

Interview in europaticker:

Nicole Kösegi von BellandVision: "Wir erwarten von einem Wertstoffgesetz einen klaren Anstoß für mehr Recycling"

Wertstoffgesetz: Wettbewerb hält die Kosten für die Verpflichteten dauerhaft niedrig

14. Januar 2013

Über die Klippe der kommenden Bundestagswahl hinaus dürfte das Thema Wertstoffgesetz auf der Tagesordnung bleiben. Unter den Marktteilnehmern ist ein Wettbuhlen um den Gesetzgeber für die Besetzung von Entsorgungsaufgaben ausgebrochen. Hintergrund ist die vermutete Blockade eines Wertstoffgesetzes im Bundesrat und der von großen Teilen von SPD und Grünen favorisierte Vorrang für kommunale Anbieter als sogenannte Daseinsvorsorge. Die deutsche Verpackungsverordnung (VerpackV) wurde im Jahr 1991 von der damaligen CDU/CSU-FDP-Bundesregierung eingebracht und mit Zustimmung von Bundesrat und Deutschen Bundestag beschlossen. Sie ist wiederholt novelliert und den EU-Maßgaben angepasst worden.

Die Verpackungsverordnung ist Bestandteil des untergesetzlichen Regelwerkes des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Ziel der aktuell gültigen Verpackungsverordnung ist es, die Umweltbelastungen aus Verpackungsabfällen zu verringern und die Wiederverwendung oder Verwertung von Verpackungen zu fördern. Auf der einen Seite kümmern sich derzeit zehn sogenannte duale Systeme um die Rücknahme und Verwertung der Verkaufsverpackungen, gesammelt in den „gelben Säcken“. Auf der anderen Seite haben eine Reihe kommunaler Marktteilnehmer Ambitionen, ihren Geschäftsbereich zu erweitern. Europaticker wird in loser Folge die Meinungen der „Player“ einholen. Beginnen wollen wir mit Nicole Kösegi. Sie ist Geschäftsführerin der BellandVision GmbH, dem zweitgrößten dualen System in Deutschland. BellandVision gehört zum SITA-Konzern. Die Fragen stellte Redaktionsleiter Hans Stephani.

Frage: Frau Kösegi, wie stellt sich BellandVision die Eckpfeiler eines künftigen Wertstoffgesetzes vor?

KÖSEGI: Wir erwarten von einem Wertstoffgesetz einen klaren Anstoß für mehr Recycling. Ein Wertstoffgesetz sollte die bestehende Verpackungsverordnung weiterentwickeln, den fortgeschrittenen technischen Möglichkeiten Rechnung tragen und dem europarechtlich gesetzten Vorrang des Recyclings vor anderen Verwertungsarten Geltung verschaffen. Wir wollen an der bewährten Form der Produktverantwortung mit Hilfe dualer Systeme festhalten und dieses Instrument einer modernen Kreislaufwirtschaft auch auf so genannte stoffgleiche Nichtverpackungen anwenden. Eine Ausdehnung der Produktverantwortung ist notwendigerweise mit einheitlichen Stoffströmen verbunden. Das Wertstoffgesetz muss also für die so genannten Nichtverpackungen einen bundesweit gültigen Zuweisungskatalog, sprich: einen einheitlichen Inhalt der Tonne vorgeben. Ansonsten kann die Lizenzierung nicht gelingen.

Frage: Viele Interessenvertreter von kommunaler Seite sehen das anders. Der VKU beklagt den Verwaltungsaufwand der Kommunen mit den dualen Systemen und will diese loswerden. Eine so genannte Zentrale Stelle soll die Gelder der Produzenten einsammeln und verteilen. Das hört sich nach einer echten Alternative zum Status quo an.

KÖSEGI: Sprechen wir es deutlich aus: Dieses Modell will Marktwirtschaft und Wettbewerb auf Systemebene beseitigen, den Erstinverkehrbringern eine steuerähnliche Abgabe aufnötigen und eine monopolartige Inkassobehörde in die Welt setzen. Politik und Wirtschaft waren aber bislang immer froh darüber, die frühere Monopolsituation überwunden zu haben. Monopole führen eigentlich

immer zu volkswirtschaftlichen Verlusten. Wir erkennen das daran, dass der in den letzten Jahren eingesetzte Wettbewerb vor allem auf Systemebene zu einer signifikanten Kostenentlastung für die verpflichtete Wirtschaft und mittelbar für die Verbraucher geführt hat: von über 2 Milliarden Euro Kosten auf weniger als eine Milliarde Euro pro Jahr. Der anhaltende Wettbewerb hält die Kosten für die Verpflichteten dauerhaft niedrig. Als politischer Entscheider würde ich diese unverkennbaren Vorteile des Wettbewerbs niemals gegen einen vagen Komfortgewinn der Kommunen eintauschen. Die Komplexität, vor die mehrere duale Systeme die Kommunen administrativ stellen, ist überschaubar und ohne Weiteres beherrschbar. Der Ordnungsgeber hat im Übrigen mit der letzten VerpackV-Novelle die Möglichkeit geschaffen, sich als neues duales System einer bestehenden Abstimmungsvereinbarung mit einer Kommune zu unterwerfen. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich der angeblich unzumutbare Aufwand der Kommunen als vorgeschobene Behauptung, um einen Richtungswechsel zu begründen. Dem Modell, das Sie skizziert haben, folgt im Übrigen keineswegs die gesamte kommunale Familie. Der Deutsche Städtetag geht in seiner Positionierung zu einem Wertstoffgesetz vom Erhalt der dualen Systeme und damit des Wettbewerbs auf Systemebene aus.

Frage: Was meinen Sie mit Richtungswechsel?

KÖSEGI: Dass die Erfassung und das Recycling von Wertstoffen des privaten Endverbrauchers vollständig in die Hände der Kommunen fallen. Damit wäre aber ein erhebliches ökologisches Minus verbunden. Die Kommunen haben kein einheitliches Interesse an mehr Recycling. Einige wollen die seitens der Gesetzgebung geforderte Getrenntsammlung für die Bürger sogar unkomfortabel gestalten, damit weiterhin möglichst viel Abfall in die Restmüllbehälter wandert - um kommunale Müllverbrennungsanlagen auszulasten.

Frage: Führt denn die Produktverantwortung tatsächlich zu einer Vermeidung von Verpackungsmengen? Wollen Sie wirklich behaupten, die dualen Systeme stünden für eine ökologische Lenkungswirkung?

KÖSEGI: Nach Erkenntnissen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung hat sich der Verpackungsverbrauch des privaten Endverbrauchers von knapp 7,7 Millionen Tonnen im Jahr 1991 mit jährlichen Schwankungen hin zu 7,3 Millionen Tonnen im Jahr 2009 entwickelt. Dazwischen liegen viele Jahre wirtschaftlichen Wachstums. Als Fazit bleibt, dass sich der Verbrauch von Verkaufsverpackungen in Deutschland in der Tat vom wirtschaftlichen Wachstum entkoppelt hat. Dieser Befund hat selbst dann Bestand, wenn man berücksichtigt, dass der gesellschaftliche Trend zu Ein-Personen-Haushalten eine verstärkte Nachfrage nach kleineren Verpackungsgrößen und damit zu relativ mehr Materialeinsatz mit sich bringt. Die Verbrauchsentwicklung ist ein Ergebnis der massebezogenen Lizenzierungspraxis der dualen Systeme, die damit allen Unkenrufen zum Trotz zur Abfallvermeidung beitragen und somit eine ökologische Lenkungswirkung entfalten. Die VerpackV ist allerdings kein Schwert, mit dem man gesellschaftliche Megatrends aufhalten könnte. In Zukunft gilt es, die europarechtlich gesetzten Recyclinganforderungen den technischen Möglichkeiten anzunähern. Damit würde das Wertstoffgesetz zu einem Pilotvorhaben, mit dem ganz konsequent die neue fünfstufige Abfallhierarchie umgesetzt würde.

Frage: Ihren anfänglichen Aussagen zu einer Zentralen Stelle klangen sehr kritisch. Sind Sie jetzt auch noch gegen eine solche Einrichtung?

KÖSEGI: Ganz im Gegenteil. Wir sehen die in der Diskussion stehende Zentrale Stelle nur nicht als Inkassobehörde für Zwangsabgaben der Produzenten, wie das einigen Fürsprechern der Kommunalwirtschaft vorschwebt. Nach unserem Verständnis soll die Stelle u.a. mit hoheitlichen Aufgaben beliehen werden, um so den häufig etwas zahnlosen Vollzug zu stärken. Denn der heutige Wettbewerb wird teilweise dadurch verzerrt, dass viele Behörden nicht entschlossen gegen Regelbrecher einschreiten, weil ihnen die Expertise fehlt oder andere Tätigkeiten Priorität genießen.

Frage: Viele Kommunen wehren sich gegen die Vorstellung der Bundesregierung, die Wertstofffassung bundesweit einheitlich zu regeln - sowohl was die Erfassungsmodalitäten als auch was den Zuweisungskatalog angeht. Bürgerfreundlich seien nur Lösungen, über die dezentral entschieden werde. Sie als duales System lieben wohl eher den Zentralismus?

KÖSEGI: Wer die Erfassung, die Behandlung und das Recycling von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen der Produktverantwortung übernehmen will, braucht eine bundesweit einheitliche Lösung, d.h. einen gesetzlich festgelegten Zuweisungskatalog. Ansonsten müssten womöglich die Produktverantwortlichen, die in Schleswig-Holstein Verpackungen und Waren in Verkehr bringen, einen Finanzierungsbeitrag leisten, die in Baden-Württemberg aber nicht, weil die Kommunen dort die Zuweisung zur Wertstofftonne anders oder gar nicht vornehmen. Einheitliche Stoffströme sind - nicht zuletzt wegen der Skaleneffekte - die kosteneffizientere Lösung und gewährleisten eine bundesweit hohe Qualität der Sekundärrohstoffe. Wenn für jede Gebietskörperschaft ein individuelles Gemisch zustande käme, weil angeblich „regionale Besonderheiten“ entsprochen werden soll, würden die Sortierkosten explodieren. Das bürgerfreundlich zu nennen, ist reiner Etikettenschwindel. Wir streben aber ein hochwertiges Recycling zu angemessenen Kosten an und wollen daher nur Nichtverpackungen aus überwiegend Metall und Kunststoff dabei haben, nicht aber Holz, Textilien, kleinen E-Schrott usw.

Frage: Muss denn aber überall einheitlich erfasst werden? Sie können doch nicht leugnen, dass vielerorts der Inhalt der Gelben Säcke dem der Restmülltonne ähnelt. Müssen daher bei der Sammlung nicht regionale Besonderheiten berücksichtigt werden?

KÖSEGI: Wir wollen nicht zuletzt aus Gleichbehandlungsgründen an der Flächendeckung und an einem bundesweit einheitlichen Zuweisungskatalog festhalten. Das ist auch im Interesse der Verbraucher. Sie sollen auch nach einem Umzug ihr gewohntes Sammelsystem vorfinden. Wir würden uns aber nicht dagegen wehren, wenn die Erfassung in hochverdichteten Siedlungsgebieten, wo die Getrenntsammlung häufig nicht gut funktioniert, anders organisiert würde als in Wohngebieten mit Ein- oder Zweifamilienhäusern. Flexible Lösungen widersprechen nicht dem Gebot der Flächendeckung.

Frage: Wechseln wir das Thema. Die öffentliche Seite argumentiert mit dem „citizen value“. Wenn die Wertstofftonne in die Hand der Kommune käme, würden die Rohstofflöse zum Wohle der Gebührenzahler verrechnet. Die dualen Systeme hingegen versuchen, beim Verkauf der Sekundärrohstoffe einen Extragewinn einzustreichen.

KÖSEGI: Erlöse aus dem Sekundärrohstoffverkauf fließen in die Kostenkalkulation der dualen Systeme ein. Damit können wir den Kunden, also der verpflichteten Wirtschaft, bessere Angebote legen. Die Erstinverkehrbringer werden dadurch in die Lage versetzt, niedrigere Lizenzierungskosten in Richtung Endverbraucher weiterzugeben. Der harte Wettbewerb unter den Systemanbietern macht es praktisch unmöglich, „Extragewinne einzustreichen“, wie Sie formulieren.

Frage: Noch einmal: Was ist mit dem „citizen value“, den die Kommunalvertreter betonen?

KÖSEGI: Das ist ein Trugbild. Bei Rekommunalisierungsforderungen geht es meist darum, auf dem Rücken der Gebührenzahler und der regionalen Privatwirtschaft den vor Wettbewerb abgeschotteten öffentlichen Wirtschafts- und Beschäftigungssektor auszubauen. Schauen Sie sich die niederschmetternden Verluste mit der so genannten O-Tonne im Raum Hannover an. Für den millionenschweren Fehlbetrag müssen jetzt die Gebührenzahler gerade stehen. Den kommunalen Entscheidungsträgern wird häufig im Vorfeld weisgemacht, mit den Erlösen aus dem Sekundärrohstoffverkauf könne man sich eine goldene Nase verdienen. Mal wieder hat ein öffentliches Unternehmen die Marktwirklichkeit falsch eingeschätzt. Wir als duales System stehen im Gegensatz zum nebulösen „citizen value“ für einen konkreten „consumer value“.

Frage: Von kommunaler Seite kommt der Vorwurf, die dualen Systeme seien hinsichtlich der Verwertungsnachweise intransparent. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verfügten hingegen über ein vorbildlich transparentes Berichtswesen. Daraus wird die Forderung nach kommunaler Zuständigkeit für die Wertstofftonne abgeleitet. Wie wollen Sie das entkräften?

KÖSEGI: Die VerpackV verpflichtet die dualen Systeme, den Vollzugsbehörden jährlich die Erfüllung der Erfassungs- und Verwertungsanforderungen, bescheinigt von einem unabhängigen Umweltsachverständigen, nachzuweisen. Dieser Mengenstromnachweis wird auch stets von den Vollzugsbehörden kontrolliert. Bei Pflichtverstößen drohen Sanktionen bis hin zum Entzug der Feststellung. Ich weiß nicht, was daran intransparent sein soll. Beim Thema Intransparenz liegt der Ball eindeutig auf dem Spielfeld der Kommunen. Aus meiner Sicht ist es sehr fraglich, ob die

kommunalen Abfallwirtschaftstätigkeiten einer ebenso engmaschigen Fachaufsicht unterliegen. Die Durchsetzung der neuen, fünfstufigen Abfallhierarchie mit ihrem Vorrang des Recyclings vor anderen Verwertungsverfahren erfordert jedenfalls aus meiner Sicht einen wachsamem Vollzug auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Praktiken. Das ist der große Unterschied: Die dualen Systeme haben umfassende Berichts- und Vorlagepflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden. Vergleichbare Verpflichtungen oder Berichtspraktiken der Kommunen sind mir hingegen nicht bekannt. Wer also auch unter einem Wertstoffgesetz auf eine nachprüfbare Pflichtenerfüllung Wert legt, ist gut beraten, weiter auf Transparenz und damit die dualen Systeme zu setzen.