

Stuttgart, den 4. September 2012

Für eine Wertstoffeffassung in kommunaler Steuerungsverantwortung!

Replik auf das Thesenpapier des Bundesumweltministeriums zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffeffassung

Zum Einleitungsteil des Thesenpapiers des Bundesumweltministeriums

Das Thesenpapier des Bundesumweltministeriums (BMU) erweckt in seinem historisch-analytischen Eingangsteil den Eindruck, als ob die Kreislaufwirtschafts- und Ressourcenwirtschaft erst durch die Privatisierung der Verpackungsentsorgung in Deutschland Einzug gehalten habe. Die Verpackungsverordnung wird dabei als eine einzige Erfolgsgeschichte verkauft. Dass sich die optimierte Wertstoffeffassung ganz wesentlich dem vorbildlichen Trennverhalten der Bürgerinnen und Bürger verdankt, vernachlässigt das Thesenpapier nahezu komplett.

Nun haben freilich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schon vor Inkrafttreten der Verpackungsentsorgung engagiert damit begonnen, Wertstoffe separat zu sammeln und zu verwerten. Und auch heute noch erfassen die kommunalen Entsorgungsträger ungleich mehr Wertstoffe aus privaten Haushalten als die dualen Systeme. Insofern trägt es geschichtsklitternde Züge, wenn der stetige Anstieg der Wertstoffmengen sowie die Entwicklung der Recyclingwirtschaft auf die Einbeziehung der produzierenden Wirtschaft in die Abfallentsorgung zurückgeführt werden.

Noch mehr erstaunt das Loblied, das der Verpackungsverordnung gesungen wird. Denn die Erfassung der Leichtverpackungen über die Gelbe Tonne und den Gelben Sack war von Anfang an ein Ärgernis: In der praktizierten Form war und bleibt sie schwer vermittelbar und führt bei hohen Gesamtkosten zu unbefriedigenden Verwertungsergebnissen. Hinzu kommt, dass es trotz mitt-

lerweile bereits fünf Novellen nicht gelungen ist, die allseits beklagten Systemfehler der Verpackungsverordnung zu beseitigen. Dazu gehören insbesondere die hohen Transaktions- und Abstimmungskosten, der beträchtliche Bürokratieaufwand generell, die erheblichen Vollzugsdefizite sowie die strukturell angelegten und daher ständig wiederkehrenden Konflikte zwischen den Systembetreibern.

Enttäuschend ist es schließlich, wenn das Thesenpapier in seinem Eingangsteil die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an einer optimierten Wertstofffassung nur beiläufig erwähnt. Denn natürlich weiß auch das BMU, dass sich der Erfolg haushaltsnaher Erfassungssysteme der Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger verdankt. Dennoch wird dieser Zusammenhang nur ganz am Rand angesprochen. Offenbar scheut das BMU die hieraus zu ziehende Konsequenz. Richtigerweise nämlich müssen nicht nur bei der grundlegenden Konzeption eines Erfassungssystems, sondern auch bei dessen kontinuierlicher Optimierung die Bürgerinnen und Bürger in ihren verschiedenen regionalen und lokalen Lebenswelten maßgeblich berücksichtigt und aktiv eingebunden werden. Dazu freilich sind die kommunalen Entsorgungsträger in ganz anderer Weise in der Lage als die Dualen System oder die private Entsorgungswirtschaft generell.

2

Zur These 1: Einheitliche Wertstofffassung – leicht verständlich und ökologisch sinnvoll –

Den BMU-Vorstellungen zufolge soll die haushaltsnahe Wertstofffassung maßgeblich auf einem bundesweit einheitlichen Zuweisungskatalog beruhen. Danach würde die Entsorgung von Leichtverpackungen aus Kunststoffen und Metallen sowie von vergleichbaren sonstigen Haushaltsabfällen über die einheitliche Wertstofftonne erfolgen.

So richtig es ist, bei der einheitlichen Wertstofffassung weiter voranzuschreiten, so falsch ist es, hierbei über einen bundeseinheitlichen Zuweisungskatalog vorgehen zu wollen. Statt auf solche planwirtschaftlichen Ansätze sollte im wettbewerblichen Sinne darauf gesetzt werden, dass eine Vielzahl integrierter Erfassungs- und Recyclingsysteme untereinander um die ökologisch und ökonomisch günstigste Lösung konkurrieren. Dafür genügt es im Kern, für verschiedene Stoffgruppen ehrgeizige Erfassungs- und Verwertungsquoten vorzugeben.

In dieser Perspektive wird auch deutlich, dass es bei der Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung nicht nur darum gehen darf, die sogenannten stoffgleichen Nichtverpackungen aus Kunststoffen und Metallen verstärkt einzubeziehen. Erforderlich ist eine grundlegende Reform der Wertstofffassung und -verwertung, die alle Wertstoffe gleichermaßen und ganzheitlich in den Blick nimmt. Eine segmentierte Betrachtung der Wertstoffwirtschaft ist ökologisch und ökonomisch ebenso wenig zielführend wie eine falsche Rücksichtnahme auf überholte Strukturen wie die der Dualen Systeme.

Zur These 2: Haushaltsnähe und Flächendeckung – mit Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten –

Die bundeseinheitliche Reglementierung der Wertstofftonne erstreckt sich nicht nur auf die dort zu erfassenden Gegenstände, sondern auch auf die Erfassungsstrukturen. Abweichungen sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

Dies ist nicht nur ordnungspolitisch anstößig, weil den kommunalen Entsorgungsträgern bei der Wahrnehmung ihrer Daseinsvorsorgeaufgaben ein angemessen weiter Gestaltungsspielraum zustehen sollte. In der Sache ist zu berücksichtigen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach wie vor erste Anlaufstelle für alle abfallwirtschaftlichen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sind. Sie sollten daher auch in der Lage sein, das Erfassungssystem auf Grund berechtigter Bürgerinteressen nachzujustieren. Alles andere wäre ineffizient und könnte mittelfristig Akzeptanzprobleme hervorrufen.

Zur These 3: Wettbewerb fördert Innovationen und senkt Kosten

Als Referenzmodell für einen kostensenkenden Wettbewerb im Bereich der haushaltsnahen Wertstofffassung verweist das BMU auf die Verpackungsverordnung.

Es ist jedoch gerade nicht erkennbar, dass durch Verpackungsverordnung und Duale Systeme ein Mehr an Wettbewerb, Kosteneffizienz und Transparenz erreicht worden wären. Das Gegenteil ist der Fall. Dass mittlerweile nicht weniger als neun Systembetreiber den Wettbewerb in einem bloßen Teilssegment der Abfallwirtschaft organisieren, spricht Bände.

Demgegenüber würde es zu einer transparenten und zuverlässigen Leistungserbringung zu angemessenen und nachprüfbareren Preisen und Kosten führen, wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Erfassung und Verwertung aus einer Hand steuern würden. Dies wäre auch eine besonders mittelstandsfreundliche Lösung. Denn die überwiegende Zahl der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist nicht selbst operativ tätig, sondern arbeitet seit jeher eng und vertrauensvoll mit privaten Entsorgungsunternehmen zusammen, die häufig eine regionale Verankerung haben und damit zur regionalen Wertschöpfung beitragen.

Zur These 4: Produktverantwortung als tragendes Prinzip

Das im Rahmen der Verpackungsverordnung angeblich erfolgreich umgesetzte Prinzip der Produktverantwortung soll laut Thesenpapier im Wertstoffgesetz beibehalten werden.

Unter der Verpackungsverordnung ist die Produktverantwortung eine reine Finanzierungsverantwortung. Wer Produktverantwortung ernst nimmt, muss verbindliche Vorgaben machen und

wirksame Anreize setzen, damit die Hersteller abfallarme Verfahren für die Produktion ihrer Erzeugnisse einsetzen und die Produkte möglichst abfallarm gestalten. Davon aber ist in dem Thesenpapier nicht die Rede.

Nicht zuletzt sollten einer Produktverantwortung ausschließlich die Kunststoffprodukte unterworfen werden, die sich für ein hochwertiges Recycling eignen.

Zur These 5: Transparenz für alle Beteiligten

4

Um das Wertstofffassungssystem und seine Finanzierung für alle Beteiligten transparenter zu machen, setzt das Thesenpapier entscheidend auf eine „Zentrale Stelle“.

Die generelle Forderung nach umfassender Transparenz ist uneingeschränkt zu unterstützen. Während nämlich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger über die Jahre ein transparentes Berichtssystem entwickelt haben und in regelmäßigen Abständen detailliert die Mengen- und Kostenentwicklungen darstellen, ist dies bei den anderen Beteiligten am Wertstoffmarkt nicht oder allenfalls bedingt der Fall. Insbesondere die Intransparenz im Bereich der Dualen System ist nicht länger akzeptabel. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen wissen, wie sich die „zweite Müllgebühr“ zusammensetzt und ob sie der Höhe nach gerechtfertigt ist.

Allein die Schaffung einer „Zentralen Stelle“ schafft freilich noch keine Transparenz. Die Erfahrungen mit der Clearingstelle der Dualen Systeme sind insoweit hinreichend ernüchternd. Es bedarf daher klarer Vorgaben, welche Daten zu veröffentlichen sind. Dazu äußert sich das Thesenpapier nicht.

Zur These 6: Hohe ökologische Anforderungen unverzichtbar

Das Thesenpapier plädiert dafür, das bisherige, vor allem quantitativ ausgerichtete Quotensystem dadurch fortzuentwickeln, dass durch vermehrt qualitative Anforderungen nachjustiert wird.

Diesem Ansatz kann vorbehaltlos zugestimmt werden. Wenn freilich klare quantitative und qualitative Vorgaben im Hinblick auf das Ergebnis der Erfassungs- und Verwertungsprozesse formuliert werden und das Ganze auch noch als lernendes, sich selbst fortentwickelndes System ins Werk gesetzt werden soll, dann sprechen durchgreifende Gründe dafür, den Modus der Zielerreichung freizugeben und nicht wie vom BMU geplant im Einzelnen planwirtschaftlich zu reglementieren.

Zur These 7: Verursachergerechtigkeit verbessern

Von der „Zentralen Stelle“ erhofft sich das BMU, dass sie die Trittbrettfahrerproblematik besser in den Griff bekommt.

Nach den bisherigen Erfahrungen sollte man sich von der Kontrolle durch die „Zentrale Stelle“ nicht zu viel versprechen. Entscheidend ist vielmehr, die Finanzierungsverantwortung der Hersteller möglichst einfach umzusetzen, vorzugsweise durch ein Abgabenmodell.

5

Die für den Finanzierungsmechanismus maßgeblichen Daten lassen sich am einfachsten und verlässlichsten erheben, wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Wertstofffassung und -verwertung steuern und infolgedessen die Datenzulieferung aus einer Hand gewährleisten können.

Zur These 8: Bürgerfreundlichkeit gewährleisten

Bürgerfreundlichkeit verspricht sich das BMU u. a. von der Einheitlichkeit des Erfassungssystems. Im Übrigen setzt es auf Kommunikation.

Einheitlichkeit mit Bürgerfreundlichkeit gleichzusetzen, entspricht zwar dem planwirtschaftlichen Grundansatz des Thesenpapiers. Falsch ist diese These aber dennoch. Bürgerfreundlich sind vielmehr dezentrale Strukturen, in denen bundeseinheitliche Zielvorgaben unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten und unter Einbeziehung der Bürgerschaft umgesetzt werden. Wer mit der Bürgerfreundlichkeit ernst machen will, kommt gar nicht umhin, die Steuerungsverantwortung für die Wertstofffassung und -verwertung in die Hand der Kommunen zu legen.

Dies zeigen auch die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte mit den Dualen Systemen. Denn Bürgerfreundlichkeit und gelebte Bürgernähe werden gerade nicht von den Dualen Systemen und ihren beauftragten Leistungserbringern praktiziert. Die Informations-, Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit muss und wird umfassend von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern wahrgenommen.

Dies ist auch durchaus sachgerecht. Kommunikation ist bei gegebener Ortsnähe besonders effektiv. Die Überlegungen des BMU bergen nun allerdings die Gefahr, dass sich die Beratungsarbeit der kommunalen Entsorgungsträger über kurz oder lang darauf beschränken wird, ein von ihnen nicht länger verantwortetes, zentral aufgestelltes und zudem hochbürokratisches Wertstoffsystem erläutern zu müssen. Dies kann nicht befriedigend funktionieren.

Den Bürgerinnen und Bürger können am ehesten solche Erfassungssysteme überzeugend vermittelt werden, die in partizipativen Verfahren aus den Vor-Ort-Verhältnissen erwachsen sind.

Zur These 9: Last but not least Kosteneffizienz

Kosteneffizienz soll dem Thesenpapier zufolge in erster Linie dadurch erreicht werden, dass der Wettbewerb zwischen den Sortieranlagen weiter entfacht werden.

Das Wettbewerbsmodell des BMU ist ein gewissermaßen kuptiertes. Denn es legt den Schwerpunkt einseitig auf die Ebene der Sortieranlagen. Sinnvoller und zielführender erscheint es, wenn der Wettbewerb zwischen jeweils vollständigen Erfassungs- und Verwertungsketten organisiert wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Steuerungsverantwortung für Erfassung und Verwertung bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern liegt.

6

Fazit

In einem Thesenpapier, das sich zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung äußert, hätte man neben Aussagen zum System der Wertstofffassung an sich auch Hinweise zur Trägerschaft sowie zu seiner Finanzierung erwartet. Davon sieht das Thesenpapier bemerkenswerterweise ab.

Allerdings wurde das System der Wertstofffassung von Vornherein so designt, dass Trägerschaft und Finanzierung sich nachgerade aufdrängen: Nachdem sie zunächst ausführlich gefeiert wird, avanciert die Verpackungsverordnung im Thesenpapier zur Schablone für die einheitliche Wertstofffassung. Damit liegt es auf der Hand, dass nach der Grundidee des Thesenpapiers die stoffgleichen Nichtverpackungen in die Steuerungsverantwortung der Dualen Systeme wandern und die Finanzierung über Verwertungserlöse sowie die Systembeteiligungsentgelte der Hersteller und Vertreiber erfolgen soll.

Auch der Kompromiss, den das BMU am Ende des Tages privater und kommunaler Abfallwirtschaft anbieten dürfte, zeichnet sich in dem Thesenpapier ab. So baut der im Thesenpapier entwickelte Systemvorschlag auf der strukturellen Trennung von Erfassungs- und Verwertungsbereich auf. Nichts liegt daher näher, als der kommunalen Abfallwirtschaft im Bereich der Erfassung Konzessionen zu machen, um im Windschatten dieses Pseudo-Kompromisses den Verwertungsbe- reich umfassend privatisieren zu können.

Damit entpuppt sich das Thesenpapier als alter Wein in neuen Schläuchen. Das BMU ist nach wie vor gewillt, die Privatisierung der Abfallwirtschaft voranzutreiben, und zwar auch in einem Kernbereich kommunaler Daseinsvorsorge, nämlich bei der Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen. Das BMU scheut dabei nicht einmal davor zurück, einem Wertstofffassungs-

und -verwertungssystem das Wort zu reden, das mit seinen Vereinheitlichungs- und Zentralisierungstendenzen die Planwirtschaft wiederentdeckt.

Es liegt auf der Hand, dass wir das in dem Thesenpapier des BMU angelegte Privatisierungskonzept dezidiert ablehnen. Dies gilt umso mehr, als das von uns favorisierte Modell – umfassende Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Verbindung mit ehrgeizigen ökologischen Zielvorgaben – bestens geeignet ist, die Kriterien zu erfüllen, die das BMU in den Überschriften zu seinen Thesen für entscheidend erachtet:

7

- 1. Leicht verständlich und ökologisch sinnvoll erfolgt die Erfassung der Wertstoffe dann, wenn man sie in die Steuerungsverantwortung derjenigen gibt, die heute schon das Gros der Wertstoffe erfassen, nämlich in die der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Denn dann kann die Wertstoff erfassung aus dem gewachsenen Vor-Ort-System heraus fortentwickelt werden, was Grundvoraussetzung dafür ist, dass sie von den Bürgerinnen und Bürger nachvollzogen und akzeptiert wird. Und auch die ökologischen Anforderungen lassen sich besser durchsetzen, wenn es pro Entsorgungsgebiet nur einen zentralen Ansprechpartner gibt – zumal dann, wenn dieser als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge in besonderem Maße auf die Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet ist.**
- 2. Eine haushaltsnahe und flächendeckende Wertstoffsammlung unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten lässt sich am besten durch diejenigen gewährleisten, die eine solche Form der Abfallentsorgung schon seit jeher praktizieren, die Träger der kommunalen Abfallwirtschaft. Insbesondere die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten lässt sich hier mustergültig realisieren, weil die Abfallkonzepte unmittelbar an die demokratisch gewählten kommunalen Volksvertretungen rückgebunden sind.**
- 3. Der Wettbewerb, der bei einer zentralen Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Ausschreibungswettbewerb Platz greift, ist in besonderem Maße innovationsfördernd, weil er Systemoptimierungen entlang der gesamten Entsorgungskette und abfallfraktionenübergreifend ermöglicht. Kostensenkend wirkt er, weil durch die Bereinigung von Schnittstellen die Transaktionskosten signifikant verringert werden.**
- 4. Produktverantwortung sollte zu einem tragenden Prinzip im Bereich der Produktion werden. Soweit Produktverantwortung primär als Finanzierungsverantwortung verstanden wird, kann selbstverständlich auch in dem Modell, das auf der zentralen Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufbaut, daran festgehalten werden. Allerdings sollten einer Produktverantwortung ausschließlich die Kunststoffprodukte unterworfen werden, die sich für ein hochwertiges Recycling eignen. Die Wertstoffe Glas, PPK und Metall sind vollständig aus der Produktverantwortung herauszunehmen, da hier keine Entsorgungslücken zu erwarten sind.**

5. **Transparenz für alle Beteiligten herzustellen, dürfte in einem System mit zentraler Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besonders gut gelingen, weil diese es schon auf Grund der kommunalrechtlichen Transparenzgebote seit Langem gewohnt sind, Unternehmensdaten offenzulegen.**
6. **Hohe ökologische Anforderungen sind unverzichtbar – sie müssen aber auch kontinuierlich und nachhaltig umgesetzt werden. Dazu sind kommunale Daseinsvorsorgeunternehmen in ganz anderer Weise berufen und in der Lage als private Wirtschaftsunternehmen, die auf kurzfristige Rendite spekulieren müssen.**
7. **Um die Verursachergerechtigkeit zu verbessern, wird in dem Modell mit zentraler Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger das missbrauchsanfällige und vielfach dysfunktionale System der Dualen Systeme durch zielgenaue Verursacherabgaben der Inverkehrbringer abgelöst. Nach der Herausnahme von PPK, Glas und Metallen aus der Produktverantwortung ist der Weiterbestand der Dualen Systeme ohnehin nicht mehr zu rechtfertigen.**
8. **Bürgerfreundlichkeit erschöpft sich nicht in Kundenorientierung. Sie bedeutet darüber hinaus Bürgerorientierung, setzt also auf die Mitwirkung und Mitsprache der Bürgerschaft. Auch unter diesem Gesichtspunkt spricht alles für eine zentrale Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Denn Bürgerorientierung kann nur die kommunale, nicht aber die private Entsorgungswirtschaft gewährleisten.**
9. **Kosteneffizienz wird im Modell mit zentraler Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insbesondere dadurch gewährleistet, dass durch die Ablösung der Dualen Systeme die Transaktionskosten deutlich reduziert werden und anders als im BMU-Modell Systemoptimierungen über alle Verwertungsstufen sowie alle Abfallfraktionen hinweg vorangetrieben werden können.**

Kontakt:

Landkreistag Baden-Württemberg

Dezernat II

Dr. Alexis v. Komorowski

Stellv. Hauptgeschäftsführer

Panoramastr. 37

70174 Stuttgart

Telefon: 0711/22462-14

Telefax: 0711/22462-23

Email: komorowski@landkreistag-bw.de