



BDE

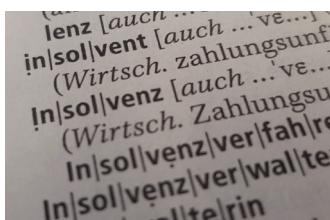
Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Kreislaufwirtschaft für Entscheider

Politikbrief

02
2018

Themen März/April



Duales System ELS in schwierigem Fahrwasser

von Jens Loschwitz

2



IFAT 2018: Die BDE-Highlights der Leitmesse für Umwelttechnologien von Bernhard Schodrowski

3



Straßenpech als Deponiebaustoff: OLG München bestätigt Position des BDE von Sandra Giern

5



LAGA-Vollzugshilfe „Entsorgungsfachbetriebe“ von Dr.-Ing. Annette Ochs

6



Mantelverordnung auf den Weg bringen – Rechtssicherheit schaffen von Sandra Giern

7

Kontakt & Impressum

9

Duales System ELS in schwierigem Fahrwasser

von Jens Loschwitz

- › **Im März 2018 wurde die vorläufige Sachwaltung über das Vermögen der ELS Europäische LizenzierungsSysteme GmbH (nachfolgend: ELS) angeordnet**
- › **Viele kleine und mittelständische Entsorgungsunternehmen, die als Dienstleister der Dualen Systeme tätig sind, empfinden die aktuelle, krisenhafte Situation als existenzielle Bedrohung im Lichte scharf kalkulierter Verträge**
- › **BDE erwartet, dass politische Entscheider Lösungen suchen, die sicherstellen, dass private Entsorgungsunternehmer für die erbrachten Dienstleistungen auch vergütet werden**

Das Amtsgericht Bonn hat am 19.03.2018 die vorläufige Sachwaltung über das Vermögen der ELS Europäische LizenzierungsSysteme GmbH (nachfolgend: ELS) angeordnet. Zwar hat ELS erklärt, dass jedenfalls die Fortführung eines „operativen Kerns“ beabsichtigt ist. Letztlich ist die Entwicklung von ELS gegenwärtig aber nicht absehbar.

In der „Sektoruntersuchung duale Systeme“ zog das Bundeskartellamt (BKartA) Ende 2012 noch eine positive Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung. Unter der Zwischenüberschrift „Systemzusammenbruch“ hieß es: „Entgegen den Befürchtungen ist das duale System elf Jahre nach den ersten marktöffnenden kartellbehördlichen Entscheidungen (...) nicht zusammengebrochen. Kein Systembetreiber wurde insolvent.“ Eine ernsthafte Gefahr für das Systemgeschäft, so das BKartA in der Sektoruntersuchung 2012, habe nur während der DSD-Finanzkrise im Jahr 1993, d.h. unter Monopolbedingungen, bestanden. Das BKartA hielt fest: „Soweit dennoch weiterhin über „ruinöse Tenden-

zen“ des Wettbewerbs dualer Systeme aufgrund von „Preisdumping“ oder „Unterlizenierung“ spekuliert wird, entbehren diese Überlegungen einer inneren Logik und stützen sich nicht auf Fakten.“

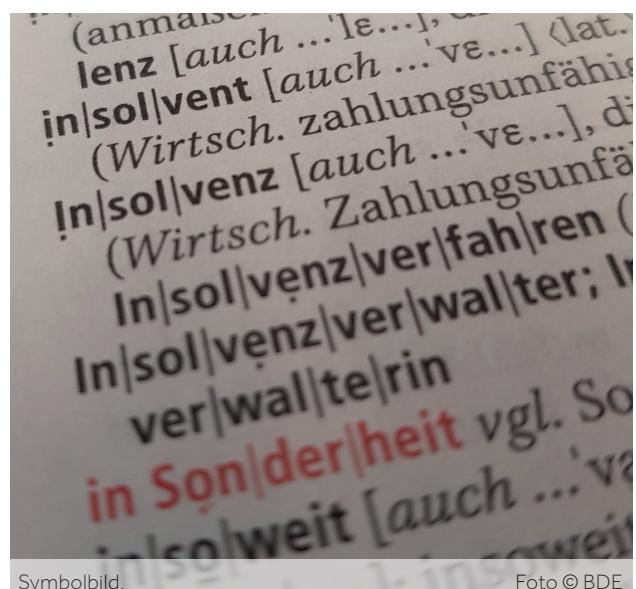


Foto © BDE

Situation der Dualen Systeme „krisenhaft“

Die gegenwärtige Situation der Dualen Systeme wird man insgesamt als krisenhaft beschreiben müssen. Viele kleine und mittelständische Entsorgungsunternehmen quer durch die Republik, die als Dienstleister der Dualen Systeme tätig sind, empfinden die aktuelle Situation als existenzielle Bedrohung im Lichte scharf kalkulierter Verträge. Dabei sehen sich Entsorgungsunternehmen mit einem Dickicht unterschiedlicher Vertragsgestaltungen für Erfassung und Sortierung konfrontiert. Die Krux insbesondere der Erfassungsverträge mit den Dualen Systemen liegt in einem komplizierten Procedere der Vertragsgestaltung: So ist pro Sammelgebiet (z.B. ein bestimmter Landkreis) und pro Stoffstrom jeweils 1 Vertrag mit dem hierfür jeweils federführenden Dualen System (sog. Ausschreibungsführer) abzuschließen und außerdem zusätzlich weitere Verträge mit den sog. „miterfassenden“ Systemen einzugehen – das heißt im Lichte von ak-

tuell 10 Dualen Systemen 9 weitere sog. Miterfassungsverträge; wohl gemerkt: pro Territorium und Stoffstrom.

Diese umfassenden Vertragswerke mit den tatsächlichen Leistungserbringern, also der deutsche Entsorgungswirtschaft, sind zwar einerseits äußerlich getrennt. Sie sind aber andererseits zugleich faktisch zutiefst miteinander verwoben, da alle Systeme für die Inverkehrbringer – wie zum Beispiel Lebensmitteleinzelhandel (LEH) – ja flächendeckend die Rücknahme von Verpackungen sicherstellen müssen. Aufgrund der komplexen Vertragsgestaltungen können einzelne Entsorgungsunternehmen auf Zahlungsausfälle eines Systembetreibers so allenfalls begrenzt reagieren.

Entsorgungsunternehmen beunruhigt

Viele Entsorgungsunternehmen haben das Gefühl, dass das wirtschaftliche Risiko aktuell auf sie abgewälzt wird. Dieses Unbehagen wird auch dadurch gestärkt, dass die Verträge mit den Inverkehrbrinfern in der Regel sehr schlank sind; die Lizenziungspraxis wird kritisch gesehen.

Letztlich wird man die gegenwärtige krisenhafte Situation der Dualen Systeme nicht lösen können, sofern man nicht das aktuelle (kartell-) juristische Korsett auf den Prüfstand stellt. Der BDE erwartet, dass politische Entscheider Lösungen suchen, die sicherstellen, dass private Entsorgungsunternehmer für die erbrachten Dienstleistungen auch vergütet werden. Zwar verfügen manche Bundesländer bereits über gewisse Sicherheitsleistungen für die öffentliche Hand. Man wird aber überlegen müssen, ob z.B. ein gemeinsamer Sicherungsfonds der Systeme eine Option ist, der auch die eigentlichen Leistungserbringer absichert. Letztlich müssen alle Akteure gemeinsam beleuchten, wie die privatwirtschaftlich organisierte Verpackungsentsorgung zukünftig wetterfest gestaltet werden und

die Ausschreibungsbedingungen modifiziert werden können.

IFAT 2018: Die BDE-Highlights der Leitmesse für Umwelttechnologien

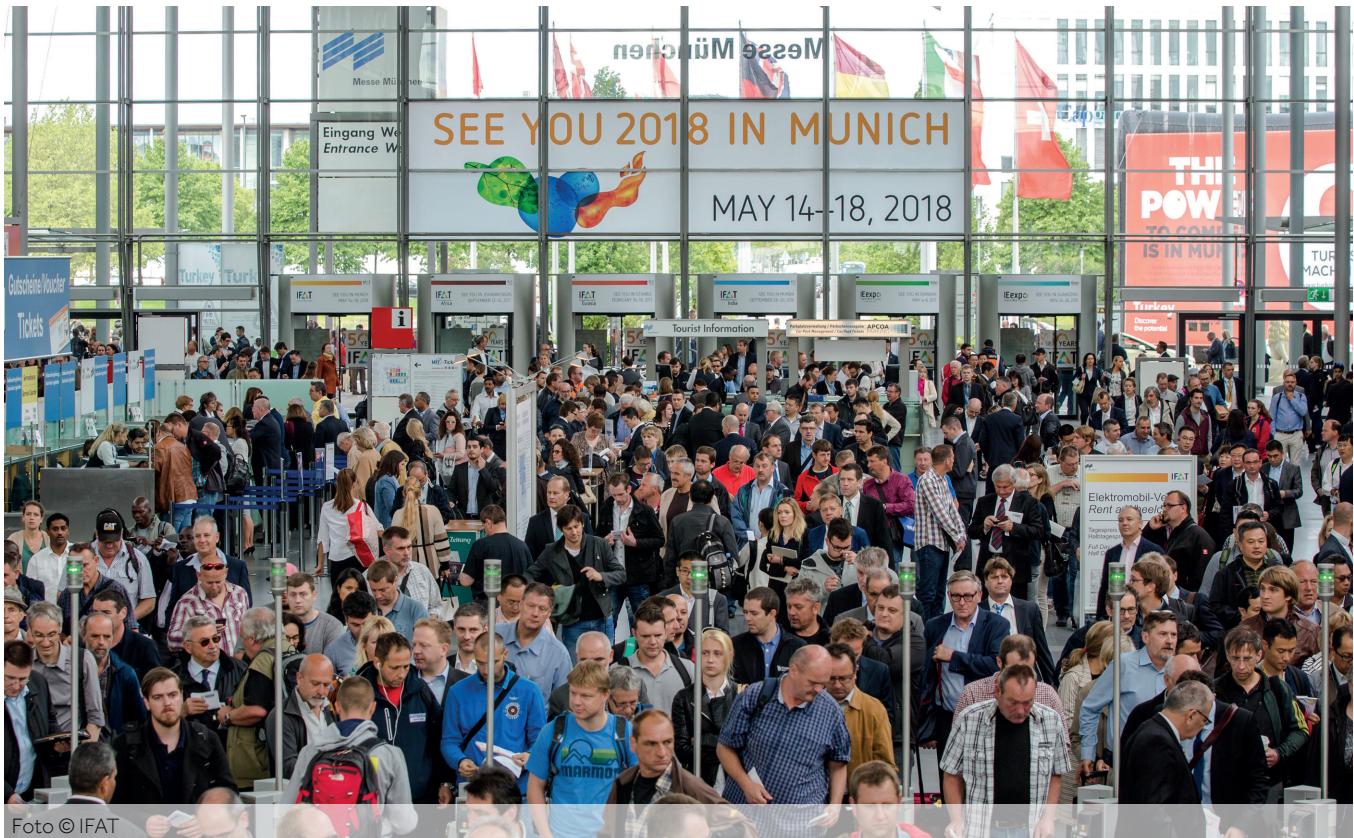
von Bernhard Schodrowski

- › **14. bis 18. Mai 2018 auf der Messe München**
- › **Über 3000 Aussteller aus dem Bereich Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Rohstoffwirtschaft**
- › **Mehr als 135.000 Fachbesucher**
- › **Kostenlose Gastkarten für die IFAT 2018: www.bde.de/IFAT**

Am 14. Mai ist es soweit: Die IFAT öffnet ihre Tore. Bis zum 18. Mai trifft sich auf dem Messegelände in München-Riem alles was Rang, Namen und Branchenkompetenz hat. Über 3.000 Aussteller erwarten ihre Gäste. Bei der IFAT 2016 waren es mehr als 135 000 Fachbesucher, die der weltgrößten Schau für Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Rohstoffwirtschaft einen Besuch abstatteten. Der BDE ist einer der ideellen Träger, der zusammen mit der Messe München die IFAT alle zwei Jahre ausrichtet.

Neuheit auf IFAT: Sonderfläche für ausgewählte Stoffströme

Auf der in diesem Jahr erstmals präsentierten Sonderfläche in Halle B4 wird der BDE mit den führenden Unternehmen der Aluminiumwirtschaft die Chancen und Herausforderungen einer geschlossenen Kreislaufwirtschaft am Beispiel des Stoffstroms Aluminium darstellen. Anhand eines 360 Grad Films, übertragen mittels Virtual Reality-Brille, taucht der Besucher in den gesamten Recyclingprozess einer Aluminiumdose ein, die am Ende wieder in den Regalen steht.



Digitalisierung in der Entsorgungswirtschaft

In diesem Jahr liegt ein besonderes Augenmerk auf dem Thema Digitalisierung: Welche Standardisierungen benötigt die Branche? Wie lassen sich digitale Anwendungen für gesteigerte Effizienz und Kundenzufriedenheit nutzen? Bereits am zweiten Messetag (Dienstag, den 15. Mai von 10 Uhr bis 11 Uhr) stehen bei einer Diskussionsrunde auf dem BDE-Stand (Halle A6, Stand 241/340) die Vielfalt und die Chancen für die Entsorgungsbranche durch die Digitalisierung auf dem Tagesplan.

Veranstaltung zu den Ausschreibungsbedingungen für die Dualen Systeme

In der kommenden Ausschreibungsrounde wird das neue Verpackungsgesetz mit seinen vielfältigen Neuregelungen (Zentrale Stelle, Kommunale Rahmenvorgabe etc.) erstmals zur Anwendung kom-

men. Darüber hinaus gibt es derzeit vielfältige Diskussionen, inwieweit es erforderlich und möglich ist, die Lehren aus dem aktuellen Insolvenzantragsverfahren der ELS Europäische LizenzierrungsSysteme GmbH in die Bedingungen für die nächste Ausschreibungsrounde (2019-2021) mit aufzunehmen. Rechtsanwalt Markus Figgen (avocado rechtsanwälte) wird in bewährter Form praxisnahe vertragsrechtliche Hinweise geben und steht Ihnen auch für konkrete Fragen zur Verfügung. Darüber hinaus wird Herr Michael Bürstner (Interseroh Dienstleistungs GmbH) die Teilnehmer über die aktuellen Entwicklungen zur nächsten Ausschreibungsrounde informieren. Die Veranstaltung findet am Mittwoch, den 16. Mai um 11 Uhr statt.

Straßenpech als Deponiebaustoff: OLG München bestätigt Position des BDE

von Sandra Giern

- › **Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur plädiert für verbindliche thermische Verwertung von teerhaltigem Straßenaufrüttel**
- › **Verwertung oder Beseitigung auf Deponien wird konsequent ausgeschlossen**
- › **Studie belegt, dass Einsatz als Deponiebaustoff im Vergleich zur thermischen Behandlung ökologisch sinnvoller sein kann**
- › **BDE empfiehlt den Einsatz als Deponiebaustoff zu prüfen, anstatt ausschließlich die thermische Verwertung in Betracht zu ziehen**

Bei der Instandsetzung alter Straßen fällt teerhaltiger Straßenaufbruch an, besser bekannt als Straßenpech. Von der bisherigen Praxis, den Straßenaufbruch aufzubereiten und wieder im Straßenbau zu verwenden, nehmen Bund, Länder und Kommunen immer mehr Abstand. Straßenaufbruch wird so zu Abfall, der entsorgt werden muss. Der BDE empfiehlt den Einsatz als Deponiebaustoff zu prüfen, anstatt ausschließlich die thermische Verwertung in Betracht zu ziehen.

Der Bundesrechnungshof äußerte bereits 2013, dass der Bund keine krebsverursachenden Stoffe mehr in seine Straßen einbauen sollte. Daran anschließend plädierte das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur 2015 für eine verbindliche thermische Verwertung von teerhaltigem Straßenaufbruch; die Verwertung oder Beseitigung auf Deponien wird konsequent ausgeschlossen.

Studie belegt, dass Entsorgung nicht auf thermische Verwertung beschränkt werden darf

Im Heidelberger ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung sieht man das allerdings anders: Teerhaltigen Straßenaufbruch als Deponiebaustoff einzusetzen, kann im Vergleich zur thermischen Behandlung ökologisch sinnvoller sein. Zu diesem Ergebnis kommen die Wissenschaftler in einem vom BDE beauftragten Gutachten, das im letzten Jahr veröffentlicht wurde und beide Verwertungsoptionen bezüglich ihrer Ökobilanz untersuchte.



Foto © Harald Heinritz / abfallbild.de

So schneidet die Verwertung auf der Deponie gegenüber der thermischen Behandlung im Status Quo besser ab, wenn die Zusatztransportstrecke zur thermischen Behandlung größer ist als 60 km per Schiff. Der im Gutachten durchgeführte Vergleich musste auf Grundlage der verfügbaren Daten einer maßgeblichen thermischen Behandlungsanlage in den Niederlanden stattfinden, denn in Deutschland existiert aktuell keine nennenswerte Kapazität zur Behandlung von teerhaltigem Straßenaufbruch. Die Studie belegt also aus ökologischer Sicht, dass die Entsorgung nicht auf die thermische Verwertung beschränkt werden darf, sondern die Deponieoption grundsätzlich geprüft werden muss. Der BDE ergänzt, dass bei einer alternativlos betrachteten Verwertung in lediglich eine verfügbare thermische Anlage in den Niederlanden ein Engpass für den abzuleitenden Stoffstrom erzeugt wird.

Einsatz von Straßenaufbruch als Deponiebaustoff ökologisch und gerichtlich fundiert

Die Position des BDE, teerhaltigen Straßenaufbruch als Deponiebaustoff einzusetzen, ist nicht nur ökologisch fundiert, sondern auch gerichtlich: Das Oberlandesgericht (OLG) München hat mit seiner aktuellen Entscheidung vom 09.03.2018 zu einem Vergabenachprüfungsverfahren den BDE bestätigt. Die verbindliche Vorgabe der thermischen Verwertung durch die Vergabestelle, dem Staatlichen Bauamt Würzburg, wurde kritisiert. Laut dem OLG München spricht zwar die zeitnahe und endgültige Beseitigung der gefährlichen Schadstoffe für die thermische Verwertung. Dagegen spricht jedoch, dass diese Verwertung derzeit nur in den Niederlanden möglich ist und der Transport mit entsprechenden Umweltbelastungen verbunden ist. Die Vergabestelle hätte demnach diese Belastungen berücksichtigen müssen, ebenso wie die Frage, ob und in welcher Größenordnung wieder verwendbares Material aus der thermischen Verwertung gewonnen wird. Die Prüfung der Risiken für Mensch und Umwelt bei der Verwertung im Deponiebau wäre ebenfalls notwendig gewesen.

LAGA-Vollzugshilfe „Entsorgungsfachbetriebe“

von Dr.-Ing. Annette Ochs

- **Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat ihre Vollzugshilfe „Entsorgungsfachbetriebe“, LAGA-Mitteilung 36, veröffentlicht**
- **BDE kritisiert überzogene und unnötige Umsetzungsvorschläge**

Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat ihre Vollzugshilfe „Entsorgungsfachbetriebe“, LAGA-Mitteilung 36, veröffentlicht. Sie dient der Umsetzung der Entsorgungsfachbetrie-

bevorordnung (EfbV), die seit 1. Juni 2017 in Kraft ist. Die Vollzugshilfe nimmt an einigen Stellen deutliche Verschärfungen vor verglichen zur EfbV und der Ermächtigung im Kreislaufwirtschaftsgesetz. Dies lässt sich an zwei Beispielen darlegen:

1. Unangekündigte Vor-Ort Termine

Laut EfbV müssen die Entsorgergemeinschaften und die technischen Überwachungsorganisationen ein System unangekündigter Vor-Ort-Termine entwickeln und die Termine entsprechend dem System durchführen. Die Verordnung gibt damit einen klaren Ermessensspielraum, wie unangekündigte Vor-Ort-Termine sachgerecht eingesetzt werden können. Die Vollzugshilfe führt dazu nun aus, dass selbst bei Betrieben, die zuverlässig und ohne feststellbare Mängel arbeiten, diese Termine in der Regel mindestens einmal in fünf Jahren stattzufinden haben (vgl. S. 50 der Vollzugshilfe). Der Ermessensspielraum wird damit deutlich eingeschränkt und ohne sachlichen Grund erhöht und verteuert sich der Aufwand selbst für zuverlässige Betriebe, was aus Sicht des BDE nicht nachvollziehbar ist. Die Zulässigkeit dieser Vorgabe und ihre Sinnhaftigkeit sollten hier kritisch hinterfragt werden.



2. Prüffristen

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz gibt vor, dass die Voraussetzungen zur Erteilung des Zertifikates mindestens jährlich von der technischen Überwachungsorganisation oder der Entsorgergemeinschaft zu überprüfen sind. Die Vollzugshilfe hat hieraus eine tagesscharfe Terminierung der Prüffristen gemacht mit der Konsequenz, dass sich Prüftermine, insbesondere bei größeren/mehreren Standorten und komplexen Zertifizierungen, kontinuierlich weiter nach vorne verschieben und nicht – wie es sinnvoll wäre – in dem jeweiligen Prüfmonat gehalten werden können. Denn wenn der letzte Vor-Ort-Termin beispielsweise am 1. August 2017 war (danach ggf. die Mängelbehebung), dann muss die nächste Prüfung (erste Wiederholungsprüfung) spätestens am 1. August 2018 abgeschlossen sein (vgl. S. 52, 53 der Vollzugshilfe). Auch dieses hält der BDE für einen überzogenen und unnötigen Umsetzungsvorschlag.

Der BDE wird sich weiterhin für einen sachgerechten Vollzug der EfbV einsetzen und dafür, dass sich überzogene und unnötige Vorschläge zur Umsetzung nicht durchsetzen. Die **Mitteilung** sowie **Anhang X.1** und **Anhang X.2** können kostenfrei von den Internetseiten der LAGA heruntergeladen werden unter [>> Publikationen >> Mitteilungen.](http://www.laga-online.de)

Mantelverordnung auf den Weg bringen - Rechtssicherheit schaffen

von Sandra Giern

- › **Mineralische Bauabfälle und ihre industriellen Nebenprodukte machen mit ca. 240 Millionen Tonnen jährlich mehr als die Hälfte des deutschen Abfallaufkommens aus**

- › **Branche fordert bundesweit einheitliches Regelwerk für diese Abfälle**
- › **Die vorhandenen gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene sind materiell unzureichend und zu allgemein gefasst sind**
- › **Der BDE begrüßt das Vorhaben der Großen Koalition, in dieser Legislaturperiode Rechtssicherheit schaffen zu wollen**

Mit der geplanten Mantelverordnung zum Umgang mit mineralischen Ersatzbaustoffen und Bodenmaterial nimmt sich der Gesetzgeber den größten deutschen Abfallstrom vor: Mineralische Bauabfälle und ihre industriellen Nebenprodukte bringen es auf ca. 240 Millionen Tonnen jährlich, bei regelmäßig sehr hohen Verwertungsquoten. So wurden 2014 knapp 90 Prozent mineralischen Bauabfälle recycelt, wie die vom BDE mitgetragene Initiative Kreislaufwirtschaft Bau **in ihrem aktuellen Monitoringbericht** zeigt. Bei einem Gesamtabfallaufkommen von knapp 450 Millionen Tonnen Abfall im Jahr machen mineralischen Bauabfälle und Co. also mehr als die Hälfte aller Abfälle aus. Die Dringlichkeit eines bundesweit einheitlichen Regelwerkes für diese Abfälle ist mehr als offensichtlich. Insbesondere da die bisherigen Technischen Regeln der LAGA keinen



Foto © Jochen Zeilner, Lk Neustadt/Aisch-Bad Windsheim / abfallbild.de

rechtsverbindlichen Status besitzen und die vorhandenen gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene (Wasserhaushaltsgesetz, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz) materiell unzureichend und zu allgemein gefasst sind.

Die Diskussion um die Mantelverordnung ist im Wesentlichen nicht neu – ganz im Gegenteil. Politik und Wirtschaft nehmen sich ihrer schon seit über einem Jahrzehnt an. Jedenfalls findet sich im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ein klares Bekenntnis zur Verordnung: „Wir wollen den Bodenschutz in der Praxis voranbringen und einen bundeseinheitlichen und rechtsverbindlichen Rahmen für die Verwertung mineralischer Abfälle schaffen. Die Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe und Bodenschutz muss ein hohes Schutzniveau für Mensch, Boden und Grundwasser gewährleisten, gleichzeitig aber praxistauglich und kosteneffizient ausgestaltet sein sowie Entsorgungsengpässe vermeiden. Wir wollen den Ländern bei entsprechenden Änderungsanträgen des Bunderates mit der Aufnahme einer Öffnungsklausel die Möglichkeit einräumen, bereits bestehende und bewährte länderspezifische Regelungen bei der Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen gesetzlich abzusichern“ (S. 140).

Der BDE begrüßt das Vorhaben der Großen Koalition, in dieser Legislaturperiode Rechtssicherheit schaffen zu wollen. Die Branche braucht dringend ein Regelwerk, das die Akzeptanz von Recyclingbaustoffen stärkt, das Bauen nicht verteuert und die Problematik der teilweise regional bestehenden Kapazitätsengpässe bei Deponien nicht weiter verschärft. Auch sind Regelungen für den Umweltschutz zweifelsohne notwendig. Sie dürfen aber nicht zu Abstrichen in Puncto Praxistauglichkeit und Akzeptanz von Recyclingbaustoffen führen. Andernfalls droht die Verordnung zum Papierträger zu werden. Die ursprüngliche Bestrebung des BMU, die Verordnung in einem Gesamtkonzept auf

den Weg zu bringen, wird ausdrücklich begrüßt. Gleichzeitig betont der BDE aber, dass es dafür unabdingbar ist, die Anforderungen aus den Bereichen Bodenschutz, Ersatzbaustoffverordnung und Deponierung zu harmonisieren. Mit der vorliegenden Kabinettsfassung vom 03.05.2017 ist dies noch nicht gelungen, was den Umgang mit mineralischen Abfällen und Bodenmaterial erschwert.

Der BDE wird sich weiterhin konstruktiv in die Diskussion einbringen, um praxisnahe Regelungsvorschläge zu machen. Weiterführende Positionen des Verbandes finden Sie [hier](#).

Noch Fragen? **Kontaktieren Sie unsere Autoren:**

Jens Loschwitz

Tel: +49 30 5900335-80
E-Mail: loschwitz@bde.de

Bernhard Schodrowski

Tel: +49 30 5900335-20
E-Mail: schodrowski@bde.de

Sandra Giern

Tel: +49 30 5900335-40
E-Mail: giern@bde.de

Dr.-Ing. Annette Ochs

Tel: +49 30 5900335-55
E-Mail: ochs@bde.de

Impressum

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

Wirtschafts- und Arbeitgeberverband

Behrenstraße 29, 10117 Berlin

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

Redaktion: Bernhard Schodrowski

V.i.S.d.P.: Peter Kurth

E-Mail: info@bde.de

Internet: www.bde.de

Datenschutzhinweis: Wir speichern und nutzen Ihre Kontaktdaten, um Ihnen aktuelle Informationen des BDE e. V. per Post oder per E-Mail zuzenden zu können. Um Fehlversendungen zu vermeiden, achten wir darauf, dass die bei uns gespeicherten Kontaktdaten inhaltlich zutreffend sind. Wir möchten Sie daher bitten, uns Änderungen Ihrer Kontaktdaten rechtzeitig mitzuteilen. Die Mitteilung kann per E-Mail an presse@bde.de oder per Post an den BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V., Behrenstraße 29, 10117 Berlin, erfolgen. Über diese Adresse können Sie auch die gespeicherten Daten erfragen oder der Nutzung Ihrer Daten zum Zwecke der Zusendung von Informationen widersprechen.