

Geschlossener Kreis, duales System, gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Abfallwirtschaft als Beispiel einer nachhaltigen Politik

*Ein Interview mit Matthias Jung**

Eine starke und effiziente Kreislaufwirtschaft schafft insbesondere durch die Vermeidung und Verwertung von Abfällen eine wichtige Grundlage dafür, eine Reduktion des Primärrohstoffeinsatzes zu erreichen, natürliche Ressourcen zu schonen und Umweltbelastungen zu vermindern. In Deutschland leistet die Produktverantwortung, als ein grundlegendes organisatorisches Instrument, das seit vielen Jahren eingesetzt und stetig weiterentwickelt wird, einen wichtigen Beitrag hierzu. Ein wesentlicher Ansatzpunkt der Produktverantwortung ist es Umweltkosten im Sinne des Verursacherprinzips zu internalisieren, so dass infolge der Preisgestaltung über den Wettbewerb Druck auf die Vermeidung solcher Kosten entsteht.¹ Die Regelung der Grundlagen der Produktverantwortung und deren Konkretisierung, die auch Teil des europäischen Rechts sind, erfolgt durch Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene. Mit dem vorliegenden Beitrag werden anhand von Beispielen wichtige organisatorische Eckpunkte der Regelungen in den Bereichen Batterien, Elektro- und Elektronikgeräte sowie Verpackungen dargestellt.



Überblick

Inwiefern ist die Produktverantwortung ein Beispiel für gutes Verwaltungshandeln?

Die Verwaltungsorganisation erfolgt in den Regelungsbereichen der Produktverantwortung auf Grundlage der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben, wobei Verwaltungsaufgaben zum Teil von Behörden im Bereich der Bundesländer und zum Teil durch bundesweit tätige Behörden wahrgenommen werden. Hierzu wurden Behörden und Institutionen insbesondere mit Koordinierungs-, Vollzugs- und Informationsaufgaben betraut und im Rahmen der Organisation zum Teil auch die Hersteller beteiligt. Das Verwaltungshandeln der Behörden ermöglicht es insbesondere, in dem vorgegebenen Rahmen Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen. Es handelt sich um ein wichtiges und effektives Instrument, mit dem auch die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Akteure abgesichert und gestärkt werden kann.

* Regierungsrat Matthias Jung ist Mitarbeiter im Fachgebiet III 1.2 (Rechtsangelegenheiten, Vollzug ElektroG und BattG) im Umweltbundesamt. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser im Rahmen eines Seminars für Verwaltungsangehörige der Ukraine der Europäischen Akademie Berlin e.V. am 27.07.2017 gehalten hat.

Was ist die Idee hinter der Produktverantwortung und welche Vorgaben wurden in diesem Bereich bereits erlassen?

Hinter der Produktverantwortung steht der Gedanke, Hersteller und Vertreiber in die Aufgabe der Entsorgung ihrer zu Abfall gewordenen Produkte einzubeziehen. Wobei dies neben der Erfassung auch das Recycling und die sonstige Verwertung umfasst.² Vorgaben für die Erfassung und die umweltverträgliche Verwertung sollen dazu führen, dass ein möglichst hoher Anteil an Wertstoffen zurückgewonnen und im Kreislauf geführt wird. Zur Unterstützung der Ziele können u.a. Stoffe verboten und Kennzeichnungspflichten eingeführt werden. Konkretisierungen erfolgen durch Gesetze oder Verordnungen.

Beispiele sind hier Gesetze beziehungsweise Verordnungen für **Batterien, Elektro- und Elektronikgeräte und Verpackungen**. In diesen Bereichen werden insbesondere den Herstellern Kosten für die umweltgerechte Verwertung der Altprodukte auferlegt. Verstöße gegen grundlegende Pflichten der Regelwerke sind mit Sanktionen belegt, um die Funktion des Systems zu gewährleisten und zu verhindern, dass sogenannte „Trittbrettfahrer“ individuelle Kostenvorteile durch eine Nichtbeteiligung am System erlangen.

Was ergibt sich dadurch für die Hersteller ganz allgemein und wie gehen die Hersteller mit den Vorgaben der Produktverantwortung um?

Allgemein gesagt sollen bereits bei der Produktgestaltung Kriterien beachtet werden, die den abfallwirtschaftlichen Zielen Vermeidung, Sicherung einer weitgehenden stofflichen Verwertbarkeit und der Entsorgung Rechnung tragen.³ Konkrete Pflichten ergeben sich ggf. aus einzelnen Regelwerken.

Im Fall einer individuellen Rücknahme und Verwertung der eigenen Produkte durch den Hersteller kann z.B. eine demontier-/verwertungsfreundliche Produktgestaltung bereits dadurch gestärkt werden, dass sie dem Hersteller Kosten sparen kann.⁴ Vor dem Hintergrund der praktischen Herausforderungen einer individuellen Rücknahme, insbesondere im nichtgewerblichen Bereich, wird die Produktverantwortung allerdings auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben regelmäßig kollektiv wahrgenommen, d.h. die dem Hersteller für die Verwertung und Entsorgung von Altprodukten entstehenden Kosten beziehen sich nicht auf die konkreten eigenen Produkte, sondern auf ähnlich bzw. vergleichbare Produkte aus der Branche.

Anspruchsvolle Vorgaben der Regelwerke im Bereich der genannten Gesetze bzw. Verordnungen für Batterien, Elektro- und Elektronikgeräte und Verpackungen, z.B. für die Sammlung und Demontage bzw. Verwertung, sind insbesondere auch vor diesem Hintergrund ein wichtiger Aspekt, um eine ökologische Wirksamkeit der Systeme zu gewährleisten.

Beispiele aus dem Batteriegesetz

Sie haben das Batteriegesetz als ein Beispiel zur Regelung der Produktverantwortung genannt. Welche Vorgaben umfasst das für die Hersteller und für den Handel und welche Verantwortung liegt bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern?

Hersteller nach dem Batteriegesetz haben die Grundpflicht zur Rücknahme und Verwertung von anfallenden Altbatterien. Die Pflicht ist jeweils für Geräte-, Fahrzeug- und Industriebatterien näher ausgestaltet. Im Bereich der Gerätebatterien wird die Pflicht grundsätzlich über ein gemeinsames, nicht gewinnorientiertes und flächendeckend tätiges Rücknahmesystem für Geräte-Altbatterien (Gemeinsames Rücknahmesystem) sichergestellt, an denen sich die Hersteller von Gerätebatterien beteiligen. Alternativ können Hersteller für Gerätebatterien eigene Rücknahmesysteme für Geräte-Altbatterien (herstellereigenes Rücknahmesystem) einrichten und betreiben.

Der **Handel** (Vertreiber, die vergleichbare Neubatterien im Sortiment führen) ist grundsätzlich verpflichtet, Altbatterien an oder in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle unentgeltlich vom Endnutzer zurück zu neh-

men. Die zurückgenommenen Geräte-Alt-Batterien werden dem Gemeinsamen Rücknahmesystem zur Abholung bereitgestellt oder alternativ (unter bestimmten Voraussetzungen) herstellereigenen Rücknahmesystemen überlassen und der Verwertung zugeführt.

Die **Verantwortung der Verbraucher und Verbraucherinnen** besteht insbesondere darin, Alt-Batterien der getrennten Sammlung zuzuführen. Unterstützt wird dies durch Kennzeichnungs-, Informations- und Hinweispflichten der Hersteller und Vertrieber. Im Bereich der Geräte-Batterien gibt es darüber hinaus verpflichtende Mindestsammelquoten (u.a. spätestens für das Kalenderjahr 2016 eine Sammelquote von mindestens 45 Prozent). Die Rücknahmesysteme müssen die gesetzlich vorgegebenen Sammelquoten erreichen.

Gibt es weitere Vorgaben, z.B. für das Recycling von Alt-Batterien?

Es gibt u.a. Vorgaben, die ein quantitativ und qualitativ hochwertiges und umweltgerechtes Recycling sicherstellen sollen, wie z.B. Vorgaben für die Behandlung und die Lagerung von Alt-Batterien, Mindestziele für die Verwertungseffizienz, Regelungen zur Berechnung der Recyclingeffizienzen von Recyclingverfahren sowie Verkehrsverbote für bestimmte Batterien (vorgegebene Hg/Cd-Gehalte dürfen nicht überschritten werden). Im Bereich der Produktverantwortung für Batterien gibt es im Unterschied zum Elektro- und Elektronikgerätegesetz grundsätzlich eine „alleinige Produktverantwortung“ der Hersteller und Vertrieber.⁵ Das bedeutet, dass öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) grundsätzlich nicht verpflichtet sind, sich an der Sammlung von Alt-Batterien zu beteiligen. Nur im konkreten Zusammenhang mit der Sammlung von Elektroaltgeräten beim örE gibt es hierzu eine näher geregelte Ausnahme.

Weiterhin wird über ein Melderegister für Hersteller eine Markttransparenz hergestellt und über verschiedene Sanktionsmöglichkeiten die Funktionsfähigkeit des Systems abgesichert.

Beispiele aus dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz

Welche Pflichten tragen Hersteller, Handel und Verbraucherinnen und Verbraucher in Bezug auf alte Elektrogeräte?

Die **Hersteller** sind für die Rücknahme und umweltgerechte Entsorgung von Elektroaltgeräten verantwortlich. **Verbraucherinnen und Verbraucher** sind verpflichtet Elektroaltgeräte einer getrennten Sammlung zuzuführen. Die **öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE)** sind für die Sammlung von Elektroaltgeräten aus privaten Haushalten zuständig (gesammelt wird in verschiedenen Gruppen von Altgeräten). Die Sammlung erfolgt zum Beispiel über kommunale Wertstoffhöfe.

Die Hersteller müssen den Kommunen Behältnisse für die Altgeräte zur Verfügung stellen, diese Behältnisse abholen und anschließend eine Wiederverwendung oder Behandlung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben sicherstellen. Eine „Gemeinsame Stelle“, welche die Hersteller gegründet haben, berechnet den Anteil der Altgeräte, die vom Hersteller abzuholen sind und die zeitlich und örtlich gleichmäßige Verteilung der Abholpflicht auf alle Hersteller.

Ab einer Verkaufsfläche von 400 m² für Elektro- und Elektronikgeräte ist z.B. der Handel (Vertrieber) zur Rücknahme sehr kleiner Altgeräte (bis 25 cm äußere Geräteabmessung) aus privaten Haushalten verpflichtet und zur Rücknahme des Altgeräts bei Kauf (Neuerwerb) eines ähnlichen Geräts, ohne dass es in diesem Fall eine Begrenzung bei der Geräteabmessung gibt. Vertrieber können die Altgeräte selber verwerten oder dem Hersteller oder örE übergeben. Eine Rückgabe ist, ebenso wie bei einer Abgabe beim örE, für die privaten Haushalte unentgeltlich.

Wie wird sichergestellt, dass diese Vorgaben eingehalten werden? Sehen Sie hier noch Verbesserungsbedarf?

Zur Absicherung der Wahrnehmung der Aufgaben durch die Verpflichteten enthält das ElektroG u.a. Registrierungs-, Anzeige- und Meldepflichten und Sanktionsmöglichkeiten. Weiterhin gibt es u.a. Informations- und Kennzeichnungspflichten, Mindesterfassungsquoten (Ziele), Regelungen und Vorgaben zur Behandlung/Verwertung, Vorgaben zum Anteil der Verwertung, zum Anteil der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten sind über Verordnungsermächtigungen z.B. im Bereich der Anforderungen an die Behandlung von Elektroaltgeräten, einschließlich der Verwertung und des Recyclings, gegeben. Von November 2015 bis Sommer 2017 hat das Umweltbundesamt in einem institutionalisierten Prozess mit umfangreicher Beteiligung und Zusammenarbeit von rund 200 Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft, Sachverständigen, Umweltverbänden und Behörden Empfehlungen für die Behandlung von Elektroaltgeräten erarbeitet.⁶

Beispiele aus der Verpackungsverordnung

Wie verhält es sich mit den Rücknahmepflichten von Verpackungen für Hersteller und Vertreiber?

Mit der Verpackungsverordnung wurde die Produktverantwortung im Verpackungsbereich bereits vor über 25 Jahren in die Praxis umgesetzt.⁷ **Hersteller/Vertreiber** sind grundsätzlich zur Rücknahme ihrer in Verkehr gebrachten Verpackungen verpflichtet. Im Anschluss müssen sie die Verpackungen erneut verwenden oder verwerten. Im Bereich der Verkaufsverpackungen haben sich Hersteller/Vertreiber zur Gewährleistung der Rücknahme und Verwertung der Verkaufsverpackungen an einem sogenannten „Dualen System“ zu beteiligen. Die konkreten Aufgaben liegen dann (über Ausschreibungen) bei der privaten Entsorgungswirtschaft. Die Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen erfolgt beim privaten Endverbraucher regelmäßig per Gelbem Sack oder Gelber Tonne.

Durch die Pfandpflicht auf bestimmte Einweg-Getränkeverpackungen sollen Mehrwegsysteme gestützt, die Verwertung gestärkt und die unkontrollierte Entsorgung von Verpackungsmüll (Vermüllung oder Littering) verhindert werden.⁸ Weiterhin enthält die Verpackungsverordnung z.B. Anforderungen an die Verwertung von Verkaufsverpackungen (Verwertungsquoten).

Welchen Zweck hat die Rücknahmepflicht von Verpackungen? Wo sehen Sie hier noch Verbesserungsbedarf?

Zunächst einmal soll natürlich eine flächendeckende Rücknahme und möglichst hochwertige Verwertung von Verpackungsabfällen sichergestellt werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass durch die Regelungen der Verpackungsverordnung die Hersteller oder Vertreiber einer Verpackung u.a. die Kosten für deren Entsorgung einkalkulieren sollen und um diese zu senken z.B. den Materialeinsatz verringern.⁹

Zum 01.01.2019 wird das Verpackungsgesetz die Verpackungsverordnung ersetzen. Ein wichtiges Ziel dieser Weiterentwicklung ist es u.a. Hersteller besser zu einem möglichst recyclingfreundlichen Design zu motivieren. Beteiligungsentgelte der Systeme haben sich zukünftig zusätzlich an der späteren Verwertbarkeit zu orientieren. Für gut sortier- und recycelbare Verpackungen sollen geringere Beteiligungsentgelte anfallen und zudem soll u.a. der Einsatz von Recyclaten als weiteres Bemessungskriterium für die Beteiligungsentgelte berücksichtigt werden.¹⁰

Weiterhin werden z.B. die materialspezifischen Recyclingquoten (welche die Systeme erfüllen müssen) erhöht, die Kommunen erhalten Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Sammlung

der Verpackungsabfälle (welche weiterhin von den Systemen durchzuführen ist) und durch die Errichtung einer zentralen Stelle soll u.a. eine Verbesserung von Kontrollmöglichkeiten herbeigeführt und ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden.

Fazit: Das heißt, wir haben hier ein umfassendes System, in das alle Akteure in die Verantwortung genommen werden?

Am Beispiel der Produktverantwortung und ihrer Ausgestaltung wird deutlich, dass Hersteller, der Handel, Kommunen, Entsorger und auch Bürgerinnen und Bürgern Verantwortung für eine starke und effiziente Kreislaufwirtschaft tragen. Die Wahrnehmung der konkreten Aufgaben im Bereich der Regelungen der Produktverantwortung wird im Bereich der Wirtschaftsbeteiligten insbesondere über Registrierungs-, Anzeige- und Meldepflichten und Sanktionsmöglichkeiten abgesichert. Damit Bürgerinnen und Bürger ihre Verantwortung wahrnehmen können, müssen sie informiert sein. Hierzu werden insbesondere Herstellern und Vertreibern durch die jeweiligen Regelwerke Informations- und Kennzeichnungspflichten auferlegt.

Ökologische Anforderungen werden unter anderem über konkrete Vorgaben für die Sammlung und Behandlung/Verwertung von Altprodukten umgesetzt. Weiterentwicklungsmöglichkeiten werden auch über Verordnungsermächtigungen eröffnet, wie z.B. im Bereich der Anforderungen an die Behandlung von Elektroaltgeräten, einschließlich der Verwertung und des Recyclings. Konkrete Regelungen zur Stärkung/Förderung der Langlebigkeit von Produkten (z.B. zur Reparaturfähigkeit) sind in den Regelungen der Produktverantwortung nicht enthalten.

Eine Rückwirkung von Folgekosten auf die Produktion/Konzeption von Produkten, die bereits im Grundkonzept der Produktverantwortung angelegt ist, soll zukünftig im Bereich der Verkaufsverpackungen über finanzielle Anreize im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte gestärkt werden.

Literatur und weiterführende Links

¹ Vgl. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 83. EL Mai 2017, § 23 Rn. 1.

² Wendenburg, Anforderungen an ein Wertstoffgesetz aus der Sicht des Bundes, in: Durner (Hrsg.), Auf dem Weg zum Wertstoffgesetz, Umweltrechtstag Nordrhein-Westfalen 2013, 9 (15).

³ BT-Drs 12/ 5672, 47.

⁴ Vgl. Franzen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).

⁵ Vgl. Wendenburg/Seitel, Abfallrecht 2009, 206 (214).

⁶ Flyer Abschluss Symposium Elektroaltgerätebehandlung, abrufbar unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/abschlusssymposium-elektroaltgeraetebehandlung-3>.

⁷ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 12.06.1991, BGBl. I S. 1234.

⁸ Siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/produktverantwortung-in-der-abfallwirtschaft/verpackungen>.

⁹ Vgl. Stroetmann, Errungenschaften der Dualen Systeme, in: Durner (Hrsg.), Auf dem Weg zum Wertstoffgesetz, Umweltrechtstag Nordrhein-Westfalen 2013, 49 (51).

¹⁰ BT-Drs 18/11274 (Gesetzentwurf), S. 50.

Matthias Jung

Matthias Jung studierte in Göttingen Rechtswissenschaften und war nach Abschluss des juristischen Vorbereitungsdienstes vier Jahre als Rechtsanwalt tätig. Seit 2009 ist er in der Bundesverwaltung im Umweltbundesamt, Fachgebiet III 1.2 Rechtsangelegenheiten, Vollzug ElektroG und BattG.

© Europäische Akademie Berlin e.V., 2017
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu