

**ascopus**

GmbH

STRATEGISCHE & OPERATIONALE  
BERATUNG

Hans-Günter Stehr  
Geschäftsführender Gesellschafter

35781 Weilburg (Lahn)

Spielmannstraße 10

Telefon: 06471 379 324

E-Mail: mail@ascopus.com

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss f. Umwelt,  
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache

17(16)351-G

Öffentliche Anhörung 19.09.2011

16.09.2011

## Schriftliche Stellungnahme für den

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit**

## Öffentliche Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des  
Kreislaufwirtschaft- und Abfallrechts  
Bundestagsdrucksache 17/6052

### Vorbemerkung

Im Bereich Kreislaufwirtschaft ist der Verfasser als Jurist und Unternehmer in Kommune, Landesverwaltung, Politik und in Unternehmen seit mehr als 3 Jahrzehnten tätig.

### **Kommune**

1981 - 2011

Abgeordneter im kommunalen Kreistag - öRE - (1981- 2001),  
Dort u.a.: Vorsitzender Umweltausschuss, Mitglied "Abfallbetriebskommission"  
mitverantwortlich/Mitinitiator für erste Versuche zur getrennten Wertstoff-  
sammlung in den 1980er Jahren

**Landesumweltministerium**

1987-1997

Umweltministerium Hessen (1987-1997)

Dabei u.a.: stellv. Leiter Ministerbüro;  
Teilnehmer der ersten Erörterungen zu Reduzierung Verpackungsmüll ab 1987; Leiter des Referats Vermeidung und Verwertung von Hausmüll und Gewerbeabfall im LMU; Mitverfasser der sog. Gemeinsamen Erklärung zwischen DSD und Ländern; Feststellung und Überwachung DSD bis 1997; Genehmigung/Zulassung DSD 1992, Verhandlung zur Duldung DSD durch Bundeskartellamt, Bewältigung Krise DSD 1993 mit anschl. Novellendiskussion zur VerpackV; Vertreter des Landes in Bund-Länder Arbeitsgruppen

**Duales System**

1997-2007

Landbell AG (1997-2007)

Mitglied des Vorstandes (Recht, Systemaufbau und Vertrieb)

Dabei u.a.: wesentliche Gestaltung des Aufbaus von Wettbewerb zum damaligen Monopol; Leitung der Verfahren gegenüber EU –Kommission, Bundeskartellamt; Leitung des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), Themen: Mitnutzung des Sammelsystems und des Lizenzzeichens Grüner Punkt; Aufbau des eigenen Vertriebs (Länderquoten, Clearingstelle, Qualitätsstandards), Zulassung/Feststellung als bundesweit erster Wettbewerber zum Monopol.

**ascopus** GmbH  
seit 2007

Seit Juli 2007 geschäftsführender Gesellschafter der ascopus Strategische und operationale Beratung.

Beratungsschwerpunkte u.a.: duale Systeme, erneuerbare Energien, nachhaltige Verwertungsstrategien

**ZUR NEUORDNUNG DES KREISLAUFWIRTSCHAFTS- UND ABFALL-RECHTS**

Vorbemerkung:

Dem Verfasser ist sehr wohl bewusst, dass die aktuell und heftig geführte Debatte um die Wertstofffassung gerade nicht im vorliegenden Entwurf zum KrWG entschieden wird. Hier ist lediglich eine Ermächtigungsgrundlage vorgesehen.

Die weitere politische Debatte wird erweisen, ob und wie davon Gebrauch gemacht wird. Nach Ende der fachlichen Erörterungen im so genannten Planspiel zur geltenden Verpackungsverordnung wird dies untergesetzlich oder gesetzlich zu normieren sein.

Davon unabhängig, wenn auch nicht ohne jede Auswirkung, stellt sich die Frage nach der Regelung des Verhältnisses von Überlassungspflichten und gewerblicher Sammlung.

Dieser Bereich wird in der Anhörung von anderen Sachverständigen fachlich bewertet. In dieser Stellungnahme geht es insbesondere um die Erörterung zentraler Elemente zur Abfallvermeidung und der Verwertung insbesondere von Verpackungsabfällen, wie die dualen Systeme sie seit 1991 erfolgreich erbringen.

**PRODUKTVERANTWORTUNG ALS ERFOLGREICHEN PARADIGMENWECHSEL HIN ZUR NACHHALTIGEN KREISLAUFWIRTSCHAFT WEITER STÄRKEN**

Der Schritt zum Kreislaufwirtschaftsgesetz 1994 war entscheidend geprägt von dem Gedanken, den damals drohenden "Müllkollaps" abzuwenden.

Ein zentraler Ansatz war der Schwerpunkt bei der Abfallvermeidung und somit des Bekämpfens der Ursache für die seinerzeit aus dem Ruder laufenden Abfallmassen. Erstmals wurde normiert, dass die Kosten für Entsorgung von Abfällen in die Produktkosten eingepreist wurden.

Bis dahin wurde Abfall produziert, öffentlich eingesammelt und zu Lasten der Allgemeinheit entsorgt bzw. verbracht - oftmals von den Kommunen grenzüberschreitend, oftmals auf dem billigsten Weg, vielfach auf die damalige DDR-Deponie Schöneberg, die unter großen Kosten später - wiederum von der Allgemeinheit - saniert werden musste, um die Umweltrisiken zu minimieren.

Mit der Produktverantwortung, der Verantwortung der produzierenden Industrie für die spätere Entsorgung der produzierten Waren, wurde ein Paradigmenwechsel vorgenommen.

Nicht mehr alle Gebührenzahler, sondern der Käufer des Produktes zahlt den Anteil mit, der für die Entsorgung des Produktes zu berechnen ist.

Das Modell wurde bereits vor der Verabschiedung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in der Verpackungsverordnung von 1991 grundgelegt. Das Ergebnis ist ein zumindest doppelter Erfolg: die Mengen an Verpackungsabfall wurden reduziert, und in der Industrie wie bei den privaten Haushalten ist die Umorientierung auf nachhaltigeres, reduzierendes Verhalten bei der Produktion Abfall stark angestiegen. "Ex und Hopp" wurde von einem Modewort zu einem Unwort.

Die Philosophie der deutschen Nachhaltigkeitsdebatte wurde anfangs belächelt, ist heute jedoch in der EU-Abfallrahmenrichtlinie wie auch in anderen Regelungen wie der EU-Verpackungsrichtlinie als Grundgerüst wieder zu finden. Die damalige, ungewöhnlich heftige Debatte hatte ihre Wirkung europaweit und darüber hinaus.

### **FAIREN AUSGLEICH DURCH ABSTIMMUNG BEIM ZUGRIFF AUF DIE ABFALLSTRÖME**

Die teils hitzige Debatte heute ist im Vergleich zur damaligen, ersten Auseinandersetzung zwischen Kommunen, Bund und Ländern sowie der privaten Wirtschaft nicht annähernd so drastisch.

Damals wie heute geht es um den Zugriff auf Abfallströme. Damals wie heute geht es nahezu allen Beteiligten um Kosten und Gewinne.

Die Grundsatzentscheidung unter dem damaligen Umweltminister Töpfer und seiner Nachfolgerin Merkel, einen fairen Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Teilnehmern herbeizuführen, hat ein gewaltiges Innovationspotenzial, Milliarden an Investitionen und Zehntausende neuer, qualifizierter Arbeitsplätze in der Kreislaufwirtschaft hervorgebracht.

In der aktuellen Debatte um die Wertstoffe müssen diese Erfahrungen und Erfolge beachtet werden.

Es ist nach wie vor Zeit um Raum, mit den beteiligten Akteuren den gemeinsamen Korridor zu definieren, der den jeweiligen Bedenken der öffentlichen und privaten Abfallwirtschaft Rechnung trägt und dabei dem europäischen Recht wie den Vollzugserfordernissen der Länder nicht entgegen steht.

Vor allem kommunale und private Akteure haben bislang zu wenig in den direkten Dialog investiert und haben stattdessen auf einen inzwischen fast unübersichtlich gewordenen Gutachter-Krieg gesetzt, der allerdings politische Entscheidungen und die Suche nach dem Interessenausgleich in keiner Weise ersetzen kann.

Das bislang erfolgreichste privatwirtschaftliche Element der Wertstofffassung, die dualen Systeme, sind in enger Abstimmung mit den Kommunen entstanden, aufgebaut und modernisiert worden.

Aus langjähriger Erfahrung bei Genehmigung und Aufsicht seitens des Landes wie aus dem Aufbau eines dualen Systems im Wettbewerb zum damaligen Monopolisten sind eine Reihe von Kriterien abzuleiten, wie der Korridor der öffentlichen und privaten Interessen abzustecken sind.

Dabei sind europarechtliche Vorgaben von zentraler Bedeutung für eine stabile rechtliche und wirtschaftliche Perspektive.

Alle Akteure müssen, auch im Interesse ihrer Kunden und Gebührenzahler, ein elementares Interesse daran haben, dass keine einseitigen, nicht rechtsfesten Konstrukte und Auslegungen gewählt werden, die über spätere verfassungsrechtliche oder europarechtliche Rechtsstreite verworfen werden und damit schwere Verwerfungen im Bereich der öffentlichen und privaten Wertstofffassung verursachen.

#### **WERTSTOFFERFASSUNG NICHT IN KRWG-NOVELLE ZU REGELN - FACHLICHE ERGEBNISSE DES PLANSPIELS MIT EINBEZIEHEN**

Wenn auch der vorliegende Entwurf zum KrWG in der Frage der Wertstofffassung keineswegs eine Vorentscheidung trifft und die Debatte um die Ausgestaltung nach dem Ende des in diesen Tagen zu Ende geführten so genannten "Planspiels" zu den Auswirkungen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung erst beginnt, so ist das die verankerte Produktverantwortung unabdingbares Steuerelement zur Vermeidung von Abfällen.

Dass Vermeidung als oberste, erste Priorität in der der EU-Abfallrahmenrichtlinie definiert wurde, wird angesichts der erwarteten Kosten und Gewinne von den öffentlichen und privaten Akteuren in der Vertretung ihrer Interessen naturgemäß nicht betont. Abfallvermeidung führt zu Umsatzverlust bei privaten wie öffentlichen Entsorgern.

Umso wichtiger wird es für die kommenden Wochen und Monate, auch im Blick auf die grundsätzliche Debatte um die künftige Wertstofffassung in Deutschland, dass die Produktverantwortung als zentrales Element zum Schutz von Ressourcen nicht hinter die Mengeninteressen der Akteure zurück fällt.

Es ist zu begrüßen, dass die stoffliche Verwertung, also das "echte Recycling" durch die EU-AbfRRL einen Vorrang erhält vor den anderen Verwertungsformen, bis hin zur Verbrennung (thermische Verwertung genannt)

## **DIE LÄNDER IM VOLLZUG STÄRKEN UND DURCH EIGENKONTROLLE DER WIRTSCHAFT ENTLASTEN**

Die Länder sollten im Vollzug und in der Abstimmung der Systeme zur Wertstofffassung rechtlich und personell so ausgestattet werden, dass sie ihren Aufsichtsfunktionen nach dem KrWG und den untergesetzlichen Regelungen gerecht werden können.

Zudem sind wettbewerbsrechtliche Elemente zur wechselseitigen Kontrolle der öffentlichen und privaten Akteure dazu geeignet, die öffentlichen Kosten des Vollzuges zu minimieren und durch eine strenge wechselseitige Eigenkontrolle der Akteure zu entlasten.

Das allseits bekannte Vollzugsdefizit der Länder ist nicht von Bundesebene zu lösen. Wohl aber können wettbewerbsrechtliche Elemente und Mechanismen dazu beitragen, dass die Wettbewerber im Markt untereinander möglichen Missbrauch beklagen und somit den aufsichtsrechtlichen Vollzug in sehr effektiver Weise ergänzen.

## **AUSGLEICH DER INTERESSEN VON KOMMUNEN UND WIRTSCHAFT ZENTRAL - RUNDER TISCH KREISLAUFWIRTSCHAFT NOCH MÖGLICH**

Die unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Kreislaufwirtschaft und der Verpackungsentsorgung waren in allen Phasen, von der Genehmigung der DSD, die Selbstentsorgung, DSD ohne und mit Wettbewerb, Vergabe und Ausschreibung der Entsorgerverträge, Branchenlösung, Clearingstelle, kein Hindernis für Kompromisse und möglichenfalls erforderliche Nachsteuerungen

Auch die aktuellen Diskussionspunkte spiegeln auch Interessenkonflikte wieder. Wechselnde, oftmals knappe Mehrheiten im Bundesrat befeuern seit 20 Jahren die außerordentlich kontroverse Diskussion um einen der ersten und ältesten deutschen Umweltmärkte.

Mittel- und langfristige Stabilität zu erreichen, sollte Ziel dieser grundlegenden Novelle bei der Umsetzung der EU-AbfRRL sein.

Gerade die aktuellen Erfahrungen im Energiebereich zeigen, dass auch zuvor kontrovers und heftig geführte Diskussionen in einem transparenten Prozess dennoch zu einem gemeinsamen Korridor geführt werden können, in dem auch in zentralen Fragen der Konsens ermöglicht wird.

Im Rahmen der Erörterung des KrWG bietet sich auch im Rahmen des derzeit geltenden engen Zeitplans ein "Runder Tisch Kreislaufwirtschaft" an, um diesen Korridor zwischen den Akteuren so abzustecken, der mög-

lichst außerhalb der kontroversen öffentlichen Kampagnen unstreitige Grundlagen definiert, die zentralen Streitpunkte (vor allem die hier im KrWG zu definierende gewerbliche Sammlung) einem Konsens der maßgeblichen Akteure zugeführt und damit möglichst ein für alle Akteure riskantes Vermittlungsverfahren vermieden oder zumindest effizient gestalten werden kann.

Zudem befähigt ein derart gefundener Kompromiss die deutsche Seite, gegenüber den EU-Kommission die Signale zu geben, die das Ergebnis eines gefundenen deutschen Interessenausgleichs absichern helfen.

**Kurze fachliche Bemerkungen und Einschätzungen zu Schwerpunkten der aktuellen Diskussion.**

1. Welche Änderungen sind im KrWG auf Grund der Abfallrahmenrichtlinie zwingend notwendig? Sind Ausnahmen auf Grund der deutschen Situation sinnvoll und notwendig? Gibt es einen Konsens sich gemeinsam um Ausnahmen zu bemühen?

Die Abfallrahmenrichtlinie spiegelt auch die bisherige Entwicklung der deutschen Kreislaufwirtschaft wider. Die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht muss die bisherige Situation verbessern.

2. Gewerbliche Sammlungen sind keine Erfindung der aktuellen Novelle. Diese werden seit Jahrzehnten von Altwarensammlern durchgeführt, ohne dass es - wie aktuell beim aktuell lukrativen Altpapier - zu großen Auseinandersetzungen gekommen wäre.

Die akute Frage lautet:

Wie könnte ein tragbarer Kompromiss, zwischen der begründbaren Position der Bundesregierung und dem Beschluss des Bundesrates ausgestaltet werden?

Diese Bemühungen haben stattgefunden. Manche gute Initiative sollte vom Bundestag aufgegriffen und sorgfältig analysiert werden.

Ein solches Beispiel ist vom Bundesrat nicht beschlossene Hilfsempfehlung des Umweltausschusses als vermittelnde Position zum weitergehenden Beschluss des Bundesrates.

In dieser Hilfsempfehlung (Ziffer 29 der sog. Strichdrucksache 216/1/11) werden folgende, **auf Konsens ausgelegte, Änderungen** beantragt:

Zu Artikel 1 (§ 17 Absatz 3 Satz 1 KrWG)

In Artikel 1 ist § 17 Absatz 3 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind nach dem Wort "Rücknahmesystems" die Wörter "bezogen auf die beabsichtigte gewerblich gesammelte Abfallfraktion" einzufügen und ist das Wort "gefährdet" durch die Wörter "beeinträchtigen könnte" zu ersetzen.

b) In Satz 2 ist das Wort "**Gefährdung**" durch das Wort "**Beeinträchtigung**" zu ersetzen.

Die **- für Kommunen wie für die Wirtschaft sehr bedenkenswerte** - Begründung lautet:

Das Abstellen auf eine **Gefährdung** der Funktionsfähigkeit stellt eine **zu hohe Schwelle** für das Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen dar. Darüber hinaus ist im Sinne einer Prognose die Möglichkeit der Beeinträchtigung maßgeblich.

Bei der Prüfung, ob eine gewerbliche Sammlung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt, ist es nicht sachgerecht, auf eine mögliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung in ihrer Gesamtheit abzustellen. **Maßgeblich sollen vielmehr die Auswirkungen auf das öffentlich-rechtliche Entsorgungsangebot für den betreffenden Abfallstrom** sein, der von der beabsichtigten **gewerblichen Sammlung betroffen** sein würde.

3. Die einheitliche Erfassung von Wertstoffen und Verpackungen ist **seit 1991** Grundlage der Feststellung der dualen Systeme in den Ländern. Die Bürger können **ein** Erfassungssystem für einen Wertstoff nutzen. Diese Grundsystematik sollte man nicht ändern.
4. Welches Erfassungssystem die Wertstoffe sammeln sollte, war auch vor 20 Jahren höchst streitig.  
Es gab viele fachliche Runden, viel Streit in der Sache und viel Sachverstand. Heute, mit über zwei Jahrzehnten mehr know how, müsste es gelingen, diese Grundsatzdebatte um den besten Weg ebenso offen zu organisieren. In dem erwähnten Runden Tisch Kreislaufwirtschaft böte sich dazu bei guter Mediation ausreichend Gelegenheit.

Ein zentraler Punkt der akuten Debatte ist die Verordnungsermächtigung für die erst im Jahre 2012 anstehende Diskussion um die Einführung einer Wertstofftonnen

Eine gute Grundlage für die weitere Diskussion stellt der erreichte Konsens zwischen Bundesrat und Bundesregierung dar, der sich aus dem Beschluss der Bundesrates vom 27. Mai 2011 ergibt, der auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zugestimmt hat.

### **Zu Artikel 1 (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 KrWG)**

In Artikel 1 sind in § 10 Absatz 1 Nummer 3 die Wörter "in einer einheitlichen Wertstofftonne" durch die Wörter "durch eine einheitliche Wertstoffeffassung" zu ersetzen.

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 zweiter Halbsatz ist das Wort "Wertstofftonne"

durch das Wort "Wertstoffeffassung" zu ersetzen.\*

b) In § 25 Absatz 2 Nummer 3 ist das Wort "Wertstofftonne" durch das Wort "Wertstoffeffassung" zu ersetzen.

Begründung:

§ 10 Absatz 1 Nummer 3 sowie § 25 Absatz 2 Nummer 3 sehen eine Ermächtigungsgrundlage für die Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne vor.

Grundsätzlich ist die vorgesehene Ausweitung der Wertstoffeffassung auf stoffgleiche Nichtverpackungen zu begrüßen. Ein gesetzlicher Zwang zur Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne ist allerdings abzulehnen. Die öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger sollen vielmehr selbst entscheiden können, ob sie jeden Haushalt mit einer Wertstofftonne ausstatten oder Wertstoffe verstärkt über andere Systeme zur Wertstoffeffassung, etwa die bei vielen Körperschaften eingeführten und vom Bürger akzeptierten Wertstoffhöfe, erfassen wollen. Dieses Ziel wird durch die Verwendung des allgemeineren Begriffs der "einheitlichen Wertstoffeffassung" erreicht.

Die Bundesregierung folgt diesem Antrag mit den Worten:

Durch die Verwendung des Begriffes „Wertstoffeffassung“ wird deutlich, dass die vorgesehene gemeinsame Erfassung von Wertstoffen nicht in jedem Einzelfall durch eine „Tonne“ sichergestellt werden muss, sondern – in Abhängigkeit z. B. von der Siedlungsstruktur – auch durch andere haushaltsnahe Hol- oder Bringsysteme umgesetzt werden kann. ...

5. Funktion der gewerblichen Sammlung im Rahmen der Wertstoffsammlung.

Seit Jahren werden die Wertstoffe in nahezu allen Kommunen getrennt gesammelt.

Die Sammelsysteme sind wenig unterschiedlich und können grob in Bring- oder Holsysteme unterschieden werden.

Die seinerzeitige Einführung gewerblicher Sammlungen z.B. für das gerade akut wegen lukrativer Preise hart umkämpfte Altpapier hatte vor allem den Grund, dass Papiertonnen (Holsystem) nicht eingeführt waren und durch den hohen Preis des Rohstoffes Papier wirtschaftlich attraktiv war - für private wie für kommunale Entsorger.

Eine etwaige Einführung bewerten Kommunen und Entsorger naturgemäß unterschiedlich. Ist es zielführend, ohne vorherige Abstimmung

mung zwischen Entsorger und Kommune eine Änderung oder Ergänzung des Erfassungssystems vorzunehmen?

Die Erfahrungen der Kreislaufwirtschaft geben eindeutige Hinweise. Die vorhandene Getrenntsammlung z.B. für Papier und Bioabfälle wurde in den meisten Fällen von privaten Entsorgern im Auftrag der Kommunen eingeführt. In den großen Städten und in manchen Landkreisen erledigen kommunale Eigenbetriebe die Erfassung.

Wie kann eine Lösung aussehen?

Ist eine Wertstoffsammlung bereits etabliert, macht eine weitere Sammlung ohne Abstimmung zwischen der Kommune und dem interessierten Entsorger keinen Sinn.

Ist eine Wertstoffsammlung nicht vorhanden, macht eine neue Sammeleinrichtung ohne Abstimmung mit der Kommune wenig Sinn.

## 6. Wertstofftonne/Wertstofferfassung

Die Wertstofftonne muss vor dem Hintergrund einer bereits etablierten kommunalen und privaten Wertstofferfassung analysiert werden.

Die vorhandene Wertstofferfassung wurden in zwei großen Entwicklungen umgesetzt.

Vor der Einführung des dualen Systems 1991 gab es kommunale Wertstofferfassungssysteme für Papier, Glas, Kunststoff und andere Wertstoffe in unterschiedlichen Hol- und Bringsystemen.

Mit der Einführung des dualen Systems wurden das vorhandene System für Papier und Glas weiter- und mitbenutzt (Mitbenutzung) sowie Gelber Sack bzw. Gelbe Tonne für Verpackungsabfälle neu eingeführt.

Die einheitliche Wertstofferfassung für Wertstoffe und Verpackungen war schon im Rahmen der Einführung des gelben Systems und der Abstimmung mit den Kommunen ein zentraler Diskussionspunkt. Einigkeit bestand schon damals, dass gleiche Materialien in einem einheitlichen Erfassungssystem gesammelt werden sollten. Auch bestand Einigkeit, dass im dualen System eine definierte Menge an Nichtverpackungsabfällen, so genannte "stoffgleiche Nichtverpackungen" ohne weitere Kostenerstattung an das Duale System von diesem gesammelt werden.