

BDE | Behrenstraße 29 | 10117 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit  
Frau Vorsitzende  
Bärbel Höhn, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Peter Kurth**  
Präsident

Tel.: +49 30 590 03 35-10  
Fax: +49 30 590 03 35-36  
kurth@bde.de

Zeichen: pk/ab

per Mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

15.03.2017

**Stellungnahme des Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen**

**Geschäftszeichen: PA 16/5410**

**BDE**  
Bundesverband der Deutschen  
Entsorgungs-, Wasser-  
und Rohstoffwirtschaft e.V.  
Wirtschafts- und  
Arbeitgeberverband

Sehr geehrte Damen und Herren,

der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Verpackungsgesetzes sieht eine deutliche Anhebung der ökologischen Zielvorgaben vor und beabsichtigt mit der Einrichtung einer zentralen Stelle zur Kontrolle der Akteure wesentliche Verbesserungen in den Mechanismen des dualen Systems. Der Gesetzesentwurf ist das Ergebnis einer langjährigen Diskussion um praktische Themen sowie um Organisations- bzw. Zuständigkeitsfragen und bildet im Ergebnis ein sorgfältig ausbalanciertes Geflecht der Pflichten und Rechte aller Beteiligten ab. Die Interessen der verschiedenen Akteure finden darin angemessene Berücksichtigung.

**BDE Berlin**

Behrenstraße 29  
10117 Berlin

Tel.: +49 30 590 03 35-0  
Fax: +49 30 590 03 35-99

**BDE Brüssel**

Rue du Commerce 31  
1000 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 548 38-90  
Fax: +32 2 548 38-99

[www.bde.de](http://www.bde.de)  
[info@bde.de](mailto:info@bde.de)

Der BDE bedauert, dass aufgrund der unvereinbaren Vorstellungen hinsichtlich der Organisation einer gemeinsamen Wertstoffeffassung von einer Ausweitung der Produktverantwortung Abstand genommen wurde. Gleichwohl ist das Verpackungsgesetz in der aktuellen Fassung geeignet, um längst überfällige Impulse für das Recycling, vor allem von Kunststoffabfällen, zu setzen und die Finanzierung und Organisation des dualen Systems entscheidend zu stabilisieren. Der BDE unterstützt deshalb die Verabschiedung des Gesetzes noch in dieser Legislaturperiode ausdrücklich. Eine zusätzliche Stärkung der kommunalen Rechte im weiteren Verfahren könnte von der privaten Entsorgungswirtschaft hingegen nicht akzeptiert werden, weil sie die Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität der Wertstoffeffassung grundsätzlich infrage stellen würde. Der BDE begrüßt, dass

Commerzbank  
IBAN DE47 1208 0000 4051 0269 00  
BIC DRESDEFF120  
Konto 405 102 69 00  
BLZ 120 800 00

USt-IdNr. DE 121 965 027  
St.-Nr. 27 620 56593

Vereinsregister Nr. VR 22240 B



# BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

die Verpackungsentsorgung weiterhin im Grundsatz privatwirtschaftlich organisiert werden soll. Das deutsche Modell der Verpackungsentsorgung wurde im Wesentlichen in zahlreichen Ländern übernommen.

## **1. Ressourceneffizienz braucht Recycling**

Deutschland hat sich im Bereich des Recyclings und der Umwelttechnik in den vergangenen Jahren eine beachtliche Position erarbeitet. Für unser rohstoffarmes Land hat die Kreislaufführung von Rohstoffen nicht nur eine ökologische Dimension im Sinne einer gesteigerten Ressourceneffizienz, der Verringerung von Umwelteingriffen und nicht zuletzt der Erreichung der Klimaschutzziele. Zusätzlich trägt die Recyclingwirtschaft wesentlich zur Versorgung der deutschen und europäischen Industrie mit Rohstoffen bei und senkt so deren Abhängigkeit von Importen. Gleichzeitig hat die deutsche Umwelttechnik eine große Exportbedeutung und steht für zusätzliche Arbeitsplätze und Investitionen.

Die Vorgaben des Verpackungsgesetzes sind daher unverzichtbar, wenn der Recyclingstandard Deutschland weiter gestärkt werden soll. Um die fast verdoppelte Recyclingquote für Kunststoffverpackungen erreichen zu können, ist eine erhebliche Ausweitung der Kapazitäten in der Sortierung und Verwertung erforderlich. Mehrere Unternehmen haben ihre diesbezüglichen Planungen bereits veröffentlicht. Diese können vor allem dann erfolgreich realisiert werden, wenn die entsprechenden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dies betrifft unter anderem auch die erforderliche Weiterentwicklung der Nachfrage nach Rezyklaten auf den Rohstoffmärkten.

Die Vorgaben zur Verwertung von PPK, Glas und Metall sind ebenfalls ambitioniert, in diesen Bereichen werden aber schon heute vergleichsweise hohe Quoten erreicht. Inwiefern eine weitere Steigerung erreicht werden kann, hängt vor allem von der Weiterentwicklung der Sammlung ab. Dazu muss das Prinzip der Produktverantwortung in allen Stoffströmen erhalten bleiben und die Entsorgungswirtschaft muss, auch über die gewerbliche Sammlung, ihren Zugang zu den Materialien bewahren. Die von der Entsorgungswirtschaft etablierten und kontinuierlich weiterentwickelten Erfassungsstrukturen und Verwertungswege sind der Schlüssel zur Erreichung der hohen Recyclingquoten. Das Erreichen der Recyclingquoten und die Umsetzung der erforderlichen Investitionen gelingen nur, wenn die Einflussmöglichkeiten der Kommunen die Bemühungen der Recyclingwirtschaft nicht konterkarieren und sie die ihnen übertragenen Aufgaben auch wahrnehmen.

## **2. Kommunale Einflussnahme begrenzen**

Eine Ausweitung der kommunalen Einflussmöglichkeiten über die im Entwurf vorgesehenen Rechte hinaus, lehnt die privatwirtschaftliche Entsorgungswirtschaft ausdrücklich ab. Angesichts des Verzichts auf die Ausweitung der Produktverantwortung und damit dem Ausbleiben einer Veränderung in den Zuständigkeiten der kommunalen und der privaten



# BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Entsorgungswirtschaft ist die Übertragung der im Rahmen eines Wertstoffgesetzes diskutierten kommunalen Durchgriffsrechte auf das Verpackungsgesetz ohne stoffgleiche Nichtverpackungen bereits ein weitgehendes Zugeständnis an die Kommunen.

### **Kommunale Durchgriffsrechte dürfen nicht willkürlich eingesetzt werden**

Der BDE warnt daher ausdrücklich davor, den Erforderlichkeitsvorbehalt für die Vorgaben des § 22 im Entwurf weiter aufzuweichen. Die vom Bundesrat angeregte Änderung von „erforderlich“ zu „geeignet“ im § 22 Abs. 2 Satz 1 würde de facto eine fast willkürliche Formulierung von Vorgaben für die Ausgestaltung der Sammlung ermöglichen. Dies wirft einerseits ungeklärte juristische Fragen auf, beispielsweise nach der Verhältnismäßigkeit dieser Vorgaben, und führt andererseits zu praktischen und wirtschaftlichen Problemen. Das Recht der Kommunen, die Ausgestaltung der Sammlung einseitig und ohne weitere Abstimmung vorgeben zu können, ohne dass sie an den Kosten der Sammlung beteiligt werden, erschwert die Wirtschaftlichkeit der Erfassung. Gleichzeitig erhalten die Kommunen über die spezifische Ausgestaltung der Vorgaben die Möglichkeit, einzelne Bieter gezielt zu begünstigen und so fairen Wettbewerb empfindlich einzuschränken. Weitergehende Eingriffsrechte konterkarieren darüber hinaus das Ziel, den Wettbewerb auch dadurch zu beleben, dass vermehrt auch kleinere Unternehmen Chancen sehen, sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Innovation und Optimierung werden den dualen Systemen und der privaten Entsorgungswirtschaft damit weitestgehend aus der Hand genommen, obwohl sie für die Erreichung der Quoten verantwortlich sind und dabei wesentlich auf eine annehmbare Inputqualität angewiesen sind.

### **Ausweitung der Rahmenvorgabe auf die Sammlung von Altglas ablehnen**

Von einer Ausweitung der Rahmenvorgabe auf den Stoffstrom Glas ist dringend abzusehen. Das Erfassungssystem für Altglas ist grundsätzlich eigenständig und vollkommen unabhängig von denen für Leichtverpackungen aus Kunststoff und Metall und auch unabhängig von der Sammlung von Hausmüll.

Aufgrund des hohen Lizenzierungsgrads im Bereich der Glasverpackungen hängt die Möglichkeit, die vorgegebene Recyclingquote erreichen zu können, im Besonderen von der Ausgestaltung der Sammlung ab. Wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger über die bisherigen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Sammlung hinaus vorgeben können, wird den Systembetreibern sowie der privaten Entsorgungswirtschaft ein wesentliches Instrument genommen, mit dem sie auf eine Erfüllung der ökologischen Vorgaben hinwirken können. Weitergehende kommunale Einflussmöglichkeiten würden die Qualität des Sammelgemisches gefährden und das Prinzip der Produktverantwortung aushöhlen. Sowohl die Sammler als auch die Aufbereiter von Altglas sind auf die rechtliche und wirtschaftliche Planungssicherheit angewiesen.



# BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

## **Keine Aushöhlung der Produktverantwortung für Papier zulassen**

Ebenfalls abzulehnen ist die Forderung nach einer Herauslösung der Fraktion PPK aus dem dualen System. Ein entsprechender Antrag wurde im Bundesrat bereits abgelehnt. Die private Entsorgungswirtschaft hat im Rahmen der Produktverantwortung bereits in Zeiten niedrigerer Altpapierpreise effiziente Sammel- und Verwertungswege entwickelt und etabliert. Die Auflösung der Produktverantwortung würde diese Bemühungen konterkarieren, getätigte Investitionen in die Infrastruktur und den Betrieb infrage stellen und außerdem den Wettbewerb zugunsten eines regionalen Protektionismus von Kommunen und lokalen Papierfabriken einschränken.

## **3. Zentrale Stelle schlank und neutral ausgestalten**

Das Erfordernis der Einrichtung einer Zentralen Stelle zur Kontrolle und Überwachung der Verpackungsentsorgung und der daran beteiligten Akteure ist unbestritten, der BDE fordert eine solche Zentrale Stelle seit einigen Jahren. Für eine effiziente und handlungsfähige Ausgestaltung der Strukturen ist darauf zu achten, dass das Aufgabenspektrum nicht zu weit gefasst wird und Aufgaben, die an anderer Stelle geleistet werden können, nicht unnötigerweise in eine veränderte Zuständigkeit verlegt oder sogar doppelt wahrgenommen werden. Der BDE begrüßt diesbezüglich den Erhalt der Gemeinsamen Stelle dualer Systeme, die Einbindung des dort vorhandenen Know-Hows und die Nutzung der etablierten Strukturen.

Ein wesentliches Problem sieht der BDE in der Zusammensetzung der Gremien. Neben der Gefahr, dass es über die Zentrale Stelle zur Offenbarung oder Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen kommen könnte, gefährdet die starke Stellung der Inverkehrbringer in den entscheidungsrelevanten Gremien die Unabhängigkeit der Kontrollinstanz. Zur Förderung der Neutralität der Zentralen Stelle könnte die Benennung von Gremienvertretern beispielsweise unter den Vorbehalt gestellt werden, dass diese durch eine externe Institution bestätigt werden. Dies könnten beispielsweise das Bundeswirtschaftsministerium oder das Umweltbundesamt sein.

Darüber hinaus ist die private Entsorgungswirtschaft in den Strukturen unterrepräsentiert. Eine stärkere Einbindung der Recyclingwirtschaft ist im Sinne praktikabler Vorgaben und Abläufe zwingend erforderlich. Sie leistet die entsprechenden Investitionen in Technik und Prozesse und setzt die Erfassung und Verwertung in der Praxis um.

## **4. Wirksame Öffentlichkeitsarbeit**

Die Qualität der Abfallgemische im Verpackungsbereich hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verschlechtert. Um die ambitionierten Recyclingquoten erreichen zu können, ist die private Entsorgungswirtschaft auf eine korrekte Zuführung der werthaltigen Verpackungsabfälle durch den Verbraucher angewiesen. Die Menge der Störstoffe und



# BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

vermeidbarer Verunreinigungen in der Sammlung muss hierfür dringend verringert werden. Dies scheitert heute einerseits an mangelnder Kenntnis der korrekten Zuordnung und andererseits an der Verbreitung von Fehlinformationen in Bezug auf die dahinter stehenden Recyclingprozesse.

Bisher ist die Durchführung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ausschließliche Aufgabe der Kommunen. Die von den Systembetreibern zu entrichtenden Nebenentgelte sind neben der Bereitstellung und Sauberhaltung von Containerstandflächen insbesondere für die Abfallberatung vorgesehen. Das Bundeskartellamt hat den Umfang der Nebenentgelte im Jahr 2012 auf 115 Millionen Euro beziffert. Jenseits der Veröffentlichung der Abfuhrtermine werden mit diesen Geldern regelmäßig Maßnahmen finanziert und konzipiert, deren Nutzen für die Verbesserung der Trennschärfe und damit der Recyclingleistung nicht immer erkennbar ist. Da die Aktivitäten der Kommunen dem Anspruch häufig nicht gerecht werden, haben die Systembetreiber in den vergangenen Jahren die eigenverantwortliche Durchführung einer Kampagne angestrebt, diese aufgrund ungeklärter Finanzierungsfragen dann aber zunächst nicht durchführen können.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Verpflichtung der Systembetreiber zur Information der Endverbraucher (§ 14 Abs. 3) ist daher sehr zu begrüßen. Es ist davon auszugehen, dass die von den Systembetreibern koordinierten Maßnahmen wesentliche Verbesserungen im Verständnis der Verbraucher für die Prozesse der Sammlung und Verwertung von werthaltigen Abfällen erreichen können. Entscheidend für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit wird sein, dass die überregionalen und lokalen Maßnahmen insoweit aufeinander abgestimmt sind, dass hieraus keine Widersprüche entstehen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des § 14 Abs. 3 erscheint vor diesem Hintergrund durchaus zweckmäßig.

Der BDE würde die Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs der Bundesregierung durch die Mitglieder des Bundestags begrüßen. Der Entwurf ist das Ergebnis jahrelanger Bemühungen aller Seiten und ein unverzichtbarer Schritt, um den Recyclingstandort Deutschland weiterzuentwickeln.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kurth