

Positionspapier zu einer Neuordnung der Verpackungsentsorgung

I. Bestandsaufnahme

I.1. Verursacherprinzip und Herstellerverantwortung haben sich als maßgebliche Regelungsgrundlagen der Verpackungsverordnung bewährt

- Hersteller und Vertrieber von Verpackungen sind die richtigen Adressaten individueller Rücknahme- und Verwertungspflichten sowie der Finanzierungsverantwortlichkeit für alle Formen der kollektiven Aufgabenwahrnehmung (duale Systeme).
- Flächendeckende Sammelstrukturen, technisch anspruchsvolle Sortieranlagen und über Jahre aufgebaute Verwertungsstrukturen gewährleisten ein im europäischen und weltweiten Vergleich fast einzigartiges Recyclingniveau.
- Die unverändert bestehende Mitwirkungsbereitschaft des Bürgers bei der Mülltrennung ist unerlässliche Systemvoraussetzung und impliziert ein hohes Maß an Verantwortung aller Beteiligten.

I.2. Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hat es nicht geschafft, die bisherigen strukturellen Schwächen des Regelungsansatzes zu beseitigen

- Das Trittbrettfahrerproblem wird weder durch eine Systembeteiligungspflicht, noch durch die Verpflichtung zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung grundlegend gelöst.
- Die Verordnung ist zwischenzeitlich so komplex, dass die Verpflichteten nicht mehr in der Lage sind, sich ohne rechtlichen Beistand rechtstreu zu verhalten. Auf Seiten der Verwaltung ist sie in weiten Bereichen nicht administrierbar.
- Die vollständige Trennung zwischen grundsätzlicher kommunaler Entsorgungszuständigkeit und privater Organisationsverantwortlichkeit der Verpackungsentsorgung hat sich im Bereich der Erfassung nicht bewährt und führt zu einer Fülle von praktischen Schwierigkeiten bei der sachgerechten Abstimmung der Systeme vor Ort und deren Weiterentwicklung im Rahmen einer Stoffstrombetrachtung.
- International ist das „deutsche Modell“ der Verantwortungstrennung isoliert und daher strukturell nicht oder nur begrenzt geeignet, Weiterentwicklungen aus anderen Ländern zu adaptieren.
- Die sich aus dem Wettbewerb der Systembetreiber ergebende notwendige Koordination kann durch das Instrument der Gemeinsamen Stelle nicht gewährleistet werden. Insbesondere ist eine Beteiligung aller Systembetreiber an der Ausschreibung der Erfassungsverträge als gescheitert zu betrachten.
- Die faktische Beibehaltung der bisherigen Vergabe von Erfassungsdienstleistungen durch eines oder mehrere duale Systeme fördert die Oligopolbildung in der Entsorgungswirtschaft zu Lasten kleinerer und mittelgroßer privater Entsorgungsunternehmen sowie leistungsfähiger kommunaler Unternehmen.
- Die Eigenlizenzierung von Verpackungen durch den Handel schränkt die Zahl der relevanten Nachfrager nach Befreiungsdienstleistungen dramatisch ein und erhöht den Wettbewerbsdruck unter den dualen Systemen bis hin zur Unauskömmlichkeit.

II. Erforderliche Anpassungen

- Systematische Überarbeitung der Verordnung mit dem Ziel der Vereinfachung und der Anwendbarkeit
- Völliger Neuansatz zur grundlegenden Bereinigung des Trittbrettfahrerproblems
- Neuordnung der Erfassungszuständigkeit unter Berücksichtigung der Steuerungs- und Verantwortungskompetenz der Kommunen und der berechtigten Interessen der Wirtschaft
- Strukturelle Öffnung der Verpackungsentsorgung hin zu einer Wertstoffentsorgung
- Sicherstellung einer kleinteiligen regionalen Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen und Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes
- Zwingende Koordination der Systembetreiber, wo sie erforderlich ist

III. Änderungsvorschläge

III.1. Aufhebung der bisherigen Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Verpackungsarten und Nachweispflichten

- Die bisherige Unterscheidung zwischen Verkaufs-, Transport- und Umverpackungen mit jeweils unterschiedlichen Rechtsfolgen ist europarechtlich nicht zwingend und entspricht nicht mehr der Realität, sondern führt in der Praxis zu einer Vielzahl von Abgrenzungsschwierigkeiten oder interessengeleiteter „Umwidmungen“ mit dem Ziel, höheren Nachweis- und Kostenpflichten zu entgehen.
- Umverpackungen kommen in der Praxis so gut wie gar nicht vor oder werden dann wie Verkaufsverpackungen behandelt.
- Sachgerecht ist eine anfallstellenbezogene Ausgestaltung von Rechtspflichten, so dass nicht der Verpackungsbegriff, sondern die Frage, ob eine Verpackung im privaten Haushalt oder im gewerblichen Bereich anfällt, von entscheidender Bedeutung sein muss. Um zu vermeiden, dass die haushaltsnahe Erfassung durch interessengeleitete Zuordnung von Verpackungen unterlaufen wird, müssen für beide Bereiche klare Abgrenzungsregeln gelten.
- Mehr Stringenz ist auch im Regelungschaos der pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen wünschenswert. Hier ist ein konsequenter verpackungsbezogener Regelungsansatz eine Möglichkeit, das derzeitige Regelungswirrwarr aufzulösen.
- Die bisherige Privilegierung von Verpackungsmaterialien durch unterschiedliche Verwertungsvorgaben ist grundsätzlich zu Gunsten einer einheitlichen stofflichen Verwertungsquote von 75 % (bisherige Quote für Glas) aufzugeben. Soweit daneben die energetische Verwertung zulässig ist (z. B. für Kunststoffverpackungen), dürfen hochwertige MVA nicht gegenüber anderen energetischen Verwertungsverfahren diskriminiert werden.

III.2. Zentrale Registrierung und Kontrolle zur wirksamen Eingrenzung des Trittbrettfahrerproblems

- Das Trittbrettfahrerproblem ist die zentrale Schwäche der Verpackungsverordnung seit Anbeginn. Sämtliche Nachbesserungsversuche des Ordnungsgebers haben nicht verhindern können, dass die „Marktmenge“ für duale Systeme tendenziell kontinuierlich gesunken ist.
- Der Vollzug über die Abfallbehörden hat bislang nicht funktioniert und ist auch noch nicht ernsthaft angegangen worden („Schwäche des Lokal- und Regionalprinzips“).
- Die mit der 5. Novelle eingeführte Vollständigkeitserklärung ist eine im Grundsatz marktgerechte Verpflichtung der Erstinverkehrbringer, bedarf aber der Weiterentwicklung zu einem wirksamen Vollzugsinstrument.
- Eine zentrale Registrierungspflicht der Erstinverkehrbringer von Verpackungen ist Grundlage aller weiteren Vollzugsmaßnahmen. Die Registrierung erfolgt vorab

elektronisch, umfasst die notwendigen Unternehmensdaten sowie die voraussichtlich in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge (Prognosemenge). Die Registrierungsnummer ist auf den Verpackungen aufzubringen. Eine nicht erfolgte Registrierung führt zu Verkehrsverbot und Bußgeld.

- Nach Ablauf eines Kalenderjahres ist die Vollständigkeitserklärung bei der zentralen Registrierungsstelle abzugeben. Die Erfüllung der Abgabepflicht wird auf Basis der bei der Registrierung angegebenen Prognosemengen überwacht. Die Zentrale Registrierungsstelle prüft als Beliehener die Vollständigkeitserklärungen auch inhaltlich und verhängt und vollstreckt ggf. Bußgelder.
- Die Zentrale Registrierungsstelle nimmt ggf. weitere Aufgaben der notwendigen Koordination gegenüber Systembetreibern wahr.

III.3. Primäre kommunale Steuerungsverantwortung bei der Erfassung

- Außerhalb Deutschlands liegt die Erfassungsverantwortung weltweit ganz überwiegend bei den Kommunen (sog. französisches Modell). Hieran soll sich das deutsche Modell anlehnen, so dass die Vertragsvergabe künftig durch die Kommunen erfolgt.
- Für die Kommune besteht Anspruch auf Kostenerstattung bei Abstimmungspflicht mit Systembetreibern und Ausschreibungspflicht. Die ausschreibenden Kommunen besitzen damit den Vorteil einer gesicherten Vollfinanzierung der Sammlung durch die Hersteller.
- Sofern Kommunen die Erfassung in eigener Verantwortung wahrnehmen, wird Kostentransparenz und -stabilität durch Zahlung einer Standardvergütung auf Basis Einwohner/a (Clusterung nach Gebietsstruktur wie städtisch, ländlich ...) gewährleistet.
- Festsetzung und regelmäßige Überprüfung der Standardvergütungen durch Kommission der beteiligten Kreise (Wirtschaft, Kommunen etc.).

III.4. Sicherstellung von Bürgernähe und einer gesamtheitlichen Weiterentwicklung der Wertstofffassung

- Freie Systemausgestaltung der Kommunen, solange Ausbringungsraten und definierte Qualitätsstandards gesichert sind.
- Kommunen entscheiden selbst, ob Erfassung „de Luxe“ oder Standardsystem, dadurch Anpassung an lokale Gegebenheiten (z. B. Kurort, Innenstadtlage) gesichert
- Gebührenrechtlich abgesicherte Zusatzfinanzierung zur Standardvergütung durch Kommunen, falls notwendig.
- Integration anderer Wertstoffe ist möglich, bei Begrenzung der Finanzierungsverantwortung der Wirtschaft auf den Verpackungsbereich (Anteilsbildung über Standardkostenmodell).
- Sofern aufgrund der Ausgestaltung der Sammlung (Mischsystem zwischen Verpackungen und Nicht-Verpackungen) Verpackungen erst nach der Sortierung der Gesamtfraktion gesondert bereitgestellt werden können, erfolgt deren Übernahme auf Basis einheitlicher Qualitätsstandards und zuvor festgesetzter Standardvergütungen.

III.5. Gewährleistung fairen Wettbewerbs im Verhältnis von kommunalen Unternehmen, privater Entsorgungswirtschaft und Systembetreibern

- Regionale, kleinteilige und zeitlich differenzierte Vergabe durch Kommunen sichert Wettbewerbschancen kleinerer und mittlerer Entsorgungsunternehmen.
- Verlässliches und überprüfbares Vergaberecht anstatt zentraler und nur eingeschränkt überprüfbarer Vergabe durch eines oder mehrere duale Systeme. Eingespielter Rechtsschutz für Vergaben nach VOL; Unzulässigkeit einseitig belastender Vertragsbedingungen und unkalkulierbarer Risiken.
- Handhabung des Vergabeverfahrens durch die Kommunen ist wegen der Vergleichbarkeit mit Hausmüllbereich gewährleistet.
- Standardkostenvergütung unterwirft auch kommunale Unternehmen, die die Sammlung in Eigenleistung erbringen, mittelbar dem Wettbewerb.

III.6. Zulassung und Koordination der Systembetreiber durch beliehene Stelle

- Bundesweite Zulassung von dualen Systemen sowie deren ständige Aufsicht durch eine beliehene Stelle.
- Die Beliehene Stelle bekommt die Möglichkeit, den Systemen zwingende Vorgaben zu geben, wenn Fall der notwendigen Koordination (z. B. rechtsverbindliche Feststellung der Mitbenutzungsanteile bei PPK).
- Wegen Beleihung Ausgestaltung durch Gesetz. Kann so auch nicht vom Kartellgesetz durch formalen Vorrang gegenüber dem Verordnungsrecht überlagert oder konterkariert werden.

IV. Wahrung der berechtigten Interessen der privaten Entsorgungswirtschaft

IV.1. Die private Entsorgungswirtschaft gewährleistet eine hochwertige Sortierung von Wertstoffen

- Finanzierungsaufwand für technisch anspruchsvolle Sortieranlagen übersteigt in der Regel kommunale Finanzierungsmöglichkeiten.
- Notwendiger Einzugsbereich zum wirtschaftlichen Betrieb einer Sortieranlage im Regelfall größer als das Gebiet eines öRE.
- Neuinvestitionen der letzten Jahre fast ausschließlich im Bereich der privaten Entsorgungswirtschaft.

IV.2. Vermarktung und Verwertung von Sekundärrohstoffen ist originäre Domäne der privaten Entsorgungswirtschaft

- Vermarktung und Verwertung von Sekundärrohstoffen erfolgt weltweit nach internationalen Standards.
- Zugang zu diesen Märkten erfolgt über die private Entsorgungswirtschaft
- Absatz- und Preisrisiko des Wertstoffhandels entspricht tendenziell nicht dem Gewährleistungsauftrag der öRE.

V. Alternative und weiterführende Überlegungen

V.1. Die vorgeschlagenen Änderungen stellen ein Grundmodell dar, das die Interessen aller Akteursgruppen ausgewogen berücksichtigt. Es ist offen für Alternativen und weiterführende Überlegungen.

V.2. Auch die in der Vorläuferfassung dieses Papiers (Stand 10.08.2009) dargestellte Sanktionsabgabe für Verpackungen des privaten Endverbrauchs würde ein geeignetes Mittel zur Sicherung der Systembeteiligung darstellen, das sich auf eine bereits vorhandene Behördeninfrastruktur stützen könnte und einen starken Sanktionsmechanismus enthält.

V.3. Die rechtlichen Regelungen für Verpackungen, Elektrogeräte und Batterien könnten zusammengefasst werden; dies darf jedoch wegen der damit verbundenen Probleme in der Praxis nicht dazu führen, dass die Entsorgungslösung des ElektroG („Abholkoordination“ durch EAR) auf den Verpackungsbereich übertragen wird. Der Zusammenhang zum allgemeinen Abfallrecht wäre durch Querverweise herzustellen.

V.4. Die Registrierungs-, Überwachungs- und Koordinierungsfunktionen könnten ebenso wie die entsprechenden Regelungen des Elektro- und Batteriegesetzes bei einer einzigen beliehenen Stelle zusammengefasst werden. Um dennoch den Akteursgruppen möglichst viel Raum für die eigenverantwortliche Regelung offener Fragen zu geben, sollte für jeden Produktbereich ein gesonderter Beirat installiert werden, der gegebenenfalls bindende Vorgaben setzen kann.

V.5. Aus wettbewerbpolitischen Gründen hat die künftige Ausgestaltung der Verpackungsentsorgung dafür Sorge zu tragen, dass eine leistungsfähige, regional ausgerichtete Anlagen- und Unternehmensstruktur auch im Bereich von Sortierung und Verwertung erhalten bleiben. Entsprechende Vorgaben an die Vergabe dieser Leistungen sind zu prüfen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, ob der Zugriff der Systembetreiber auf die Wertstoffe nur gestattet werden sollte, soweit dies zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwertung erforderlich ist.