

STELLUNGNAHME

VKU-Stellungnahme zum Referentenentwurf einer 7. Novelle der Verpackungsverordnung

Berlin, 11.03.2014

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 250.000 Beschäftigten wurden 2011 Umsatzerlöse von rund 107 Milliarden Euro erwirtschaftet und fast 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 45,9 Prozent in der Strom-, 62,2 Prozent in der Erdgas-, 80,4 Prozent in der Trinkwasser-, 63,1 Prozent in der Wärmeversorgung und 24,4 Prozent in der Abwasserentsorgung.

1. Der VKU unterstützt im Grundsatz das Bemühen der Bundesregierung, im Bereich der Verpackungsentsorgung geordnete rechtliche Verhältnisse herzustellen. Adressat dieses Bemühens müssen offensichtlich die dualen Systeme selbst sein, die als Hauptverantwortliche des Missbrauchs von Eigenrücknahme- und Branchenlösungen zu gelten haben. Nennenswerte Kostenvorteile können im Wettbewerb der Systeme offensichtlich nur durch das Ausnutzen von Schwachstellen der Verpackungsverordnung und ihres Vollzugs generiert werden. Die reinen Entsorgungskosten unterscheiden sich wegen der Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung eines Entsorgungssystems nicht wesentlich; lediglich die DSD GmbH als Marktführerin kann sich wegen ihrer vergleichsweise hohen Mengen einen relativen Kostenvorteil verschaffen.

Die Neuregelung würde also die Spielregeln im Wettbewerb der Systembetreiber grundlegend verändern. Mit der Beseitigung bei Eigenrücknahme und der Einschränkung der Branchenlösungen würde das Kernelement dieses Wettbewerbs beseitigt. Einziger Nutznießer wäre der Marktführer, die DSD GmbH. Bei ihr handelt es sich aber nicht mehr um eine „gemeinwohlorientierte Selbsthilfeeinrichtung“ der verpflichteten Wirtschaft, sondern um ein gewinnorientiertes Unternehmen mit schwer durchschaubarer Eigentümerstruktur. Dieses Unternehmen könnte dann die Spielregeln auf dem Entsorgungsmarkt für Verkaufsverpackungen privater Haushalte weitgehend selbst bestimmen. Eine Novelle, die sich mit derartigen unerwünschten Folgewirkungen nicht auseinandersetzt, greift deutlich zu kurz. Vielmehr bedarf es einer grundsätzlichen Diskussion über das künftige Regelungsregime der Verpackungsentsorgung und seiner Vereinbarkeit mit sinnvollen Wettbewerbselementen.

2. Der Regelungsansatz der Novelle wird dem Problem der Unterlizenzierung nicht ausreichend gerecht. Die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) schätzt die Marktmenge bei Leichtverpackungen für das Jahr 2009 auf ca. 2.345.000 t. Eine Menge in dieser Höhe, die in etwa auch der Sammelmenge bei LVP entspricht, wäre somit beteiligungspflichtig. Dem stand nach Aussage des DIHK für das Jahr 2011 aber nur eine lizenzierte und in Branchenlösungen angemeldete Menge von zusammen 1.451.000 t gegenüber; eine Menge von fast 900.000 t oder von ca. 38 % der Marktmenge wurde also aus dem Markt der Verkaufsverpackungen privater Haushalte wegdefiniert. Diese Menge ist höher als die Lizenzmenge, die auf Grund der Planmengenmeldung des 1. Quartals 2014 für das Gesamtjahr zu erwarten ist (ca. 820.000 t) und wesentlich höher als die Mengen der Eigenrücknahme- und Branchenlösungen. Bei der Fraktion PPK fallen die Zahlen noch dramatischer aus.

Die Ursachen für diese enormen Fehlmengen wurden von der GVM mehrfach beschrieben und sind auch in dem vor kurzem für die Fa. Alba erstatteten Rechtsgutachten des ehem. Bundesverfassungsrichters di Fabio aufgelistet. Besondere Bedeutung dürfte der Umdeutung von Verkaufsverpackungen

privater Haushalte in großgewerbliche Verpackungen und Transportverpackungen zukommen. Da die deutsche Verpackungsverordnung auf konkrete Quoten- und Nachweispflichten für solche gewerblichen Verpackungen verzichtet, ist dem Wiegescheinhandel, ohne den die Verwertungsanforderungen für Branchenlösungen gar nicht erfüllt werden könnten, Tür und Tor geöffnet. Es ist bezeichnend, dass in Ländern wie Österreich und Belgien, die entsprechende Quoten- und Nachweispflichten für gewerbliche Verpackungen vorsehen, nur vergleichsweise geringe Probleme mit der Unterlizenzierung bestehen. Das Fehlen solcher Quoten stellt im übrigen auch den wesentlichen Grund für die generell unbefriedigenden Recyclingserfolge bei gewerblichen Siedlungsabfällen dar.

Die überfällige Einbeziehung gewerblicher Verpackungen in das Regelungssystem müsste aber zwangsläufig zu einer erneuten Änderung der durch eine 7. Novelle geschaffenen rechtlichen Grundlagen im Bereich der gleichgestellten Anfallstellen nach § 3 Abs. 11 VerpackV führen.

3. Keine inhaltlichen Bedenken bestehen aus Sicht des VKU gegen eine Streichung der Eigenrücknahme, da diese in jedem denkbaren Organisationsmodell einen Fremdkörper darstellt. Damit wird aber gleichzeitig der letzte Rest einer echten Produktverantwortung beseitigt. Diese beschränkt sich dann ausschließlich auf die Pflicht zur finanziellen Beteiligung an einem Entsorgungssystem, das nach den Vorgaben des Bundeskartellamts nicht einmal in eigener Trägerschaft praktiziert werden darf. In dieser Situation wäre es konsequent, die Verantwortung für das Entsorgungssystem, an dem sich die Wirtschaft finanziell zu beteiligen hat, wieder in die Hände der Kommunen zu legen, die seit vielen Jahren und Jahrzehnten die Entsorgung aller übrigen Haushaltsabfälle zuverlässig, ökologisch hochwertig und zu sozialverträglichen Gebühren abwickeln. Getrennt erfasste Verkaufsverpackungen machen insgesamt nur ca. 15 % der Haushaltsabfälle aus, die Teilfraktion der Leichtverpackungen sogar nur 5% . Sie stellen weder in der Sammlung noch in Sortierung und Verwertung anspruchsvollere Aufgaben als z.B. die Entsorgung von Bioabfällen, Restabfällen oder Elektronikschrott.
4. Die Bundesregierung geht nach den vorgesehenen Terminen für das Inkrafttreten offenbar davon aus, dass die 7. Novelle bis zum Sommer 2014 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wird. Diese Annahme erscheint vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit früheren Novellen und angesichts der fast unüberschaubaren Baustellen der heutigen Verpackungsverordnung als sehr anspruchsvoll. Selbst dieser enge Zeitplan könnte aber nicht verhindern, dass es im Jahr 2014 keine nennenswerte Verbesserung der Lizenzierungssituation geben wird; auch die Vorlage des Novellierungsentwurfs konnte den Marktführer deshalb nicht davon abhalten, die Clearingverträge fristlos zu kündigen und

damit die vollständige Bezahlung der von Entsorgern und Kommunen erbrachten Leistungen akut zu gefährden. Auch bei einer schnellen Verabschiedung der Novelle ließen sich Störungen in der Entsorgung also nur verhindern, wenn sich die dualen Systeme zumindest auf eine Zwischenlösung bis zur Schaffung modifizierter Rechtsgrundlagen verständigen; allein dies entspräche auch dem in der Verpackungsverordnung verankerten Konsensual- und Kooperationsprinzip. Sind die Systeme dazu nicht in der Lage, ist ihre Eignung zur dauerhaften Sicherstellung des Entsorgungssystems für Verkaufsverpackungen nicht gegeben.

5. Nach Auffassung des VKU würde die 7. Novelle einen wesentlich längeren Zeitraum als vorgesehen in Anspruch nehmen und über längere Zeit die Ressourcen von Politik und Verwaltung binden. Damit würde nicht nur das Ziel verfehlt, in einem überschaubaren Zeitraum den Missbrauch von Eigenrücknahme- und Branchenlösungen abzustellen, vielmehr würden auch andere offene Fragen auf die lange Bank geschoben. Das Planspiel zur Evaluierung der Verpackungsverordnung hat den Handlungsbedarf deutlich aufgezeigt: eine Neukonzeption und erhebliche Steigerung der Recyclingquoten, die Behandlung stoffgleicher Nichtverpackungen, die Schaffung einer zentralen Stelle und die Stärkung der kommunalen Steuerungsverantwortung. Letztlich muss es darum gehen, dem Bürger ein verständliches, qualitativ hochwertiges und ökologisch anspruchsvolles Entsorgungssystem zu bieten, das nicht ständig von einem latenten Finanzkollaps bedroht ist.

Diese Themen sind im Rahmen einer unter Zeitdruck stehenden Novelle entweder gar nicht oder nicht mit der gebotenen Gründlichkeit zu regeln. Somit steht zu befürchten, dass eine Lösung der wahren Probleme wieder nicht erfolgt, weil die Politik nach einer 6. und 7. Novelle kaum die Kraft aufbringen wird, auch noch zeitnah ein Wertstoffgesetz in Angriff zu nehmen. Warnendes Beispiel ist hier die 5. Novelle des Jahres 2009, der trotz übereinstimmender politischer Willensbekundungen zu einer Gesamtrevision der Verpackungsverordnung bis heute keine Taten gefolgt sind.

Der VKU lehnt deshalb die geplanten Teilregelungen in einer 7. Novelle oder eine vergleichbare Regelung im Rahmen der aus europarechtlichen Gründen nötigen 6. Novelle ab. Stattdessen sollten ohne weitere Verzögerung die Arbeiten an einem Wertstoffgesetz in Angriff genommen werden, das auch wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch enthalten muss. Bei realitätsnaher Betrachtung dürfte der Gesetzgebungsprozess nicht wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als eine umstrittene Novelle der Verpackungsverordnung, die ebenfalls der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedarf. Der VKU ist bereit, ein solches Wertstoffgesetz im Sinne einer für alle Akteure akzeptablen Kompromisslösung konstruktiv zu begleiten.