

## **Kurzstatement zu Kernpunkten der aktuellen Diskussion über den 2. Referententwurf zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (RE KrWG)**

### **Vorbemerkungen**

Die kommunalen Spitzenverbände, der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) e. V./Sparte „Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS“ und die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V., haben bereits in ausführlichen Stellungnahmen relevante Punkte des früheren Arbeitsentwurfes und der beiden bis heute vorliegenden Referententwürfe angesprochen und werden die weitere Entwicklung des Gesetzes bis zur Verabschiedung auch weiterhin intensiv begleiten. In diesem Papier soll schwerpunktmäßig und gezielt aus praktischer Sicht der ASA-Mitgliedsbetriebe **auf drei zentrale Kernpunkte** bzw. Problempunkte eingegangen werden, da die öffentliche Darstellung der Auswirkungen der geplanten Gesetzesnovelle durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gegenüber der Politik und den Kommunen ein unvollständiges bzw. teilweise sogar falsches Bild vermittelt. Es handelt sich bei diesen drei Kernpunkten um Einzelthemen des 2. RE KrWG, die geeignet sind, eine irreversible Kursänderung in der Kreislaufwirtschaft zu Ungunsten der kommunalen Seite und somit der Gebührenzahler einzuleiten. Es handelt sich dabei um folgende Punkte:

- 1. Überlassungspflicht und gewerbliche Sammlung aus privaten Haushalten (Wertstofftonne)**
- 2. Ressourcenschutz und stoffliche Verwertung/Duale Systeme/Verpackungsverordnung (VerpackV)**
- 3. EU-Recht und gewerbliche Sammlung/Geltendmachung „überwiegender öffentlicher Interessen“ durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE)**

### **Fachtechnische Einleitung**

**Die örE wurden zur Umsetzung der TA Siedlungsabfall (TASi) vom Bundesgesetzgeber verpflichtet, Siedlungsabfälle vorzubehandeln und langfristig Entsorgungssicherheit zu schaffen.** Insbesondere die kommunale Seite der deutschen Entsorgungswirtschaft hat deshalb bis Juni 2005 erhebliche Investitionen getätigt, um die strengen bundesgesetzlichen Anforderungen der TASi an die Abfallbehandlung sicherzustellen.

Die hierbei getätigten Investitionen - allein im Bereich der ca. 50 ASA-Mitgliedsbetriebe rund 1,7 Mrd. €, insgesamt mehrere Milliarden - müssen jedoch über einen Zeitraum von rund 15 bis 20 Jahren durch Abschreibungen wieder erwirtschaftet werden. Die Novelle des KrWG muss deshalb zwingend sicherstellen, dass diese Investitionen nicht durch mangelnde Auslastung unwirtschaftlich werden bzw. zu Fehlinvestitionen auf Kosten der Bürger führen. Dies ist bisher im RE KrWG nicht der Fall.

**Die kommunalen Abfallgebühren erhalten immer auch Gemeinkosten und Umlageanteile, die nur über die Restabfallbehälter erwirtschaftet werden.** Hierzu gehören in der Regel z. B. Kosten für weitere Dienstleistungen und Nachsorgeverpflichtungen. Dieser Aspekt der „Overheadkosten“, die nichts mit dem jeweils konkreten Restabfall im Behälter direkt zu tun hat, ist auch im 2. RE KrWG in keiner Weise ausreichend berücksichtigt.

**Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines verstärkten Ressourcenschutzes wird auch aus Sicht der ASA vollständig befürwortet und unterstützt.** Bereits heute leisten die ASA-Mitgliedsbetriebe einen ganz erheblichen Beitrag mit ihren stoffspezifisch ausgelegten Anlagen- und Verwertungskonzepten, mit Verwertungsquoten von über 80 %. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen berücksichtigen jedoch bestehende Konzepte völlig unzureichend und benachteiligen insbesondere die gewachsenen Strukturen. Der 2. RE KrWG ermöglicht in deutlich erkennbarer Form nachhaltige Umstrukturierungen zu Gunsten der privaten Entsorgungswirtschaft mit einer einseitigen EU-rechtlichen Begründung, die zwingend einer kritischen Überprüfung unterzogen werden muss.

Im Einzelnen:

## 1. Überlassungspflicht und gewerbliche Sammlung aus privaten Haushalten (Wertstofftonne)

Das BMU argumentiert in der aktuellen Diskussion,

- dass die „Sorgen der Kommunen unbegründet seien“
- dass „die Kommunen für die Abfälle aus privaten Haushalten“ verantwortlich und „der Anschluss- und Benutzungszwang vollumfänglich erhalten bleibt“
- dass im Gesetz „große Hürden für die gewerbliche Sammlung“ vorgesehen seien.

Diese Sichtweise wird von der ASA nicht geteilt, da die praktische Erfahrung der letzten Jahre in der Branche und die erneut nur unzureichend geplante gesetzliche Formulierung zukünftig definitiv noch verstärkt zu zahlreichen juristischen Auseinandersetzungen zwischen den öRE und den privaten Entsorgern mit ungewissem Ausgang führen wird. Faktisch besteht die Überlassungspflicht am Ende nur noch auf dem Papier bzw. im Gesetz.

### Fakten

Aufgrund der Erfahrung der letzten Jahre (Beispiel: Kampf um das Altpapier) wäre bei der Umsetzung des aktuellen RE KrWG in die tägliche Praxis Folgendes zu erwarten:

- Zur Erschließung des neuen Marktsegmentes „Wertstoffe aus den Haushalten“ werden private Entsorger bereit sein, auch anfängliche Subventionsgeschäfte in Kauf zu nehmen. Die kommunalen Restabfallbehälter sind allein deshalb teurer, weil flächendeckende Leistungen (z. B. die Sperrmüllabfuhr, die Schadstoffentsorgung, die Vorhaltung und den Betrieb von Recyclinghöfen sowie Annahmestellen, die Grünabfallverwertung, die Abfallberatung und ggf. die Aufwendungen für die Deponienachsorge, etc.) in die Gebührenkalkulation einfließen.
- Wenn dadurch die gewerbliche Sammlung günstiger angeboten werden kann als die kommunale, verlieren die öRE in hohem Umfang Anteile des heute bereitgestellten Behältervolumens und damit erhebliche Einnahmen. Es ist dabei nicht einmal Voraussetzung, dass die „Wertstoffe“ tatsächlich einen positiven Marktwert haben. Die Privatwirtschaft wird große Anteile des häuslichen Restabfalls zu „Wertstoffen“ erklären und dem kommunalen Regime auf Dauer entziehen. Langfristig wird es bei den privaten Haushalten keinen „Restabfall“ und damit keinen Gebührenträger mehr geben. **Die Wertstofftonne wird der Standard, der Restabfallbehälter die Ausnahme.**
- Dies hat zur Folge, dass die kommunalen Restabfallbehälter nach und nach durch die gewerbliche Sammlung ersetzt werden. Die vom BMU propagierte „Beibehaltung der Zuständigkeit der öRE für die privaten Haushalte und des Anschluss- und Benutzungszwanges“ werden massiv, nachhaltig und irreversibel ausgehöhlt. Für die öRE und Kommunen bleiben unkalkulierbare Restmengen und hohe spezifische Kosten mit vorhersehbar exorbitanten Gebührenerhöhungen, da sich die Fix-, Gemein- und Umlagekosten nicht adäquat reduzieren.
- Die angeblich gesetzlich verankerte „Hürde“, nach der die öRE laut BMU die Verhinderung einer gewerblichen Sammlung im konkreten Einzelfall durch die Wahrung des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ sicherstellen können, ist im Gesetzentwurf rechtlich nur sehr unbestimmt geregelt. Hier ist zu erwarten, dass in zahlreichen rechtlichen Auseinandersetzungen eine Vielzahl von Urteilen zu einem Chaos in der Branche und zu einem Desaster für den gebührenfinanzierten Bereich der öRE führen wird. Bis zur Vorlage klarer Urteile und rechtsverbindlicher Auslegungen hat die „Macht des Faktischen“ längst zu einem unumkehrbaren Engagement der privaten Entsorgungswirtschaft geführt.

- Das im 2. RE KrWG angeführte „Anzeigeverfahren“ ist aus Sicht der öRE nicht annehmbar, da das Verfahren ungeeignet ist bzw. dem Anspruch der öRE zum Schutz getätigter Investitionen und aufgebauter Strukturen nicht gerecht wird. Erforderlich wäre stattdessen ein Genehmigungsverfahren. Auch die für das Anzeigeverfahren vorgesehene Frist von vier Wochen ist viel zu kurz angesetzt. Ein Schutz von Interessen (z. B. durch aufschiebende Wirkung) der öRE ist offenbar nicht vorgesehen.

**Fazit**

**Letztendlich wird die Überlassungspflicht zwar formal aufrechterhalten, aber über die gewerbliche Sammlung von Wertstoffen praktisch und faktisch außer Kraft gesetzt.**

**2. Ressourcenschutz und stoffliche Verwertung/Duale Systeme/VerpackV**

Auf der Grundlage des heutigen Gesetzes existiert seit Jahren eine weitgehend gute Zusammenarbeit zwischen privaten und kommunalen Unternehmen bei der haushaltsnahen Sammlung, Sortierung und Verwertung von nichtlizenzierten bzw. nicht systemgebundenen Wertstoffen aus privaten Haushalten, wie z. B. beim Altpapier, Altholz, Altmetall und beim Bioabfall. So werden häufig die unter eindeutig kommunaler Regie erfassten Wertstoffe auch in privaten Anlagen aufbereitet bzw. die Verwertung privatwirtschaftlich erledigt. Dies muss auch zukünftig so bleiben.

Es ist nicht einzusehen bzw. sinnvoll zu begründen, warum das Thema Wertstoffe zukünftig per Gesetz - rechtlich („einheitliche Wertstofftonne“) und praktisch - ein rein privatwirtschaftliches Thema werden soll. Auch wäre eine flächendeckende Umsetzung sicherzustellen, somit auch das Angebot der Wertstofftonne in ländlichen und eher unwirtschaftlichen Sammelgebieten.

Wie sieht heute die konkrete Realität bei einer rein privatwirtschaftlichen Zuständigkeit (Beispiel: VerpackV/Duale Systeme) aus?

- Die angestrebte stoffliche Verwertung der Kunststoffe aus den dualen Systemen liegt heute nachweislich bei unter 30 %! Das heißt, es werden heute schon Wertstoffe/Verpackungen erfasst, die aber aus wirtschaftlichen Gründen keiner stofflichen, sondern einer günstigeren energetischen Verwertung zugeführt werden. Die Zuständigkeit der Wertstoffsammlung und -verwertung durch die öRE erfolgt unter öffentlicher Kontrolle und gewährleistet ein hohes Maß an Transparenz, auch bei der zukünftigen Einhaltung von Verwertungsquoten.
- Bevor heute neue Systeme der Wertstofffassung populistisch gefordert oder forciert werden, sollte die Politik die stofflichen Verwertungsquoten der Verpackungsabfälle hinterfragen. Allerdings sollte aus Sicht der ASA in der aktuellen Diskussion um das KrWG die stoffliche Verwertung nicht überbewertet werden. Auch eine effiziente energetische Verwertung (Ersatzbrennstoffe) hat ihre ökonomische und ökologische Berechtigung, da sie Primärressourcen schont.
- Eine privatwirtschaftliche Wertstofftonne in den Zuständigkeitsgebieten der ASA-Mitgliedsbetriebe hätte zur Folge, dass z. B. die Metalle zukünftig nicht mehr in dem Restabfallbehälter verbleiben, obwohl sie schon heute zu 100 % recycelt werden. Die Kunststoffe werden auch von dem Restabfallbehälter in die Wertstofftonne verlagert, um dann zum großen Teil verbrannt zu werden, obwohl schon heute aus den Kunststoffen des Restabfallbehälters in den mechanisch-biologischen Anlagen ein hochwertiger Ersatzbrennstoff erzeugt wird, der Primärenergie ersetzt und Ressourcen schont. Der Wertstoff geht somit in eine andere Tonne, der Verwertungsweg ist aber der gleiche. Allerdings wären die Anlagen der öRE nicht mehr ausgelastet.
- Die dualen Systeme in der heutigen Ausprägung sind ein so komplexes System, dass selbst Fachleute dieses nicht mehr verstehen. Ein enorm hoher Verwaltungsaufwand ist auf allen Ebenen entstanden. Auch die 5. Novelle (der fünfte Versuch, ein notleidendes System zu reformieren) brachte nicht den gewünschten Erfolg. Neu vorgeschlagene Ausschreibungsmodelle, die auch die Forderungen des Kartellamtes erfüllen sollen, machen das System noch komplizierter. Nach wie vor gibt es viele Trittbrettfahrer, die nicht oder nicht vollständig die in Umlauf gebrachten Verpackungen lizenzieren lassen. Hierdurch entstehen immer wieder Finanzierungsprobleme.

- Mengen „verschwinden“ über Nacht, bilanzielle Mengendifferenzen zwischen lizenzierten Mengen (Angaben durch die Lizenzgeber = duale Systeme) und den gemeldeten Mengen der Lizenznehmer (z. B. ALDI, LIDL, REWE, ...) weichen zum Teil um bis zu 400.000 Mg (2010) ab. Das System ist unüberschaubar.
- Systembetreiber verklagen sich gegenseitig, endlose und ergebnislose Diskussionen in der sog. „Clearingstelle“ sind an der Tagesordnung, die Gründung eines gemeinsamen Fachverbandes, dem nicht alle Systembetreiber beigetreten waren, der dualen Systeme ist nach wenigen Monaten kläglich gescheitert.
- Die mittlerweile neun konkurrierenden Systembetreiber sind zum Teil auch selbst Entsorgungsunternehmen. Der vom Kartellamt forcierte Umbau auf mehrere Systembetreiber hat zur Folge, dass die großen Entsorgungskonzerne über ihre eigenen dualen Systeme die Preise der kommunalen und mittelständischen Unternehmen kennen. Diese Informationen können dann bei der nächsten Ausschreibung gegen die mittelständischen und kommunalen Unternehmen genutzt werden.
- Die Bestimmung der Quoten der Systembetreiber steht so spät fest, dass der operative Sammler vor Ort oft gar nicht weiß, welcher Systembetreiber welche Menge abholen muss. Die Probleme verbleiben beim vor Ort tätigen Sammler. Die Systembetreiber ignorieren diese operativen Probleme.

**Fazit**

**Die Umsetzung der Verpackungsverordnung ist - im Gegensatz zu der öffentlichen Darstellung interessierter Politik- und Wirtschaftskreise - in der Realität alles andere als ein Erfolgsmodell! Eine nachhaltige Reform - möglichst in kommunaler Regie mit Ausschreibungspflicht - ist dringend erforderlich.**

**3. EU-Recht und gewerbliche Sammlung/Geltendmachung „überwiegender öffentlicher Interessen“ durch die öRE**

Die bisherige Begründung des BMU, die „gewerbliche Sammlung sei EU-rechtlich aus Gründen der Warenverkehrsfreiheit und des Wettbewerbsrechtes“ nur in der bislang im RE KrWG berücksichtigten Form möglich, wird ausdrücklich angezweifelt. Diese Sichtweise ist nur eine mögliche juristische Interpretation. Die ASA hat eine eigene juristische Überprüfung in Auftrag gegeben und wird diese bis Ende März 2011 vorlegen. In diesem Zusammenhang ist auch auffällig, wie gleichartig aus den interessierten Kreisen der Privatwirtschaft und deren Interessenverbände argumentiert wird. Leider vertritt auch das BMU öffentlich diese einseitige Argumentation.

**Fazit**

**Die derzeit sehr einseitige Rechtsauslegung im RE KrWG nach EU-Recht (Warenverkehrsfreiheit, Wettbewerbsrecht) ist stark interessengesteuert und wird von der ASA abgelehnt. Hier ist dringend eine ausgewogene juristische Überprüfung erforderlich.**

Ennigerloh, 23. Februar 2011

Die ASA vertritt die Interessen der Betreiber von Anlagen mit MBA-Technologie in Deutschland. Die ASA pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden aus dem Bereich der Entsorgungswirtschaft. Sie berät und informiert ihre aktuell 49 Mitgliedsbetriebe und fördert den Erfahrungsaustausch sowie die Mitarbeiterqualifizierung. Bei Fragen steht die Geschäftsstelle der ASA gerne zur Verfügung.

ASA e.V. Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung  
im Hause der Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH  
Westring 10, 59320 Ennigerloh  
Tel.: +49 2524 9307-18  
Fax: +49 2524 9307-12  
info@asa-ev.de  
www.asa-ev.de