

DEUTSCHER BUNDESTAG

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

Ausschussdrucksache 16(16)315 (Teil III)

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

Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen

Beiträge von

- Prof. Dr. Thomas Pretz, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (RWTH)
- Dr. Ralf Bleicher, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages

Prof. Dr.-Ing. Thomas Pretz

RWTH Aachen

Wüllnerstrasse 2

52062 Aachen

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Die Vorsitzende

11011 Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung als Sachverständiger bei der Anhörung des Deutschen Bundestages am 10. Oktober zur Novelle der Verpackungsverordnung bedanke ich mich. Nach Durchsicht des Fragenkatalogs muss ich einschränkend feststellen, dass sich die Mehrzahl der Fragen auf juristische Aspekte der 5. Novelle zur Verpackungsverordnung beziehen. Meine berufliche Qualifikation als Ingenieur mit den Arbeitsschwerpunkten „Aufbereitung und Recycling fester Abfallstoffe“ sowie Abfallwirtschaft verbietet es, zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. Meine Antworten betreffen daher ausschließlich Fragen mit technischem bzw. abfallwirtschaftlichem Inhalt.

CDU/CSU

Frage 7: Da die Lizenzentgeltberechnung material- und größenspezifisch erfolgt und somit für jede Verpackung individuell ermittelt wird, halte ich eine Rückerstattung für unsinnig. Der personelle und technische Aufwand zur Ermittlung von Menge und Zusammensetzung an den Rücknahmepunkten wäre erheblich, es könnten zudem nur jeweils Momentaufnahmen erfolgen ohne Anspruch auf Repräsentativität und Vollständigkeit. Wie sollte eine belastbare Mengenkontrolle erfolgen? Die Regel erscheint mir lebensfremd und nicht praktikabel, da keine Verkaufsverpackungen in nennenswertem Umfang von Verbrauchern in die Geschäfte zurückgebracht werden. Wenn Verpackungen im Geschäft verbleiben, dann handelt es sich hierbei bevorzugt um Umverpackungen.

Frage 8: Aus Gründen der Verständlichkeit gegenüber den Bürgern ist die Regelung zu begrüßen. Diese führen Serviceverpackungen bereits heute dem System zu und unterscheiden nicht nach lizenziert ja/nein. Der Mengeneffekt dürfte daher vernachlässigbar ausfallen, Auswirkungen ergeben sich damit nur auf ökonomischer Seite.

Fragen 12-14: Bei der Sicherung wettbewerbsrechtlicher Strukturen sollte im Vordergrund stehen, dass eine praktikable und damit alltagssichere Organisation geschaffen werden kann, d.h. den Kommunen steht **ein** entscheidungsfähiger und auch kurzfristig handlungsfähiger Partner für das zweite Erfassungssystem gegenüber.

SPD

Frage 4: Die Kritikpunkte „gesunkene Qualität der Verpackungsentsorgung“ und „schlechte Zusammenarbeit mit den Kommunen“ resultieren u.a. aus den veränderten Bedingungen zur Zuständigkeit der dualen Systeme und dem wirtschaftlichen Druck durch die Unausgewogenheit von finanzierter (lizenzierte) Menge und realem Mengenanfall.

Tatsächlich werden im LVP System 2,238 Mio. t oder 27,3 kg/E*a gesammelt. Davon sind bei DSD 1,115 Mio. t lizenziert. Wird die lizenzierte Menge der anderen dualen Systeme entsprechend ihrem Marktanteil von 28% linear geschätzt (Mengenangaben gibt es hierzu nicht!), so kann die lizenzierte Menge auf ca. 1,5 Mio. t geschätzt werden. Im System ergibt sich damit ein Deckungsbeitrag lediglich für ca. 67 % der Menge!

Diese Unterfinanzierung zwingt die operativen Systemteilnehmer zur Kostenreduzierung, was sich u.a. auf die Serviceleistung vor Ort niederschlagen kann. Kostenreduzierung durch erhöhte Qualitätskontrolle verlangt zudem eine intensive Kommunikation bis hin zum Verbraucher. Liegen hier Defizite vor, so ergibt sich schnell das oben geschilderte kritische Stimmungsbild.

Nur wenn die 5. Novelle sicherstellt, dass der Mengenanteil im gelben System, der auch Kostendeckungsbeiträge liefert, deutlich vergrößert wird, kann wirtschaftlicher Druck aus dem System genommen werden.

Da die Verbraucher das gelbe System aber auch in Zukunft zur Entsorgung von stoffgleichen Nichtverpackungen nutzen werden, wäre selbst bei 100%-iger Lizenzierung immer noch eine erhebliche finanzielle Unterdeckung zu verzeichnen. Dieser Teil des Problems kann nicht durch die VerpackVO in der vorliegenden Form beseitigt werden.

Frage 5: Da die ökonomischen Anforderungen hohe Effizienz im System verlangen, sind große Organisationseinheiten erforderlich. Eine Aufteilung in kommunale Zuständigkeiten, d.h. lokale Einheiten, wäre hier kontraproduktiv. Zudem zeigt die Praxis interkommunaler Zusammenarbeit, dass Abstimmungen vielfach wegen Partikularinteressen sehr zeitaufwändig sind.

Die hohen technischen und ökonomischen Anforderungen an das System des Verpackungsrecyclings haben im Bereich der Sortierung zu einer technischen Aufrüstung mit hohen Kapazitäten in heute noch ca. 100 Anlagen geführt. Diese stellen klare qualitative Anforderungen an den Anlageninput.

Wenn die organisatorische Verantwortlichkeit bei 445 Kommunen liegen würde, sehe ich erhebliche Schnittstellenprobleme bei der quantitativen Verteilung und der Qualitätssteuerung.

Frage 6: Es liegen reale Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten im untergesetzlichen Regelwerk zum KrW/AbfG vor. Daraus dürften Auswirkungen auf die Praxis bereits gut eingeschätzt werden können. Gegen eine Überprüfung der Wirksamkeit von Regelungen spricht grundsätzlich nichts. Dabei sollte m.E. aber im Vordergrund stehen, ob die Regelungen praxistauglich sind, d.h. den Anforderungen der zur getrennten Sammlung bereiten Bürger und den die Abfallwirtschaft organisierenden Kommunen sowie den die Verpackungsabfallverwertung organisierenden Unternehmen gerecht werden.

Frage 7: Das Mehrwegziel sollte m.E. in Frage gestellt werden, da es weit von der Lebenswirklichkeit unserer Gesellschaft entfernt ist. Die realen Konsumgewohnheiten in veränderten Sozialstrukturen sprechen dagegen (Prognose 2025: 16,7 Mio. Singlehaushalte = 41% von 40,5 Mio. Haushalten insgesamt)
Der Wert von „ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen“ lässt sich ebenso wenig an die Bürger vermitteln wie der Wert von Mehrwegsystemen, anders ist der gravierende Rückgang nicht zu erklären.

Positiv ist anzumerken, dass die schwer erkämpfte Pfandregel die höchste mögliche Erfassungsquote (>90%) und auch die beste Qualität der Recyclingprodukte sicherstellt und damit einen guten Beitrag zum Ressourcenschutz leistet.

FDP

Frage 2: Da das gelbe System mehr verwertbare Produkte liefert als zum Nachweis der Quoten erforderlich sind (vergl. Antwort auf Frage 4 SPD), ist ein Überschuss im

Markt vorhanden. Dieser kann zum Quotennachweis ohne operatives Handeln und damit zur Verzerrung im Wettbewerb von dualen Systemen, Selbstentsorger- und Branchenlösungen genutzt werden.

Eine missbräuchliche Umwidmung ist dann möglich, wenn keine für alle dualen Systeme verbindlichen Quoten Haushalte / Gewerbe geregelt werden, was nicht zwingend in der VerpackVO erfolgen muss. Diese sollte aber die Grundlage für eine verbindliche Festlegung durch Dritte schaffen (vergl. Z.B. Untersuchungen der GVM von 2006).

Frage 3: vergl. Antwort auf Frage 7 CDU/CSU

Frage 4: Ohne verbindliche Regel zum Umgang mit der Vollständigkeitserklärung auf Augenhöhe zum Mengenstromnachweis halte ich die Regelung für nicht wirksam im Hinblick auf eine Eindämmung von Trittbrettfahrern.

Frage 7: vergl. Antwort auf Frage 7 SPD

Frage 8: optimale Lösung? Sicher nicht! Aber besser als die aktuelle Situation, in der immer weniger Lizenzzahler ein in der Menge wachsendes System finanzieren sollen und dieses damit in seinem Bestand akut gefährdet erscheint.

Wenn die grundlegenden Ziele der Verpackungsverordnung nicht in Frage gestellt werden, sollte der Systembestand dauerhaft gesichert werden und zwar unter Reduzierung komplizierter Einzelregelungen und Sicherung einer vollständigen Beteiligung aller Verpackungen am System.

Bündnis 90 / Die Grünen

Frage 7: Das Kosten – Nutzen Verhältnis der Verpackungsabfallverwertung wurde verschiedentlich (u.a. Kummer 2006) im internationalen Vergleich untersucht. Dabei wurde deutlich, dass die Systeme nicht ohne weiteres vergleichbar sind, da zumeist eine Mischung von haushaltsnaher und gewerblicher Menge zur Quotenberechnung vorgenommen wird. Da inzwischen die Summe an Lizenzentgelten nicht mehr vollständig bekannt ist, kann nur eine vorsichtige Abschätzung auf Grundlage der DSD Daten erfolgen. Danach dürften für die Verpackungsentsorgung etwa 18 €/E*a

aufgewendet werden. Wird die nicht eingelöste Pfandsumme aus Getränkeverpackungen hinzugerechnet (ca. 4 €/E*a), so ergibt sich ein Kostenbeitrag von ca. 22 €/E*a, der in Relation zu den Abfallgebühren für die übrigen abfallwirtschaftlichen Leistungen Restabfallentsorgung, Bioabfallverwertung, Sammlung gefährlicher Kleinmengen und Elektroabfälle und Altpapierentsorgung zu bewerten ist. Hier ergeben sich gravierende regionale Unterschiede abhängig von Siedlungsstrukturen und Satzungen, so dass kein Mittelwert benannt werden kann. Werte von 100 €/E*a +- x sind bekannt und dokumentieren den hohen Standard der Entsorgung. Die Kosten der Verwertung erscheinen mir in Anbetracht des hohen Aufwandes für Sammlung, Sortierung und Sekundärrohstoffproduktion angemessen.

Aachen, 08.10.2007

Thomas Pretz

Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 10. Oktober 2007 in Berlin zum Entwurf einer 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Dr. Ralf Bleicher

Schriftliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung Angaben zur Person

Der Verfasser ist seit Anfang 1992 als Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, im Rahmen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) und als Mitglied von Gremien des Verbandes Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (VKS im VKU) mit der Verpackungsverordnung befasst. Seit drei Jahren leitet er als moderierender Vorsitzender die Clearing-Stelle für Nebentgelte, in der die Anteile der einzelnen Systembetreiber an den Kosten ermittelt werden, die die Systembetreiber für die Bereitstellung und Unterhaltung von Containerstandplätzen und die Abfallberatung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu zahlen haben. Seit dem 13. August 2007 gehören der Clearing-Stelle an die Unternehmen: BellandVision GmbH, Duales System Deutschland GmbH, EKO-PUNKT GmbH, INTERSEROH Dienstleistungs GmbH, Landbell AG, Redual GmbH & Co. KG, VERLO GmbH & Co. KG, Vfw GmbH und ZENTEK GmbH & Co. KG.

II. Probleme der Verpackungsentsorgung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat erstmals in einem Gespräch mit der Umweltministerkonferenz im Herbst 2005 ihre Besorgnisse zum Fortbestand der dualen Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen deutlich artikuliert. Prognostiziert wurde ein sich verschärfender Wettbewerb zwischen einer immer größeren Zahl von Betreibern dualer Systeme im Sinne des § 6 Abs. 3 VerpackV. Angesprochen wurde die Gefahr einer Erosion des Gesamtsystems durch Trittbrettfahrer und eines möglichen Kollapses der bisherigen dualen Entsorgung, verbunden mit der faktischen Verpflichtung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, im Fall des Scheiterns die Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen auf ihre Kosten zu gewährleisten.

III. Anforderungen an eine Novellierung der VerpackV aus kommunaler Sicht

Die an eine Novellierung der Verpackungsverordnung aus kommunaler Sicht zu stellenden Anforderungen sind folgende:

1. Es muss sichergestellt sein, dass die duale Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen auch dann reibungslos funktioniert, wenn derzeit neun Systembetreiber im Markt agieren.

Dies setzt voraus, dass rechtlich geklärt ist,

- a) durch wen
- b) für wen
- c) in welchem Verfahren
- d) in welchen Entsorgungsgebieten
- e) für welche Verpackungsmaterialien

Entsorgungsverträge zwischen den Systembetreibern und in aller Regel privaten Entsorgungsunternehmen abgeschlossen werden.

2. Weiterhin setzt das Funktionieren der dualen Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen voraus, dass deren finanzielle Grundlage durch geeignete Maßnahmen stabilisiert wird, zum Beispiel durch die Reduzierung des sogenannten Trittbrettfahrertums und von möglichen Umgehungstatbeständen.
3. Es muss sichergestellt sein, dass Leistungsstörungen (z. B.: Gelbe Säcke werden nicht abgeholt, Gelbe Tonnen werden nicht geleert) in einem wirksamen und unkomplizierten Verfahren umgehend abgestellt werden, ohne dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger Gefahr läuft, auf den Kosten einer etwaigen Ersatzvornahme sitzen zu bleiben.

Das setzt voraus, dass

- a) die Voraussetzungen einer Ersatzvornahme rechtlich geklärt sind
 - b) dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Gegner eines etwaigen Ersatzanspruchs bekannt ist und
 - c) das Insolvenzrisiko des Anspruchsgegners abgesichert ist.
4. Es muss sichergestellt sein, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die ursprünglich allein mit der DSD AG bzw. GmbH vereinbarten Nebenentgelte für die Bereitstellung und Reinhaltung der Standplätze für Glas- und Altpapiercontainer und die Abfallberatung für die Systembetreiber in vollem Umfang anteilig von den in einem Land festgestellten Systembetreibern erhalten.
 5. Es muss sichergestellt sein, dass das Hinzutreten weiterer Systembetreiber zu den bisherigen Akteuren für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit keinen bürokratischen Belastungen verbunden ist. Hierzu zählt auch, dass bei einer erforderlichen Änderung einer Abstimmungsvereinbarung zwischen einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systembetreibern (zum Beispiel aufgrund eines Ratsbeschlusses, Gelbe Säcke durch Gelbe Tonnen zu ersetzen) ein einfacher Umsetzungsmechanismus anstelle von im Ergebnis offenen Verhandlungen mit derzeit bis zu neun Systembetreibern gefunden werden muss.
 6. Ungelöst ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände das Problem der gemeinsamen Entsorgung von grafischem Altpapier (in kommunaler Verantwortung) und gebrauchten Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton (durch die Systembetreiber im Wege der Mitbenutzung des kommunalen Systems). Zu dieser Frage besteht auch seitens des Bundeskartellamts Gesprächsbedarf.

IV. Inwieweit löst die 5. Novelle der VerpackV die aus kommunaler Sicht bestehenden Probleme?

Misst man die vorgelegte Novelle an diesen Zielen, ist aus kommunaler Sicht Folgendes festzustellen:

Zu 1. (Abschluss von Entsorgungsverträgen)

Die Novelle überlässt es den Wirtschaftsbeteiligten, selbst zu regeln, auf welchem Wege Entsorgungsverträge zwischen den Systemen und den operativ tätigen Entsorgungsunternehmen zustande kommen sollen. Die Novelle regelt (lediglich), dass jedenfalls die künftige Gemeinsame Stelle die Ausschreibung von Leistungsverträgen jedenfalls nicht selbst vornehmen, sondern sie nur koordinieren soll.

Wie der Abschluss eines Gesellschaftsvertrages zwischen vier der neun Systembetreiber im August 2007 im Vorgriff auf die künftige Gemeinsame Stelle zeigt, mag diese geringe Regelungstiefe theoretisch ausreichen. Ob sich in der Praxis alle neun Systembetreiber jetzt und in Zukunft auf einheitliche Spielregeln verständigen können

(zum Beispiel Finanzierung der Gemeinsamen Stelle, Mehrheitsbeschlüsse usw.) wird – aus kommunaler Sicht mit Skepsis – abzuwarten sein.

Zu 2. (Finanzielle Stabilisierung der Verpackungsentsorgung)

Auch bei der Beurteilung der neu formulierten Schnittstellen zwischen privaten und gewerblichen Anfallstellen, zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgerlösungen und der vorgesehenen Maßnahmen zur Eindämmung des Trittbrettfahrertums (zum Beispiel Vollständigkeitserklärung) bleibt – trotz unverkennbarer Verbesserungen gegenüber früheren Entwürfen – ein gehöriges Maß von Zweifeln hinsichtlich der Tauglichkeit für den praktischen Vollzug und der zu erwartenden positiven Wirkungen. Insoweit kommt den Einschätzungen der Wirtschaftsbeteiligten entscheidendes Gewicht zu.

Zu 3. (Beseitigung von Leistungsstörungen)

Die Novelle lässt offen, an wen sich ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wenden muss, um eine mangelhafte Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen wirksam abzustellen. Die Bürgerinnen und Bürger wenden sich in aller Regel im Fall von Leistungsstörungen bei der Verpackungsentsorgung an die Kommunen und erwarten von diesen Abhilfe. Wendet sich die Kommune an das von den Systembetreibern beauftragte Entsorgungsunternehmen, wird dieses in Konfliktfällen darauf verweisen können, dass der Systembetreiber oder die Gesamtheit der Systembetreiber sein Auftraggeber ist und nicht die Kommunen. Allerdings sichert der Novellierungsvorschlag die Ansprüche einer Kommune nach einer erforderlichen Ersatzvornahme im Falle der Insolvenz eines Systembetreibers, jedoch erst nach Erhalt und erfolgloser Durchsetzung eines Rechtstitels. Dieses Verfahren ist aus Sicht der Kommunen zu aufwendig.

Zu 4. (Nebenentgelte)

Die Aufteilung der Nebenentgelte, die von Systembetreibern an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Bereitstellung und Unterhaltung von Containerstandplätzen und Abfallberatung zu zahlen sind, in einer von den Systembetreibern auf vertraglicher Basis gebildeten Clearing-Stelle hat sich in den letzten drei Jahren bewährt. Der Verordnungsentwurf sieht vor, die Aufteilung der Nebenentgelte in der zu bildenden Gemeinsamen Stelle vorzunehmen. Diese Regelung schließt nicht aus, die bisherige Clearing-Stelle gleichsam unter das Dach der Gemeinsamen Stelle zu ziehen. Dies ist offenbar von den Systembetreibern auch vorgesehen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass auch in Zukunft die Aufteilung der Nebenentgelte in dem bewährten Verfahren fortgesetzt werden kann.

Zu 5. (Hinzutreten weiterer Systembetreiber)

Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs, der insoweit mit der geltenden Rechtslage übereinstimmt, ist ein System nach § 6 Abs. 3 abzustimmen auf vorhandene Sammel-systeme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Bereich es eingerichtet wird. Die Anforderungen, die die Landesumweltministerien im Rahmen der Systemfeststellung (§ 6 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 VerpackV) an eine Abstimmungsvereinbarung des neuen Systembetreibers mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gestellt haben, waren in der Vergangenheit unterschiedlich. Während es in einigen wenigen Ländern ausreichte, dass sich ein neu hinzutretender Systembetreiber einer bereits geltenden Abstimmungsvereinbarung unterwarf, forderte die Mehrheit der Länder den Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung des neuen Systembetreibers mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern. Dieses Verfahren erzeugte unnötigen Bürokratieaufwand. § 6 Abs. 4 des Entwurfs sieht in seinem vorletzten Satz vor, dass ein System sich der Abstimmung unterwerfen kann, die im Gebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bereits gilt, ohne dass der Entsorgungsträger eine neue Abstimmung verlangen kann. Diese Regelung ist zu begrüßen.

Dies gilt jedoch nicht für den letzten Satz des § 6 Abs. 4 des Entwurfs. Danach kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für den Betrieb des Systems in seinem Gebiet eine angemessene Anpassung der Abstimmung nach Satz 1 verlangen. Diese Regelung zielt darauf ab, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen der Systembetreiber zum Beispiel Änderungen im Erfassungssystem (Tonnen statt Säcke oder umgekehrt) durchsetzen zu können. Die Regelung lässt offen, an wen sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger wenden muss – wahrscheinlich an die Gesamtheit der in seinem Gebiet festgestellten Systembetreiber – und wie im Falle von unterschiedlichen Bewertungen aufseiten der Systembetreiber zu verfahren ist. Wenn ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gezwungen ist, über eine Änderung der Abstimmungsvereinbarung mit bis zu neun Systembetreibern zu verhandeln, erzeugt dies einen unvermeidbaren bürokratischen Aufwand.

Zu 6. (Altpapierentsorgung)

Die kommunalen Spitzenverbände sehen sich derzeit nicht in der Lage, ihren Mitgliedern rechtssichere Wege zur Ausschreibung der gemeinsamen Erfassung von grafischem Altpapier und Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton aufzuzeigen. Unstreitig ist, dass die PPK-Verpackungen gemeinsam mit dem grafischen Papier erfasst werden sollen. Die Konstruktion einer Ausschreibung der gesamten Menge durch die Kommune mit anschließenden separaten Preisverhandlungen aller Systembetreiber mit dem von der Kommune beauftragten Unternehmen ist im praktischen Vollzug für alle Beteiligten kaum nachvollziehbar. In der 5. Novelle der VerpackV wird dieses Problem nicht aufgegriffen.

V. Schlussfolgerungen

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat Verständnis für das Hauptanliegen des Bundesumweltministeriums, die finanziellen Grundlagen der Verpackungsentsorgung durch die Schaffung neuer Schnittstellen und anderer Instrumente möglichst kurzfristig zu realisieren. Dies liegt auch im Interesse der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, da nur eine ausreichende Finanzierung die Gewähr für ein reibungsloses Funktionieren der dualen Verpackungsentsorgung bietet. Die nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände in der laufenden Novellierung offen gebliebenen Fragen sind äußerst komplex und können nur nach gründlicher Vorbereitung unter Beteiligung aller betroffenen Kreise einer für den praktischen Vollzug tauglichen Lösung zugeführt werden. Die kommunalen Spitzenverbände haben seit langem die Auffassung vertreten, dass eine Umgestaltung der Verpackungsverordnung, die ursprünglich auf ein monopolistisches System zugeschnitten war, dringend erforderlich ist, um auch alle Probleme zu lösen, die sich ergeben, wenn zurzeit neun Systembetreiber am Markt tätig sind. Es dürfte sich empfehlen, eine solche Umgestaltung im Wege eines Planspiels vorzubereiten. Dieses Verfahren hat sich bei sämtlichen Novellierungen des Bundesbaugesetzes und des Baugesetzbuchs seit 1976 außerordentlich bewährt. Auch für die Neugestaltung des Raumordnungsgesetzes als Folge der Föderalismusreform ist ein solches Planspiel geplant.

Im Einzelnen sehen die kommunalen Spitzenverbände folgende offenen Regelungsbereiche, zu denen sie denkbare Lösungsmöglichkeiten aufzeigen:

1. Die Frage des Zustandekommens von Entsorgungsverträgen zwischen den Systembetreibern und Entsorgungsunternehmen sollte in der VerpackV nicht ungeregt bleiben. Zu dieser Frage gibt es unterschiedliche Lösungsvorstellungen. Vorstellbar ist, dass bestimmte Ausschreibungsgebiete den einzelnen Systembetreibern im Verhältnis ihres – allerdings schwer zu ermittelnden – Marktanteils zugewiesen werden, in denen ein Systembetreiber die Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistungen vornimmt und alle anderen Systembetreiber das System mitbenutzen. Erwogen worden

ist auch die Vornahme einer Ausschreibung durch die jeweilige Kommune, die allerdings nicht Vertragspartner des Gewinners der Ausschreibung werden würde. Alle diese Lösungen und ihre Abwandlungen sind wenig kohärent und bieten Konfliktpotenzial. Die kommunalen Spitzenverbände halten es für vorstellbar, dass sich die Übertragung der Zuständigkeit mindestens für die Sammlung gebrauchter Verkaufsverpackungen auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegen Ersatz der Kosten durch die Systembetreiber auf der Grundlage eines pauschalierten Vergütungssystems als alternativlos erweist. Bei einer kommunalen Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistung würde die Kommune Vertragspartner eines Entsorgungsunternehmens und hätte damit im Falle von Leistungsstörungen einen konkreten Ansprechpartner. Im Rahmen der Beauftragung nach erfolgter Ausschreibung könnte die Kommune auch vertragliche Regelungen für die Abwicklung von Leistungsstörungen und die Stellung von Sicherheiten für diesen Fall schaffen. Wenn ohnehin im Vorhinein feststeht, dass sämtliche neun Systembetreiber dasselbe Erfassungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen proportional zu ihrem Anteil an den lizenzierten Verpackungen in Anspruch nehmen, dürfte es sich von selbst verstehen, dass auf dieser Stufe der Entsorgung für wettbewerbliche Überlegungen kaum eine Notwendigkeit besteht.

Eine kommunale Zuständigkeit für die Sammlung gebrauchter Verkaufsverpackungen würde – verglichen mit der Ausschreibung durch Systembetreiber – auch weitere Probleme lösen können. Der Trend, dass Systembetreiber mehrheitlich oder vollständig von operativ tätigen Entsorgungsunternehmen beherrscht sind, ist ungebrochen. Führt ein von einem Entsorgungsunternehmen beherrschter Systembetreiber eine Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen durch, wären die anderen Entsorgungsunternehmen gezwungen, im Zuge der Beteiligung an der Ausschreibung ihre Kalkulationsgrundlagen der Konkurrenz offenzulegen. Auch könnte der Verdacht aufkommen, dass das ausschreibende Unternehmen die Ausschreibungsbedingungen „maßgeschneidert“ auf das eigene Unternehmen zugeschnitten hat.

2. Auch die offenen Fragen der gemeinsamen Entsorgung von grafischem Altpapier und gebrauchten Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton könnten widerspruchsfrei gelöst werden, wenn auch die Sammlung von PPK-Verkaufsverpackungen zu einer kommunalen Aufgabe würde.
3. Die Anpassung von Abstimmungsvereinbarungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systembetreibern müsste in der Weise vereinfacht werden, dass die Kommune lediglich einen Systembetreiber als Ansprechpartner hat und dass dessen Erklärungen die übrigen Systembetreiber binden.