

TEXTE

60/2011

Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung

Teilvorhaben 3: Planspiel

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 3710 93 313 3
UBA-FB 001533

Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung Teilvorhaben 3: Planspiel

von

Günter Dehoust
Öko-Institut e.V., Freiburg

Christoph Ewen
team ewen, Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.uba.de/uba-info-medien/4174.html>
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung
der Studie: Öko-Institut e.V.
Postfach 17 71
79017 Freiburg

Abschlussdatum: September 2011

Herausgeber: Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2 Produktverantwortung, Vollzug ElektroG und BattG
Franziska Krüger

Dessau-Roßlau, September 2011

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 00 1533	2.	3.
4. Titel des Berichts „Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 03: Planspiel“		
5. Autoren Günter Dehoust Dr. Christoph Ewen	8. Abschlussdatum September 2011	
	9. Veröffentlichungsdatum September 2011	
	10. UFOPLAN-Nr. FKZ 3710 93 313 3	
	11. Seitenzahl 58	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Öko-Institut e.V. Schicklerstr. 5-7 10117 Berlin In Zusammenarbeit mit: Team Ewen Ludwigshöhstr. 31 64285 Darmstadt	12. Literaturangaben 5	
	13. Tabellen und Diagramme 2	
	14. Abbildungen	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 14 06, 06813 Dessau-Roßlau	15. Zusätzliche Angaben 1 Anhang	
	16. Zusammenfassung Das Teilvorhaben 3 (Planspiel) ist das dritte und letzte Teilvorhaben aus dem Forschungsvorhaben „Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung“. Im Zentrum des Planspiels standen zwei Modelle zur einheitlichen Wertstoffeffassung, die das Umweltbundesamt gemeinsam mit dem Bundesumweltministerium auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse (bifa 2011, cyclos/HTP 2011, IGES/cyclos/WIP 2011) modelliert hatte: Modell A: Gesamtverantwortung in privater Hand: Die Produktverantwortung wird auf stoffgleiche Nichtverpackungen ausgedehnt. Die Erfassung der Abfälle erfolgt über Duale Systeme. Modell B: Geteilte Verantwortung: Es gibt eine geteilte Finanzierung (öffentlich-rechtliche Entsorgung / Hersteller und Verreiber). Die Organisationsverantwortung für die Erfassung liegt bei der öffentlich-rechtlichen Entsorgung. Mit dem Planspiel sollten die Modelle im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit, ihre Praktikabilität und ihre jeweiligen Konsequenzen geprüft und optimiert werden. In einem Auftaktgespräch, zwei Planspielrunden und einem Abschlussgespräch haben die Beteiligten aus Industrie, Handel, Bundesländern, der privaten und der kommunalen Entsorgungswirtschaft, Kommunen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden in vier Planspielgruppen und einem Strategiekreis intensiv die notwendigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Modelle in Gruppenmeetings, Konferenzen und Plenumsitzungen diskutiert. Wesentliche Ergebnisse waren, dass beide Modelle grundsätzlich umsetzbar sein können, ohne dass die Vorbehalte der jeweiligen „Gegenseite“ ganz aufgelöst werden konnten. Alle Teilnehmer betonen unabhängig von der Wahl des Modells die Bedeutung von ambitionierten ökologischen Anforderungen an das System der Wertstoffeffassung. Insbesondere wird eine hochwertige stoffliche Verwertung der Materialien gefordert. Bezüglich der Organisation wird für beide Modelle die Einrichtung einer zentralen Stelle als sinnvoll angesehen.	
	17. Schlagwörter Wertstofftonne, Leichtverpackungen, stoffgleiche Nichtverpackungen, Finanzierung, Organisation, Miterfassung, Produktverantwortung, Planspiel	
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 00 1533	2.	3.
4. Report Title 'Variants of an amendment to the German Packaging Ordinance - Sub-project 03: Simulation game'		
5. Author(s), Family Name(s), First Name(s) Günter Dehoust Dr. Christoph Ewen	8. Report Date September 2011	
6. Performing Organisation (Name, Address) Oeko-Institut e.V. Schicklerstr. 5-7 10117 Berlin In cooperation with Team Ewen Ludwigshöhstr. 31 64285 Darmstadt	9. Publication Date September 2011	
7. Sponsoring Agency (Name, Address) German Federal Environment Agency Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau Germany	10. UFOPLAN-Ref. No. FKZ 3710 93 313 3	
15. Supplementary Notes 1 Annex	11. No. of Pages	
16. Abstract This sub-project (simulation game) is the third and final sub-project of the 'Simulation game for further development of the German Packaging Ordinance' research project. At the heart of the simulation game are two models for standardised collection of recyclables, as modelled by the German Environment Agency and the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety based on current research findings (bifa 2011, cyclos/HTP 2011, IGES/cyclos/WIP 2011): Model A: The private sector has total product responsibility: Product responsibility is extended to non-packaging of similar materials. Waste collection is carried out on the basis of dual systems. Model B: Shared responsibility: The financing is shared (public waste management / producer and distributor). The responsibility for organising the collection falls under the responsibilities of public waste management. By means of the simulation game the models should be examined and optimised in terms of their feasibility, their practicability and their implications. In a kick-off meeting, two rounds of the simulation game, and a final discussion the representatives from industry, commerce, state authorities, private and municipal waste management operators, municipalities, and environmental associations carried out in-depth discussions in four simulation groups and a strategy group, focusing on the necessary framework conditions for the implementation of the models in group meetings, conferences and plenary meetings. Key findings were that it is fundamentally possible to implement both models, without it having been possible to resolve the reservations of the "opposing team" in each case. Independently of their chosen model, all participants stressed the significance of ambitious environmental demands on the collection scheme for recyclables. In particular high-quality recycling of the materials is necessary. With a view to organisation the setting-up of a central body is regarded as helpful in the case of both models.	12. No. of Reference	
	13. No. of Tables, Diagrams 5	
	14. No. of Figures 2	
17. Keywords Recycling bin, light packaging, non-packaging of similar materials, financing, organisation, co-collection, product responsibility, simulation game		
18. Price	19.	20.

Abschlussbericht

Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung

FKZ 3710 93 313 3

Teilvorhaben 3: Planspiel

Berlin, September 2011

Autoren:

Günter Dehoust

Dr. Christoph Ewen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
2	Konzept Planspiel	9
2.1	Planspiel – aber wie?	9
2.2	Die Modelle	10
2.3	Zielsetzung des Planspiels	10
2.4	Aufgabenstellung für die Beteiligten	11
2.5	Beteiligte	12
2.6	Erfolgskriterien für das Planspiel	14
2.7	Zu klärende Fragen	15
3	Praktischer Verlauf des Planspiels	17
4	Inhaltlicher Verlauf des Planspiels	18
4.1	Zuordnung/Definition/Abgrenzung	18
4.1.1	Wie können stoffgleiche Nichtverpackungen (StNVP), die zu lizenzieren sind, eindeutig (rechtssicher) definiert und abgegrenzt werden?	18
4.1.2	Wie soll die Zuordnung/Lizenzierung im Detail erfolgen?	19
4.2	Ökologische Standards/Verwertungsanforderungen	21
4.2.1	Ziele	21
4.2.3	Wie wird die ökologische Effizienz des Systems sichergestellt?	22
4.2.4	Wie wird das Ausschleusen von Wertstoffen (cherry-picking) verhindert?	24
4.2.5	Ist die Einhaltung der Quoten gesichert?	25
4.3	Abstimmung/Zusammenarbeit der Dualen Systeme mit den Kommunen bei Modell A	25
4.4	Ausschreibung	25
4.4.1	Übergeordnete Fragen	26
4.4.2	Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell A	27
4.4.3	Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell B	29
4.5	Finanzierung	32
4.5.1	Wie soll das Finanzierungskonzept umgesetzt werden?	32
4.6	Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetrieb ...)	34
4.6.1	Soll bei der Abgrenzung der Produkte der Bezug auf Anfallstellen beibehalten werden?	34

4.6.2	Wie werden die verschiedenen Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetriebe ...) einbezogen?	35
4.7	Aufteilung der Stoffströme im Modell B	36
4.7.1	Aufteilung zwischen öfE und dualen Systemen	36
4.7.2	Bestimmung der Anteile am Sammelgemisch	36
4.8	Kontrolle und Transparenz	37
4.8.1	Wie wird die Kontrolle des Systems organisiert?	37
4.9	Zentrale Stelle	39
4.9.1	Struktur und Trägerschaft	40
4.9.2	Finanzierung	40
4.9.3	Funktion und Aufgaben	41
4.9.4	Aufgaben, die die zentrale Stelle nicht übernehmen soll	43
4.10	Überlassungspflichten/Selbstverwaltung im Modell B	44
4.11	Fragen aus der Praxis der Verpackungsverordnung	45
4.11.1	Registrierung der Erstinverkehrbringer von Verpackungen und StNVP	45
4.11.2	Branchenlösungen und Eigenrücknahme	46
4.12	Einbeziehung und Information der Bevölkerung	48
5	Ergebnisse des Planspiels	48
5.1	Zuordnung/Definition/Abgrenzung	49
5.2	Ökologische Standards/Verwertungsanforderungen	50
5.3	Abstimmung/Zusammenarbeit der dualen Systeme mit den Kommunen bei Modell A	50
5.4	Ausschreibung	51
5.4.1	Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell A	51
5.4.2	Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell B	51
5.5	Finanzierung	52
5.6	Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetrieb ...)	53
5.7	Aufteilung der Stoffströme in Modell B	53
5.8	Kontrolle und Transparenz	54
5.9	Zentrale Stelle	54
5.10	Überlassungspflichten/Selbstverwaltung	55
5.11	Fragen aus der Praxis der Verpackungsverordnung	55
5.12	Einbeziehung und Information der Bevölkerung	55
6	Literaturverzeichnis	57



Bild 01: Konferenz der Gruppen gesellschaftliches Interesse und öffentlich-rechtliche Entsorgung, Dialogrunde B, 24. Mai 2011

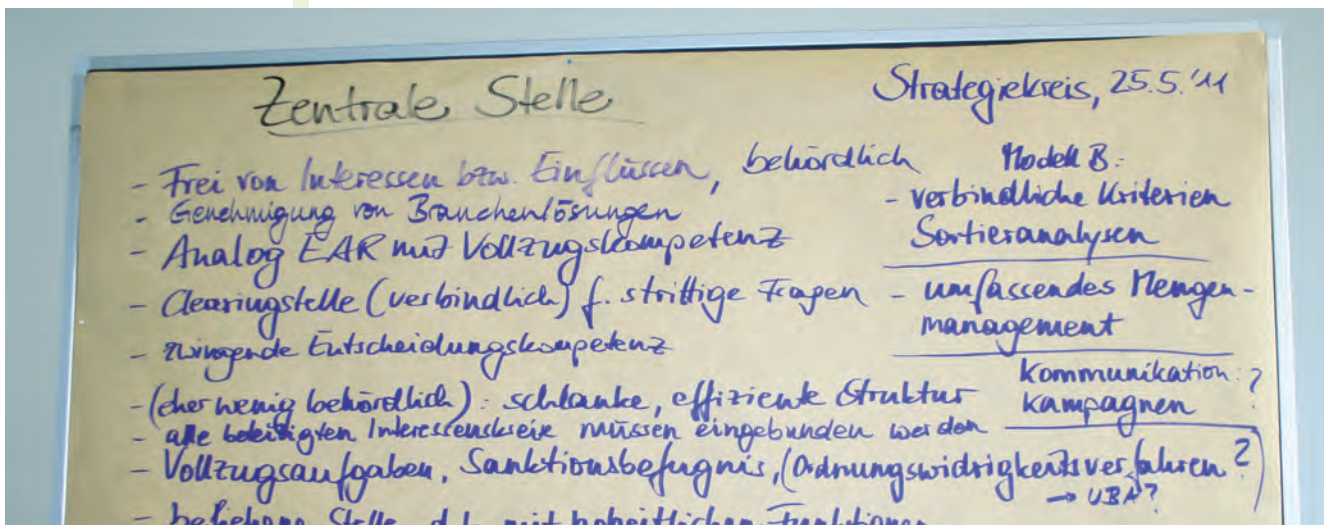


Bild 02: Aspekte einer zentralen Stelle, Sitzung des Strategiekreises am 25. Mai 2011

1

Ausgangslage

In Deutschland werden seit Jahrzehnten verschiedene Wertstofffraktionen getrennt vom Hausmüll gesammelt. Der in den Haushalten erfasste Restmüll enthält jedoch noch immer Wertstoffe (insbesondere Verbunde, Fe-/NE-Metalle, Kunststoffe), die grundsätzlich für die getrennte Sammlung in einer Wertstofftonne in Betracht kommen. Mit der „Fortentwicklung der Verpackungsverordnung zu einer Wertstoffverordnung“ und der „Einführung einer Wertstofftonne“, die zu den zentralen abfallwirtschaftlichen Projekten der Bundesregierung gehören, sollen diese Wertstoffe einer hochwertigen stofflichen Verwertung zugeführt werden.

- Die Möglichkeit zur Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen in der „Gelben Tonne“ bzw. im „Gelben Sack“ hat die Bundesregierung bereits zum 1. Januar 2009 mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung eröffnet. Daneben sieht die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP vor, die Verpackungsverordnung zu einer „Wertstoffverordnung“ fortzuentwickeln. Zentrales Element ist hier das Konzept einer sogenannten „trockenen Wertstofftonne“, in der Verpackungs- und stoffgleiche Nichtverpackungsabfälle mit dem Ziel einer effizienten Verwertung gemeinsam erfasst werden sollen.

Die aktuelle Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes legt nun durch zwei neue Verordnungsermächtigungen einen ersten Grundstein für die bundesweite Einführung einer einheitlichen Wertstofferfassung. Bevor konkrete Regelungen erarbeitet werden können, müssen aber zunächst noch einige offene Fragen geklärt werden. Ebenso sind praxistaugliche Konzepte für Organisation, Trägerschaft und Finanzierung einer haushaltsnahen Wertstofferfassung zu erarbeiten.

Die konkreten rechtlichen Regelungen sollen anschließend in Gestalt einer Rechtsverordnung oder eines eigenständigen Gesetzes verabschiedet werden. In diesem Verfahren wird auch die Entscheidung über die Trägerschaft für die Wertstofftonne fallen.

Studien

Um die aktuell kontrovers geführte Diskussion auf eine solide wissenschaftliche Grundlage zu stellen, hat das Umweltbundesamt eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, welche die fachliche Grundlage für das vom Bundesrat erbetene Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung bilden:

- Eine Untersuchung der Cyclos GmbH und der HTP Ingenieurgesellschaft widmet sich der Frage nach der Idealzusammensetzung einer trockenen Wertstofftonne (cyclos/HTP 2011). Auf der Grundlage bereits laufender Modellvorhaben sowie nach Auswertung der vorliegenden Sortieranalysen zum Inhalt der „Gelben Tonne“ und zur Zusammensetzung des Restmülls erörtern die Forscherinnen insbesondere die Vor- und Nachteile einer Miterfassung von sog. „stoffgleichen“ Nichtverpackungsabfällen (Kunststoffe, Metalle) im Vergleich zur zusätzlichen Miterfassung sog. „nicht-stoffgleicher“ Nichtverpackungsabfälle (Elektro- und Elektronikgeräte, Batterien, Holz, Gummi, Textilien).



Eric Rehbock, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. (bvse):

„Das Planspiel war für mich eine neue Erfahrung, aus der ich durchaus Positives mitgenommen habe. Im Gegensatz zu sonst üblichen Anhörungen sind alle relevanten Beteiligten in einen Dialog getreten, der konstruktive Lösungssätze hervorgebracht hat. Die Gesprächsrunden innerhalb der Planspiele waren für meinen Geschmack zu kurz.“

- Ergebnis ist eine eindeutige Empfehlung für eine Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen (StNVP), also für Kunststoffe und Metalle. Die Miterfassung dieser Materialien in einer Wertstofftonne lässt einen Zuwachs der getrennt erfassten Menge von ca. 7 kg pro Einwohner/Jahr erwarten, was ca. 570.000 t pro Jahr entspricht. Nicht-stoffgleiche Nichtverpackungen sollen hingegen grundsätzlich nicht einbezogen werden. Auch für die Erfassung von Elektro- und Elektronikkleingeräten ist eine Mono-Erfassung vorzuziehen. Unter Kostengesichtspunkten ist die Wertstofftonne bei dieser Zusammensetzung zunächst volkswirtschaftlich neutral, weil geringfügige zusätzliche Sortierkosten durch Einsparungen beim Restmüll aufgewogen werden. Unterstellt man steigende Rohstoffpreise, so kommt man jedoch zu deutlich positiven Effekten. Demgegenüber führen andere Zusammensetzungen im Ergebnis zu deutlich höheren Kosten, da in diesem Fall umfangreichere Investitionen insbesondere in die Sortiertechnik erforderlich wären.
- Die bifa Umweltinstitut GmbH hatte den Auftrag, für die Evaluierung der geltenden Verpackungsverordnung den aktuellen Wissensstand aufzubereiten sowie Konzeptvarianten für eine Weiterentwicklung vorzulegen (bifa 2011). In diesem Zusammenhang wurde u.a. eine breit angelegte Akteursbefragung durchgeführt. Dabei standen die Auswirkungen der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen 5. Novelle der Verpackungsverordnung im Vordergrund. Im Ergebnis bewertet bifa die Verpackungsverordnung und deren Umsetzung positiv. Bifa geht davon aus, dass die flächendeckende Erfassung durch duale Systeme dauerhaft sichergestellt werden kann. Mit Blick auf eine Weiterentwicklung der Verpackungsverordnung und die Einführung einer Wertstofftonne schlägt bifa zwei Konzeptvarianten vor. In einem Modell wird die Produktverantwortung auf weitere Produkte erweitert und die Wertstofftonne erfasst und deren Finanzierung damit insgesamt auf eine breitere Basis gestellt. In einem zweiten Konzept werden Verpackungen und Nichtverpackungswertstoffe gemeinsam durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) erfasst und entsprechend der Anteile von Verpackungen zu Nichtverpackungen zwischen dualen Systemen und Kommunen aufgeteilt, die dann jeweils für die Verwertung ihrer Mengen verantwortlich zeichnen.
- Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt das gemeinsame Forschungsprojekt der IGES Institut GmbH, des Fachgebiets Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der TU Berlin und der Cyclos GmbH, welches sich speziell mit der Organisation, Trägerschaft und Finanzierung einer einheitlichen Wertstofftonne beschäftigt (IGES/cyclos/WIP 2011). Hier stehen drei Modelle im Vordergrund: die Ausweitung der Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungen, die Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen in einem vornehmlich privat verantworteten System und die Miterfassung von Verpackungsabfällen in einem vornehmlich kommunal verantworteten System. Darüber hinaus wird ein zusätzliches Modell „Kommunalisierung in Verbindung mit zentralen Steuerungselementen“ entworfen, das jedoch noch viele Fragen offen lässt und nicht in die vertiefte Bewertung einbezogen wurde. Für die weitere Untersuchung im Rahmen des vorgesehenen Planspiels empfehlen die Forschungsnehmer insbesondere das Modell „Erweiterung der Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungen“.
- Ergänzend kommt das im Auftrag des Bundesumweltministerium von der Kanzlei Redeker Sellner Dahs (RAe Dr. Schink und Dr. Karpenstein) erstellte Rechtsgutachten zu den EU- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne zu dem Ergebnis, dass

der gemeinsamen Erfassung von Verpackungs- und stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen keine europarechtlichen Vorgaben entgegenstehen (Redeker/Sellner/Dahs 2011).

Unabhängig von der konkreten Trägerschaft der Erfassung in den einzelnen Modellen stehen die Vorgaben des EU-Rechts aber einer Begünstigung des Erfassungsträgers durch Ausschließlichkeitsrechte entgegen. Dies gilt insbesondere für die Begründung gesetzlicher Überlassungspflichten. Für die hierin liegende Beschränkung von EU-Grundfreiheiten (Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit) ist keine hinreichende Rechtfertigung ersichtlich. Auch verfassungsrechtlich sind – ggf. unter Gewährung angemessener Übergangsfristen – grundsätzlich alle vertieft diskutierten Modelle umsetzbar, was auch die Modellvariante einer Ausschreibungsverpflichtung bei kommunaler Erfassungsträgerschaft einschließt.



Bild 03: Der Strategiekreis nimmt die Ergebnisse der Dialoggruppe zur Kenntnis, Dessau, 6.4.2011

Die Ergebnisse dieser Forschungsvorhaben sind auf der Homepage des Umweltbundesamtes bzw. des Bundesumweltministeriums veröffentlicht¹.

In diesem Abschlussbericht werden die Ergebnisse des Planspiels, das inzwischen erfolgreich durchgeführt wurde, zusammengefasst.

¹ Download unter: (<http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/47651.php>)



Bild 04: Gruppenarbeit bei der Abschlussrunde des Strategiekreises am 20. Juni 2011

Konferenz-Protokoll

Runde: 5

teilnehmende Gruppen	Inverkehrbringer / Hersteller	Gesellschaftliches Interesse	Private Entsorgung	Öffentlich-rechtliche Entsorgung
			X	X
Oberthema	ökologische Standards			
1. Unterfrage	Angewandte Ökologie: Zielvorgabe festgelegt - nur 1. Urspr.: marktwirtschaftl. Instrumente: Überwachungs- und Güte - Wettbewerb der Systeme			

Bild 05: Beispielhaftes Konferenzprotokoll zum Thema ökologische Standards

2

Konzept Planspiel



Dr. Heike Schiffler, Tetra Pak,
Vorstandsmitglied der AGVU:

„Das Planspiel hat mit seiner strukturierten Dialogführung eine durchgängig konstruktive Auseinandersetzung der verschiedenen Interessengruppen miteinander bewirkt und schnell einige Übereinstimmungen zu grundlegenden Aspekten zutage treten lassen. Zwangsläufig wurden auch die Grenzen der Übereinstimmung sichtbar. Weiterungen oder Änderungen der bestehenden strukturellen Konfiguration müssen sich an ihren Auswirkungen auf Produktverantwortung, Kostengerechtigkeit und Bürokratieaufwand messen lassen.“

Planspiele sind geplante und strukturierte Gruppenevents, bei denen komplexe reale (oder fiktive) Abläufe mit dem Ziel eines besseren Verständnisses der Komplexität sozialer Systeme simuliert werden – insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Auswirkungen bestimmte Entscheidungen und/oder geänderte Rahmenbedingungen haben können. „Sie simulieren einerseits Aspekte und Prozesse realer Systeme und zeichnen sich andererseits dadurch aus, dass es konkrete Mitspieler gibt, die Rollen übernehmen und speziellen Spielregeln unterliegen.“ (Uni München 2011).

Der klassischerweise im Vorfeld von Rechtsetzungsaktivitäten angesiedelte Austausch mit den – und unter den – Beteiligten soll, so das Ziel des Planspiels, in eine moderierte und in Teilen auch spielerische Form übertragen werden. Dabei sollen die beteiligten Akteure ihre Kommentare, Erfahrungen und Interessen einbringen und sich zur Klärung dieser Kommentare, zum Testen des besseren Arguments, auf den Dialogprozess einlassen.

2.1

Planspiel – aber wie?

Im Vorfeld geplanter Rechtsetzung helfen Planspiele dabei, ein besseres Verständnis komplexer Systemdynamiken zu erreichen. Beispiele in der Vergangenheit sind die Planspiele zur Novellierung des Baugesetzbuches sowie im Hinblick auf neue gesetzliche Instrumente (z. B. Emissionshandel, europäisches Chemikalienrecht REACH).

In der konkreten Konzeption von Planspielen im Vorfeld von Rechtsetzungen gilt es, die folgenden Überlegungen anzustellen:

- Steht die geplante Rechtsetzung bereits weitgehend fest, dann lässt sich die Methodik des Planspiels dazu nutzen, die geplanten Regelungen einem Praxistest zu unterziehen. Anderenfalls macht ein Praxistest wenig Sinn. Dann ist es sinnvoller, nur einzelne Sequenzen zu „spielen“ und ansonsten mögliche alternative Festlegungen in einem durch das Planspiel strukturierten Gruppenprozess zu diskutieren.
- Geht es um Fragen der praktischen Machbarkeit, die jenseits verbands- oder parteipolitischer Konflikte bearbeitet werden können, dann lassen sich konkrete Simulationen in realen oder auch virtuellen Prozessen spielen. Die beteiligten Parteien können daraus lernen und sich auf absehbare Rechtsetzungen vorbereiten. Wenn aber das Planspiel in einer kontroversen Situation mit Akteuren durchgeführt werden soll, die einander zuwiderlaufende Ziele einbringen, dann lädt das praktische Spiel zu taktischen Instrumentalisierungen ein.

Aus diesen Überlegungen heraus erarbeiteten die Auftragnehmer ein Konzept, das „spielerische“ Sequenzen enthielt. Im Wesentlichen wurde die Methodik des Planspiels aber genutzt, um in einem intensiven Gruppenprozess die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Akteursgruppen in ein möglichst



Dr. Simon Burger, Referatsleiter Deutscher Städte- und Gemeindebund:

„Das Planspiel hat gezeigt, dass ein allgemeines Interesse daran besteht, die Produktverantwortung der Hersteller zu konkretisieren, indem effektive Anreize zur ressourcenschonenden Produktion und Entsorgung gesetzt werden. Aus Sicht des DStGB ist die Koordinierungsfunktion der Kommunen unentbehrlich, um die Rücknahme von Produkten am Ende ihrer Lebensdauer volkswirtschaftlich effektiv, umweltgerecht und bürgerfreundlich zu organisieren.“

offenes und konstruktives Gespräch miteinander zu bringen. Das Forschungsvorhaben „Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung“ wurde als Dialogprozess konzipiert und wird durch den vorliegenden Abschlussbericht dokumentiert.

2.2

Die Modelle

Im Zentrum des Planspiels standen zwei Konzepte, welche das Umweltbundesamt gemeinsam mit dem Bundesumweltministerium auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse (bifa 2011, cyclos/HTP 2011, IGES/cyclos/WIP 2011) modelliert hatte.

- **Modell A: Gesamtverantwortung in privater Hand:** Die Produktverantwortung wird auf stoffgleiche Nichtverpackungen ausgedehnt. Damit sind die Hersteller/Vertreiber von Verpackungen (wie bisher) und die Hersteller/Vertreiber stoffgleicher Nichtverpackungen (neu) gemeinsam in der Pflicht. Die Erfassung der Abfälle erfolgt über Duale Systeme.
- **Modell B: Geteilte Verantwortung:** Es gibt eine geteilte Finanzierung (öffentlich-rechtliche Entsorgung/Hersteller und Vertreiber). Die Organisationsverantwortung für die Erfassung liegt bei der öffentlich-rechtlichen Entsorgung (siehe Anhang 1.3).

Im Rahmen des Dialogprozesses bestand für die Akteure die Möglichkeit, Modifikationen der beiden Modelle anzuregen. Der zentrale „Anker“ sollte aber nicht zur Debatte gestellt werden. Den zentralen Anker in den Modellen stellt jeweils die zukünftige Verantwortlichkeit für die einzusammelnden Abfälle dar: Die Entscheidung, eine grundsätzliche Veränderung im Hinblick auf die Ausgestaltung der Produktverantwortung (z. B. Abgaben statt Lizenzen) nicht in einem eigenen Modell zu diskutieren, wurde von Teilen der Beteiligten im Rahmen des Dialogprozesses kritisiert.

2.3

Zielsetzung des Planspiels

Zu Beginn wurde auf Basis der Einschätzung der Teilnehmenden über die Kriterien für die Diskussion der Modelle der folgende Zielkanon aufgestellt:

- Nutzung stofflicher Ressourcen/ökologische Effektivität (hochwertiges Recycling),
- Volkswirtschaftliche Effizienz (Zielerreichung bei möglichst geringen Kosten),
- Praktikabilität (Umsetzbarkeit, Anwendungsfreundlichkeit für Verbraucher, Hersteller, Inverkehrbringer, Entsorger und Kommunen),
- Fairness (keine Verletzung elementarer Interessen von Beteiligten, einheitliche wettbewerbliche Rahmenbedingungen),
- Rechtssicherheit (klare Rahmenbedingungen).

2.4

Aufgabenstellung für die Beteiligten

Bearbeiten heißt, dass die Modelle im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit, ihre Praktikabilität und ihre jeweiligen Konsequenzen geprüft und optimiert werden sollten. Fachfragen zur zukünftigen Ausgestaltung der Wertstofftonne, die bereits in vorhergehenden Gutachten behandelt worden waren (bifa 2011, cyclos/HTP 2011, IGES/cyclos/WIP 2011), waren nicht Gegenstand des Dialogs. Im Planspiel sollten die Modelle A und B bezüglich der Inhalte, der Organisation, der Trägerschaft und der Finanzierung von Sammlung, Sortierung und Verwertung dahingehend thematisiert werden, an welcher Stelle sich noch mögliche Stör- oder Fehlerquellen befinden und welche Verbesserungsvorschläge Sinn machen. Da es sich bei den zu beteiligenden Akteuren nicht nur um Fachleute, sondern auch um Interessenvertreterinnen und -vertreter handelt, ging es auch darum, inwieweit bestimmte Einschätzungen und Verbesserungsvorschläge mehrheitsfähig sein konnten.

Es war jedoch nicht notwendigerweise Ziel des Planspiels, dass sich die Akteure am Schluss einig sind. Weiterhin wurde zu Beginn auch deutlich gemacht, dass am Ende nicht notwendigerweise eines dieser Modelle in Reinform umgesetzt werden wird. Wichtig war, dass die beteiligten Akteure ihr Fachwissen, ihre Praxiserfahrung und ihre jeweilige Sichtweise einbringen.

Von Beginn an bestanden klare Positionen, wonach die Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Hand eher für das Modell B votierten, während der private Sektor überwiegend das Modell A vorzog. Das Planspielkonzept ging aber davon aus, dass sich die jeweiligen Akteursgruppen darauf einlassen würden, auch das von ihnen nicht präferierte Modell ernsthaft zu prüfen und Bedingungen zu formulieren bzw. Optimierungen vorzuschlagen, unter denen sie mit diesem Modell leben können. Denn, so die Hinweis zu Beginn an die Teilnehmenden: *„es kann passieren, dass dieses Modell Basis der Rechtsetzung wird. Und wenn Sie die Chance, dieses Modell zu verbessern, nicht genutzt haben, müssen Sie mit einem nicht optimierten Modell leben.“* (siehe Anhang 1.2).

Damit dies gelingt, wurden die Vertreterinnen und Vertreter der teilnehmenden Institutionen aufgefordert

- ihre Perspektiven, Interessen und Anforderungen ins Spiel einzubringen und Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen,
- die Sichtweisen, Interessen und Antworten der anderen Akteursgruppen zu verstehen,
- Wege zu entwickeln, die fundamentalen Interessen der einzelnen Akteursgruppen zu berücksichtigen
- und zwar jeweils am praktischen Beispiel bzw. mit Verweis auf die Praxis.

Auf dieser Grundlage kann und muss am Ende das Bundesumweltministerium nach Ablauf des Planspiels entscheiden, welches Konzept es in welcher Form auf der Basis vorliegender Gutachten und der Ergebnisse des Dialogs für den Rechtsetzungsprozess vorschlägt.

2.5

Beteiligte

Um den Dialogprozess zum Planspiel erfolgreich führen zu können, musste eine definierte und begrenzte Anzahl an Teilnehmern festgelegt werden. Nur so war es möglich, eine konstruktive und vertrauensvolle Diskussion im Rahmen der gewählten Methodik zu führen.

Die Auftragnehmer, das Umweltbundesamt und das Bundesumweltministerium haben daher gemeinsam eine Liste von Institutionen erarbeitet, die anschließend zur Teilnahme am Planspiel eingeladen wurden. Hintergrund waren die Bezüge zur Verpackungsverordnung und zu einer zukünftigen Wertstofftonnenregelung. Diesen Institutionen wurden entsprechend der nebenstehenden Liste insgesamt 21 Plätze angeboten. 20 dieser Plätze wurden dauerhaft in Anspruch genommen.

Institution	Anzahl Plätze
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag)	3
Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im VKU (VKS im VKU)	2
Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE)	2
Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse)	2
Gemeinsame Stelle dualer Systeme	2
Handelsverband Deutschland (HDE)	1
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	1
Markenverband	1
Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt (AGVU)	1
Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (BVE)	1
Industrievereinigung Kunststoffverpackungen (IK)	1
Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)	2
Deutscher Naturschutzring (DNR)	1
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)	1

Auf Vorschlag der Auftragnehmer wurden für das Planspiel ein Strategiekreis und zwei Dialoggruppen gebildet. Die konkreten Teilnehmer je Kreis bestimmten die Institution selbst.

■ Strategiekreis

Dieser Kreis sollte den Prozess begleiten. Er bestand aus 20 von den angesprochenen Institutionen „benannten“ Personen sowie Vertretern von BMU/UBA und der Auftragnehmer. Er diskutierte grundsätzliche Fragen.

■ Dialoggruppen A und B

Aus Praktikerinnen und Praktikern der angesprochenen Institutionen wurden zwei Dialoggruppen gebildet, in denen die beiden Modelle besprochen und in Teilen auch durchgespielt wurden.

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, sah das Konzept einen intensiven Arbeitsprozess vor. Trotz der kurzfristigen Ansprache der Akteure (das erste Einladungsschreiben wurde Ende Februar 2011 versandt) waren über die gesamte Dauer des Planspiels die Plätze nahezu vollständig besetzt.

Um die Breite der Praxis abdecken zu können, wurde zu Beginn angeregt, dass beispielsweise auf der kommunalen Seite Städte und Landkreise sowie große und kleine Kommunen vertreten sein sollten. Bei der Entsorgungswirtschaft sollte darauf geachtet werden, dass die Aspekte Einsammlung, Sortierung und Aufbereitung vertreten sind.

Der Dialogprozess sollte für alle Beteiligten von durchgehender Transparenz und Offenheit geprägt sein. Deshalb wurde den Vertretern der Dialoggruppen die Möglichkeit eröffnet, an den Sitzungen des Strategiekreises als Beobachter teilzunehmen.

Zwischen den Sitzungen sollte die Möglichkeit bestehen, dass noch offene Fragen innerhalb der beteiligten Institutionen weiter bearbeitet werden können. Die Mitglieder des Strategiekreises hatten die Aufgabe, die Rückkopplung dieser Fragen sowie zusätzlicher Arbeitsaufträge in ihre jeweiligen Institutionen zu koordinieren.



Bild 06: Die Leitung, Strategiekreis, 6. April 2011

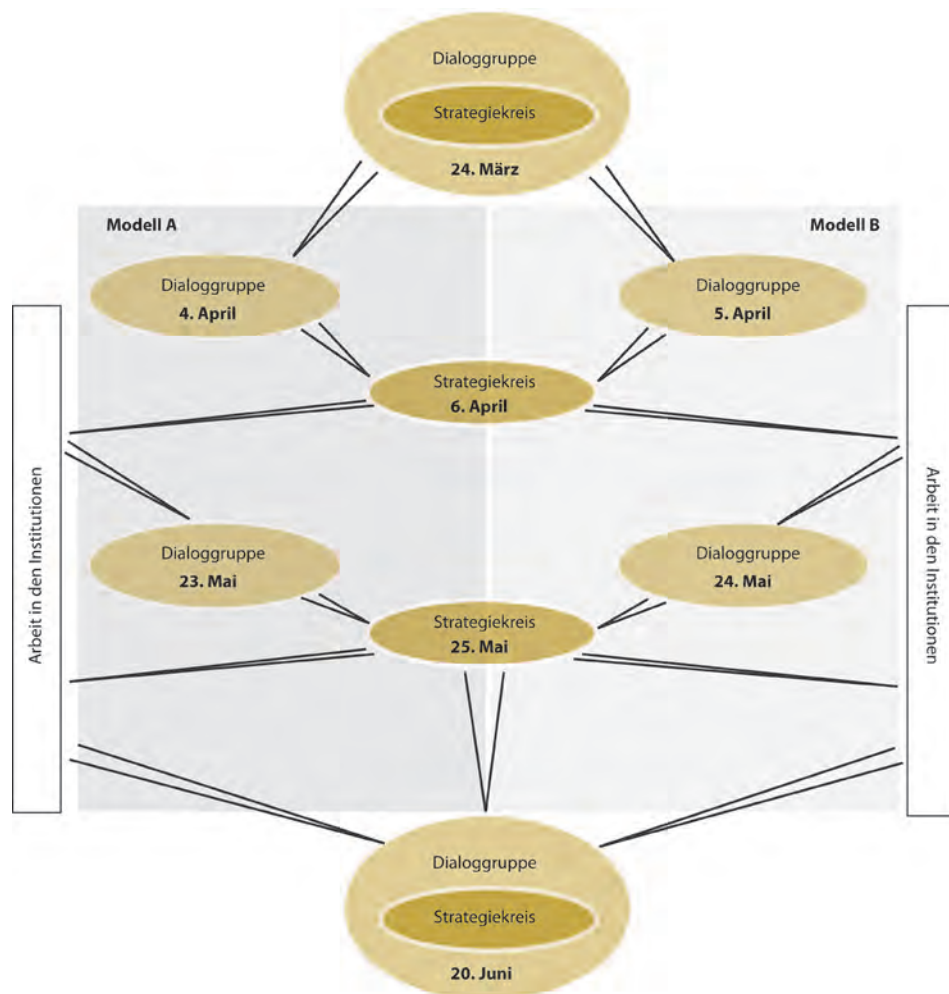


Bild 07: Struktur und Ablauf

2.6

Erfolgskriterien für das Planspiel

Erfolgreich, so das Ergebnis der Klärung zu Beginn des Projektes, ist das Planspiel aus Sicht des Auftraggebers:

- Wenn die beiden Modelle ernsthaft durchdacht und auf ihre Machbarkeit hin geprüft wurden.
- Wenn es Hinweise zur Weiterentwicklung der Modelle gibt, die dazu beitragen, dass auch die Kritiker damit leben können.
- Wenn BMU und UBA Erkenntnisse erhalten, die sie im Rechtsetzungsprozess verwenden können.

Aus Sicht des Auftraggebers konnten diese drei Punkte im Planspiel erreicht werden. Die gegenüber den Auftragnehmern geäußerten Einschätzungen der Teilnehmenden waren ebenfalls überwiegend positiv. Es gab und gibt jedoch auch Kritik, die sich den folgenden Punkten zuordnen lässt:



Dr. Andreas Bruckschen,
Geschäftsführer des Bundes-
verbandes der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser- und
Rohstoffwirtschaft e. V. (BDE):

„Das Planspiel habe ich
als konstruktiven Dialog
zwischen allen Beteiligten mit
dem Ziel einer erfolgreichen
Implementierung der Wert-
stofftonne empfunden. Insbe-
sondere die Überlegungen zur
Einrichtung einer Neutralen
Stelle waren sicherlich sehr
hilfreich.“

- Die konkreten Mengen, die im Rahmen der Wertstofftonne eingesammelt werden können, sind vermutlich begrenzt (etwa 7 kg je Einwohner und Jahr). Die Relevanz dieser Mengen wird unterschiedlich gesehen: „Dieser ganze Aufwand für diese geringen Mengen“, so die eine Sichtweise. Die andere Sichtweise sagt: „Dies ist ein entscheidender Schritt in Richtung einer Recyclingwirtschaft.“
- Man hätte grundsätzlicher an die Sache herangehen sollen. Das betrifft zum einen die Frage der zu diskutierenden Modelle. Das betrifft aber auch den von vielen Beteiligten im Vorfeld geäußerten Wunsch, man möge Vorschläge zur Korrektur bestehender Grundsatzprobleme der Verpackungsverordnung erarbeiten. In wie weit dies im Rahmen des Planspiels gelungen ist, wird unterschiedlich gesehen.

2.7

Zu klärende Fragen

In Vorbereitung des Planspiels erarbeiteten die Auftragnehmer eine Übersicht über die aus ihrer Sicht zu klärenden Fragen. Um ergänzend auch den Klärungsbedarf der einzelnen Akteursgruppen zu erfassen, fand am Nachmittag des ersten Termins des Strategiekreises ein Brainstorming statt (siehe Anhang 1.5), auf dessen Basis ein Fragenkatalog erarbeitet wurde (siehe Anhang 2.2).

Dieser Katalog besteht aus Oberthemen, Teilfragen und Beispielfragen

BEISPIELHAFTER AUSZUG AUS DEM FRAGENKATALOG

A.4

Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung (OBERTHEMA)

2.

Welche Vorteile könnte die Ausschreibung durch eine zentrale Stelle bringen und wie könnte sie funktionieren? (TEILFRAGE)

- Kann die Ausschreibung durch eine zentrale Stelle so organisiert werden, dass die (rechtlichen) Anforderungen an Wettbewerb erfüllt werden? (BEISPIELFRAGE)
- ...

Bild 08: Beispielhafter Auszug aus dem Fragenkatalog

Auf der Ebene der Beispielfragen (Bulletpoints) ist der Katalog sehr lang. Allerdings sollen diese Beispielfragen auch nur zum Anregen des Dialogs dienen. Entscheidend waren die 13 Oberthemen (vgl. Tabelle 2 1) und die 28 dazugehörigen Teilfragen. Nicht alle diese Fragen wurden im Rahmen des Planspiels gleich in-

tensiv diskutiert. Die Methodik des Dialogs führte aber dazu, dass sich als zentrale Fragestellungen im Laufe der Zeit die in nachfolgender Tabelle aufgeführten fünf Anstriche je Modell sowie übergreifende Aspekte deutlich heraus kristallisierten und entsprechend bearbeitet werden konnten.

Modell A	Modell B
A.1 Zuordnung/Definition/Abgrenzung/Lizenzierung für stoffgleiche Nichtverpackungen	B.1 Aufteilung der Stoffströme
A.2 ökologische Standards (Verwertungsanforderungen)	B.2 Ausschreibung
A.3 Abstimmung/Zusammenarbeit mit den Kommunen	B.3 Finanzierung
A.4 Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung	B.4 Kontrolle und Transparenz des Systems
A.5 Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetriebe ...)	B.5 Überlassungspflichten/Selbstverwaltung
C.1 Fragen aus der Praxis der Verpackungsverordnung	
C.2 Ausschreibung	
C.3 Einbeziehung der Bevölkerung, Information	

Bild 09: Oberthemen, zu denen die in der Auftaktveranstaltung zusammengestellten Fragen, diskutiert wurden

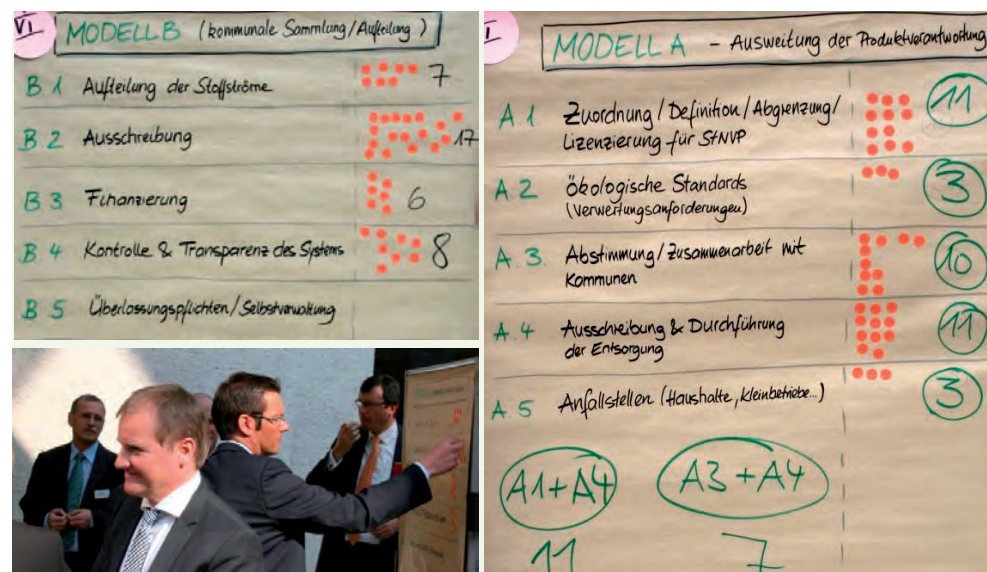


Bild 10: Priorisierung der Oberthemen in den Dialoggruppen, Dessau, 4./5. April 2011

3

Praktischer Verlauf des Planspiels

Die Dialoggruppen verständigten sich zu Beginn ihrer Arbeitstage darüber, welche der Oberthemen sie am jeweiligen Tag bearbeiten wollten. Nach dem Tag wurde jeweils Bilanz gezogen, wie weit man gekommen ist, welche Fragen noch offen sind, bzw. neu dazu gekommen sind sowie was ggf. in der Zwischenzeit bis zur nächsten Runde geklärt/erarbeitet werden könnte.

Pro Tag konnten jeweils zwei der fünf Oberthemen durch die Dialoggruppen A und B bearbeitet werden. Die Themen für C wurden im Strategiekreis bearbeitet.

Auf Vorschlag der Auftragnehmer folgte das Planspiel den folgenden Regeln

- Für die Dauer des Planspiels waren die Teilnehmenden Mitglieder einer festen Kleingruppe.

Kleingruppe	Inverkehrbringer, Hersteller	Gesellschaftliches Interesse	Private Entsorgung	Öffentlich-rechtliche Entsorgung
Akteure	HDE, BDI, Markenverband, IK, BVE, AGVU	LAGA, DNR, vzbv	Duale Systeme, private Entsorger	Kommunale Spitzenverbände, Vku

Bild 11: Einteilung der Kleingruppen

- Die Kleingruppen hatten die Aufgabe, zu jeweils unter einer Überschrift (Oberthema) zusammengestellten Fragen Antworten, Bedingungen und Erwägungen zu sammeln und abzuwägen. Dies geschah über eine Bearbeitung innerhalb von Kleingruppen, der dann ein Austausch zwischen den Kleingruppen folgte. Der Ablauf des Gruppenprozesses stellte sicher, dass
 - › die Kleingruppen ihre Antworten und Bedingungen jeweils für sich formulierten,
 - › sie diese den anderen Kleingruppen mitteilten/präsentierten,
 - › sie eine Rückmeldung von den anderen Kleingruppen dazu bekamen,
 - › alle Kleingruppen die Möglichkeit hatten, ihre jeweiligen Antworten und Bedingungen unter dem Eindruck dessen, was sie gehört haben (Positionen der anderen Kleingruppen, Rückmeldungen zu den eigenen Positionen) zu überarbeiten;
 - › die Möglichkeit bestand, gemeinsame Punkte zu formulieren.
- Um dies zu ermöglichen, wurden die einzelnen Oberthemen in fünf bis sechs Runden von jeweils etwa 30 Minuten bearbeitet. Innerhalb dieser Runden bestanden folgende Möglichkeiten
 - › Die Kleingruppen arbeiteten für sich (Strategiebesprechung, Auswertung von Konferenzen, Erarbeitung von Konzepten).
 - › Die Kleingruppen entsandten „Botschafter“, die sich mit „Botschaftern“ anderer Gruppen treffen konnten.

- › Die Kleingruppen trafen sich zu Konferenzen mit anderen Kleingruppen (2-er, 3-er und 4-er Konferenzen).
- Über die Ergebnisse der Kleingruppenarbeit und der Konferenzen gab es jeweils ein kurzes Protokoll. Diese Protokolle wurden den anderen Kleingruppen zur Verfügung gestellt.

Die Ergebnisse der Dialoggruppen wurden vom Auftragnehmer jeweils kurzfristig aufbereitet und anschließend dem Strategiekreis präsentiert. Da jeweils auch Mitglieder der Dialoggruppen als Beobachter am Strategiekreis teilnahmen, konnten diese aus ihrer Sicht unklare Aussagen konkretisieren oder im Einzelfall auch Widerspruch einlegen.

4

Inhaltlicher Verlauf des Planspiels

Im Folgenden wird der inhaltliche Verlauf des Planspiels in thematischer Abfolge der diskutierten Themen und Fragen dargestellt. Die im Planspiel zu behandelnden Fragen waren von den Teilnehmern im Rahmen der Auftaktveranstaltung (vgl. Kapitel 2) zusammengestellt worden.

Um den „lebendigen“ Verlauf des Planspiels wiederzugeben, können Wiederholungen bei der Darstellung der Argumente nicht immer ausgeschlossen werden. Häufig wurde von einer zentralen oder neutralen Stelle gesprochen, bzw. von einer Stelle, die unabhängig von den Systembeteiligten agieren kann und durch einen Beirat begleitet wird, in dem alle Parteien vertreten sind. In diesem Bericht wird der Begriff zentrale Stelle als Synonym für alle denkbaren Konstellationen dieser Stelle benutzt.

4.1

Zuordnung/Definition/Abgrenzung

Anhand der im Auftakttreffen identifizierten Fragen und Unterfragen wurde dieses Thema in der Planspielgruppe zu Modell A und im Strategiekreis diskutiert. Dabei wurden modellunabhängig auch grundlegende Fragestellungen aufgegriffen.

4.1.1

Wie können stoffgleiche Nichtverpackungen (StNVP), die zu lizenzieren sind, eindeutig (rechtssicher) definiert und abgegrenzt werden?

Von der Mehrheit der Teilnehmer wird eine einfach verständliche und anwenderfreundliche Definition der StNVP gegenüber dem Bürger, die ggf. von der Definition für die Lizenzierung abweichen kann, als besonders wichtig erachtet.

Auf Basis des Vorschlags aus TV 1 wird für die StNVP einvernehmlich etwa folgende Definition vorgeschlagen: Alle Produkte, die überwiegend aus Metallen und/oder Kunststoffen bestehen und in die Wertstofftonne passen.



Dr. Helmut Röscheisen, Generalsekretär des Deutschen Naturschutzrings (DNR):

„Das Planspiel hat einmal mehr offenbart, wie sehr die Akteure aus Produktion und Entsorgung damit beschäftigt sind, institutionelle Interessen zu bewahren. Dank des Rollenspiels wurde erstmals von allen Beteiligten eine umweltpolitische Diskussion zur Recyclingmülltonne geführt – die Umweltverbände setzen darauf, dass die gewonnen Erkenntnisse sich in einer auf Klima- und Ressourcenschutz ausgerichteten Rechtssetzung niederschlagen und von allen Beteiligten akzeptiert werden.“

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* weist darauf hin, dass die Größenfrage der Tonne geklärt werden müsse. Einer zwingend vorgegebenen Standardtonne stehe die Forderung nach der Flexibilität des Systems entgegen.

Von Seiten der Gruppe *Private Entsorgung* wird als Standardgröße die 240 Liter Tonne empfohlen. Die Produkte sollten beispielhaft auf der Tonne aufgeführt werden, möglichst ergänzt durch Icons.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* gibt zu Bedenken, dass größen- und gewichtsmäßige Begrenzungen zwar sortiertechnisch sinnvoll, aber beim Bürger nicht durchsetzbar seien. Um ein Funktionieren der Wertstoffeffassung zu gewährleisten, sei eine allgemeine Definition für die Bürger in Verbindung mit einer Kennzeichnungspflicht festzuschreiben.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* hält eine – prinzipiell hilfreiche – Kennzeichnung auf Produkten eher nicht für praktikabel. Eine gute Aufklärung der Verbraucher sei ausreichend. Sie sieht Klärungsbedarf bezüglich des Umgangs mit „Nebenmärkten“ (z. B. Schrotthändler) für werthaltige Stoffe. Zusammen mit der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* weisen sie darauf hin, dass Parallelstrukturen in den Kommunen, insbesondere Wertstoffhöfe, erhalten werden sollen.

Die Gruppe *Private Entsorgung* weist auf die Bedeutung einer eindeutigen Abgrenzung zum Sperrmüll hin.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sieht noch offene Fragen bezüglich einer möglichen Einbeziehung von Elektrokleingeräten und in diesem Zusammenhang dann ggf. die Notwendigkeit der Abgrenzung zum ElektroG.

4.1.2

Wie soll die Zuordnung/Lizenzierung im Detail erfolgen?

Eine rechtssichere Definition von zu lizenzierenden StNVP und deren klare Abgrenzung zu Produkten, die nicht lizenziert werden sollen, wird von allen Gruppen als wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Wertstofftonne angesehen.

Als Kriterium zur Frage der Einbeziehung von StNVP soll aus Sicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* die hochwertige Verwertbarkeit von Produkten herangezogen werden. Die Gruppe bekennt sich grundsätzlich zur Produktverantwortung, sofern versucht wird, durch die Verwertungserlöse die Systemkosten zu decken und keine Quersubventionierung zwischen LVP und StNVP stattfindet.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* hält eine abschließende rechtssichere Definition nicht für möglich und sieht deshalb das Erfordernis, Entscheidungen im Einzelfall einer zentralen Stelle zu übertragen.

Alle Gruppen sehen bei der Lizenzierung eine wichtige Rolle einer zentralen Stelle (vgl. Kapitel 4.9).



Burkhard Landers,
Präsident des bvse-Bundes-
verband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.:
„Trotz unterschiedlichster
Ausgangspositionen hat
das Planspiel gezeigt, dass
Wirtschaft, Kommunen sowie
Umwelt- und Verbraucherver-
bände für die Wertstofftonne
sind. Mit gutem Willen auf
allen Seiten kann aus dem
gemeinsamen Ziel auch eine
einheitliche Wertstofffas-
sung für Deutschland werden.“

Wie soll der Stoffgruppenkatalog definiert werden?

Es wurde diskutiert, ob eine abschließende Warengruppenliste (Positivliste) notwendig sei. Eine abschließende Positivliste wird überwiegend als unrealistisch eingestuft. Die Gruppe *Private Entsorgung* schlägt eine umfassende Beispielliste mit möglichst klar abgrenzender Aufzählung vor.

Nach Ansicht der Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung* kann die Warengruppenklassifikation der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM)² für die Definition der zu lizenzierenden Produkte herangezogen werden. Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sieht aber im Einzelfall Schwierigkeiten. Zum Beispiel sei die GVM-Klassifikation auf Importware nicht ohne Weiteres anzuwenden. Sie erwarten einen hohen Anteil an importierten Waren, der in das System einbezogen werden solle.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* gibt zu Bedenken, dass eine tragfähige rechtliche Differenzierung zwischen lizenzpflichtigen und nicht lizenzpflichtigen Gebrauchsgegenständen nicht möglich sei und dass durch eine Lizenzpflicht nur für recyclingfähige Produkte eine ungewollte Lenkungswirkung hin zu nicht recyclingfähigen Produkten zu erwarten sei (Beispiel: Gummi statt Kunststoff). Die neue Schnittstelle zwischen lizenzpflichtigen und nicht lizenzpflichtigen Produkten sei eher schwieriger als zwischen Verpackungen und Nichtverpackungen. Bestehende Lizenzierungsprobleme würden massiv verschärft.

Von Seiten der Gruppe der *Inverkehrbringer/Hersteller* wurde dieses Problem, vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Verpackungsverordnung, nicht als relevant angesehen.

Wie wird bei einem Verwertungserlös für teure Materialien verfahren?

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* schlägt grundsätzlich eine vom Marktwert der Materialien unabhängige Bemessung der Lizenzgebühren vor. Sie solle stattdessen, wie heute bei Verpackungen, aus dem jeweiligen Aufwand für Erfassung, Sortierung und Verwertung abgeleitet werden.

Die Berücksichtigung der Verwertungserlöse besonders werthaltiger Produkte werde nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* durch den Wettbewerb geregelt. Sie schlagen eine Eingruppierung in einzelne Fraktionen wie in der Verpackungsverordnung vor. Die Wertstoffserlöse würden in den Lizenzpreis eingerechnet. Die Regulierung ergebe sich aufgrund der Marktverhältnisse und des Wettbewerbs. Zunächst könnten die gleichen Preise für Verpackungen und StNVP angesetzt werden. Aufgrund der realen Situation könne bei Bedarf ggf. eine Anpassung erfolgen. Es wird erwartet, dass aufgrund der Einbeziehung von StNVP die Lizenzentgelte für die Verpackungen (deutlich) sinken werden.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* hält eine weitgehende Transparenz bezüglich der Finanzierung der Wertstofftonne für erforderlich. Die Lizenzentgelte, Erlöse und Kosten sollten offengelegt werden; der Anteil der Kosten, die durch neue Techniken für Sortierung und Verwertung infolge der Hinzunahme von StNVP entstünden, sollten ausgewiesen werden.

² Zu finden unter: http://www.gvmonline.de/pdf/Presse/Warengruppensystem_Wertstofftonne.pdf

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht hingegen Regelungsbedarf, da aus ihrer Sicht Materialien, deren Verwertungserlös die Entsorgungskosten übersteigt, nicht in die Verantwortung der Hersteller fallen dürfen.

Wie werden die Kosten für längerlebige Produkte umgelegt? Wer finanziert die schon im Markt befindlichen Produkte in der Übergangszeit?

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht Probleme bezüglich der Finanzierung historischer Abfälle, die ggf. analog dem ElektroG gelöst werden könnten. Falls rechtlich zulässig, könne eine Pauschale durch die Hersteller vorgesehen werden.

Die Gruppe *Private Entsorgung* schlägt zur Finanzierung der Systemkosten von historischen Abfällen vor, diese im Sinne eines Generationenvertrags aus den laufenden Lizenzentgelten für Neuprodukte zu tragen, die wiederum aufgrund der gegenüber Verpackungen regelmäßig längeren Lebensdauer z. T. erst später zu erfassen und zu verwerten seien. Demzufolge würden durch die in einem Geschäftsjahr in Verkehr gebrachten Produkte die in diesem Jahr entsorgten Produkte finanziert. Die Lösung könne sich am Vorgehen bei Altgeräten orientieren.

4.2

Ökologische Standards/Verwertungsanforderungen

Auf Wunsch der Teilnehmer des Planspiels wurden vor der Diskussion der Fragen aus der Auftaktveranstaltung zunächst

- die ökologischen Ziele, die mit der Einführung der Wertstofftonne verfolgt werden sollten (vgl. Kapitel 4.2.1), sowie
- Fragen zur Lenkungswirkung einer gemeinsamen Erfassung von Verpackungen und StNVP, insbesondere bei der Lizenzierung von StNVP (vgl. Kapitel 4.2.2),

diskutiert.

Ergänzend wurde in einigen Konferenzen verschiedener Planspielgruppen der Frage nachgegangen, ob eine Einhaltung von Quoten mit Bezug auf die Gesamtmenge aus Verpackungen und StNVP gesichert werden kann (vgl. Kapitel 4.2.5).

4.2.1

Ziele

Vorgaben zur Verwertung sollten nach mehrheitlicher Ansicht der Gruppen so formuliert werden, dass eine hochwertige stoffliche Verwertung sichergestellt werden kann. Nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* gelte das auch für die Wertstoffmengen, die zur Erfüllung der Quoten nicht (mehr) erforderlich sind.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht die stoffliche Verwertung der erfassten Materialien als zwingendes Ziel der getrennten Wertstofffassung an. Sie weist insbesondere darauf hin, dass die energetische Verwertung vom Bürger als minderwertige Verwertung angesehen werde; außerdem sei die energetische Verwertung einfacher über die Erfassung in der Restmülltonne möglich.



Dr. Dominik Klepper,
Leiter Wirtschaftspolitik/
Umwelt/Nachhaltigkeit,
Markenverband e. V.:

„Dessau steht für einen intensiven, ernsthaften und fairen Dialog der Interessensgruppen rund um die Wertstoffsammlung. Trotz aller Komplexität konnten die Vorzüge und Nachteile der verschiedenen Organisationsmodelle herausgearbeitet werden. Unter dem Strich zeigte sich ein deutlicher Vorsprung der privatwirtschaftlichen Systematik in Sachen Handhabbarkeit, Effizienz und Kostentransparenz.“

Durch Ökobilanzen müsse nachgewiesen werden, dass durch die Wertstofftonne ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem Status Quo erzielt werden kann, der durch die ortsnahe energetische Verwertung in MVAs bereits erreicht wird. Die stoffliche Verwertung der Rückstände aus der energetischen Verwertung (Aschen und Metalle) solle dabei berücksichtigt werden. Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht folgende Mindestkriterien für das Wertstofffassungssystem:

- Steigerung der Anteile an hochwertiger stofflicher Verwertung,
- kunststoffartenspezifische, hochwertige Verwertung,
- sehr hohe Verwertungsquoten, die auf die erfasste Menge bezogen werden sollten,
- Transparenz der tatsächlich erreichten stofflichen Verwertungsquoten für die Öffentlichkeit.

Qualität sei bei der Verwertung vor Quantität zu setzen. Die Ziele „so viel wie möglich“ und „so hochwertig wie möglich“ seien nicht vereinbar.

Nach Auffassung der Gruppe *Private Entsorgung* müsse das Ziel sowohl die maximale Erfassung als auch die maximale Verwertung von Wertstoffen sein. Die Rahmenbedingungen für die marktwirtschaftliche Stärkung von hochwertiger stofflicher Verwertung sollten geschaffen werden.

Die energetische Verwertung solle nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* nur in Frage kommen, wenn die hochwertige stoffliche Verwertung weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll ist.

4.2.3

Wie wird die ökologische Effizienz des Systems sichergestellt?

Diese Frage wurde anhand mehrerer Detailfragen diskutiert.

Braucht man Verwertungsanforderungen für StNVP?

Ein Teil der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sprach sich für gesonderte Verwertungsanforderungen für StNVP aus, um auszuschließen, dass Querverrechnungen zur Quotenerfüllung für LVP erfolgen. Ein anderer Teil hält Verwertungsanforderungen neben denen für Verpackungen im Modell A nicht für erforderlich. Die Gesamtquote für Verpackungen und StNVP sollte nach einer Übergangszeit unter Nutzung einer „Lernkurve“ festgelegt werden. Die Verwertungsquoten für Verpackungen sollten weitergeführt werden.

Die Gruppe *Private Entsorgung* vertrat die Ansicht, die Verwertungsanforderungen (Quoten) für Verpackungen und StNVP sollten gleich sein. Die Verwertungsquoten für die Gesamtmenge sollten der Verpackungsverordnung entsprechen und in der Übergangsphase auf Basis der Lizenzmengen festgelegt werden. Spezifische Verwertungsquoten für StNVP könnten für kleinere duale Systeme ggf. zu Schwierigkeiten führen, da nicht auszuschließen sei, dass sie diese nicht erfüllen könnten.

Soll es spezifische Quoten für einzelne Materialien geben?

Die Meinung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* zu dieser Frage war differenziert. Ein Teil der Gruppe war der Meinung, für die Materialfraktionen, die separat sortiert werden, solle es spezifische Verwertungsquoten geben. Die Entscheidung, ob spezifische Quoten für einzelne Materialien bei StNVP sinnvoll seien, könne nach Ansicht des anderen Teils der Gruppe erst aus den Erfahrungen einer Übergangszeit abgeleitet werden. Das System solle deshalb zunächst ohne Quoten für StNVP anlaufen. Die besonderen Eigenschaften von Verbundprodukten und Erfahrungswerte aus unterschiedlichen geografischen Räumen sollten beachtet werden.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* schlägt eine einheitliche stoffliche Verwertungsquote von z. B. 75 % für alle Materialien vor, bezogen auf die tatsächliche Erfassungsmenge. Lizenzmengen seien dann nur noch für die Marktanteile der einzelnen Systembetreiber relevant. Da die lizenzierte Menge nur etwa die Hälfte der erfassten Menge ausmache, könne mit einem Bezug auf die lizenzierte Menge die überwiegend stoffliche Verwertung nicht sichergestellt werden.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* regt an zu prüfen, ob Quoten für einzelne Kunststoffarten zur Steigerung des ökologischen Standards sinnvoll wären.

Spezifische Quoten für die große Vielzahl von Kunststoffarten sind nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* nicht notwendig. Die erforderlichen Anpassungen zur Indikation, Sortierung und Verwertung und die dafür erforderliche Technologie würden sich von alleine entwickeln, ohne dass dafür starre Quoten vorgegeben werden müssten. Das Interesse am Einsatz recycelter Kunststoffe sei gegeben. Die Nachfrage sei abhängig von der Preissituation, also der Preisdifferenz von Primär- und Sekundärrohstoffen.

Wie können Quoten für StNVP hergeleitet werden?

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* schlägt als Bezugsgröße für die Festlegung von Verwertungsquoten die lizenzierte Menge vor. Es sei aber eine Übergangsregelung notwendig, in der Erfahrungen mit StNVP (z. B. Einfluss der Lebensdauer) gemacht werden könnten. Die Sammelmenge sei als Bezugsgröße nicht bzw. nur theoretisch geeignet. Der Materialbezug könne beim Bezug auf die Erfassungsmenge nur erfolgen, wenn deren Zusammensetzung bekannt sei.

Sind neben Verwertungsquoten auch Erfassungsquoten erforderlich?

Nach Ansicht der Gruppen *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* sind Erfassungsquoten für StNVP nicht notwendig. Die Gruppe der *Inverkehrbringer/Hersteller* gibt zu bedenken, dass Erfassungsquoten für StNVP das Ziel langlebiger und damit nachhaltiger Produkte konterkarieren würden.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* hat hierzu im Verlauf des Planspiels verschiedene Statements abgegeben, in denen quantitativ und qualitativ hochwertige Vorgaben angeregt werden. Die Gruppe *Private Entsorgung* sieht die Notwendigkeit von Erfassungsquoten nur bei Modell B.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* weist darauf hin, dass die Erfassungsmenge wesentlich über eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit beeinflusst werden kann.

Die privatwirtschaftliche Kompetenz bezüglich Kommunikation und PR sollte deshalb auch für die Wertstofftonne genutzt werden.

Unterscheiden sich die notwendigen ökologischen Standards für StNVP bei den beiden Modellen?

Die Mehrheit der Gruppen spricht sich für gleiche ökologische Standards aus, unabhängig von der Wahl des Modells.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* weist darauf hin, dass die Bezugsgröße für Verwertungsquoten für StNVP bei Modell A die Lizenzmenge, bei Modell B die erfasste Menge sein sollte. Für Verpackungen könne wie bisher bei beiden Modellen die Lizenzmenge als Bezugsgröße dienen.

Nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* sollten hohe Verwertungsquoten in Bezug auf die erfasste Menge an StNVP vorgegeben und bei Modell B durch entsprechende Anforderungen an die Erfassungsmenge ergänzt werden.

Auch nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* müssten in Modell B Verwertungsanforderungen für den öRE formuliert werden, da hier die StNVP nicht in der Verwertungsverantwortung eines Systembetreibers lägen.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* hält bei Modell A ökologische Standards für die Durchführung der Erfassung, insbesondere bezüglich der Sammelfahrzeuge, für erforderlich.

Welche Anforderungen sind an Mengenstromnachweise (MSN) zu stellen?

Nach der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* seien Mengenstromnachweise, für die die Systembetreiber nachweispflichtig sein sollen, die Basis für zukünftig festzulegende Verwertungsquoten, die dann nach einer (weiteren) Test- bzw. Übergangsphase evaluiert werden sollten. Außerdem seien dem Mengenstromnachweis entsprechende Daten für StNVP für die Systembetreiber auch aus abrechnungstechnischen Gründen erforderlich.

Wie kann der behördliche Vollzug hinsichtlich Kontrolle von MSN entlastet werden?

Zur Entlastung der Behörden könnte der MSN aus der Sicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* nach Ländern aufgeschlüsselt werden. Der Aufwand erhöhe sich durch die Erweiterung der Produktverantwortung nicht.

4.2.4

Wie wird das Ausschleusen von Wertstoffen (cherry-picking) verhindert?

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* schlägt ein Verbot weiterer, paralleler gewerblicher Sammlungen für Wertstoffe vor.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* gibt zu bedenken, dass der Bürokratieaufwand so gering wie möglich gehalten werden solle.

Mehrheitlich wurden strikte Vorgaben zu Branchenlösungen und deren Kontrolle als sinnvoll angesehen.

4.2.5

Ist die Einhaltung der Quoten gesichert?

Nach Ansicht der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* besteht bei deutlich steigenden Quotenvorgaben die Gefahr, dass einzelne duale Systeme zumindest für einzelne Materialien die Quoten verfehlen. Um die Systemstabilität zu gewährleisten, sollten in diesen Fällen – anstelle des Entzugs der Systemfeststellung – dem betroffenen System Maluszahlungen auferlegt werden, die zur Grundfinanzierung des Gesamtsystems (z. B. für die internen Kosten der zentralen Stelle) verwendet werden sollten. Mali würden bereits heute bei Sortieraufträgen angewandt.

Unter der Voraussetzung, dass eine qualitativ und quantitativ gute Erfassung durch eine entsprechende Kommunikation und effiziente PR gewährleistet wird, könnten die geltenden Verwertungsquoten nach einem Übergangszeitraum für die Gesamtmenge aus Verpackungen und StNVP sowohl

- in Bezug auf die Sammelmenge als auch
- in Bezug auf die Lizenzmenge

eingehalten werden. Die Voraussetzungen bezüglich der Sortierung und Verwertung seien gegeben, um die zusätzlich erfassten StNVP aufzunehmen und systemgerecht zu behandeln (Quoten der Verpackungsverordnung). Aufgrund der hohen Überkapazität bei den Sortieranlagen könnte die Gesamtmenge aus Verpackungen und StNVP in den moderneren Anlagen (1 bis 10 Jahre) sortiert werden. Deshalb reiche eine kurze Übergangszeit von maximal einem Jahr aus.

In einer Konferenz zwischen den Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Gesellschaftliches Interesse* wurde seitens der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* dargelegt, dass die zusätzlichen Kunststoffe aus den StNVP nicht als ein Problem für die Sortierung und Verwertung angesehen würden. Ausreichende Kapazitäten stünden zur Verfügung. Schon heute würden im Bereich der Kunststoffverpackungen bei einer Lizenzmenge von ca. 700.000 t/a etwa 900.000 t/a verwertet. Die Industrie und die Verwertungsbranche seien an der Lizenzierung der StNVP stark interessiert.

4.3

Abstimmung/Zusammenarbeit der Dualen Systeme mit den Kommunen bei Modell A

Dieses Thema wurde nicht gesondert diskutiert, sondern im Rahmen der restlichen Themen mit besprochen (vgl. Kapitel 4.4 und 4.7).

4.4

Ausschreibung

Das Thema Ausschreibung wurde modellbezogen in beiden Planspielgruppen als auch im Strategiekreis (übergeordnete Fragen) diskutiert.

4.4.1

Übergeordnete Fragen

Grundsätzliches

Generell stellt der Strategiekreis fest, dass bei der Vergabe von Entsorgungsleistungen für eine gemeinsame Sammlung von – derzeit durch duale Systeme erfassten – LVP und – derzeit durch Kommunen erfassten – StNVP unterschiedliche Rechtskulturen aufeinander treffen, nämlich das öffentliche Vergaberecht und die privatwirtschaftliche Ausschreibung. Eine Schwierigkeit besteht darin, dieses Zusammentreffen zu harmonisieren.

Seitens der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* wird eine rechtssichere und praktikable Lösung für wichtig gehalten. Den Behörden sollte keine Schiedsrichterfunktion zugeschrieben werden. Regulierungen im Bereich der Ausschreibung sollten durch eine zentrale Stelle erfolgen.

Die Gruppen *Private Entsorgung* und *Gesellschaftliches Interesse* äußerten, dass effektive Sammelsysteme nicht geändert werden sollten. Kriterium sei die Qualität der Sammlung. Konkrete Indikatoren seien zu erarbeiten.

Die Gruppe *Private Entsorgung* schlägt einen „Wettbewerb der Sammelsysteme“ vor. Das beste System solle bundesweit durchgesetzt werden. Abweichungen vom Standardsystem aufgrund regionaler Besonderheiten sollten nur wenn nötig als Ausnahme zugelassen sein.

Nach Auffassung der Gruppe *Private Entsorgung* sollten die Vertragslaufzeiten auf 3 Jahre begrenzt bleiben. Sie sehen keine Gründe für längere Laufzeiten.

Muss ausgeschrieben werden (Sammlung, Sortierung, Verwertung) – bzw. welche Leistungen müssen ausgeschrieben werden?

Unterschiedliche Auffassungen bestehen insbesondere hinsichtlich der Sammlung. Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* präferiert bei Modell B für Sammlung die Möglichkeit von Inhouse-Geschäften bzw. Eigenerledigung. Gleiches gilt für Sortierung und Verwertung; dies ist für die Gruppe aber eher von untergeordneter Bedeutung, da die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur in geringem Umfang über eigene Anlagen verfügen. Teile der Gruppe *Private Entsorgung* fordern demgegenüber nachdrücklich, dass neben der Sammlung auch Sortierung und Verwertung getrennt ausgeschrieben werden.

Mit Blick auf Modell A fordern die Vertreter der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* eine Ausschreibung nach öffentlichem Vergaberecht bzw. eine Ausschreibung, die sich wesentlich am öffentlichen Vergaberecht orientiert.

Die Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* bestehen auch für Modell B auf einer Ausschreibung (Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb).

Die Vertreter der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* gehen davon aus, dass die Sammlung nicht ausgeschrieben werden muss. Eigenerledigung und Inhouse-Geschäfte, die nach Auffassung der Gruppe zu unterscheiden sind, sollen zulässig sein. Die Vertreter der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* weisen darauf hin, dass die Rahmenbedingungen in den einzelnen Gebietskörperschaften



Stefan Schreiter, Vorsitzender der Geschäftsführung Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH:

„Das mehrwöchige Planspiel zur Weiterentwicklung der Verpackungsverordnung hat eine intensive Diskussion der beteiligten Interessengruppen über dieses komplexe Thema der Kreislaufwirtschaft ermöglicht. Struktur und Durchführung des Dialogs haben nach meiner Auffassung zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der Akteure untereinander beigetragen und damit die Chancen für eine privatwirtschaftliche Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft in diesem Bereich erhöht.“

ten sehr spezifisch sein können. Sie können sich vorstellen, mit der privaten Entsorgungswirtschaft genaue Systembeschreibungen zu vereinbaren, um im Falle von Inhouse-Geschäften eine effektive Sammlung zu gewährleisten. Eine mögliche Brücke zwischen den Positionen könne ggf. über ein Standardkostenmodell gebaut werden, das auf der Basis von „Benchmarks“ entwickelt wird.

Wer soll die Ausschreibungen durchführen, und welche Anforderungen sind an eine diskriminierungsfreie Ausschreibung zu stellen?

Der Strategiekreis war sich weitgehend einig, dass im Fall von Modell A eine zentrale Stelle die Rahmenbedingungen für Ausschreibungen vorgeben und ggf. die Vertragserfüllung kontrollieren sollte. Die Einrichtung einer zentralen Stelle käme auch in Modell B in Betracht – z. B. mit Blick auf die Ermittlung von Standardkosten und die Sicherstellung der Beteiligung an der Finanzierung der LVP.

Dieser zentralen Stelle sollten auch hoheitliche Aufgaben (beliebige Stelle) bezüglich Kontrolle und ggf. Vollzug übertragen werden. Allerdings müsse der hoheitliche Vollzug nicht in jedem Fall zentral erfolgen. Die Systemfeststellung könnte ggf. bei den Ländern verbleiben. Die Ausschreibungen selbst und die Kontrolle der Leistungserfüllung seien kein hoheitlicher Akt.

Die zentrale Stelle solle einen Kriterienkatalog erstellen, der festlegt, was „gute Angebote“ seien. Die Entscheidung für das beste Angebot müsse nachprüfbar sein. Die Kriterien müssten soziale und ökologische Qualitätsanforderungen enthalten. Dieser Kriterienkatalog sowie die Neutralität müsse akteursübergreifend sichergestellt werden, z. B. durch einen Beirat, in dem alle beteiligten Akteure vertreten sein sollten.

4.4.2

Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell A

Wie organisieren die Dualen Systeme die Ausschreibung der Entsorgung unter Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen an den Wettbewerb?

Einzelne Teilnehmer präferieren die Ausschreibung der Erfassung durch einen neutralen „Dritten“ präferieren. Ein Beirat, in dem alle Beteiligten vertreten sein sollten, soll für die Abstimmungsvereinbarungen und die Ausschreibungsrahmenbedingungen zuständig sein. Genaue Regelungen hierzu seien noch auszuarbeiten. Rahmenbedingungen sollten gewährleisten, dass ein wirtschaftliches Erfassungssystem mit klar definierten Systemstandards vorgegeben werde und dass beispielsweise „goldene Wasserhähne“ nicht zugelassen würden.

Der Wettbewerb sollte nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* gesondert zum allgemeinen Wettbewerbsrecht geregelt werden. Hierzu sei ein Gesetz erforderlich, eine Rechtsverordnung reiche nicht aus. Der Wettbewerb solle auch für die öRE offen sein. Eine gemeinsame Ausschreibung durch die dualen Systeme sei machbar. Allgemeine Aufgaben, wie beispielsweise die Kommunikation mit dem Bürger, könnten die Kommunen übernehmen.

Die Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung* halten das Ausschreibungsverfahren „50%+X“, dass die dualen Systeme in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt entwickelt haben – und das sich derzeit in der ersten Um-

setzungsphase befindet – für geeignet sicherzustellen, dass der Ausschreibungsführer

- einen hohen Teil der Kostenverantwortung trägt,
- ein Interesse daran hat, dass der Bestbieter tatsächlich in der Lage ist, den Vertrag zu erfüllen,
- Effizienzsteigerungen möglich macht.

Welche Vorteile könnte die Ausschreibung durch eine zentrale Stelle bringen und wie könnte sie funktionieren?

Das derzeitige Verfahren der Ausschreibung ist nach Ansicht der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* nachteilig bezüglich der Qualität der Leistungen und der Kontrolle der Auftragsabwicklung. Es werden zwei mögliche Alternativen gesehen:

1. Ausschreibung durch eine zentrale Stelle. Bei dieser Lösung seien aber keine Verantwortlichen vor Ort und die Zuständigkeit bei Problemen liege faktisch bei den öRE.
2. Kommunale Erfassungszuständigkeit.

Sollte die Ausschreibung durch eine zentrale Stelle erfolgen, müsse nach Auffassung der Gruppe der Öffentlich-rechtlichen Entsorger

- das öffentliche Vergaberecht angewendet werden,
- den öRE mehr Einfluss auf die Systembeschreibung gegeben werden und die zentrale Stelle als Ansprechpartner für die öRE und als Einigungsstelle fungieren,
- die Zuständigkeit für die Leistungskontrolle bei den öRE liegen (gegen Erstattung der Kosten),
- die öRE die Option der Behältergestaltung gegen Kostenerstattung bekommen.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* steht pauschalen Vorgaben für das Erfassungssystem kritisch gegenüber, da nur unter Berücksichtigung der kommunalen Erfahrungen vor Ort die effizientesten und sinnvollsten Lösungen im Einzelfall gefunden werden könnten. Zum Beispiel würden besondere Situationen in dicht bebauten Kernbereichen andere Lösungen erfordern als in ländlichen Gebieten.

Nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sollte geprüft werden, ob bezüglich der Behältergestaltung Modifikationen möglich seien, die in der Vergangenheit zum Jahreswechsel vereinzelt aufgetretene Probleme beim Wechsel des Entsorgungsdienstleisters in einem Gebiet entschärfen.

4.4.3

Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell B

Wie können Sammlung, Sortierung und Verwertung praktikabel beauftragt und durchgeführt werden?

Die Kommunen sollten nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* das Sammelsystem vorgeben.

Die Sammlung sollte sich nach Meinung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* insbesondere an den Anforderungen der nachfolgenden Sortier- und Verwertungsprozesse ausrichten. Funktionierende Entsorgungsketten könnten dann weiterentwickelt, sollten aber nicht gestört werden.

Nach Meinung der Gruppe *Private Entsorgung* sollte die Sortierung in jedem Fall in privater Hand verbleiben. Die Auftragsvergabe zur Sortierung sollte unter Berücksichtigung der aktuellen Regelungen bei Verpackungen im Wettbewerb erfolgen. Die Zuordnung Verpackungen/StNVP sollte rein nach Mengenäquivalenten ohne Materialbezug und gleich nach der Erfassung erfolgen. Ein offener Marktzugang für alle Marktteilnehmer solle sichergestellt werden.

Muss die Sammlung ausgeschrieben werden?

Werden im Rahmen einer Ausschreibung Inhouse-Geschäfte zugelassen?

Wie werden Inhouse-Geschäfte ggf. geregelt?

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* weist darauf hin, dass zwischen Inhouse-Vergabe und Eigenerledigung zu unterscheiden sei. Eigenbetriebe könnten Aufgaben immer selbst erledigen, Inhouse-Geschäfte seien nur bei Tochtergesellschaften relevant. Für Inhouse-Geschäfte existierten entsprechende rechtliche Regelungen. Für die öRE sei die Zulassung der Sammlung in Eigenerledigung und nach Inhouse-Kriterien eine grundlegende Bedingung für ihre Beteiligung an Modell B. Der Wettbewerb und die Kostenkontrolle könne durch ein Standardkostenmodell gewährleistet werden. Eine Quersubventionierung sei rechtlich ausgeschlossen. Das Vergaberecht sei für die Kommunen grundsätzlich zu berücksichtigen. Über den Rahmen für die Inhouse-Vergabe (wirtschaftliche Begrenzungen) könne „diskutiert“ werden.

Für die nachfolgende Sortierung und Verwertung legt die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* zwei aus ihrer Sicht mögliche Modellvarianten vor:

1. die Sammelgemische werden vor der Sortierung „körperlich“ in 10 qualitativ gleiche „Haufen“ aufgeteilt. Die öRE übernehmen quasi als 10. System einen Anteil, der dem Masseanteil der StNVP am Sammelgemisch entspricht, sowie entsprechende Nachweispflichten. Die öRE können diesen Teil selbst sortieren oder die Sortierung ausschreiben.
2. Die öRE schreiben ihren Teil des Sammelgemischs beschränkt unter den dualen Systemen aus. Diese übernehmen Sortierung und Verwertung und erfüllen die Nachweispflichten.



**Helmut Schmidt, Zweiter
Werkleiter, Abfallwirtschafts-
betrieb München:**

"Ich war schon sehr erstaunt, wie viele Fragen man für 7 kg Abfall aufwerfen kann. Leider wurde im Laufe des Planspiels immer deutlicher, dass es nicht um hochwertiges Recycling sondern primär um den Zugriff auf Stoffströme aus dem Siedlungsabfall geht. Außerdem wurde die Chance vertan, die Schwachstellen der Verpackungsverordnung zu eliminieren."

Dadurch sei ein Anreiz für die öRE zu möglichst kostengünstiger Sammlung mit hoher Sortenreinheit gegeben und zwischen Bürger und Sammler läge eine eindeutige Rechtsbeziehung vor. Bei der 2. Modellvariante werde zusätzlich der Wettbewerb zwischen den dualen Systemen gefördert.

Demgegenüber ist die dritte denkbare Variante, den 10. „Haufen“ entsprechend ihren Marktanteilen bei der Lizenzierung von LVP auf die dualen Systeme aufzuteilen, nach Ansicht der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* zu aufwendig – da Einzelvereinbarungen mit allen dualen Systemen notwendig seien –, intransparent und bezüglich der StNVP ohne Wettbewerb zwischen den dualen Systemen.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* ist der Ansicht, dass durch die Festlegung von Qualitätskriterien für die Sammlung (Quoten und Systemvorgaben) auch Inhouse-Geschäfte so geregelt werden können, dass eine ökonomische Abwicklung sichergestellt ist.

Nach Auffassung der Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung* sollte Eigenerledigung bzw. Inhouse-Vergabe nicht möglich sein. Die Ausschreibung soll ausschließlich im Wettbewerb erfolgen. Falls Eigenerledigung und Inhouse-Vergabe zugelassen werden sollten, müssten die vorliegenden Ausschreibungsergebnisse bei Verpackungen die Grundlage für Standardkosten bilden. Insbesondere müsste die Kosteneffizienz des Systems gewährleistet werden. Schwierigkeiten entstünden bei einem Wechsel des Erfassungssystems, wenn z. B. die Sacksammlung durch Tonnen abgelöst würde, da dann keine Vergleichskosten vorlägen. Außerdem sollten standardisierte Benchmarks herangezogen werden, insbesondere in Abhängigkeit von den Erfassungsgebietsstrukturen. Die zentrale Stelle solle Eigenerledigungen und Inhouse-Vergaben auf die Einhaltung der Ausschreibungskriterien (-standards) prüfen.

Wie sollen im Fall der Zulassung der Eigensammlung durch Kommunen die Anforderungen an den Wettbewerb gewährleistet werden (Sicherstellung ökologische und ökonomische Optimierung)? Wie erfolgt die Kostenkontrolle (Wirtschaftliche Sammlung)? Wie wird eine Quersubventionierung ausgeschlossen?

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* geht davon aus, dass das Standardkostenmodell – bei einer Festlegung der Standardkosten durch Sachverständige – eine praktikable Lösung sein könnte, um bei Eigenerledigung und Inhouse-Vergabe wettbewerbsgleiche Rahmenbedingungen sicherzustellen. Standards für

- Sammlung (Abholrhythmus, Standplatzdichte, Zuständigkeiten, Quantitäts- und Qualitätsvorgaben),
- Sortierqualitäten für stoffliche Verwertung (z. B. bei Kunststoffen) und
- Vorgaben zur Qualität und Quantität der Verwertung (Quoten für stoffliche Verwertung)

sollten festgelegt werden.

Nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* sollten alle Erfassungsdienstleistungen grundsätzlich nur im Wettbewerb an den Bewerber mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben werden. Durch eine Präqualifikation und entsprechende

Ausschlusskriterien könne sichergestellt werden, dass nur geeignete Betriebe an der Ausschreibung beteiligt werden. Die Ausschreibungen sollten soweit wie möglich standardisiert und nur soweit nötig regionalisiert werden. Grundsätzlich sollte es keine Inhouse-Vergaben und keine Eigenerledigung geben. Sollte Eigenerledigung bzw. Inhouse-Vergabe dennoch zugelassen werden, könnte das Standardkostenmodell, je nach Rahmensetzung, eine Grundlage für die Kostenkontrolle sein.

Können sich kommunale Betriebe bei der Ausschreibung anderer Kommunen beteiligen?

Position der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung*: Die Regelung der grundsätzlich möglichen Beteiligung kommunaler Betriebe an der Ausschreibung anderer Kommunen sei Ländersache. Position der Gruppe *Private Entsorgung*: Eine Vergabe als interkommunale Zusammenarbeit sollte grundsätzlich nicht zugelassen sein.

Ist bei der (den) Ausschreibung(en) das Vergaberecht vollständig umzusetzen?

Die Prüfung der Erforderlichkeit der Einhaltung des Vergaberechts solle durch Gutachten erfolgen (Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller*). Nach Auffassung der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sei das Vergaberecht in vollem Umfang anzuwenden.



Bild 12: Impressionen aus dem Strategiekreis, 20. Juni 2011

4.5

Finanzierung

4.5.1

Wie soll das Finanzierungskonzept umgesetzt werden?

Nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sollte der verpackungsbedingte Anteil grundsätzlich, wie heute schon, durch die Produktverantwortlichen getragen werden. Der übrige Teil soll verursachergerecht durch Gebühren der Bürger finanziert werden. Das würde die Administration vereinfachen und den Aufwand für die Inverkehrbringer minimieren.

Wie erfolgt ggf. die Berechnung von Standardkosten für die Erfassung bzw. für die Sortierung?

Sowohl in einer Konferenz der Gruppen *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* und *Private Entsorgung* als auch zwischen den Gruppen *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* und *Gesellschaftliches Interesse* wurde ein grundsätzliches Einvernehmen über die mögliche Ausgestaltung eines Standardkostenmodells für Eigenerledigung und Inhouse-Vergaben erreicht:

- Grundlage für die Standardkosten sollen die in der konkreten Gebietskörperschaft im Wettbewerb um die Verpackungsentsorgung ermittelten Erfassungskosten sein.
- Im Fall einer Systemumstellung bei gleichzeitiger Entscheidung der Kommune für die Eigenerledigung sei ggf. die Festlegung eines Referenzsystems erforderlich (240-Liter-Tonne, Abholrhythmus, kein „Full Service“ ...).
- Für bestehende Erfassungslösungen sollte es Bestandsschutz geben.
- Durch regelmäßigen Abgleich mit der Kostenentwicklung in „ausgeschriebenen Gebieten“ soll Wettbewerbsdruck und Dynamik auch in Gebieten mit Eigenerledigung bzw. Inhouse-Vergabe sichergestellt werden.
- Die ökologische Effektivität und die Wirtschaftlichkeit des Systems muss gewährleistet werden.
- In Zweifelsfällen soll die zentrale Stelle Standardkosten, ggf. auf der Grundlage von Gutachten, vorgeben können.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* geht davon aus, dass die Hinzunahme der StNVP zu den LVP nur geringfügige Anpassungen der Sammelsysteme (ggf. höhere Sammelmenge und höheres Gewicht der StNVP) erfordere. Das Erfassungssystem für LVP werde insgesamt wirtschaftlicher, was zu einer Kostenentlastung der dualen Systeme und der Wirtschaft führe. Außerdem entstehe im Gegensatz zum jetzigen System oder zu Modell A ein Eigeninteresse der Kommunen an einer wirtschaftlichen Systemgestaltung. In der Übergangsphase könne sich die Standardkostenvergütung weitgehend an den bisherigen, im Wettbewerb zustande gekommenen Gebietspreisen und Nebenentgelten für die Verpackungsentsorgung orientieren. Lediglich Zusatzaufwendungen aufgrund höherer Mengen oder erforderlicher Anpassungen müssten auf Grundlage der vorliegenden Gutachten und Erfahrungen aus Modellgebieten abgeschätzt werden. Nach einer Übergangszeit soll die konkrete Verteilung zwischen LVP und StNVP ermittelt und zur Grundlage der Kostenverteilung herangezogen werden.



Dr. Jürgen Bruder,
Hauptgeschäftsführer
IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e. V.:

„Mit dem Planspiel ist es
erfreulicherweise gelungen,
sowohl grundsätzliche Ziele
zur Einführung der Wertstoff-
tonne zu formulieren als
auch sehr viel Detailwissen
zusammen zu tragen.“

Außerdem soll die zentrale Stelle aus den vorliegenden, an sie zu meldenden Ausschreibungsergebnissen die künftig zugrunde zu legende Standardkostenvergütung für die gebräuchlichsten Referenzsysteme – also gelbe Tonne, gelber Sack, Depotcontainer und Wertstoffhof – ermitteln und kontinuierlich fortschreiben. Aspekte wie Gebietsstruktur oder regionale Kostenunterschiede sollen, soweit möglich, berücksichtigt werden. Die Ermittlung der zukünftigen Standardkosten soll auf Teilleistungen heruntergebrochen werden, um die eigene Infrastruktur von Kommunen (Wertstoffhöfe, Behälter etc.) auch dann berücksichtigen zu können, wenn diese lediglich die Abfuhr vergeben. Zudem solle eine angemessene Gemeinkostenpauschale für Ausschreibung und Vertragshandling einbezogen werden. Diesen Gemeinkosten stünden wegfallende Kosten der dualen Systeme gegenüber.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* ist der Auffassung, dass sich die Standardkosten an den durch den Wettbewerb marktregulierten Preisen der tarifgebundenen, privaten Entsorgungswirtschaft orientieren müssen. Die zentrale Stelle soll die Rahmenbedingungen für die Ermittlung der Standardkosten sowie den erforderlichen Anpassungsrhythmus dafür festlegen. Die konkrete Berechnung soll dann durch Gutachten ermittelt werden.

Falls in Modell B Inhouse-Vergaben bzw. Eigenerledigung nicht ausgeschlossen werden, könnte das Standardkostenmodell unter den o .g. Bedingungen ein für die Mehrheit der Teilnehmer akzeptabler Weg sein, eine effiziente Erfassung sicherzustellen.



Bild 13: „Bank“ der öffentlich-rechtlichen Entsorger, Strategiekreis 20. Juni 2011.

Erfolgt ein finanzieller Ausgleich an die Kommune, da LVP tendenziell weniger werthaltig sind als die StNVP?

Die Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* schlagen vor, dass nach einer Übergangszeit die zentrale Stelle in ihrer Funktion als Clearingstelle prüfen sollte, ob einzelne Beteiligte benachteiligt sind und ob ggf. Kompensationsmöglichkeiten erwogen und vorgegeben werden sollten. Ob LVP tatsächlich weniger werthaltig seien als StNVP, müsste erst anhand der Erkenntnisse aus dem neuen System geprüft werden.

Wie erfolgt eine ggf. erforderliche Neuklärung von Nebenentgelten für Leistungen von Kommunen (Information und Beratung der Bürger, Glascontainer etc.)?

Nach Auffassung der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* soll es eine angemessene Gemeinkostenpauschale geben. Diesen Gemeinkosten stünden wegfallende Kosten der dualen Systeme gegenüber.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* schlägt vor, dass die Höhe der erforderlichen Nebenentgelte aufgrund der veränderten Erfassungssituation überprüft und dann ggf. durch die zentrale Stelle neu festgelegt werden. Eine erfolgsabhängige Komponente sollte überdacht werden.

Wie können (sollen) Wertschöpfungsketten geschaffen werden, die Investitionen bzw. die Bereitschaft zu Investitionen sicherstellen?

Nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* seien entsprechende Wertschöpfungsketten im Bereich der Verpackungen bereits geschaffen worden. Eine wichtige Voraussetzung, dies zu erhalten und auf StNVP zu übertragen, sei die Herstellung von Rechtssicherheit. Die Bereitschaft zu Investitionen wachse, wenn sich sowohl Kommunen als auch die Wirtschaft auf die gefundenen politischen Lösungen verlassen könnten. Wichtig seien Investitionsanreize (ökonomische Vorteile) und Investitionssicherheit. Da der Anteil der StNVP bezogen auf eine einzelne Kommune sehr gering sei, könne die Schaffung von Wertschöpfungsketten im Modell B nur mit einem bundeseinheitlichen Zuweisungskatalog ermöglicht werden.

4.6

Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetrieb ...)

4.6.1

Soll bei der Abgrenzung der Produkte der Bezug auf Anfallstellen beibehalten werden?

Die konkrete Abgrenzung zwischen lizenzierungspflichtigen und nicht lizenzierungspflichtigen Erzeugnissen könnte nach Auffassung der Mehrheit der Teilnehmer z. B. dadurch erfolgen, dass zwischen solchen Erzeugnissen (Verpackungen und Produkten), die ausschließlich in der Industrie, im Großgewerbe und im Handel anfallen (b2b - business to business) und solchen Erzeugnissen, die grundsätzlich auch in Haushaltungen und „vergleichbaren Anfallstellen“ anfallen können (b2c - business to consumer) unterschieden werde. b2c-Erzeugnisse seien vollständig (d.h. zu 100%, ohne Rücksicht auf den konkreten Vertriebsweg) zu lizenzieren, b2b-Erzeugnisse hingegen nicht (also zu 0%, ebenfalls ohne Rücksicht auf den konkreten Vertriebsweg). Auch für b2b-Erzeugnisse solle aber zunächst eine Registrierungspflicht gelten.

Die Freistellung als b2b-Erzeugnis soll nach Auffassung der Gruppe *Private Entsorgung* genehmigungspflichtig sein. Ergänzend wird vorgeschlagen, zu prüfen, ob nicht zunächst alle Erzeugnisse lizenziert und dann für freizustellende b2b-Erzeugnisse bei nachgewiesener Rücknahme eine Rückerstattung erfolgen sollte.

4.6.2

Wie werden die verschiedenen Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetriebe ...) einbezogen?

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* geht davon aus, dass am bisherigen Katalog der zu entsorgenden Anfallstellen grundsätzlich festgehalten werden könne, dass aber die Produktivität des Systems gewährleistet und das Trittbrettfahrerproblem minimiert werden müsse.

Auch nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* sollten alle heutigen Anfallstellen (Haushaltungen und „vergleichbare Anfallstellen“) sowohl in Modell A als auch in Modell B weiterhin erfasst werden, da sie das System de facto auch weiterhin nutzen werden. Bei einem Ausschluss der „vergleichbaren Anfallstellen“ würde sich die bereits vorhandene Lizenzierungslücke noch vergrößern. Die einschlägige Regelung in § 3 Abs. 11 Verpackungsverordnung kann grundsätzlich so belassen werden. Ob aufgrund der Erweiterung auf StNVP einzelne Anpassungen erforderlich sind, kann im Rahmen des weiteren Verfahrens geprüft werden. Dabei kann der Katalog der gleichgestellten Anfallstellen um solche bereinigt werden, die im Rahmen der haushaltsnahen Logistik nicht sinnvoll entsorgt werden können. Auch die aktuellen Sonderregelungen bezüglich der Entsorgung „vergleichbarer Anfallstellen“ könnten grundsätzlich beibehalten werden, sofern

- Branchenlösungen ausschließlich von der zentralen Stelle zugelassene Industrierücknahmesysteme sein können, und
- Eigenrücknahmen zukünftig in den Branchenlösungen aufgehen.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* schlägt vor, die Regelungen der Verpackungsverordnung zu Anfallstellen kritisch zu prüfen. Das System solle auf jeden Fall pragmatisch und kontrollierbar werden.

Hängt die Frage der Einbeziehung der Anfallstellen von der Wahl des Modells ab?

Die Frage wird mehrheitlich verneint.

Was passiert mit Produkten, die nicht beim Endverbraucher anfallen, z. B. solchen, die nicht verkauft werden/vom Gewerbe entsorgt werden (Ladenhüter, etc. ...)?

Für Produkte, die zwar für den Endverbraucher gedacht seien, aber nicht beim Endverbraucher anfallen, z. B. weil sie nicht verkauft werden können, sollte nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* die Entsorgung und Verwertung in Eigenverantwortung des Besitzers erfolgen. Insoweit sollten Lizenzabzüge möglich sein.



Karin Opphard, bis zum 1.7.2011 Geschäftsführerin der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, VKS:

„Die Möglichkeit, sich in angenehmer Gesprächsatmosphäre mit den unterschiedlichsten Beteiligten sachlich auszutauschen kann nicht über die grundlegende Kritik hinwegtäuschen, dass das Planspiel durch die Reduzierung auf zwei der ursprünglich vier gutachtlich betrachteten Modelle von vorneherein nicht offen angelegt war. Und statt zunächst die Schwachstellen der derzeitigen Verpackungsentsorgung kritisch zu analysieren und Vorschläge für eine Neugestaltung dieser zu entwickeln, wird die Problemlage durch eine Ausweitung auf stoffgleiche Nichtverpackungen ausgeweitet.“

4.7

Aufteilung der Stoffströme im Modell B

4.7.1

Aufteilung zwischen örE und dualen Systemen

Die Gruppe *Private Entsorgung* schlägt vor, die Erfassungsmenge nach der Sammlung, also noch vor der Sortierung, wie bisher entsprechend ihren Marktanteilen auf die dualen Systeme zu verteilen und für den von den Kommunen zu verantwortenden Anteil einen zusätzlichen „Haufen“ zu bilden. Alle Teilmengen hätten dann die gleiche qualitative Zusammensetzung und würden sowohl Verpackung als auch StNVP enthalten. Zur Bestimmung der Größe des kommunalen Anteils solle das für die Erfassung ermittelte Massenverhältnis zwischen Verpackungen und StNVP zugrunde gelegt werden.

Dem Vorschlag der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* zur Übertragung des kommunalen Anteils auf die dualen Systeme oder direkt auf Sortieranlagenbetreiber wird grundsätzlich zugestimmt. Durch die Ausschreibung dieses Anteils und die Vergabe an das wirtschaftlichste Angebot, ggf. unter Berücksichtigung weiterer zulässiger Vergabekriterien, könnten Systembrüche vermieden werden. Die Nachweispflichten blieben dann in vollem Umfang bei den dualen Systemen. Betreiber von Sortieranlagen sollen dann an den Ausschreibungen teilnehmen können, wenn sie durch Vereinbarungen mit einem oder mehreren Dualen Systemen gewährleisten könnten, dass die gesamten übernommenen Mengen in den Mengenstromnachweis des Systems einbezogen werden.

Nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* eignet sich der Marktanteil (nach Clearingstellen-Schlüssel) für Verpackungen auch zur Aufteilung des kommunalen „Haufens“.

Nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sollte die Aufteilung der Stoffströme erst nach der Sortierung erfolgen. Ansonsten bestehe die Befürchtung, dass einige Kommunen die Stoffströme so steuern, dass zunächst ihre MVA-Kapazitäten ausgelastet werden. Insbesondere bestünde die Gefahr, dass Kartonverpackungen und PPK-Verbunde, zu denen es keine korrespondierenden Mengen bei den StNVP gebe, der Verwertung entzogen würden.

Im weiteren Verlauf des Planspiels kündigte die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* an, diese Position noch einmal zu prüfen und intern zu diskutieren.

4.7.2

Bestimmung der Anteile am Sammelgemisch

Die Aufteilung des Sammelgemischs zwischen den örE und den dualen Systemen könnte nach Auffassung der Mehrheit der beteiligten Gruppen auf der Basis von aussagefähigen Sortieranalysen und entsprechenden Gutachten erfolgen, welche die jeweiligen Anteile am Sammelgemisch ermitteln. Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* schlägt vor, diese durch die zentrale Stelle vergeben zu lassen.

Als mögliches Vorgehen zur Ausgestaltung der Sortieranalysen wird mehrheitlich vorgeschlagen:

1. Bundesweit einheitliche Definition der Sortierkriterien und Anforderungen für Gutachten.
2. Gebietsweise Durchführung von Sortieranalysen.
3. Die Häufigkeit von Sortieranalysen solle sich an den Ausschreibungen für die Sortierung und Verwertung orientieren.
4. Auf der Basis zunehmender Erfahrungswerte könne eine Standardisierung der Sammelgebiete vorgenommen werden.

Die Mehrheit der Teilnehmer schlägt vor, dass Streitfälle bei der Aufteilung und der Höhe der Kosten für Sammlung und Sortierung durch die zentrale Stelle geklärt werden sollten.

4.8

Kontrolle und Transparenz

Kontrollaufgaben sollen nach der Vorstellung vieler Teilnehmer zumindest teilweise bei einer zentralen Stelle verortet werden. Details zur zentralen Stelle werden im nächsten Unterkapitel getrennt aufgeführt, da sie nicht nur Fragen der Kontrolle und Transparenz betreffen.

Diskutiert wurde dieses Thema in der Planspielgruppe zu Modell B. Die angesprochenen Punkte gelten aber ganz überwiegend auch für das Modell A.

4.8.1

Wie wird die Kontrolle des Systems organisiert?

Wer kontrolliert und sanktioniert die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben? Weiterhin die Länder?

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sieht dies grundsätzlich als hoheitliche Aufgabe der Länder an, die dort belassen werden sollte.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* neigt dazu, die Feststellung der dualen Systeme und der Nachweis der Flächendeckung bei den Ländern zu belassen. Die Kontrolle der Systembeteiligung, der Quotenerfüllung und die Mengenstromnachweise sollten an eine zentrale Stelle gehen.

Die Gruppe *Private Entsorgung* sieht in der weitgehenden Zentralisierung der Kontrolle eine Möglichkeit, die Vollzugsfähigkeit gegenüber dem heutigen System mit zahlreichen Schnittstellen (Länder, Gemeinsame Stelle, IHK) deutlich zu steigern. Die Aufgaben könnten von einer zentralen Stelle wahrgenommen oder an eine zentrale Behörde wie beispielsweise den Zoll übertragen werden.

Im Modell B könnte die Kontrolle der Erfüllung der Mindestanforderungen an die Sammlung durch die Länder erfolgen (Gruppen *Gesellschaftliches Interesse* und *Öffentlich-rechtliche Entsorgung*).

Könnte eine beliebige Stelle die Länder bei der Kontrolle entlasten (bzw. diese ganz übernehmen)?

Zumindest eine teilweise Entlastung der Länder durch die Übernahme von Kontrollaufgaben, die einer beliebigen Stelle übertragen werden könnten, sehen alle Gruppen.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sieht die Aufgaben der zentralen Stelle insbesondere im Bereich der Lizenzierung und weist darauf hin, dass unter Umständen eine weitere Stelle, die nicht identisch mit der beliebigen Stelle für Kontrollaufgaben sein sollte, für die Ausschreibung zuständig sein könnte.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* sieht eine Entlastung des behördlichen Vollzugs bei der Kontrolle der MSN durch die zentrale Stelle. Die Aufgabe der Anlagenprüfung sollte aber vor Ort verbleiben.

Ein Teil der Gruppe *Private Entsorgung* weist darauf hin, dass die Aufteilung der Kontrollaufgaben zu einem „Zuständigkeitsgeschiebe“ führen könnte und plädiert deshalb für eine einheitliche Kontrollzuständigkeit für Registrierung, Lizenzierung, Mengenstromnachweis, Sanktionierung und Standardisierung. Andere Teilnehmer dieser Gruppe halten eine Aufteilung der Kontrollaufgaben zwischen zentraler Stelle und den Ländern für erforderlich.

Kann die Kontrolle auch ohne hoheitliche Befugnisse über Eigenverantwortlichkeit und Eigenkontrolle geschehen?

Diese Frage wurde von allen Gruppen verneint.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* weist darauf hin, dass durch eine unabhängige Kontrolle u. a. auch sichergestellt sein müsse, dass Inverkehrbringer von LVP durch die Hinzunahme von StNVP nicht belastet würden.

Wer würde für die Nichteinhaltung von Quoten (bei Modell B) verantwortlich gemacht, der Sammler (örE) oder der Sortierer (dS)?

Falls die Aufteilung der Sammelmengen gerecht erfolge, sieht die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* eine getrennte Verantwortung: für Verpackungen bei den dualen Systemen und für StNVP bei den örE.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* weist darauf hin, dass dies von den Quoten und der jeweiligen Bezugsgröße der Quoten abhängt. Sie sprechen sich für Qualitätsvorgaben anstelle von Sammelquoten aus und schlagen vor, die Sortierquoten auf die Sammelmenge zu beziehen (vgl. Kapitel 4.2).

Die Gruppen *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* und *Gesellschaftliches Interesse* diskutieren darüber, dass ein Mengenstromnachweis für 450 Gebietskörperschaften kaum möglich und eine Bündelung der Einzelnachweise notwendig sei.

Wie wird der Nachweis für die Einhaltung von Quoten bei längerlebigen Produkten erbracht?

Nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* ist dies abhängig von der Quotenfestlegung. Hierzu seien Übergangsfristen erforderlich, um selbstlernende Systeme zu ermöglichen.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* weist darauf hin, dass im Modell B bei StN-VP die Gesamtmenge als Bezugsgröße für Quoten fehle. Ersatzweise könnte die insgesamt gesammelte Menge mittels Sortieranalysen von Restmüll und Wertstoffsammlung bestimmt und als Bezugsgröße für eine Verwertungsquote herangezogen werden.

Welche Kontrollmöglichkeiten haben die dualen Systeme und die Inverkehrbringer (bzw. die Öffentlichkeit), dass die öRE wirtschaftlich arbeiten oder ausschreiben?

Nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* gewährleistet bei Ausschreibungen das Vergaberecht die Wirtschaftlichkeit; bei Eigenerledigung oder In-house-Vergabe werde ein Standardkostenmodell vorgeschlagen.

Wie wird sichergestellt, dass den Bürgern flächendeckend ein einfaches, handhabbares und medial vermittelbares System bereitgestellt wird?

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* schlägt Mindeststandards für die Erfassung, in Kombination mit begleitender Information, vor.

Wie wird Transparenz sichergestellt?

Sammel- und Verwertungsergebnisse sowie Kosten und Wirtschaftlichkeit sollten nach Ansicht der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* durch die zentrale Stelle veröffentlicht werden.

Nach Auffassung der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sollte bundesweit dargelegt werden, welche Mengen stofflich verwertet werden. Dabei sollte der Sortieroutput nicht automatisch als stoffliche Verwertung gelten. Wichtig sei vielmehr, nach Abzug von Aufbereitungsverlusten sowie nach Abzug der energetisch verwerteten Mengen die danach erzielten Netto-Recycling-Mengen konkret zu ermitteln und zu benennen.

4.9

Zentrale Stelle

Da das Thema zentrale Stelle sich schnell als eines der zentralen Themen herauskristallisierte, wurde die Rolle einer zentralen Stelle ausgiebig und im Zusammenhang mit zahlreichen Themen diskutiert. Wie bereits erläutert, wurde dabei – ohne erkennbare inhaltliche Differenzierung – häufig auch von einer „neutralen Stelle“ gesprochen, bzw. von einer Stelle, die unabhängig von den Systembeteiligten agieren kann und durch einen Beirat begleitet wird, in dem alle Parteien vertreten sind. In diesem Bericht wird der Begriff zentrale Stelle als Synonym für alle denkbaren Konstellationen dieser Stelle benutzt.

Es wird allgemein als sinnvoll angesehen, eine zentrale Stelle einzurichten, die weitgehende Befugnisse bei der Festlegung von Einzelfragen, dem Vollzug und bei der Kontrolle des Systems erhalten soll.

Unterschiedliche Vorschläge werden zur genauen Ausgestaltung der zentralen Stelle und den Funktionen, die sie ausüben bzw. den Aufgaben, die sie erfüllen soll, gemacht.

Eine Unterscheidung zwischen den Modellen wird nur insofern gesehen, als Aufgaben bezüglich der Definition der StNVP primär im Modell A anfallen würden und im Detail Unterschiede in der Funktion der Stelle (z. B. bezüglich der Ausschreibung) bei den beiden Modellen bestehen.

4.9.1

Struktur und Trägerschaft

Bezüglich Struktur und Ausgestaltung der zentralen Stelle werden im Wesentlichen zwei Modelle genannt:

1. Die Einrichtung einer zentralen Stelle bei einer Behörde (z. B. beim Umweltbundesamt) wird von der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* bevorzugt.
2. Seitens der Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* wird eine beliebige private Stelle vorgeschlagen, bei der durch einen Beirat mit den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren die Allparteilichkeit gewährleistet werden soll. Als mögliches Vorbild für die Besetzung des Beirats wird die Zusammensetzung des Strategiekreises beim Planspiel genannt.

Hinsichtlich Struktur und Rechtsform einer privatrechtlich organisierten zentralen Stelle komme grundsätzlich eine GmbH oder eine Stiftung in Betracht (Gruppe *Private Entsorgung*).

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* ist der Ansicht, dass die zentrale Stelle schlank gehalten und auf die unbedingt notwendigen Aufgaben beschränkt werden sollte. Die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und die größtmögliche Effizienz des Systems sollten dabei im Mittelpunkt stehen. Maßgebliche Träger dieser Stelle sollen Industrie und Handel sein, da nur bei ihnen das entsprechende Praxiswissen vorhanden sei. Sie könnten am ehesten schlank und pragmatisch die wettbewerbsneutrale Umsetzung einer zukünftigen Regelung sichern. Dies sei davon unabhängig, ob das System nur Verpackungen (Modell B) oder auch StNVP (Modell A) beinhalte.

4.9.2

Finanzierung

Die Gruppe *Private Entsorgung* schlägt vor, dass die Finanzierung der zentralen Stelle durch die dualen Systeme erfolgen könnte, sofern sie Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte an der zentralen Stelle erhalten. Demgegenüber zögen andere Finanzierungsmodelle, wie Gebühren, Beiträge oder privatrechtlich vereinbarte Entgelte, einen weiteren administrativen Aufwand, verbunden mit einem zusätzlichen Personalbedarf, nach sich.



Dr. Mirko Sickinger,
Geschäftsführer Gemeinsame
Stelle Dualer Systeme:

„Bei dem Planspiel handelt es sich um ein gelungenes Beispiel für die Einbindung aller relevanten Beteiligten im Vorfeld der Neuordnung eines komplexen und in der Praxis von vielen Sachzwängen geprägten Lebenssachverhalts. Die gesammelten Erkenntnisse dürften dem Gesetzgeber einen umfassenden Überblick über alle zu beachtenden Gesichtspunkte gegeben haben. Es bleibt abzuwarten, ob das Gesetzgebungsverfahren ähnlich konstruktiv verläuft.“

4.9.3

Funktion und Aufgaben

Die Ansichten zur genauen Ausgestaltung der Aufgaben für die neutrale Stelle waren auch innerhalb der einzelnen Planspielgruppen nicht immer einheitlich. Die im Folgenden aufgezählten und beschriebenen Aufgaben könnten zukünftig von einer zentralen Stelle wahrgenommen werden. Nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* soll insbesondere ein diskriminierungsfreier Wettbewerb sichergestellt werden.

Die Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* schlägt vor, den größten Teil der Vollzugsaufgaben an eine beliebige zentrale Stelle zu übertragen, um durch das Zusammenführen wesentlicher Aufgaben an einer Stelle einen effizienten Vollzug zu ermöglichen.

Allgemein wird es als wichtige Aufgabe gesehen, die Abgrenzung zwischen den Aufgaben der zentralen Stelle und denen der Länder klar zu regeln.

1. Festlegung von Standards

Hierzu gehört die Ausfüllung und Konkretisierung von Definitionen und Ausführungsbestimmungen (bei Modell A für Verpackungen und StNVP, bei Modell B grundsätzlich nur für Verpackungen) auf der Basis der rechtlichen Vorgaben (Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung*).

2. Registrierung von Verpflichteten

Vergabe von (unbefristeten) Registriernummern. Hierdurch würde die zentrale Stelle die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen der Produktverantwortlichen besser überprüfen können. Dies führe zu mehr Transparenz und ermögliche die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer (Gruppe *Private Entsorgung*).

3. Registrierungsstelle für Verpackungen und StNVP

Die Erstinverkehrbringer sollten verpflichtet werden, die Mengen aller Verpackungen und StNVP (Modell A) bzw. nur der Verpackungen (Modell B) jährlich bei der zentralen Stelle registrieren zu lassen, darunter auch die Mengen, welche durch Branchenlösungen entsorgt werden sollen. In der zentralen Stelle könnten die Lizenzmengen-Meldungen und die Mengestromnachweise der dualen Systeme mit den Vollständigkeitserklärungen der Erstinverkehrbringer zusammengeführt werden. Damit würden auch die Aufgaben der Hinterlegungsstelle durch die zentrale Stelle übernommen (Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung*).

4. Entgegennahme und Prüfung von Vollständigkeitserklärungen und Mengenmeldungen

Wahrnehmung der derzeitigen Aufgaben der DIHK, insbesondere in Bezug auf § 10 Verpackungsverordnung. Die Zusammenführung der Aufgaben in der zentralen Stelle würde einen Abgleich der Mengenmeldungen der Erstinverkehrbringer mit den gemeldeten Lizenzmengen der Systembetreiber und damit eine effektive Überprüfung der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen ermöglichen.

tungen aller Beteiligten ermöglichen. Um die Validität der von den dualen Systemen und den Erstinverkehrbringern an die zentrale Stelle gemeldeten Mengen sicherzustellen, sollten der zentralen Stelle Möglichkeiten eingeräumt werden, die abgegebenen Meldungen (ggf. durch beauftragte Sachverständige) stichprobenartig oder im Falle eines begründeten Verdachts prüfen zu lassen (Gruppe *Private Entsorgung*).

5. Einrichtung und Betrieb der elektronischen Plattform für die Ausschreibung von Erfassungsleistungen; Koordination von Ausschreibungen

Koordination der Ausschreibung der Erfassungsdienstleistung und der Verhandlungen zu Abstimmungsvereinbarungen und Systembeschreibungen (Gruppen *Private Entsorgung* und Gesellschaftliches Interesse). Nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* sei der Einsatz eines einheitlichen neutralen Dritten (Wirtschaftsprüfer) im Rahmen der Ausschreibung sinnvoll. Mögliche Aufgaben des Wirtschaftsprüfers: Vorprüfung von Unterlagen bis zur Vergabeempfehlung.

6. Prüfung und Genehmigung von Branchenlösungen

Verbindliche Festlegung von anrechnungsfähigen Verpackungsmengen bei Branchenlösungen (Gruppe *Private Entsorgung*).

7. Prüfung der Feststellungsvoraussetzungen für die Systemfeststellungen

Die Zulassungsbescheide sollen in der Hoheit der Länder bleiben, auf Basis eines Prüfberichts der zentralen Stelle (Gruppe *Private Entsorgung*).

8. Prüfung der Voraussetzungen für den Systembetrieb

Die Prüfung soll auch die Flächendeckung beinhalten. Die Zulassungsbescheide sollen in der Hoheit der Länder bleiben, auf Basis eines Prüfberichts der zentralen Stelle (Gruppe *Private Entsorgung*).

9. Clearingstellenfunktion

Entscheidung über strittige Fragen, z.B. Auslegungsfragen hinsichtlich Anfallstellen; Konflikt und Schlichtungsmanagement; Kompetenz zur Definition von Qualitätskriterien, um eine einheitliche Vorgabe und damit eine sichere Handlungsgrundlage für alle Beteiligten (Erstinverkehrbringer, duale Systeme) zu schaffen. Eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der zentralen Stelle soll möglich bleiben (Alle Gruppen). Im Modell B soll die zentrale Stelle in Zweifelsfällen auch Standardkosten für Eigenerledigung/ Inhouse-Vergaben vorgeben (Gruppen *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* und *Private Entsorgung*).

10. Hinterlegungsstelle für Mengenstromnachweise

Sowohl für duale Systeme als auch für Branchenlösungen. Heutiges MSN-Modell kann im Falle von Modell A auf StNVP ausgeweitet werden. Ggf. Prüfung der Mengenstromnachweise durch die zentrale Stelle im Auftrag der Länder (Gruppen *Private Entsorgung* und Gesellschaftliches Interesse).

11. Ermittlung und Veröffentlichung der Marktanteile der dualen Systembetreiber

Betrieb der Plattform für die Ermittlung der Abrechnungsquoten der dualen Systeme oder Beauftragung eines neutralen Dritten zur

- › Veröffentlichung der Marktanteile der dualen Systembetreiber,
- › Aufteilung der abgestimmten Nebenentgelte.

Wenn die Verpflichteten, die dualen Systeme und die Sachverständigen zusammenwirken und darauf basierend die – vorab plausibilisierten – Marktanteile der dualen Systeme ermitteln, können die bisherigen Ungereimtheiten um Marktanteile und Lizenzmengen nicht mehr entstehen (Gruppe *Private Entsorgung*).

12. Kontrolle und Verfolgung von Verstößen der Beteiligten

Beteiligte seien u. a. Inverkehrbringer, duale Systeme und Leistungserbringer. Die zentrale Stelle sollte Verwaltungsakte gegenüber den Verpflichteten bzw. den Beteiligten erlassen und vollstrecken können bzw. es sollte ihr ein Antragsrecht auf Einleitung von Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeräumt werden (Gruppe *Private Entsorgung*).

4.9.4

Aufgaben, die die zentrale Stelle nicht übernehmen soll

Einige Funktionen und Leistungen soll die zentrale Stelle ausdrücklich nicht übernehmen. Einheitlich wird das von allen Gruppen für die Überwachung der Erfassung vor Ort und der Entsorgungs- bzw. Sortieranlagen so gesehen.

Strittig ist, ob die Vorbereitung der Leistungsbeschreibungen bei den dualen Systemen belassen werden soll oder doch besser bei der zentralen Stelle aufgehoben ist bzw. ob die Abstimmungsvereinbarungen bzw. Erklärungen über die zentrale Stelle koordiniert werden sollen.

Die Abfallberatung für den Endverbraucher und das Beschwerdenmanagement soll nach überwiegender Vorstellung bei den Kommunen bzw. Akteuren vor Ort verbleiben. Von einzelnen Teilnehmern aus den Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung* wird eine mögliche Aufteilung der Aufgaben zwischen der zentralen Stelle (bundesweite Aktionen) und den Akteuren vor Ort (Entsorger oder Kommunen) vorgeschlagen.

Die Gruppe *Private Entsorgung* regt an, dass

- die Zuständigkeiten für die Feststellung der Flächendeckung für duale Systeme (§ 6 Abs. 5 Verpackungsverordnung) sowie für den Widerruf der Feststellung (§ 6 Abs. 6 Verpackungsverordnung),
- die Zuständigkeit für die Erteilung und den Widerruf von Genehmigungen für Branchenlösungen,
- die Ordnungswidrigkeitenkompetenz bzw. die Verhängung von Bußgeldern und Vertriebsverboten etc., sowie

- die Prüfung der Mengenstromnachweise von dualen Systemen und Branchenlösungen (ggf. mit Unterstützung durch die zentralen Stelle),

im Ländervollzug verbleiben.

Die Kontrolle der Erbringung von Erfassungsleistungen auf lokaler Ebene sollte nach Ansicht der Gruppe *Private Entsorgung* Im Modell A weiterhin durch die dualen Systeme als deren direkte Vertragspartner erfolgen. Eine Zuweisung dieser Aufgabe würde die zentrale Stelle administrativ überfordern. Die wirksame Kontrolle des Erfassungsdienstleisters wird effektiver durch die Zuweisung der Verantwortung an den jeweiligen Ausschreibungsführer sichergestellt.

Nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* könnten wesentliche Teile des Vollzugs (z. B. Zulassung dualer Systeme und ggf. von Branchenlösungen, Mengenstromnachweise) in bewährter Weise bei den Ländern verbleiben. Durch die Arbeit der Standardisierungsstelle wird der Vollzug deutlich „entschlackt“ und auf ein leistbares Maß zurückgefahren.

Von Teilen der Gruppe *Private Entsorgung* wird angemerkt, dass die lokale Abstimmung der Systembeschreibung mit dem öRE in der Verantwortung eines dualen Systems als Ausschreibungsführer verbleiben sollte. Auch der Abschluss verbindlicher Leistungsverträge mit dem im Rahmen der Ausschreibung ermittelten Entsorgungsunternehmen sollte in der Verantwortung der dualen Systeme verbleiben, die auch die ordnungsgemäße Durchführung der Leistungsverträge durch die Entsorger sicherstellen.

Die zentrale Stelle solle einen fairen Wettbewerb garantieren und dazu einheitliche Rahmenbedingungen vorgeben und Standards setzen (Gruppe Gesellschaftliches Interesse).

4.10

Überlassungspflichten/Selbstverwaltung im Modell B

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* hält Überlassungspflichten für unabdingbar; sie begründen dies mit Blick auf das Gebührenrecht sowie der Sorge um konkurrierende gewerbliche Sammlungen.

Die Gruppen *Inverkehrbringer/Hersteller* und *Private Entsorgung* lehnen Überlassungspflichten, die auch nach geltendem Recht für Verpackungsabfälle nicht vorgesehen sind, ab.

Wie könnte die Sammlung der Wertstoffe durch die Kommunen ohne Überlassungspflichten organisiert werden?

Überlassungspflichten bestünden derzeit hinsichtlich Abfällen zur Verwertung nur für die privaten Haushalte, nicht aber für gewerbliche Abfallerzeuger. Sollte es zu einer Ausweitung der Andienungspflichten auf gewerbliche Anfallstellen kommen, was seitens der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* nicht empfohlen wird, so dürften die Kommunen keine unangemessenen Forderungen wie Pflichtgefäße, (branchenspezifische) Mindestmengen, etc.(vgl. GewAbfV) aufstellen.



**Peter Kurth, Präsident
des Bundesverbandes der
Deutschen Entsorgungs-,
Wasser- und Rohstoffwirt-
schaft e. V. (BDE):**

„Das Planspiel war eine gelungene Premiere. Insbesondere war interessant zu sehen, dass die vielfältige Zusammensetzung der Gruppen sich auch in zunehmend differenzierten Einschätzungen widerspiegelte. Leider sind die Teilnehmer mit unterschiedlich ausgeprägter Offenheit in den Prozess gegangen.“

Es könnten – insbesondere beim Lebensmitteleinzelhandel – weitere Anforderungen und Begehrlichkeiten hinsichtlich bestehender Tonnen für Abfälle zur Verwertung entstehen. Das könnte zu Teuerungen im Abfallbereich führen. Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* legt großen Wert darauf, dass im Bereich der Produktverantwortung die Andienungspflicht weiterhin ausgeschlossen. Über kommunikative Maßnahmen könnten dann hohe Erfassungsquoten erreicht werden. Dies setze aber justiziable Quoten für die Kommunen voraus, damit das Modell für die Bürger glaubwürdig ist.

Soll die Wertstofftonne als Holsystem verpflichtend in allen Gebietskörperschaften eingeführt werden?

Wenn die Gelbe Tonne durch eine Wertstofftonne als bundesweit einheitlich ausgestaltetes Holsystem ersetzt wird, werde dem Verbraucher nach Auffassung der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* die Wertstoffsammlung erleichtert. Dadurch werde er zur Wertstoffabgabe motiviert. Außerdem wären damit auch für die wirtschaftlich Beteiligten die Rahmenbedingungen bundesweit einheitlich und somit ökonomischer zu bewältigen. Andere Systeme könnten bei gleicher oder höherer Effizienzrate aber beibehalten werden.

Darauf legt insbesondere auch die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* Wert, da sie ein großes Interesse an der Erhaltung von kommunalen Systemen, wie z. B. Wertstoffhöfen, hat.

4.11

Fragen aus der Praxis der Verpackungsverordnung

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung der Wertstofftonne wird im Strategiekreis einhellig die Lösung des Trittbrettfahrerproblems gesehen. Damit soll die derzeitige Lizenzierungslücke geschlossen werden, da ansonsten die Finanzierung des Systems, egal ob Wertstofftonne oder die bisherige Erfassung der Verpackungsabfälle, nicht gesichert werden kann.

Als wesentliche Probleme werden genannt:

- fehlende Registrierung der Verpackungen,
- Branchenlösungen und Eigenrücknahme als Schlupflöcher,
- Abgrenzung zwischen Haushalten und Industrie.

Die in diesem Kapitel diskutierten Anforderungen für Registrierung und Lizenzierung bzw. Branchenlösungen und Eigenrücknahme gelten bei Modell A für Verpackungen und StNVP, bei Modell B hingegen zunächst nur für Verpackungen; eine Lizenzierung der StNVP ist aber auch bei Modell B grundsätzlich vorstellbar. Zur Abgrenzung zwischen Haushalten und Industrie siehe Kapitel 4.6.

4.11.1

Registrierung der Erstinverkehrbringer von Verpackungen und StNVP

Der Vorschlag, alle Verpackungen – und bei der Ausweitung auf StNVP alle betroffenen Produkte – registrierungspflichtig zu machen, unabhängig davon, ob sie durch ein duales System oder von einer Branchenlösung erfasst werden,

findet allgemeine Zustimmung. Die Erstinverkehrbringer der in der Wertstofftonne zu erfassenden Verpackungen und Produkte sollten zunächst verpflichtet werden, sich registrieren zu lassen. Die Registrierung sollte durch eine zentrale Stelle (vgl. Kapitel 4.9) erfolgen. Für Verpackungen und Produkte, die nicht lizenziert werden sollen, müsste ein begründeter Antrag auf Befreiung von der Lizenzierungspflicht gestellt werden. Die Regelungen für mögliche Ausnahmen sollten transparent und sehr restriktiv formuliert werden. Durch dieses Vorgehen könnte eine „Beweislastumkehr“ erreicht werden, die als eine Voraussetzung für das Schließen der Lizenzierungslücke gesehen werde.

Die Gruppe *Private Entsorgung* sieht bei der heutigen Praxis das Problem, dass die rechtlichen Vorgaben für Vollständigkeitserklärungen und der Umgang damit kompliziert und nicht ausreichend transparent sind. Viele Unternehmen seien nur mit externer Beratung in der Lage zu entscheiden, ob sie für ihre Verpackungen eine Vollständigkeitserklärung abgeben müssen. Deshalb sei es zur Durchsetzung der vollständigen Registrierung/Lizenzierung der Verpackungen und Produkte für die Wertstofftonne dringend erforderlich, diese klar und unmissverständlich zu definieren (vgl. Kapitel 4.1). Eine Warengruppenliste wird für erforderlich gehalten. Auch die Vorgaben für Vollständigkeitserklärungen sowie der Umgang damit sollten einfach und transparent geregelt werden.

Einzelne Teilnehmer aus der Gruppe *Private Entsorgung* halten es für notwendig und angebracht, alle im System zu erfassenden Verpackungen und Produkte mit einer produktspezifischen Registrierungsnummer zu versehen, um eine vollständige Registrierung sicherstellen und kontrollieren zu können. Vertreter der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* pflichten bei, dass dies die Kontrolle vor Ort wesentlich erleichtern könnte.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* wendet dagegen ein, dass der damit verbundene Aufwand nicht zumutbar und auch nicht erforderlich sei. Auf kleinen Produkten sei das Anbringen der Registriernummer zudem technisch schwierig. Die Mehrheit der Teilnehmer wies ergänzend darauf hin, dass mit der Registriernummer auf den Produkten nur nachvollzogen werden könne, dass solche Produkte registriert seien. Sie sage nichts darüber aus, ob auch die richtigen Mengen angegeben wurden.

4.11.2

Branchenlösungen und Eigenrücknahme

Die Teilnehmer des Planspiels waren sich weitestgehend einig,

- dass die aktuelle Praxis in Bezug auf Ausnahmetatbestände, Branchenlösungen und Eigenrücknahme zu einem erheblichen Anteil für die Lizenzierungslücke verantwortlich ist und
- dass diese Ausnahmen deshalb in Zukunft weitestgehend reduziert werden sollten.

Unterschiedliche Auffassungen wurden hinsichtlich der Details zur Erreichung dieses Ziels vertreten.

Eigenrücknahmen

Die Möglichkeit von Eigenrücknahmen, sogenannten POS-Rücknahmen (point-of-sale-Rücknahmen), sei nicht erforderlich und sollte deshalb aus Sicht der Gruppen *Private Entsorgung* und *Gesellschaftliches Interesse* abgeschafft werden. Alle begründeten Ausnahmen könnten auch als Branchenlösungen geregelt werden. Inverkehrbringern, die bisher ihre Verpackungen am POS zurückgenommen haben, bliebe dann zur Vermeidung von Lizenzentgelten zukünftig nur die Möglichkeit – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen – eine Branchenlösung zu beantragen.

Branchenlösungen

Branchenlösungen sollten nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller*, der sich die Mehrheit der Teilnehmer anschloss, weiterhin bestehen bleiben, da es eine Reihe von Verpackungen gebe, die sinnvollerweise außerhalb des Sammelsystems für Haushaltsverpackungen erfasst werden sollten. Eine Beschränkung auf echte, von den Inverkehrbringern selbst betriebene Strukturen („Industrielösungen“) sei aber sinnvoll und vorstellbar.

Alle Branchenlösungen sollten nach Auffassung der Gruppe *Private Entsorgung* genehmigungspflichtig sein. Die Vorgaben zur Genehmigung von Branchenlösungen sollten streng geregelt werden. Das Genehmigungsverfahren könnten von einer zentralen Stelle durchgeführt werden. Diese Stelle könne auch einen strengen, verbindlichen Kriterienkatalog als Anforderung für die Zulassung von Branchenlösungen festlegen, der auf einer klaren gesetzlichen Rahmenfestsetzung basieren sollte.

Branchenlösungen sollten nach Ansicht der Mehrheit der *Private Entsorgung* nur bei einer direkten Lieferbeziehung zwischen dem Erstinverkehrbringer und der Anfallstelle zugelassen werden. Hierdurch sei sichergestellt, dass die Anfallstelle über ihre Teilnahme an einer Branchenlösung informiert ist und dieser zugestimmt habe. Sachverständigengutachten zur abstrakten Bestimmung der jeweils betroffenen Mengen wären unter diesen Voraussetzungen überflüssig. Als Betreiber von Branchenlösungen sollten, falls dies rechtlich festgeschrieben werden kann, nur die Verpflichteten selbst zugelassen werden. Die Beauftragung von Dritten oder Bevollmächtigten sollte ausgeschlossen werden, um die Verrechnung unterschiedlicher Mengenströme einzuschränken bzw. zu verhindern. Ein Verrechnen von anderen Verpackungen als den direkt betroffenen, z. B. von Transportverpackungen, sollte nicht zugelassen werden.

Nach Auffassung der Gruppe *Gesellschaftliches Interesse* sollte die Zulassung von Branchenlösungen stärker von ökologischen Kriterien (vgl. Kapitel 4.2) abhängig gemacht werden. Denkbar wäre z. B., Branchenlösungen nur für besonders umweltrelevante (z. B. wegen besonders umweltgefährdender Füllgutanhaftungen) oder besonders ressourcenrelevante (z. B. wegen besonderer Wertstoffe, deren Rückgewinnung im normalen Verfahren nicht hinreichend sichergestellt ist) Verpackungen und Produkte zuzulassen.

Der mit der Genehmigungspflicht für Branchenlösungen verbundene Vollzug könnte nach Ansicht der Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein, der möglichst gering gehalten werden sollte, aber von vorneherein einkalkuliert werden müsse.

4.12

Einbeziehung und Information der Bevölkerung

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht die Aufgaben der Beratung der Bevölkerung sowie der Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden im Falle von Problemen bei der Erfassung einzig bei den Kommunen angesiedelt. Diesen Aufgaben könnten sich die Kommunen aufgrund der Nähe zum Bürger de facto ohnehin nicht entziehen.

Ansprechpartner für Probleme mit der Wertstofftonne sollte nach Auffassung der Gruppe *Private Entsorgung* der örtlich zuständige Entsorger sein. Hierzu könnte auf der Tonne eine Hotline angegeben werden. Ähnliche Regelungen gebe es heute schon bei der LVP-Erfassung.

Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* sieht eine klare und für den Verbraucher nachvollziehbare Kommunikation als Voraussetzung für die Einführung einer Wertstofftonne. Die Kommunikation mit dem Bürger sollte zwischen zentraler Stelle und Kommunen abgestimmt werden. Zentrale Aufgaben sollten dabei von der zentralen Stelle, dezentrale von den Kommunen übernommen werden. Erfahrungen aus laufenden Wertstofftonnenprojekten sollten genutzt werden.

5

Ergebnisse des Planspiels

Insgesamt konnten die mit dem Planspiel verfolgten Ziele erreicht werden. Das Planspiel als solches kann dank der aktiven Mitarbeit aller Teilnehmer als erfolgreich bewertet werden.

Es wurden zahlreiche wertvolle Sachinformationen zusammengetragen; wichtige Detailfragen konnten geklärt werden. Positionen zu teils strittigen Fragen wurden gesammelt, hinterfragt und intensiv diskutiert. Argumente der einzelnen Interessenvertreter wurden geprüft, Übereinstimmungen – aber auch Differenzen – herausgearbeitet. Nicht zuletzt konnten auch die noch offen gebliebenen Fragen klar identifiziert werden.

Das Konzept der Einführung einer bundesweiten Wertstofftonne mit einheitlichen Standards, die hohen ökologischen Ansprüchen gerecht werden sollen, wurde einhellig begrüßt.

Erwartungsgemäß bleibt die Einschätzung, welches der betrachteten Modelle diesen Anforderungen am ehesten gerecht werden kann, zwischen den beteiligten Akteuren kontrovers.

In den folgenden Kapiteln werden die nach Wahrnehmung der Forschungsnehmer im Planspiel erarbeiteten Ergebnisse geordnet nach Themen aufgeführt.



Peter Feller,
Geschäftsführer Bundes-
vereinigung der Deutschen
Ernährungsindustrie e. V.:
„Das Planspiel hat eine gute
Möglichkeit geboten, die
Vor- und Nachteile heraus-
zuarbeiten, die mit einer
privatwirtschaftlich und kom-
munal geprägten Ausweitung
der Produktverantwortung
verbunden sind. Aus Sicht
der Ernährungsindustrie
belegen die Ergebnisse, dass
die gewichtigeren Argumente
dafür sprechen, stoffgleiche
Nichtverpackungen, ebenso
wie Verpackungen, über duale
Systeme zu erfassen, zu sam-
meln und einer Verwertung
zuzuführen.“

5.1

Zuordnung/Definition/Abgrenzung

Die Teilnehmer des Planspiels waren sich weitgehend darüber einig, dass eine rechtssichere Definition für StNVP notwendig ist, um den Anwendungsbereich der Regelung sauber abzugrenzen.

Die überwiegende Mehrheit empfiehlt hierzu eine Kombination aus einer allgemeinen material- und größenbezogenen Regelung wie beispielsweise:

- **alle Produkte, die überwiegend aus Metallen und/oder Kunststoffen bestehen und die ohne mechanische Vorbehandlung in das Erfassungsbe-
hältnis passen**

und einer Warengruppenliste, ergänzt durch eine beispielhafte Aufzählung von Erzeugnissen.

Weitestgehende Übereinstimmung bestand auch darin, dass eine abschließende Warengruppenliste (Positivliste) zwar hilfreich wäre, aber kaum realisierbar ist und auch nicht zwingend erforderlich sei.

Die Herleitung einer rechtssicheren, beispielhaften Warengruppenliste wird als sehr schwierig und aufwendig eingestuft. Es wird vorgeschlagen, diese Aufgabe einer zentralen Stelle zu übertragen. Diese solle auch den zentralen Vollzug der Systembeteiligungspflicht regeln. Die Abgrenzung der Aufgaben dieser zentralen Stelle zum Ländervollzug wird als eine wesentliche Aufgabe für eine Neuregelung gesehen.

Einigkeit wurde auch dahingehend erzielt, dass der Umgang mit längerlebigen, historischen Abfällen rechtssicher und klar geregelt werden müsse.

Die Mehrheit der Teilnehmer plädiert dafür, die Definition für StNVP gegenüber dem Verbraucher getrennt von der erforderlichen, rechtssicheren und ggf. komplexeren Definition für die Zwecke der Lizenzierung zu regeln. Die Abgrenzung für den Verbraucher sollte möglichst einfach und leicht nachvollziehbar sein.

Es wurde darauf hingewiesen, dass

- eine klare Abgrenzung zur Gewerbeabfall- und Sperrmüllsammlung notwendig sei,
- sichergestellt werden müsse, dass Import-Produkte einbezogen werden,
- eine Quersubventionierung zwischen Verpackungen und StNVP ausgeschlossen sein müsse.

Als noch zu klärende Fragen wurden insbesondere genannt:

- Sollen typische Fehlwürfe in die Systembeteiligungspflicht einbezogen werden?
- Sind Fehlsteuerungen hin zu ökologisch nachteiligen Materialien zu befürchten und wie könnte die gewünschte ökologische Lenkungswirkung der Regelung weiter optimiert werden?

5.2

Ökologische Standards/Verwertungsanforderungen

Es wurde von allen Teilnehmern betont, dass die hochwertige stoffliche Verwertung der erfassten Verpackungen und StNVP das Ziel der getrennten Wertstofffassung sein müsse und dass Quoten-Vorgaben notwendig seien, um die ökologische Effizienz des Systems sicherzustellen.

Mehrheitlich wurde das derzeitige System der Mengenstromnachweise als geeignete Kontrollgrundlage bewertet. Die Ausgestaltung der konkreten Anforderungen an die Mengenstromnachweise und deren Kontrolle sollte einer zentralen Stelle übertragen werden. Die Aufgabenverteilung zwischen der zentralen Stelle und den Ländern müsse klar und eindeutig geregelt werden.

Ein großer Teil der Planspielteilnehmer sprach sich dafür aus, dass einheitliche qualitative und quantitative ökologische Standards für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen vorgegeben werden sollten. Neben Quoten, die sich an den Vorgaben und der Differenzierungstiefe der geltenden Verpackungsverordnung orientieren könnten, sollten auch technische und organisatorische Anforderungen an die Durchführung von Sammlung, Sortierung und Verwertung geprüft werden. Notwendig seien Übergangsregeln, die ein lernendes System und steigende Quoten ermöglichen.

Keine Einigung konnte hinsichtlich der Frage erzielt werden, welche Bezugsgröße für die Festlegung von Quoten am besten geeignet sei. Neben der heute in der Verpackungsverordnung genutzten Bezugsgrößen „lizenzierte Menge“ (deren Zweckdienlichkeit hinsichtlich StNVP in Frage gestellt wird) wurde auch die „erfasste Wertstoffmenge“ als geeignete Bezugsgröße angesehen.

Unterschiedliche Einschätzungen bestehen hinsichtlich der Notwendigkeit, Sammelquoten festzusetzen sowie hinsichtlich der Frage, ob aufgrund der Hinzunahme von StNVP eine erweiterte Differenzierung der materialspezifischen Verwertungsquoten sinnvoll und notwendig ist.

5.3

Abstimmung/Zusammenarbeit der dualen Systeme mit den Kommunen bei Modell A

Im Verlauf des Planspiels hat sich eine Tendenz dazu gezeigt, dass

- die Position des öRE insbesondere in der Situation des Wechsels des Erfassungsdienstleisters der dualen Systeme besser abgesichert werden sollte,
- die aus der Verpackungsverordnung bereits bekannten Sicherheitsleistungen beibehalten und ggf. ausgebaut werden sollten,
- eine Behältergestellung durch den öRE sowie eine Zuständigkeit der öRE für die örtliche Leistungskontrolle in Betracht gezogen werden sollte.

Außerdem sollten die Verhandlungen der dualen Systeme mit dem öRE (z. B. zur Systemausgestaltung) auf Seiten der Systeme jeweils nur durch einen entscheidungsbefugten Verhandlungspartner geführt werden.

5.4

Ausschreibung

5.4.1

Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell A

Zu diesem Thema gab es eine einstimmig gefasste Position:

Es solle eine zentrale Stelle geschaffen werden, welche die Ausschreibungen der dualen Systeme auf Basis einer gemeinsamen Plattform koordiniert.

Ob dies eher eine private oder eine beliebige Stelle sein solle und ob diese Stelle die Ausschreibung ggf. auch selbst übernehmen kann, wurde kontrovers diskutiert.

Seitens der Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* wurde empfohlen, dass die dualen Systeme für die Ausschreibung der Erfassungsleistungen selbst zuständig bleiben sollen. Die Ausschreibungen sollten nach dem mit dem Bundeskartellamt bereits erörterten Modell „50 %+x“ vorgenommen werden.

Seitens der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* wurde hierzu angemerkt:

- Die Zuverlässigkeit der Sammlung vor Ort sei, besonders bei einem Entsorgerwechsel, nicht gegeben.
- Das vorgesehene Losverfahren würde existierende Probleme noch verschärfen.
- Die örE müssten de facto die Probleme vor Ort lösen, da die Bürger sie als ersten Ansprechpartner sähen.

Deshalb sei grundsätzlich eine kommunale Zuständigkeit für die Erfassung notwendig.

Sollte dennoch Modell A zum Tragen kommen, sollte aus Sicht der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* die – zumindest inhaltliche – Anwendung des öffentlichen Vergaberechts vorgeschrieben und der Einfluss des örE auf die jeweilige Systembeschreibung erhöht werden. Der örE sollten die konkrete Ausgestaltung des Erfassungssystems in seinem Gebiet weitgehend vorgeben können.

Konsens bestand bezüglich der zukünftigen Terminierung des Vertragswechsels/Entsorgerwechsels, der zukünftig nicht mehr zum 1.1. sondern ggf. zur Jahresmitte erfolgen sollte.

5.4.2

Ausschreibung und Durchführung der Entsorgung bei Modell B

Zu diesem Punkt konnte auf Grund der grundsätzlich unterschiedlichen Positionen der Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* auf der einen und der Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* auf der anderen Seite keine Verständigung herbeigeführt werden.

Die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sieht die Möglichkeit von Eigenerledigung, Inhouse-Vergabe und interkommunaler Zusammenarbeit als zwingende Voraussetzung für die örE-Sammlung von StNVP und LVP in Modell B an.

Nach Auffassung der Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* müsse die Sammlung von StNVP und LVP dagegen nach dem Prinzip des Wettbewerbs auf Basis von Ausschreibungen ohne Eigenerledigung, Inhouse-Vergabe oder interkommunale Zusammenarbeit erfolgen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die rechtliche Zulässigkeit des Ausschlusses von Eigenerledigung, Inhouse-Vergabe und interkommunaler Zusammenarbeit noch geklärt werden müsse.

Ein Standardkostenmodell wurde von allen Teilnehmern als grundsätzlich diskussionsfähig erachtet; es könnte ggf. eine Kompromisslösung sein, falls derzeit noch ungeklärte Details einvernehmlich geregelt werden können. Einigkeit bestand dahingehend, dass die zentrale Stelle eine zentrale Rolle bei der Festlegung von Standardkosten übernehmen und diese laufend fortschreiben könnte. Als Grundlage zur Festlegung von Standardkosten sei eine Rahmensetzung notwendig, die sowohl Mindestanforderungen als auch Maximalstandards festschreiben sollte.

5.5

Finanzierung

Zur Ausgestaltung eines Standardkostenmodells wurde insoweit Einigkeit erzielt als:

- Grundlage für die Standardkosten die derzeitigen im Wettbewerb ermittelten Erfassungskosten, möglichst in der konkreten Gebietskörperschaft, sein sollten.
- Im Fall einer Systemumstellung mit gleichzeitiger Entscheidung der Kommune für die Eigenerledigung die Festlegung eines Referenzsystems erforderlich werden könne (240 Liter Tonne, Abholrhythmus, kein „Full Service“; Bestandschutz für bestehende Lösungen).
- Durch einen regelmäßigen Vergleich der Standardkosten mit der Kostenentwicklung in vergleichbaren, „ausgeschriebenen Gebieten“ Wettbewerbsdruck und Dynamik auch in Gebieten mit Eigenerledigung bzw. Inhouse-Vergabe sichergestellt werden soll.
- Die ökologische Effektivität und die Wirtschaftlichkeit des Erfassungssystems auch bei Eigenerledigung, Inhouse-Vergabe oder interkommunaler Zusammenarbeit gewährleistet sein müsse.
- In Zweifelsfällen die zentrale Stelle Standardkosten, ggf. auf der Grundlage von Gutachten, vorgeben soll.



Andreas Thürmer,
Prokurist und Leiter des Vorstandsbüros bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben:

„Trotz der durchaus sehr unterschiedlichen Interessen der Beteiligten herrschte während des gesamten Planspiels eine konstruktive Gesprächsatmosphäre. Dies war sicherlich auch der professionellen Durchführung zu verdanken. Das Ergebnis ist leider unbefriedigend, da das Planspiel mehr Fragen offen gelassen hat als geklärt. Aus meiner Sicht ist keines der diskutierten Modelle so ausgereift, als dass man es in der Praxis umsetzen könnte.“

5.6

Anfallstellen (Haushalte, Kleinbetrieb ...)

Es bestand weitgehende Einigkeit, dass die heutigen Anfallstellen aus der Verpackungsverordnung, Haushalte und „vergleichbare Anfallstellen“, erhalten bleiben sollen.

Mehrheitlich wurde die Ansicht vertreten, dass die Systembeteiligungspflicht bereits dann gegeben sein soll, wenn die Möglichkeit besteht, dass eine Verpackung bzw. ein Produkt bei einer bestimmten Anfallstelle anfällt (b2b/b2c). Alternativ wurde vorgeschlagen, die Systembeteiligungspflicht gänzlich von der Anfallstelle zu entkoppeln und stattdessen an vollzugsfreundlicheren Kriterien wie Abmessung oder Volumen festzumachen.

Eine Reihe von Teilnehmern plädierte dafür, die Unterscheidung zwischen Verkaufs-, Transport- und Umverpackungen aufzugeben.

5.7

Aufteilung der Stoffströme in Modell B

Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität wurden im Modell B mehrheitlich Vorteile bei einer Aufteilung der Stoffströme vor der Sortierung gesehen. Die Gruppe *Inverkehrbringer/Hersteller* favorisiert die Aufteilung nach der Sortierung, will ihre Vorbehalte gegen eine Aufteilung vor der Sortierung aber intern noch einmal prüfen.

Der Anteil der öRE („10. Haufen“), der qualitativ den 9 Haufen der dualen Systeme und quantitativ dem Masseanteil der StNVP entsprechen soll, soll durch Sortieranalysen bestimmt werden. Zumindest in einer Übergangszeit, bis ausreichend aussagefähige Daten für eine Clusterung vorliegen, sollen die Sortieranalysen in allen Gebietskörperschaften erfolgen. Für die Sortieranalysen sollen bundesweit einheitliche Kriterien festgelegt werden.

Die Ausschreibung der Sortierleistung des „10. Haufens“ soll so erfolgen, dass die Wertstoffe zur Quotenerfüllung der dualen Systeme herangezogen werden können. Dies sei bezüglich der LVP von besonderer Bedeutung, für die es keine korrespondierende StNVP im öRE-Anteil gebe (z. B. Getränkekartons).

Sortierreste sollen vorrangig den öRE überlassen werden.



Dr. Ralf Bleicher,
Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag:

„Wesentliche Fragen blieben offen. So z. B. die Frage, wie man stoffgleiche Nichtverpackungen von anderen Abfällen, z. B. Sperrmüll oder nicht stoffgleichen Nichtverpackungen abgrenzt, und wie das dem Bürger vermittelt werden soll.“

5.8

Kontrolle und Transparenz

Einvernehmlich wurde die Notwendigkeit einer hoheitlichen Kontrolle gesehen. Nach mehrheitlicher Auffassung sollte die Kontrolle durch eine zentrale Stelle vorgenommen oder zumindest unterstützt werden.

Divergierende Positionen bestehen hinsichtlich folgender Fragen:

- Wie wird die Verantwortlichkeit für die Erfüllung der ökologischen Anforderungen bei geteilter Zuständigkeit für Erfassung und Sortierung geregelt?
- Ist ein einheitlicher, effizienter Vollzug aus einer Hand möglich? Zum Beispiel durch eine mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete zentrale Stelle, die bislang privatwirtschaftlich/hoheitlich organisierte Aufgaben so zusammengeführt, dass die Transparenz des Systems als auch die Kontrolldichte erhöht werden? Oder müssen die Kontrollaufgaben zwischen zentraler Stelle und Ländern aufgeteilt werden?
- Wie soll die Quotenerfüllung bei langlebigen Produkten nachgewiesen werden?

5.9

Zentrale Stelle

Dass eine zentrale Stelle eingerichtet werden soll, war unter den Teilnehmern unumstritten.

Ein heterogenes Meinungsbild liegt allerdings bezüglich der Detailfragen zu Form und Struktur der Stelle wie auch zu deren genauen Aufgaben und Zuständigkeiten vor.

Mehrheitlich wurde vertreten, dass die zentrale Stelle hoheitliche Kompetenzen zur Ausgestaltung des und zum Vollzug innerhalb des Systems erhalten soll.

Wichtige Aufgaben einer zentralen Stelle werden mehrheitlich gesehen bei

- Vollständigkeitserklärung,
- Registrierung, Lizenzierung,
- Koordinierung der Ausschreibung der Sammlung,
- Gewährleistung von Mengentransparenz,
- Kontrollaufgaben, klar abgegrenzt von Vollzugsaufgaben der Länder

gesehen.

Die Finanzierung der zentralen Stelle könnte nach mehrheitlicher Auffassung durch die dualen Systeme erfolgen.

5.10

Überlassungspflichten/Selbstverwaltung

Eine Überlassungspflicht für Wertstoffe wird seitens der Gruppen *Private Entsorgung* und *Inverkehrbringer/Hersteller* abgelehnt. Für die Gruppe *Öffentlich-rechtliche Entsorgung* sind Überlassungspflichten eine zwingende Voraussetzung für Modell B.

5.11

Fragen aus der Praxis der Verpackungsverordnung

Es wird einheitlich festgestellt, dass die Lösung des Trittbrettfahrerproblems eine zwingende Voraussetzung für ein funktionierendes Wertstoff erfassungssystem sei, egal ob dies nur Verpackungen oder auch StNVP betreffe.

Hierzu müssten strikte Regelungen für Branchenlösungen und Eigenrücknahmen geschaffen werden, die konsequent umzusetzen seien. Weitgehendes Einvernehmen bestand hinsichtlich der Forderung, die gegenwärtige Zahl der Branchenlösungen deutlich zu reduzieren und Branchenlösungen zukünftig nur unter strengen Anforderungen und Auflagen zu genehmigen. Die zentrale Stelle solle an dem Genehmigungsverfahren beteiligt sein. Eigenrücknahmen wurden mehrheitlich völlig in Frage gestellt.

Gefordert wurde eine Genehmigungspflicht für alle Ausnahmen, was, in Kombination mit einer Registrierungspflicht für alle Verpackungen und StNVP, im Ergebnis zu einer Beweislastumkehr zu Lasten der Inverkehrbringer führen soll.

5.12

Einbeziehung und Information der Bevölkerung

Mehrheitlich wird die Aufgabe der Information und Beratung der Öffentlichkeit bei den Kommunen verortet, da sie über das notwendige Know-how und die entsprechende Erfahrung verfügen. Insbesondere die Nähe zum Bürger spreche für diese Zuordnung.

Vereinzelt werden auch zentrale Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit angesprochen, die von der zentralen Stelle übernommen werden könnten.

Erfahrungen aus Gebieten, in denen bereits Wertstofftonnenprojekte durchgeführt werden, sollten genutzt werden.



Bild 14: Gruppenarbeit bei der ersten Sitzung des Strategiekreises am 25. März 2011



Bild 15: Erläuterung der Ergebnisse der Dialogrunden für den Strategiekreis, 6. April 2011

6

Literaturverzeichnis

Cyclos/HTP 2011

„Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 1: Bestimmung der Idealzusammensetzung der Wertstofftonne“, Bünemann, A., Rachut, G., Christiani, J., Langen, M., Wolters, J.; Im Auftrag des Umweltbundesamts, UBA Texte 08/2011, Dessau-Roßlau, Februar 2011

(<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4074.pdf>)

IGES/cyclos/WIP 2011

„Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 2: Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne“, Brenck, A., Ehrmann, H., Bünemann, A., Rachut, G., Beckers, T., Grenz, M.; Im Auftrag des Umweltbundesamts, UBA Texte 10/2011, Dessau-Roßlau, Februar 2011

(<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4077.pdf>)

bifa 2011

„Evaluierung der Verpackungsverordnung“, Cantner, J., Gerstmayr, B. et al.; Im Auftrag des Umweltbundesamts, UBA Texte 06/2011, Dessau-Roßlau, Februar 2011

(<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4072.pdf>)

Redeker/Sellner/Dahs 2011

„EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne“, Schink, A., Karpenstein, U.; im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn/Berlin, Juli 2011

(http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/um_10_31_952_wertstofftonne_bf.pdf)

Uni München 2011

„Großgruppenplanspiele“, Kriz, W.; Maximilians Universität München; zu finden in

http://www.bibb.de/dokumente/pdf/2_18.pdf; download 2011

Öko-Institut e. V.

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Telefon 0761/452 95-0
Fax: 0761/452 95-88,
E-Mail: info@oeko.de

www.oeko.de

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt

Telefon 06151/81 91-0
Fax 06151/81 91-33

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin

Telefon 030/40 50 85-0
Fax 030/40 50 85-388

team ewen

Ludwigshöhstraße 31
64285 Darmstadt

Telefon: 06151 - 950485-0
Fax: 06151 - 950485-21

E-Mail: mail@team-ewen.de

www.team-ewen.de