell überflüssig.

Der VKU wird sich mit diesem Konzept – dem so genannten Modell 4 – engagiert in die weitere Diskussion um die Wertstoffeffassung einbringen.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit 236.000 Beschäftigten wurden 2009 Umsatzerlöse von rund 94 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 8 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 54,2 Prozent in der Strom-, 67,7 Prozent in der Erdgas-, 76,3 Prozent in der Trinkwasser-, 58,2 Prozent in der Wärmeversorgung und 12,8 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Für Fragen und Interviews stehen Ihnen zur Verfügung:

Carsten Wagner, Pressesprecher, Telefon: +49 30 58580-220, E-Mail: carsten.wagner@vku.de

Beatrice Kolp, Stellvertretende Pressesprecherin, Telefon: +49 30 58580-225, E-Mail: kolp@vku.de

Stefan Luig, Stellvertretender Pressesprecher, Telefon: +49 30 58580-226, E-Mail: luig@vku.de

Elisabeth Mader, Referentin, Telefon: +49 30 58580-227, E-Mail: mader@vku.de