

DEUTSCHER BUNDESTAG

**Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
16. WP**

Ausschussdrucksache 16(16)315 (Teil I)

Öffentliche Anhörung
zur Fünften Verordnung zur Änderung der
Verpackungsverordnung
(Verordnung der Bundesregierung)
-BT-Drucksache 16/6400-

Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen

Beiträge von

- Dr. Fritz Flanderka, Verfasser eines Standard-Kommentars zur Verpackungsverordnung
- Dr. Armin Rockholz, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.,
- Prof. Dr. Carl Christian Freiherr von Weizsäcker, BWPI

Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 10. Oktober 2007 in Berlin

zum Entwurf einer 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Dr. Fritz Flanderka
Schriftliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Angaben zur Person

Seit 1991 mit VerpackV befasst

Der Verfasser beschäftigt sich seit 1991 fortlaufend mit der Verpackungsverordnung und ihren konkreten Auswirkungen auf die haushaltsnahe Erfassung, die Produzenten, den Handel und die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Generalbevollmächtigter DSD von 1993-2005

Nach einer ersten Phase als Rechtsanwalt in einer Wirtschaftskanzlei, erfolgte dies über mehr als ein Jahrzehnt von 1993 an als Generalbevollmächtigter der DSD AG mit Schwerpunkt Recht bis zur Veräußerung von DSD an KKR im Jahre 2005.

Geschäftsführer PRO EUROPE

International vertrat der Verfasser die DSD AG als Geschäftsführer der Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l. (PRO-Europe) in Brüssel, einem weltweiten Zusammenschluss der Organisationen mit Produzentenverantwortung, die überwiegend das Lizenzzeichen Grüner Punkt nutzen. In dieser Funktion hat der Verfasser auch an der Europäischen Verpackungsrichtlinie (VerpackRL) mitgearbeitet.

Standardkommentar „Verpackungsverordnung“

Als Autor des als Standardkommentar geltenden Werkes „Verpackungsverordnung“ (2. überarbeitete Auflage aus 2006) hat der Verfasser die Entwicklung der Diskussion im rechtlichen wie im operativen Bereich stets eng begleitet.

Reclay-Unternehmensgruppe

Nach dem Ausscheiden bei der DSD AG ist der Verfasser seit dem 01.09.2005 als Geschäftsführer der Reclay Unternehmensgruppe tätig, die im Auftrag von Industrieunternehmen die ordnungsgemäße Entsorgung und Verwertung von Verpackungsabfällen organisiert und damit im laufenden Jahr über EUR 100 Mio. Umsatz erzielt.

Die Reclay Unternehmensgruppe arbeitet im Auftrag ihrer Kunden mit nahezu allen dualen Systemen zusammen und organisiert auch eine Selbstentsorgungsgemeinschaft, die sich strikt auf den Verpackungsanteil begrenzt, der in das sogenannte Kleingewerbe gelangt und keine Verrechnung mit Mengen vornimmt, die für private Haushalte vorgesehen sind. Mit der Redual verfügt die Reclay-Gruppe zudem über ein eigenes duales System, dessen bundesweite Zulassung (Feststellung) bis zur Jahreswende 2007/2008 angestrebt wird.

II. Die akuten Probleme im Bereich der Verpackungsentsorgung

Zur sachgerechten Beurteilung der von der Bundesregierung vorgelegten Änderungsverordnung ist es notwendig, zuvor aufzuzeigen, welche konkreten Probleme derzeit im Bereich der Verpackungsentsorgung bestehen. Im Wesentlichen sind dies:

1. die sog. „Trittbrettfahrerproblematik“, bei der sich Unternehmen zu Lasten der übrigen Marktteilnehmer ihren Verpflichtungen teilweise oder komplett entziehen;
2. die Pfandverrechnung, bei der Übermengen aus der Rückgabe von bepfandetem Einweg, die die erforderlichen Quoten überschreiten, zum Ausgleich von nicht erfassten Mengen in Selbstentsorgungsgemeinschaften herangezogen werden sollen;
3. Verrechnung von Verpackungen, die im Großgewerbe (z.B. Kino, Stadien) erfasst werden, mit solchen Verpackungen, die in private Haushaltungen (Gelbe Tonne / Gelber Sack) gelangen;
4. Umgehungstatbestände und offenbare Lücken bei den Pfandvorschriften;
5. die Marktverzerrung durch die sog. Handelslizenzierung.

III. Grundsätzliche Beurteilung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfes

Der vorliegende Entwurf löst die aufgezeigten Probleme nicht oder nur zum Teil und birgt darüber hinaus enorme Risiken, die die haushaltsnahe Erfassung kurzfristig - und ersatzlos - zusammenbrechen lassen können.

Selbst seriösen Selbstentsorgungsgemeinschaften nach § 6 der geltenden VerpackV wird mit der Novelle für ihre Tätigkeit der Boden entzogen, so dass insoweit ein massiver Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dieser Anbieter vorliegt. Im Einzelnen ergeben sich nachfolgende Anmerkungen:

1. BMU stellt bisheriges System auf den Kopf - rechtlich hohes Risiko des Scheiterns

Die bisherige Regelungssystematik wird vom BMU durch den fundamentalen Wechsel des Regelungsansatzes in § 6, nach dem Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen, einer Beteiligungspflicht an einem dualen System unterliegen (sog. Trennungsmode), auf den Kopf gestellt.

Die bestehende Grundpflicht aus der Produktverantwortung - nämlich die individuelle Rücknahme und Verwertung von Verpackungen - wird für diesen Bereich ersatzlos gestrichen. Stattdessen wird die seit Inkrafttreten der VerpackV im Jahre 1991 rechtlich als Ausnahme- und Befreiungstatbestand geltende Teilnahmemöglichkeit an einem dualen System nun zur Grundpflicht ohne wesentliche Ausnahme erhoben.

Gegen diese Fundamentalreform, die rechtlich wie faktisch einem Anschluss- und Benutzungszwang gleich kommt, sind auch von ernstzunehmenden Verfassungsjuristen schwerwiegende Bedenken formuliert worden. Starke Zweifel gibt es zudem hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/ AbfG; vgl. dazu die rechtliche Stellungnahme von Prof. Reinhard Hendler vom März 2007).

Es ist zu erwarten, dass diese Regelung im Falle ihres Inkrafttretens rechtlich angefochten wird und erst durch obergerichtliche Urteile eine letztgültige Bewertung erfahren wird. Sollten die Gerichte die umstrittene Regelung als rechtswidrig verwerfen, hätte dies zur Folge, dass durch die heute vorgeschlagene Streichung der individuellen Grundverpflichtung zur Rücknahme von Verpackungsabfällen keinerlei Verpflichtung der Unternehmen mehr bestehen würde, sich dann weiterhin an einem dualen System finanziell zu beteiligen. Damit

wäre der bewährten haushaltsnahen Erfassung unmittelbar die finanzielle Basis entzogen und die jetzige Novelle mit dem Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung würde zum genauen Gegenteil, nämlich deren möglichen Zusammenbruch, führen. Zu rechnen ist auch damit, dass Unternehmen angesichts der Umstrittenheit der Regelung schon bei den ersten Klagen ihre Zahlungen an duale Systeme bis zum Ausgang eines solchen gerichtlichen Verfahrens entweder unter Vorbehalt oder gar auf ein Sperrkonto leisten. Damit könnte aufgrund dieser zentralen rechtlichen Unsicherheit bereits unmittelbar mit Beginn einer solchen Auseinandersetzung schlussendlich die gesamte haushaltsnahe Erfassung vom Zusammenbruch bedroht sein.

Ein derart drastischer Eingriff in die Regelungssystematik ist zur Lösung der aktuellen Probleme darüber hinaus auch nicht erforderlich. Die Probleme bei der Verrechnung von Verpackungsmengen im Bereich der Selbstentsorgung können durch Einfügung einfacher Formulierungen im Anhang I gelöst werden.

Besser geeignet wäre generell eine Regelung, nach der eine Mengenverrechnung für Selbstentsorgungsgemeinschaften strikt auf solche Verpackungen beschränkt wird, die anerkannter Maßen im Kleingewerbe anfallen (konkrete Wirkung: Ausschluss der Verrechnung von Großanfallstellen wie Stadien mit Zahnpastatuben). Ergänzend sollte, wie in § 9 Abs. 1 Satz 11 der Änderungsverordnung vorgesehen, ein Verrechnungsverbot für Einweggetränkeverpackungen mit sonstigen Selbstentsorgungsmengen verankert werden.

2. Vollständigkeitserklärung löst Trittbrettfahrerproblematik nicht

Die vorgeschlagene Vollständigkeitserklärung wird nach allgemeiner Einschätzung die Trittbrettfahrerproblematik nicht lösen.

Die Ursache, mit der allseits propagierten Vollständigkeitserklärung dieses Problem eben nicht lösen zu können, liegt vor allem darin, dass die „Trittbrettfahrerproblematik“ nur zu einem kleinen Teil darauf zurückzuführen ist, dass Unternehmen vorsätzlich und ersatzlos Verpackungsmengen bei dualen Systemen abmelden.

Ein wesentlich größerer Teil des Problems liegt in der definatorischen Unschärfe des Verpackungsbegriffs in der EU-Verpackungsrichtlinie und in der Folge auch der deutschen VerpackV. Hieraus ergeben sich schwierige Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen Verpackungsarten: So werden in der Praxis insbesondere im Non-Food-Bereich häufig schlichte Umdeklarierungen von Verkaufsverpackungen hin zu quotenfreien Transportverpackungen vorgenommen (Beispiel: Verpackungen wie z.B. Türverpackung in Baumärkten). Im Ergebnis liegt der Lizenzierungsgrad in diesem volumenstarken Bereich daher traditionell unter 60 %.

Sofern Verpackungsmengen nicht oder nur teilweise bei dualen Systemen gemeldet werden, ist dies zudem tendenziell eher ein Problem kleinerer und mittlerer Unternehmen. Diese sind aber nach der vorgesehenen Ausgestaltung von der regelmäßigen Vorlage befreit bzw. müssen die Erklärung nur alle drei Jahre abgeben. Auch aus diesem Grund ist nicht damit zu rechnen, dass die Vollständigkeitserklärung das Trittbrettfahrerproblem lösen wird.

Jenseits dieser Fragen steht zu befürchten, dass auch die vorgesehene Vollständigkeits-erklärung nichts an der bisherigen Praxis ändern wird, dass die unteren Abfallbehörden in den Städten und Landkreisen aufgrund von mangelnder personeller und sachlicher Ausstattung auch weiterhin die Verordnung nicht vollziehen werden. Die Verpackungsverordnung ist in ihrer heutigen Komplexität nicht auf den Vollzug durch die unteren Abfallbehörden ausgerichtet. Letztlich scheitert ein Vollzug aber auch daran, dass selbst bei einem festgestellten Verstoß das etwaige Bußgeld für einen Verstoß, der vor Ort nicht unmittelbar spürbar ist, gegen ein Unternehmen zu richten wäre, das vor Ort ansässig ist.

3. Änderungen in letzter Minute nehmen auch seriösen Unternehmen der Selbstentsorgung die Existenzgrundlage

Mit dem vorgelegten Entwurf wird neben umstrittenen Verrechnungspraktiken (siehe Drogeriemärkte) auch seriöse Selbstentsorgern, die ausschließlich im Bereich des sog. Kleingewerbes tätig sind und keine umstrittene Verrechnung mit Privathaushalten vornehmen, die Geschäftsgrundlage entzogen und damit deren Existenz zerstört.

Seit Beginn der politischen Debatte hat der BMU in allen Anhörungen und öffentlichen Stellungnahmen den Ansatz einer klaren Arbeitsteilung zwischen Kleingewerbe und privaten Haushalten (dies war der Kern des Trennungsmodells) herausgestellt.

Völlig überraschend und ohne neue sachliche Argumente oder gar Erörterung mit den betroffenen Wirtschaftskreisen wurde dieser Ansatz nun komplett aufgegeben und durch eine einseitige Bevorzugung dualer Systeme ersetzt. Diese erkennbar erst kurz vor der Kabinettsentscheidung vorgenommene, völlige Neuausrichtung wird bewirkt durch die Neufassung des § 3 Abs. 11: Dieser erklärt das sog. Kleingewerbe (Hotels, Gaststätten, Kasernen u. a.) nun zu „privaten“ Endverbrauchern und schlägt damit die dort erfassten Mengen in vollem Umfang dem Tätigkeitsbereich der dualen Systeme zu.

Die Kombination von § 3 Abs. 11 mit dem unveränderten § 7 hat in der Praxis zur Folge, dass im Wege der Selbstentsorgung nach § 7 keine nennenswerten Mengen mehr zu erfassen sind. Der nach der geltenden VerpackV gebotene und wirtschaftlich sinnvolle Tätigkeitsbereich für seriöse Selbstentsorgung im sog. Kleingewerbe wird „ausradiert“ und mit diesem auch die Existenzgrundlage der dort bislang tätigen Unternehmen. Seriöse Selbstentsorgung würde „auf kaltem Wege“ beendet, ohne dass hierfür bisher eine fachöffentliche Begründung gegeben worden wäre.

Es war der BMU, der über den gesamten Zeitraum der Erörterungen hinweg zur Begründung des sog. „Trennungsmodells“ die Position vertreten hat, dass - in klarer Trennung - der Tätigkeitsbereich der dualen Systeme auf die privaten Haushaltungen begrenzt werden und das sog. Kleingewerbe im Gegenzug ausschließlich den Anbietern von Selbstentsorgungsleistungen nach eben diesem § 7 zugeordnet werden sollte.

Mehr noch: Nach den begleitenden politischen Ankündigungen des BMU sollte der für die Selbstentsorgung zugeordnete Bereich sogar erweitert werden. Aus eben dieser Erweiterung heraus ergab sich der - durchaus umstrittene - Ansatz des BMU, ob für diesen Bereich auf Nachweis- und Quotenverpflichtungen verzichtet werden könne.

Die stattdessen nunmehr vorgesehene Zulassung von sog. „Branchenlösungen“ in § 6 Abs. 2 stellt weder eine Lösung für das Kleingewerbe noch für die Selbstentsorger dar. Der vom BMU gewählte Branchenbegriff ist weder in der Verpackungsverordnung noch in anderen Bereichen des Abfallrechts definiert, sodass sich allein durch diese Unklarheit vielfältige Abgrenzungsschwierigkeiten abzeichnen. Die einfache Frage: „**Was ist eine Branche?**“ wird im Rahmen der nun vom BMU vorgeschlagenen gesonderten Genehmigungsverfahren für jedes Bundesland erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten hervorrufen und die unterschiedliche Verwaltungspraxis im Zweifel immer zu Lasten des Antragstellers gehen.

Darüber hinaus wird durch das zusätzliche Aufsplitten in Branchen nach dem Modell „Gelbe Seiten“ die Anzahl der Genehmigungsverfahren, der vorzulegenden Mengenstromnachweise und der bürokratische Aufwand um ein Vielfaches erhöht. Dieser Bürokratieaufwand ist dann laut Entwurf in allen 16 Bundesländern gesondert durchzuführen. Für die in diesem Bereich vorherrschenden mittelständischen Unternehmen ist dieser enorme Aufwand in der Praxis nicht leistbar.

Weiter kompliziert werden die spät in den Entwurf eingefügten Branchenlösungen durch hohe Hürden bei den Zulassungsvoraussetzungen. So ist nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 zu gewährleisten, dass eine kostenlose Rückgabe bei allen belieferten Anfallstellen erfolgen

kann. Eine derartige Flächendeckung von 100% der belieferten Anfallstellen ist auch bei existierenden und anerkannten Branchenlösungen bisher aus nahe liegenden Gründen nie erforderlich gewesen und ist in der Praxis schlicht nicht umsetzbar. Im Ergebnis sind die vorgesehenen Branchenlösungen nicht praktikabel. In keiner Weise stellen diese bürokratisch überfrachteten Vorschriften einen Ersatz dar für den weggefallenen Tätigkeitsbereich von Selbstensorgern durch die beschriebene massive Veränderung der Schnittstelle in § 3 Abs. 11.

Dem mit dieser Regelung verbundenen massiven Eingriff in den unter rechtlichem Schutz stehenden eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb solcher Anbieter könnte dadurch begegnet werden, dass man zunächst den Branchenansatz aufgibt, zudem das Genehmigungsverfahren durch Konzentration auf ein Bundesland (z. B. am Sitz des Unternehmens) stark entbürokratisiert und zuletzt die im Entwurf aufgeführten Genehmigungsvoraussetzungen auf ein operativ umsetzbares, praktikables Maß reduziert. Andernfalls besteht, insbesondere angesichts der im Entwurf vorgeschlagenen sehr kurzen Übergangsfristen, die Gefahr, dass die Verordnung auch von dieser Seite her rechtlich angreifbar wird und von einem Gericht als verfassungswidrig erachtet wird.

4. Handelslizenzierung unterbinden, Produzenten und Produktverantwortung schützen

Dass die Änderungsverordnung erfreulicher Weise entgegen den Vorentwürfen nunmehr die mit dem Aufkommen der „Handelslizenzierung“ verbundene Problematik für die weitere Ausgestaltung des Wettbewerbs bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen aufgreift, ist angesichts der Marktmacht von Handelsunternehmen nachhaltig zu unterstützen.

Die Nachfrage nach Dienstleistungen dualer Systeme zur Befreiung von der Rücknahmepflicht für gebrauchte Verkaufsverpackungen (sog. Befreiungsdienstleistungen) wird derzeit noch durch eine Vielzahl (ca. 20.000) abfüllender Unternehmen ausgeübt. Auf Basis individueller Lizenzverträge mit einem dualen System ihrer Wahl kennzeichnen diese Unternehmen ihre Verpackungen bisher in der Regel mit dem „Grünen Punkt“.

Fast alle Discounter haben inzwischen damit begonnen, die Aushandlung von Verträgen mit entsprechenden Rabatten für sämtliche bei ihnen gelisteten Waren selbst zu übernehmen. In der Folge können die Produzenten (Lieferanten) aufgrund der Marktmacht der Discounter den aufkommenden Wettbewerb dualer Systeme nicht nutzen und nicht mehr duale Systeme ihrer Wahl frei beauftragen. Bereits heute schon wird zu wesentlichen Teilen der noch relativ junge Wettbewerb dualer Systeme sozusagen „durch die Hintertür des Handels“ wieder ausgehebelt

Dass den zur Konzentration von Nachfragemacht neigenden Handelsunternehmen durch die Beteiligungspflicht des „Erstinverkehrbringers“ im Bereich der Verpackungsentsorgung eine dem Schutz der Produzenten dienende Regelung eingefügt wurde, ist daher vorbehaltlos zu begrüßen. Sie ist ein sachgerechtes Signal für die Rückkehr zu funktionierendem Wettbewerb der dualen Systeme und der damit verbundenen ökonomisch und ökologisch erhofften Optimierung der Verpackungsentsorgung.

IV. Anmerkungen zu konkreten Einzelvorschriften

1. Zu § 3 Abs. 11

Die beiden Definitionen „privater Endverbraucher“ und „vergleichbare Anfallstellen“ bilden die zentralen Parameter für die Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche zwischen dualen Systemen

und Selbstentsorgern und die Basis des der Verordnung zugrunde liegenden „Trennungsmodells“.

Werden die „vergleichbaren Anfallstellen“ in diesem Katalog von § 3 Abs. 11 eng gefasst, bleibt es bei relevanten Mengen im Bereich der Anwendung des § 7; dies zieht die Frage damit korrespondierender, erforderlicher Quoten- und Nachweispflichten nach sich. Wird dagegen, wie vorgelegt, mit dem Katalog der „vergleichbaren Anfallstellen“ ein sehr weiter Bereich erfasst, kommt den in § 6 Abs. 2 vorgesehenen Branchenlösungen in der Ausgestaltung des Wettbewerbs zu dualen Systemen umso größere Bedeutung zu.

2. Zu § 6 Abs. 1 Satz 6 ff.

Diese Regelung sieht eine Individualrücknahme am „Point-of-Sale“ (POS) vor. Im Grundsatz ist die Regelung nachvollziehbar und erscheint sachgerecht. Es ist auch sachlich geboten, die Anrechnung von Transport- und Umverpackungen auszuschließen. Weitergehende Eingrenzungen wie z.B. die Sortimentszugehörigkeit schränken aber die Rückgabemöglichkeit unverhältnismäßig ein und sind vom Verbraucher letztlich auch nicht mehr zu praktizieren.

Die vorgesehene Abstimmung des zu beauftragenden Sachverständigen mit einem dualen System muss als absurd bewertet werden. Auch die Anforderung nach einer gesonderten Verwertung dieser Verpackungen ist sachlich nicht nachvollziehbar. Insgesamt erscheint eine Regelung sachgerechter, die Rücknahme am POS als zulässige Form der Selbstentsorgung auszugestalten. Auf diesem Wege würden auch zu erwartende Streitigkeiten bei der derzeit vorgesehenen Abrechnung mit dualen Systemen von vornherein unterbunden.

3. Zu § 6 Abs. 2

Insoweit wird zunächst auf die vorhergehenden Ausführungen verwiesen. Daraus leitet sich folgende Neufassung von Nr. 1 und 2 als sachgerecht ab:

„... glaubhaft machen, dass sie

1. über geeignete Erfassungsstrukturen verfügen,
2. die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I Nr. 1 und 4 gewährleisten, ohne dabei an private Haushaltungen vertriebene Verkaufsverpackungen oder Transport- und Umverpackungen in den Mengenstrom einzubeziehen.“

4. Zu Art. 4

Artikel 4 sieht eine allgemeine Übergangsfrist von 6 Monaten vor. Angesichts des dargelegten massiven Eingriffs in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch seriöser Selbstentsorgungsgemeinschaften sowie den neu eingeführten Genehmigungsverfahren im Bereich der Branchenlösungen ist diese Frist unangemessen kurz und wird der konkreten wirtschaftlichen Auswirkung der vorgeschlagenen Neuregelungen nicht gerecht. Angemessen und geboten erscheint eine Übergangsfrist von mindestens einem Jahr, in der alle Wirtschaftsbeteiligten sich auf die neuen Erfordernisse einstellen können.

In diesem Zusammenhang ist bezüglich der Rechtssicherheit einer Übergangsregelung ausdrücklich auf die Pfandentscheidungen des EUGH vom 14.12.2004 hinzuweisen, in denen das Gericht eine Übergangsfrist von 6 Monaten als nicht ausreichend verworfen hat (C-463/01 Rdn. 79 ff.)

V. Regelungsalternativen: “Kleine Novelle“ statt komplettem Systemwechsel - langfristige Stabilität durch Neuorientierung

Vier konkrete Maßnahmen gegen akuten Missbrauch mit sofortiger Wirkung

Aufgrund der mit dem „Trennungsmodell“ verbundenen Risiken für die Stabilität der haushaltsnahen Erfassung ist von dem beabsichtigten Systemwechsel abzusehen und zur Eindämmung von Fehlentwicklungen eine rechtssichere und zügige Novellierung durch Begrenzung auf folgende Schwerpunkte vorzugswürdig:

1. Verbot der Pfandmengenverrechnung bei Selbstentsorgung - und damit Verhinderung des Quoten-Missbrauchs zu Lasten dualer Systeme
2. Ausschluss von Missbrauchsmöglichkeiten bei Pfandregelungen - und damit Stopp der missbräuchlichen Ausdehnung diätetischer Getränke, um die Pfandpflicht zu unterlaufen
3. Einschränkung der Verrechnungsmöglichkeit von Selbstentsorgungsmengen auf das Kleingewerbe - und damit das Beenden unseriöser Selbstentsorgung
4. Einführung der Vollständigkeitserklärung - als Versuch die sog. „Trittbrettfahrerproblematik“ einzugrenzen

Mit einer solchen „kleinen Novelle“ wäre zudem der notwendige Eingriff in bereits bestehende Entsorgungsstrukturen auf das notwendige Maß begrenzt, so dass mit entsprechend kurzen Übergangsfristen gearbeitet werden könnte.

Solide Neuordnung schafft langfristige Stabilität

Im Anschluss an eine solche kleine Novelle ist Raum für eine grundsätzliche Neuordnung der Verpackungsentsorgung unter folgenden Prioritäten:

- langfristige Stabilität der haushaltsnahen Erfassung
- Öffnung für neue technische Entwicklungen
- Planungs- und Kostensicherheit für alle Beteiligten.

Dazu erscheint es erforderlich und nützlich, europäische und außereuropäische Lösungen in diesem Bereich zum Vergleich heranzuziehen und auf Übertragbarkeit zu überprüfen.

Kernbestandteile einer solchen Neuorientierung könnten sein:

- Zuständigkeit der Kommunen (öRE) für die Erfassung auf Basis eines festgelegten Standardkostenmodells (belgisches/französisches Modell)
- Zuständigkeit der privaten Entsorgungswirtschaft für Sortierung und Verwertung
- Unabhängige Systemköpfe (duale Systeme) als Finanzierungsinstrumente
- Lösung des Trittbrettfahrerproblems durch Einführung einer Verpackungssteuer mit Befreiungstatbestand bei Beteiligung an einem dualen System

STELLUNGNAHME

Berlin, 10. Oktober 2007

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Thema: **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

Vorbemerkung

Die IHK-Organisation fordert jenseits der aktuellen Handlungsnotwendigkeiten eine grundlegende Neuorientierung der deutschen Verpackungspolitik. Demgegenüber will die Bundesregierung zurzeit keine „große Novelle“ mit einer völligen Neuausrichtung des Systems. Die aktuellen Probleme – Vermeidung von „Trittbrettfahrertum“ und die Gefährdung der privatwirtschaftlichen haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen – sollen unter grundsätzlicher Beibehaltung der Struktur der VerpackV gelöst werden.

Die Bundesregierung will eine neutrale, wirtschaftsnah und flächendeckend organisierte Hinterlegungsstelle für die Vollständigkeitserklärung (VE) und hält die IHK-Organisation dazu am besten geeignet. Vorstand und Vollversammlung des DIHK haben am 15. März 2007 dieser neuen Aufgabenübernahme zugestimmt, nachdem grundlegende Voraussetzungen für eine Aufgabenübernahme – insbesondere keine Fachaufsicht, keine Vollzugsaufgaben, mittelstandsfreundliche und schlanke Lösung – erfüllt sind.

Die zusätzliche Belastung der Unternehmen im Zusammenhang mit der VE ist nur dann akzeptabel, wenn damit einerseits eine nachhaltige Problemlösung erreicht wird, die andererseits schlank, wirtschaftsverträglich und effizient organisiert ist.

Die vom Bundeskabinett beschlossene VE ist eine schlanke und mittelstandsfreundliche Lösung, die auch dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entspricht. Mit dem in § 10 Abs. 4 enthaltenen dreistufigen VE-Konzept (s. Anlage) werden vor allem kleine und mittlere Unternehmen spürbar von Berichtspflichten und damit von Bürokratie und Aufwand entlastet:

- Unterhalb einer Bagatellgrenze keine VE für rund 40 % der verpflichteten Unternehmen, da sie insgesamt nur unter 1 % der Tonnage erzeugen.
- Vereinfachte VE alle 3 Jahre für rund 45 % der verpflichteten Unternehmen, die zusammen nur rund 3 % der Tonnage verursachen.

Berlin, 10. Oktober 2007

- Jährliche VE mit Testat für rund 15 % der verpflichteten Unternehmen, die für rund 97 % der Tonnage verantwortlich sind.

A. Fragen der CDU/SCU-Fraktion

Nr. 9: Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?

C. Fragen der FDP-Fraktion

Nr. 4: Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Art. 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die sogenannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?

D. Fragen der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Nr. 3: Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?

I. Die vom Bundeskabinett am 19. September 2007 in der 5. VerpackV-Novelle beschlossene Vollständigkeitserklärung (VE) ist ausreichend und ein geeignetes und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“.

Gegenüber der jetzigen Rechtslage sind die „Hürden“ für künftige Trittbrettfahrer extrem erhöht worden (s. als Anlage IHK-Hinterlegungsmodell nach Maßgabe von § 10 VerpackV-Novelle):

1. Erstmals besteht eine gesetzliche Verpflichtung von Unternehmen zu einer VE-Erstellung.
2. Zusätzlich muss die VE von den Unternehmen, die große Mengen von Verkaufsverpackungen in Verkehr bringen, durch einen Sachverständigen o. ä. nach § 10 Abs. 1 testiert werden.
3. Bei einer ordnungsgemäßen VE wird nach § 10 Abs. 5 die Unternehmensadresse des verpflichteten Unternehmens für alle ersichtlich im Internet aufgeführt (Positiv-Listung). Hieraus entsteht eine größere Markttransparenz mit der Folge, dass Wettbewerber gegen Verstöße (Trittbrettfahrer) auch unter Bezugnahme eines Urteils des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 29. Juni 2006 wettbewerbsrechtlich als Marktverhaltensregelung im Sinne von § 4 Nr. 11 UWG durch Abmahnung und einstweilige Verfügung vorgehen können.

Berlin, 10. Oktober 2007

4. Als „Plausibilitätscheck“ müssen die dualen Systeme nach § 10 Abs. 6 zusätzlich die Beteiligung der verpflichteten Unternehmen an mindestens einem dualen System (§ 10 Abs. 2 Zi. 2) material- und mengenspezifisch bestätigen.

5. Schließlich erhält die zuständige Landesbehörde eine umfassende Einsichtnahme in die elektronische „VE-Akte“.

II. Die Bundesregierung geht in den Hinweisen zur Novelle zu Recht davon aus, dass lediglich ein kleiner Teil der Hersteller und Vertrieber von privaten Verkaufsverpackungen, die aber für die weitest große Menge dieser Verkaufsverpackungen verantwortlich sind, zu einer umfassenden VE nach § 10 Abs. 1 verpflichtet werden. Die Unternehmen, die keine oder nur eine vereinfachte VE hinterlegen müssen, haben im gesamten Verpackungsbereich einen Anteil im mittleren einstelligen Bereich.

Insgesamt wird mit diesem VE-Hinterlegungssystem das sogenannte „Trittbrettfahrer-Problem“, das 25 bis 30 % der Verpackungstonnage ausmachen soll, zielorientiert und wirtschaftsverträglich gelöst.

III. Missbrauch wird sich nie vollständig bzw. nur mit einem unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand ausschließen lassen. Wer mit ausreichend krimineller Energie weiterhin „Trittbrettfahrer“ sein will, wird es weiterhin versuchen.

IV. Die Aufnahme zusätzlicher Verpackungen in die VE, beispielsweise Um- und Transportverpackungen, ist nicht erforderlich, um den Zweck der Verordnung zu erreichen und wäre mit zusätzlichen, nicht erforderlichen Bürokratielasten für Unternehmen verbunden. Ziel der Novelle ist es, das System der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen, die an private Endverbraucher gehen, zu sichern.

A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

Nr. 10: Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?

B. Fragen der SPD-Fraktion

Nr. 3: Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?

Die vorgesehene VE verringert den Vollzugsaufwand und verbessert Kontroll- und Überwachungs-

Berlin, 10. Oktober 2007

möglichkeiten.

1. In dem Abschlussbericht der LAGA-ad-hoc-Arbeitsgruppe „Lösungsansätze zur Verbesserung der Situation und der Wettbewerbsbedingungen bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen“ wird eine deutliche Verbesserung der Markttransparenz gefordert. Um eine effiziente Überwachung zu ermöglichen, sei die Einrichtung einer elektronischen Plattform mit insbesondere Einsichtsrechten für Behörden sinnvoll.

Dies wird durch die von der Bundesregierung beschlossene VE ermöglicht.

2. Die o. g. neuen VE-rechtlichen Inhalte sorgen bereits isoliert, insbesondere aber im Zusammenspiel aller VE-Maßnahmen dafür, dass die Hürden für Trittbrettfahrer beträchtlich erhöht werden – und somit der Vollzugsaufwand und –bedarf minimiert wird.

3. Die zuständigen Landesbehörden haben einen umfassenden elektronischen VE-Einblick. Sie haben die Möglichkeit, sich aufgrund knapper Ressourcen (Personal) auf die Verfolgung von dann noch auftretenden „Schwarzen Schafen“ zu konzentrieren.

C. Fragen der FDP-Fraktion

Nr. 4: Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?

1. Die VE-Richtigkeit ergibt sich insofern aus den o. g. VE-rechtlichen Regelungen, als die Hürden für Trittbrettfahrer beträchtlich erhöht werden.

2. Eine nachträgliche Überprüfung der VE wird überhaupt erst mit vertretbarem Aufwand durch die jederzeitige elektronische Einsichtnahme der zuständigen Landesbehörde möglich.

3. Für den weitaus größten Teil der Verpackungsmenge wird die VE durch einen Sachverständigen testiert und damit auf Richtigkeit überprüft. Eine weitere Nachprüfung durch den Vollzug ist jederzeit möglich.

A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

Nr. 11: Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären dies im gegebenen Fall?

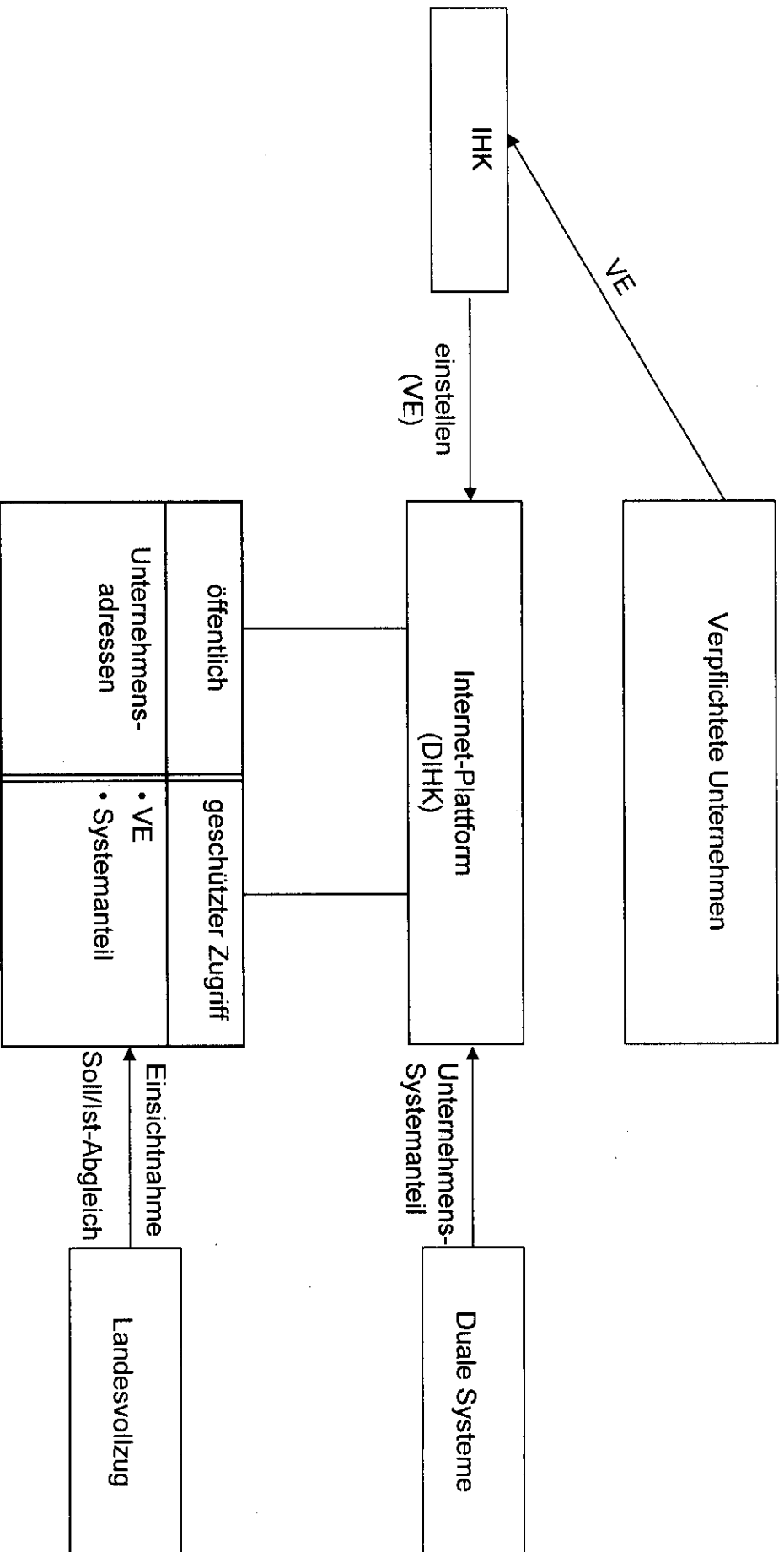
Berlin, 10. Oktober 2007

Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung entstünden bei einer grundlegenden Neuorientierung der deutschen Verpackungspolitik. Die Bundesregierung will demgegenüber keine Neuausrichtung des Systems, sondern eine Lösung im bestehenden System. Unter dieser Prämisse ist die vorliegende VE geeignet zur Lösung der Probleme.

B5/Dr. Armin Rockholz



IHK-Hinterlegungsmodell



VE: Vollständigkeitserklärung

September 2007



Kabinett (19.09.2007)

jährliche VE
mit Testat

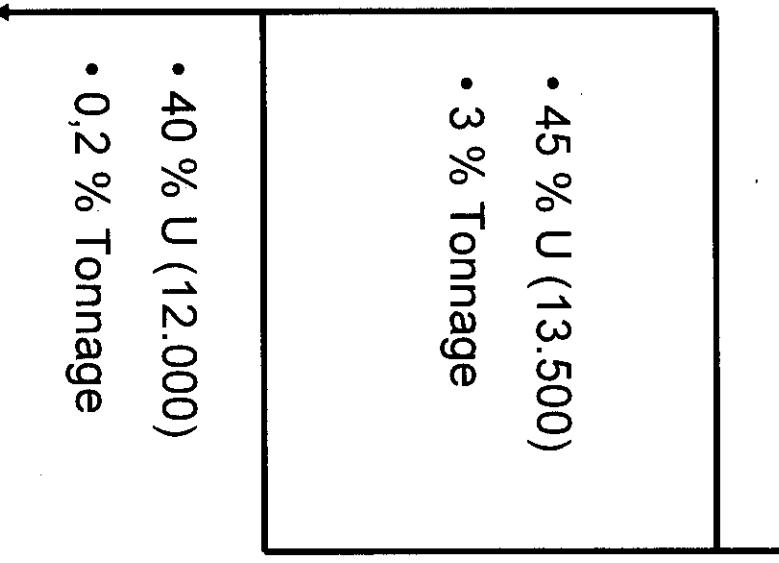
- 15 % der U (4.500)
- 97 % Tonnage

vereinfachte VE:
alle 3 Jahre

- 45 % U (13.500)
- 3 % Tonnage

Bagatell:
keine VE

- 40 % U (12.000)
- 0,2 % Tonnage

- 
- 85 % U
 - 25.500 U
 - 3,2 % Tonnage

**Stellungnahme von Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
zu Fragen des Umweltausschusses im Rahmen der 5.
Novellierung der Verpackungsverordnung**

-BT-Drucksache 16/6400-

Alt Stralau 19
10245 Berlin

Tel: 030-29007132
Fax: 030-2162036

www.bwpi.de
info@bwpi.de

A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

Berlin, 5.10.2007

**1. Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackungsverordnung
ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von
Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?**

Hauptsächlicher Regelungszweck der VerpackV ist nicht die Sicherstellung der Erfassung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den privaten Haushaltungen, sondern die Umsetzung der durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) normierten Produktverantwortung für Verpackungen.

Der Novellentwurf bezeichnet als Ziel, „die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicher zu stellen“. Die Entsorgung der Verkaufsverpackungen wird durch das illegale Verhalten der Trittbrettfahrer, die einen Anteil von über 25 Prozent der Menge repräsentieren, zweifelsfrei mit Kosten belastet.

Der Entwurf belässt es jedoch nicht bei der notwendigen Eindämmung der rechtswidrigen Trittbrettfahrerei, sondern greift intensiv in einen bestehenden Markt ein, den er willkürlich in einen großen Teilmarkt für Verkaufsverpackungen an private Endverbraucher und einen kleinen Teilmarkt für Verkaufsverpackungen an nicht private Endverbraucher aufteilt. Er schafft somit jeweils Reservate für duale Systeme auf der einen und für die Selbstentsorgung auf der anderen Seite. Untereinander sollen die Systemoptionen keinen Wettbewerb mehr austragen können.

Der Verordnungsgeber unterlässt es, für diese Trennung eine nachvollziehbare, gar hinreichende Begründung zu liefern, also in begründeter Weise einen Regelungsbedarf geltend zu machen. Das ist überraschend, weil die beabsichtigte Trennung

- in unverhältnismäßiger Weise in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingreift,
- das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit verletzt sowie
- durch die Beseitigung der Möglichkeit zur individuellen Erfüllung der Produktverantwortung keine Ermächtigung im übergeordneten KrW-/AbfG findet.

Diese Aspekte rechtfertigen die Annahme, dass die Novelle durch betroffene Wirtschaftsbeteiligte mit Erfolg auf dem Klagewege angefochten werden könnte. Schon aus diesem Grunde muss eine Bestandsprognose zu dem Ergebnis kommen, dass die Regelungen der 5. Novelle nicht „ausreichend geeignet“ sind, „die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen“.

Die Novelle ist darüber hinaus nicht bestrebt, die in Deutschland besonders teure Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen zu verbessern. Dies könnte zum Beispiel durch Regelungen realisiert werden, die

- eine Intensivierung des Wettbewerbs und
- eine Förderung von kostensenkenden, weil abfallvermeidenden Innovationen

zum Ziel haben. Gerade für Materialinnovationen, die der Abfallvermeidung Rechnung tragen, indem ein geschlossener Materialkreislauf betrieben wird, darf der Verordnungsgeber die Möglichkeit der individuellen Produktverantwortung nicht abschaffen. Sie ist die Chance für Materialinnovationen.

Bleibt es bei der in Deutschland besonders teuren Verpackungsentsorgung, dürfte es keinen Grund zu der Annahme geben, dass Wirtschaftsbeteiligte nicht auch in Zukunft mit großer Kreativität an Vermeidungsstrategien arbeiten, um ihre Kostenbelastung zu verringern. Die Novelle eröffnet durch die willkürliche Trennung (§§ 6 und 7) von Verkaufsverpackungen in solche, die an private Endverbraucher vertrieben werden, und solche, die an nicht private Endverbraucher vertrieben werden, Möglichkeiten zur Ausnutzung eines Gestaltungsspielraumes, da der jeweilige Beteiligungsumfang unternehmensindividuell definiert werden muss.

Ferner können die zur Prüfung von Vollständigkeitserklärungen vorgesehenen Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, vereidigten Buchprüfer und unabhängigen Sachverständigen nur die Richtigkeit der Verwertungswege prüfen, nicht aber die von den verpflichteten Unternehmen selbst zur Verfügung gestellten Mengenangaben. Der Vollständigkeit halber muss hinzugefügt werden, dass nur eine Minderheit von Unternehmen jährlich eine Vollständigkeitserklärung abzugeben hat.

2. Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?

Zu empfehlen wäre zunächst eine Konzentration auf eine wirkungsvolle Eindämmung der Trittbrettfahrer durch eine weniger lückenhafte Vollständigkeitserklärung. Doch auch eine solche Vollständigkeitserklärung „mit Lückenschluss“ darf nicht zu der Illusion verführen, das Problem damit vollständig erledigt zu haben. Selbstbetrug wäre auch die Vorstellung, die VerpackV in der bestehenden, sehr regelungsintensiven Form bedürfe keines Vollzugs- oder Kontrollaufwandes. Wenn insbesondere die Länder eine Verminderung des Vollzugs- oder Kontrollaufwandes wünschen, müssen sie für eine ganz andere VerpackV sorgen, die mit der Bestimmung von Zielen und nicht mit der kleinteiligen Bestimmung von Werkzeugen und Verfahren zur Realisierung der Ziele operiert.

Wie bereits zur Frage 1 ausgeführt, tragen zur Kostensenkung und damit zur Sicherung der haushaltsnahen Erfassung insbesondere

- eine Intensivierung des Wettbewerbs und
- eine Förderung von kostensenkenden, weil abfallvermeidenden Innovationen

bei. Beide Faktoren werden zu Recht im Novellentwurf vermisst.

Zu den herausragenden Kostentreibern der Verpackungsentsorgung gehört trotz inzwischen entstandener Märkte die Kunststoffverwertung. Der Verordnungsgeber sollte daher schon aus wirtschaftlichen Gründen ein Interesse daran haben, insbesondere Verpackungen aus Kunststoffen zu fördern, die der Abfallvermeidung besonders Rechnung tragen und in geschlossenen Materialkreisläufen grundsätzlich immer wieder auf der gleichen Wertschöpfungsebene, selbst als Lebensmittelverpackung, genutzt werden können. Solche geschlossenen Materialkreisläufe senken den Rohstoffbedarf – Stichwort Öl – und den Energiebedarf für die Verarbeitung beträchtlich und sind signifikant klimaschonender als die Herstellung von Neuware.

Zu empfehlen ist daher dringend die Aufnahme einer Innovationsklausel in die VerpackV, damit derartigen umwelt- und ressourcenschonenden Materialien der Marktzugang ermöglicht wird. Für diese Materialien müsste ein Herausgabeanspruch des Herstellers gegenüber den dualen Systemen eingeführt werden, damit die wertvollen Materialien nicht wie herkömmlicher gebrauchter Kunststoff als Ersatzbrennstoff oder dergleichen verwertet werden. Zu lösen wäre die Frage, unter welchen Bedingungen ein solcher Herausgabeanspruch ausgelöst werden sollte. Sinnvoll wäre sicher das Vorhandensein einer bestimmten Mindestmenge des innovativen Materials in einem begrenzten regionalen Raum. Denn an eine sofortige bundesweite Einführung dürfte kaum zu denken sein. Das würde auch die Herauslösung der innovativen Materialien aus dem Sammelgemisch zu aufwändig und kostenintensiv gestalten.

3. Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?

Bislang gibt es bei der Verpackungsentsorgung einen durch vielfache Detailregelungen beschränkten Wettbewerb, an dem sowohl duale Systeme als auch Selbstentsorgerlösungen teilnehmen. Da in der Praxis alle am Markt befindlichen dualen Systeme die vom Marktführer DSD GmbH aufgestellte Erfassungslogistik mitbenutzen, findet der intensivere Wettbewerb nicht zwischen den dualen Systemen, sondern zwischen diesen und den so genannten Selbstentsorgergemeinschaften, die jeweils von einem Dienstleistungsunternehmen organisiert werden, statt. Individuell als Selbstentsorger agierende Hersteller oder Vertreiber stellen dagegen keine Teilnehmer am preiswirksamen Wettbewerb dar.

Der von dem Novellentwurf geplante Ausschluss von Selbstentsorgerlösungen vom Markt der Verkaufsverpackungen an private Endverbraucher schafft dort ein weniger wettbewerbsintensives Reservat der dualen Systeme. In diesem Reservat könnte sich ein preistreibendes, wettbewerbsbeschränkendes Oligopol weniger verbleibender dualer Systeme herausbilden. Ein solches nicht unplausibles Szenario hätte für die Nachfrageseite, also die von der VerpackV verpflichteten Unternehmen, nachteilige Auswirkungen. Dieses Szenario widerspricht jedenfalls der gelegentlich geäußerten Erwartung, die Novelle führe zu sinkenden Lizenzentgelten bei dualen Systemen. Auch die Endverbraucher müssten aufgrund der im Endpreis internalisierten Kosten mit höheren Produktpreisen rechnen.

4. Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?

Das im Novellamentwurf enthaltene Trennungsmodell scheint nicht hinreichend auf seine rechtliche Bestandskraft untersucht worden zu sein. Die rechtswissenschaftliche Kritik daran stellt heraus, dass die Novellierung der Verpackungsverordnung deutliche Defizite bei

- der Regelungsbedarfsanalyse,
- der Gesetzesfolgenabschätzung sowie
- der Prüfung milderer Regelungsalternativen

aufweise, obwohl das Novellierungsvorhaben mit schwerwiegenden Eingriffen in grundrechtliche Freiheiten (Berufsausübungsfreiheit, Eigentumsschutz) und bestehende Wettbewerbsstrukturen verbunden sei. Außerdem habe der Verordnungsgeber erst mit der Anfang 2006 in Kraft getretenen 4. Novelle die Möglichkeit der von den Vollzugsbehörden und dem Bundesgerichtshof anerkannten gemeinschaftlichen Pflichtenerfüllung in Selbstentsorgungsgemeinschaften klarstellend normiert.

Angesichts dieser Sachlage bestehe für den Verordnungsgeber in besonderem Maße Anlass, der Klärung des Regelungsbedarfs erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei sei gründlich zu untersuchen, ob die dualen Systeme aufgrund der Tätigkeit von Selbstentsorgungsgemeinschaften tatsächlich gefährdet seien.

Kritiker bemängeln ferner, dass die Novelle die Möglichkeit zur individuellen Produktverantwortung nimmt, und sehen für diese Änderung keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage im KrW-/AbfG.

Vor diesem Hintergrund muss die Novelle als besonders risikobehaftet bewertet werden.

5. Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?

Ein ohne hinreichenden Grund unternommener Eingriff in grundrechtliche Freiheiten von Wirtschaftsbeteiligten kann nicht als „fair“ bezeichnet werden. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Vokabel „fair“ sehr unbestimmt und damit missverständlich ist.

Im Übrigen verlangt das bestehende Wettbewerbsrecht den Wirtschaftsbeteiligten kein wie auch immer geartetes „fair“ Verhalten ab, sondern normiert im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) den Schutz vor „unlauterem Wettbewerb“ und schützt den „unverfälschten Wettbewerb“.

Der Novellentwurf sanktioniert weder unlauteres Verhalten von Wettbewerbern oder Marktteilnehmern, noch schützt er unverfälschten Wettbewerb. Im Gegenteil: Seine willkürliche Marktaufteilung verfälscht den seit einigen Jahren bestehenden Wettbewerb vor allem zugunsten des einstigen Monopolunternehmens:

- Der Marktausschluss der Selbstentsorgerlösungen nützt allen dualen Systemen.
- Die Regelungen zur Gemeinsamen Stelle und zur Hinterlegungsstelle lösen für die dualen Systeme beträchtliche Transaktionskosten aus, die die kleineren Wettbewerber deutlich stärker belasten als das marktbeherrschende Unternehmen DSD GmbH.
- Auch der enorme Koordinations- und Abstimmungsaufwand, den die Gemeinsame Stelle mit sich bringt, belastet auch die kleineren Wettbewerber ungleich stärker als das marktbeherrschende Unternehmen.

Die Novelle droht also zum Stabilisierungsprogramm für den Ex-Monopolisten zu werden, anstatt – was nötig wäre – den Wettbewerb zum Nutzen der verpflichteten Unternehmen und der Endverbraucher zu intensivieren.

6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?

Die Länder klagen bereits heute über einen hohen Vollzugsaufwand. Der
Verordnungsgeber sollte es also unterlassen, die Regulierungstiefe der VerpackV
weiter zu erhöhen.

- 7. Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommen "lizenzierter" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?**

Diese Regelung ist unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten kein Ersatz für den unter dem geltenden Recht möglichen Systemwettbewerb zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgungsgemeinschaften. Immerhin bietet diese Regelung die Möglichkeit, in engen Grenzen individuelle Produktverantwortung wahrzunehmen. Wenn ein Vertreiber diese Option nutzen will, sollte es ihm nicht verwehrt werden.

Praktikabel scheint die Regelung hauptsächlich dann, wenn die verwertete Rücknahmemenge gegenüber einem dualen System geltend gemacht wird, bei dem der Vertreiber selbst Verpackungsmengen unter Vertrag hat.

- 8. Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?**
- 9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?**

Vgl. Antwort auf Frage 1 und 10.

- 10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugaufwand der Länder ausreichend verringern?**

Da es keine verlässliche Studie gibt, in welchen Branchen, in welchen Marktsegmenten, bei welchen Unternehmensgrößen etc. das Phänomen der

Trittbrettfahrer besonders häufig auftritt, kann keine Prognose darüber gewagt werden, ob die vorgesehene Vollständigkeitserklärung die Trittbrettfahrer wirksam einzudämmen in der Lage sein wird. Hinzu treten die in Antwort 1 dargestellten Lücken.

Grundsätzlich dürfte die Einführung der Vollständigkeitserklärungen den Vollzugsaufwand der Länder daher kaum verringern.

11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?

Zu überlegen wäre eine Pflicht zur Abgabe einer jährlichen Vollständigkeitserklärung für jedes Unternehmen. Vorzuziehen wäre hingegen ein Bündel marktkonformer Lösungen, die die Kostenbelastung der verpflichteten Wirtschaft senken, u.a.:

- Vorgabe von Zielen statt von detaillierten Instrumenten
- Einführung der Innovationsklausel zur Förderung innovativer, abfallvermeidender und ressourcenschonender Verpackungsmaterialien
- Intensivierung des Wettbewerbs.

12. Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?

Die herrschende Auslegung der VerpackV erzwingt eine flächendeckende Betätigung jedes einzelnen dualen Systems. Außerdem zwingt das Abstimmungserfordernis mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zur Mitbenutzung der „Gelben Tonnen“. Unter diesen Bedingungen ist die Wettbewerbsintensität unter dualen Systemen äußerst gering, da kaum differenzierendes Marktverhalten möglich ist.

Wenn der Verordnungsgeber eine intensivere Form des Wettbewerbs unter dualen Systemen wünscht, muss er sich von den Vorgaben zur Flächendeckung und der Mitbenutzung lösen. Zum Beispiel könnte ein additives Flächendeckungsverständnis einen Wettbewerb der dualen Systeme um die Entsorgungsgebiete auslösen.

13. Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?

Vgl. Antwort 6.

14. Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?

B. Fragen der SPD-Fraktion

- 1. Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?**

Vgl. Antworten 1 und 2 an CDU/CSU-Fraktion.

- 2. Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgungssystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?**

Die Notwendigkeit der in der Frage behaupteten „realitätsnahen“ und „sachgerechten“ Trennung der Zuständigkeiten muss bezweifelt werden. Insofern ergibt sich für den regulierenden und in den Markt eingreifenden Verordnungsgeber überhaupt kein Handlungsbedarf.

Vgl. ferner Antwort 5 an CDU/CSU-Fraktion.

- 3. Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?**

Da es keine verlässliche Studie gibt, in welchen Branchen, in welchen Marktsegmenten, bei welchen Unternehmensgrößen etc. das Phänomen der Trittbrettfahrer besonders häufig auftritt, kann keine Prognose darüber gewagt werden, ob die vorgesehene Vollständigkeitserklärung die Trittbrettfahrer wirksam einzudämmen in der Lage sein wird. Hinzu treten die in Antwort 1 an die CDU/CSU-Fraktion dargestellten Lücken.

Grundsätzlich dürfte die Einführung der Vollständigkeitserklärungen den Vollzugsaufwand der Länder daher kaum verringern.

- 4. Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt.**

In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?

- 5. Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?**

Die vom Novellentwurf vorgesehene Gemeinsame Stelle übervorteilt die kleineren dualen Systeme wegen des erheblichen Koordinierungsaufwandes und der hohen Transaktionskosten zu Gunsten des marktbeherrschenden Unternehmens DSD GmbH. Vgl. Antwort 5 an die CDU/CSU-Fraktion. Man muss insbesondere berücksichtigen, dass nach den Vorstellungen des Verordnungsgebers die kleineren dualen Systeme Wettbewerb gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen DSD GmbH betreiben sollen, deren Belastungen aber relativ höher sind und nach der Novelle auch nicht sinken werden.

Der Verordnungsgeber täte deshalb gut daran, über eine tatsächliche Intensivierung des Wettbewerbs gründlich nachzudenken, der ohne komplexe,

schwerfällige und kostenintensive Koordinationsinstrumente auskommt. Die Hinweise des Bundeskartellamtes bezüglich einer additiven Flächendeckung weisen in die richtige Richtung.

- 6. Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?**

Da die Novelle voraussichtlich weder die Trittbrettfahrerei nennenswert eindämmen noch eine Intensivierung des Wettbewerbs auslösen wird, sollte die Wirksamkeit der 5. Novelle unter Berücksichtigung auch weitergehender Änderungen in einem Planspiel untersucht werden. Zu weitergehenden Änderungen vgl. auch Antwort 11 an die CDU/CSU-Fraktion.

- 7. Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?**

C. Fragen der FDP-Fraktion

- 1. Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u. a. die „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll.**

Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?

Die Gemeinsame Stelle dürfte wegen der entstehenden Transaktionskosten und des hohen Koordinierungsaufwandes die kleineren dualen Systemen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen DSD GmbH in eine ungünstigere Situation bringen. Dieser Effekt dürfte den Wettbewerb nicht intensivieren, sondern zugunsten des Ex-Monopolisten zementieren.

- 2. Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben.**

Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?

Die fehlenden Verwertungsquoten für Verkaufsverpackungen an nicht private Endverbraucher (§ 7) dürften geringere Verwertungskosten im Vergleich zu Verkaufsverpackungen an private Endverbraucher (§ 6) nach sich ziehen, da insbesondere die werkstoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen in der Regel nur mit Zuschüssen an den Verwerter realisiert werden kann. Dieser Befund würde ökonomisch nachvollziehbare, wenngleich sachlich unbegründete Verringerungen des Beteiligungsumfanges an dualen Systemen erklären. Eine Verringerung des Beteiligungsumfanges könnte mit dem Vorhandensein einer größeren Zahl von Anfallstellen bzw. Endverbrauchern im Sinne des § 7 begründet werden.

- 3. Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte.**

Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?

Diese Regelung ist unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten kein Ersatz für den unter dem geltenden Recht möglichen Systemwettbewerb zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgungsgemeinschaften. Immerhin bietet diese Regelung die Möglichkeit, in engen Grenzen individuelle Produktverantwortung wahrzunehmen. Wenn ein Vertreiber diese Option nutzen will, sollte es ihm nicht verwehrt werden.

Praktikabel scheint die Regelung hauptsächlich dann, wenn die verwertete Rücknahmemenge gegenüber einem dualen System geltend gemacht wird, bei dem der Vertreiber selbst Verpackungsmengen unter Vertrag hat.

- 4. Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor.**

Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?

Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?

Da es keine verlässliche Studie gibt, in welchen Branchen, in welchen Marktsegmenten, bei welchen Unternehmensgrößen etc. das Phänomen der Trittbrettfahrer besonders häufig auftritt, kann keine Prognose darüber gewagt werden, ob die vorgesehene Vollständigkeitserklärung die Trittbrettfahrer wirksam einzudämmen in der Lage sein wird.

Ferner können die zur Prüfung von Vollständigkeitserklärungen vorgesehenen Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, vereidigten Buchprüfer und unabhängigen Sachverständigen nur die Richtigkeit der Verwertungswege prüfen, nicht aber die von den verpflichteten Unternehmen selbst zur Verfügung gestellten Mengenangaben. Der Vollständigkeit halber muss hinzugefügt werden, dass nur eine Minderheit von Unternehmen jährlich eine Vollständigkeitserklärung abzugeben hat.

5. Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden.

Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?

Die Kennzeichnung soll die Beteiligung an einem dualen System dokumentieren. Wegen des vorgesehenen Anschlusszwangs an duale Systeme für Verkaufsverpackungen an private Endverbraucher in Kombination mit der Regelung zur Vollständigkeitserklärung wäre die Kennzeichnungspflicht ohne zusätzlichen sachlichen Nutzen und würde eine die Wirtschaft unnötig belastende Überregulierung darstellen. Die Kennzeichnungspflicht sollte daher ersatzlos entfallen.

6. Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss.

Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?

Der Ordnungsgeber wäre gut beraten, über eine tatsächliche Intensivierung des Wettbewerbs gründlich nachzudenken, der ohne komplexe, schwerfällige und kostenintensive Koordinationsinstrumente wie etwa eine Gemeinsame Stelle auskommt. Die Idee einer Gemeinsamen Stelle ist ja lediglich dem herrschenden Verständnis der Flächendeckung geschuldet, das wettbewerbshemmend ist. Die Hinweise des Bundeskartellamtes bezüglich einer additiven Flächendeckung weisen in die richtige Richtung. Hierbei geht es u.a. um einen Wettbewerb der dualen Systeme um die Entsorgungsgebiete.

7. Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhaltung zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?

8. Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?

Der Novellentwurf repräsentiert keinesfalls eine optimale Lösung, sondern verschlechtert sogar den kritikwürdigen Status quo weiter. Eine wirklich unter den Gesichtspunkten Wettbewerb, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie kostenoptimale Zielerreichung optimale Lösung müsste ein Bündel marktkonformer Lösungen enthalten, die die Kostenbelastung der verpflichteten Wirtschaft senken, u.a.:

- Vorgabe von Zielen statt von detaillierten Instrumenten
 - Einführung der Innovationsklausel zur Förderung innovativer, abfallvermeidender und ressourcenschonender Verpackungsmaterialien
 - Intensivierung des Wettbewerbs.
-

D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

- 1. Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?**

Die fehlenden Verwertungsquoten für Anfallstellen im Sinne des § 7 werden voraussichtlich dazu führen, dass tendenziell Kunststoffverpackungen nur energetisch, nicht aber werkstofflich verwertet werden. Daran dürfte auch der Bezug auf § 4 mit seinem Bemühensappell zur stofflichen Verwertung nichts ändern, solange die stoffliche Verwertung für die Verpflichteten kostenbelastender als die energetische ist.

- 2. Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?**

Die vorgesehene Trennung ist nicht sinnvoll, da sie mit dem der VerpackV bisher unterlegten Grundsatz bricht, dass Verpackungen gleicher Art, Form und Größe gleich zu behandeln sind. Außerdem vermindert die Trennung die ohnehin geringe Wettbewerbsintensität bei der Verpackungsentsorgung weiter.

Da es praktische Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Beteiligungsumfangs an dualen Systemen geben dürfte und wegen der Rücknahmepflichten des § 7 im Bereich der gewerblichen Anfallstellen eine de facto flächendeckende Entsorgung aufgebaut werden muss, mangelt es der Trennung auch an der Praktikabilität.

3. Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?

Da es keine verlässliche Studie gibt, in welchen Branchen, in welchen Marktsegmenten, bei welchen Unternehmensgrößen etc. das Phänomen der Trittbrettfahrer besonders häufig auftritt, kann keine Prognose darüber gewagt werden, ob die vorgesehene Vollständigkeitserklärung die Trittbrettfahrer wirksam einzudämmen in der Lage sein wird.

Ferner können die zur Prüfung von Vollständigkeitserklärungen vorgesehenen Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, vereidigten Buchprüfer und unabhängigen Sachverständigen nur die Richtigkeit der Verwertungswege prüfen, nicht aber die von den verpflichteten Unternehmen selbst zur Verfügung gestellten Mengenangaben. Der Vollständigkeit halber muss hinzugefügt werden, dass nur eine Minderheit von Unternehmen jährlich eine Vollständigkeitserklärung abzugeben hat.

4. Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?

Die vom Novellamentwurf vorgesehene Gemeinsame Stelle übervorteilt die kleineren dualen Systeme wegen des erheblichen Koordinierungsaufwandes und der hohen Transaktionskosten zu Gunsten des marktbeherrschenden Unternehmens DSD GmbH. Vgl. Antwort 5 an die CDU/CSU-Fraktion. Man muss insbesondere berücksichtigen, dass nach den Vorstellungen des Verordnungsgebers die kleineren dualen Systeme Wettbewerb gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen DSD GmbH betreiben sollen, deren

Belastungen aber relativ höher sind und nach der Novelle auch nicht sinken werden.

Der Verordnungsgeber täte deshalb gut daran, über eine tatsächliche Intensivierung des Wettbewerbs gründlich nachzudenken, der ohne komplexe, schwerfällige und kostenintensive Koordinationsinstrumente auskommt. Die Hinweise des Bundeskartellamtes bezüglich einer additiven Flächendeckung weisen in die richtige Richtung.

5. Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?

Da es keine verlässliche Studie gibt, in welchen Branchen, in welchen Marktsegmenten, bei welchen Unternehmensgrößen etc. das Phänomen der Trittbrettfahrer besonders häufig auftritt, kann keine Prognose darüber gewagt werden, ob die vorgesehene Vollständigkeitserklärung die Trittbrettfahrer wirksam einzudämmen in der Lage sein wird. Hinzu treten die in Antwort 1 an die CDU/CSU-Fraktion dargestellten Lücken.

Grundsätzlich dürfte die Einführung der Vollständigkeitserklärungen den Vollzugsaufwand der Länder daher kaum verringern.

Die VerpackV in der bestehenden, sehr regelungsintensiven Form bedarf eines kräftebindenden und kostenintensiven Vollzugs- und Kontrollaufwandes. Wenn insbesondere die Länder eine Verminderung des Vollzugs- oder Kontrollaufwandes wünschen, müssen sie für eine ganz andere VerpackV sorgen, die mit der Bestimmung von Zielen und nicht mit der kleinteiligen Bestimmung von Werkzeugen und Verfahren zur Realisierung der Ziele operiert.

- 6. Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?**

- 7. Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?**

Betrachtet man die aus der Europäischen Verpackungsrichtlinie erwachsenden Aufgaben, muss konstatiert werden, dass sich Deutschland im europaweiten Vergleich die teuerste Verpackungsentsorgung leistet. Pro Kopf kostet die Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen im Jahr (Stand 2005; Quelle ohne Dtlid.: Valorlux)

- 19,50 Euro in Deutschland
- 16,20 Euro in Österreich
- 11,20 Euro in Belgien
- 10,90 Euro in Luxemburg
- 6,70 Euro in Frankreich.

Hinzu kommen in Deutschland auf den Verbraucher überwälzte Kosten für den Aufbau des Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen.

Für die meisten Verpackungsmaterialien können nach Gebrauch durchaus Erlöse erzielt werden. Das gilt auch für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff, da sie sortenrein erfasst werden. Problematisch, weil zuschussbedürftig bleibt die Verwertung gebrauchter Kunststoffverpackungen aus dem „Gelben Sack“. Aus diesem Grunde ist der Ordnungsgeber aufgefordert, den Marktzugang solcher innovativer Kunststoffe zu fördern, die dem Gedanken der Abfallvermeidung besonders Rechnung tragen, weil sie in geschlossenen Kreisläufen immer wieder zu Verkaufsverpackungen verarbeitet werden können. Solche innovativen Kunststoffe werden vom Hersteller immer wieder im Kreislauf genutzt und bedürfen

daher keines Zuschusses für die Verwertung. Das senkt auch die Kosten der Inverkehrbringer gegenüber dualen Systemen.

8. Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?

Es trifft nicht zu, dass nur Verpackungen der Produktverantwortung im Sinne des KrW-/AbfG unterliegen. Produktverantwortung gibt es auch für Altfahrzeuge, Altöl, Batterien und Elektroaltgeräte.

Wer Innovationen für technische Materialkreisläufe auslösen will, muss dazu passende Werkzeuge anbieten. Dazu gehört zwingend die Möglichkeit, individuell Produktverantwortung wahrzunehmen. Denn nur die Möglichkeit, individuell Produktverantwortung wahrzunehmen, befördert Innovationen. Wer also technische Materialkreisläufe fördern will, ist auf die Wahrnehmung der individuellen Produktverantwortung angewiesen. Aus diesem Grunde muss systematisch unterschieden werden zwischen der Wahrnehmung individueller Produktverantwortung und einer kollektiv organisierten Produktverantwortung, bei der es lediglich um eine gemeinschaftliche Entsorgung ähnlicher Produkte geht.

E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.

- 1. Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?**
- 2. Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?**

Die VerpackV gewährleistet in erster Linie eine unnötig kostenintensive Erfassung und Verwertung. Vgl. dazu insbesondere Antwort 7 für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Der Novellentwurf verschlechtert sogar den kritikwürdigen Status quo weiter. Eine wirklich unter den Gesichtspunkten Wettbewerb, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie kostenoptimale Zielerreichung optimale Lösung müsste ein Bündel marktkonformer Lösungen enthalten, die die Kostenbelastung der verpflichteten Wirtschaft senken, u.a.:

- Vorgabe von Zielen statt von detaillierten Instrumenten
- Einführung der Innovationsklausel zur Förderung innovativer, abfallvermeidender und ressourcenschonender Verpackungsmaterialien
- Intensivierung des Wettbewerbs u.a. durch additive Flächendeckung.

3. **Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?**

4. **Die Novelle verfolgt weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?**

Der erhebliche Aufwand und die beträchtliche Kostenbelastung für die Wirtschaftsbeteiligten sowie das unnötig kleinteilige Regularium für die Entsorgungsdienstleister befördern Intransparenz und sogar ein nicht verordnungskonformes Ausweichverhalten. Diesen Mängeln ist nicht mit weiterem Regulierungsdickicht zu begegnen. Vgl. auch Antwort 2.