
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum BMUB-Referentenentwurf „Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen“ (Verpackungsgesetz – VerpackG) (Stand: 10.08.2016)

I. Grundsätzliche Vorbemerkungen

1. Mit Vorlage des VerpackG-Referentenentwurfs ist das Bundesumweltministerium (BMUB) zu dem Ergebnis gelangt, dass eine weitere Verfolgung eines Wertstoffgesetzes nicht mehr zielführend ist. Der DIHK begrüßt dies, insbesondere wegen der Komplexität der „stoffgleichen Nicht-Verpackungen“ für die betroffenen Unternehmen und dem politischen Risiko einer Re-Kommunalisierung der privatwirtschaftlich organisierten Rücknahme und Entsorgung von Verpackungen.

Gleichwohl belastet der vorliegende Gesetzentwurf nach wie vor die Wirtschaft mit unnötigen Bürokratiekosten durch die umfassenden Auskunftsrechte der Zentralen Stelle und begrenzt die privatwirtschaftlich organisierte Verpackungsentsorgung durch weitreichende kommunale Steuerungsmöglichkeiten. Insofern genügt der Gesetzentwurf nach wie vor nicht dem gemeinsamen Anliegen, unnötige Bürokratie abzubauen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Um dies zu erreichen, sollten die Informations- und Berichtspflichten abgebaut und ein geringerer Erfüllungsaufwand für die Unternehmen angestrebt werden. Diesen Anforderungen wird der vorgelegte Referentenentwurf noch nicht gerecht.

2. Der Referentenentwurf setzt richtigerweise auf Produktverantwortung und Wettbewerb. Wer die Verantwortung für die Erreichung eines Ziels übernehmen soll, muss auch die notwendigen Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse erhalten bzw. weiterhin behalten. Insofern muss das Konzept der privatwirtschaftlich organisierten Produktverantwortung weiterhin vollständig zur Anwendung kommen.

Demgegenüber ist der Ansatz, das Prinzip der Produktverantwortung durch neue kommunale Steuerungsmöglichkeiten zu begrenzen oder auszuhöhlen, nicht überzeugend. Es ist schwer verständlich und bei der praktischen Umsetzung erschwerend für die dualen Systeme und die davon betroffenen Unternehmen, weshalb den Kommunen eingeräumt wird, u. a. für die Art und Größe der Sammelbehälter verbindliche Vorgaben zu machen.

Die Ausweitung der kommunalen Steuerrechte widerspricht dem derzeitigen System und kann auch bereits bestehende Wertstoffsammlungen in Deutschland beeinträchtigen. Sie können den Wettbewerb um die Erfassung von Wertstoffen verengen. Durch fehlende Anreize zur Kostenoptimierung ist eine Kostensteigerung für die Lizenzierung von Verpackungen zu befürchten. Der Wettbewerb um die Erfassung und Verwertung von Wertstoffen sollte gestärkt, statt eingeschränkt, werden.

3. Die umfangreichen und tiefgehenden Berichtspflichten gegenüber der Zentrale Stelle führen zu unverhältnismäßig hohem Aufwand und zu erheblichen Bürokratiekosten. Dies gilt insbesondere für die sehr vielen kleinen und mittleren Unternehmen, die sich auch dann registrieren müssen, wenn sie aufgrund der Unterschreitung der Bagatellgrenzen keine Vollständigkeitsklärung (VE) abgeben müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass Verstöße gegen diese Pflicht als Ordnungswidrigkeit gelten, und zwar auch dann, wenn sich die Herstellerdaten ändern oder die Geschäftsaufgabe nicht im Nachhinein der Zentralen Stelle unverzüglich mitgeteilt wird. Zudem enthält die Zentrale Stelle mit den aufgeführten insgesamt 31 Auskunftsrechten eine zu weitgehende Einsicht in die betriebliche Produktion und über den Wertstoffmarkt.

Die Bürokratie nimmt aus Sicht der Unternehmen generell zu und nicht ab. Rund 43 Mrd. Euro (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bürokratiekostenindex) geben die Unternehmen jährlich allein zur Erfüllung von Melde- und Berichtspflichten aus. Insbesondere Unternehmen ab 50 Mitarbeitern leiden besonders stark unter Bürokratie (Sage/IfM Mai 2015).

Vor diesem Hintergrund muss es auch das Ziel eines Verpackungsgesetzes sein, die Unternehmen von unnötigen Berichtspflichten und Bürokratiekosten zu entlasten. Die hoheitlichen Aufgaben der Zentralen Stelle sind auf solche zu reduzieren, die notwendig sind für eine schlanke, effiziente und mittelstandsfreundliche Aufgabenwahrnehmung.

Die DIHK-Zwischenauswertung der Vollständigkeitsklärung (VE) für das Berichtsjahr 2015 vom Juni 2016 bestätigt die seit Jahren bekannte ungleiche Verteilung der Mengen bei der Verpackungslizenzierung. Die 300 größten VE-pflichtigen bringen ca. 84 Prozent der Verpackungstonnage in Verkehr; die restlichen rund 3.000 VE-pflichtigen Unternehmen und die rund 45.000 Nicht-VE-pflichtigen Unternehmen zusammen nur 16 Prozent.

Deshalb können kleine und mittlere Unternehmen deutlich entlastet bzw. von der Registrierung befreit werden, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu gefährden.

4. Die Anpassung der Recyclingquoten kann den Markt für Sekundärrohstoffe und innovative Recyclingtechnologien unterstützen. Die Auswirkungen der im Referentenentwurf vorgesehenen Lizenzierungs-, Erfassungs- und Verwertungsmengen sind jedoch aus heutiger Sicht nicht absehbar. Die sehr anspruchsvollen Recyclingquoten werden - insbesondere bei Kunststoffen und Aluminium - voraussichtlich deutliche Kostensteigerungen bewirken und auf einen noch nicht hinreichend entwickelten Markt für Regranulate treffen.

Wir schlagen daher vor, die Recyclingquoten behutsamer zu steigern.

5. Offen ist, wie die geplante Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit im Rahmen der Lizenzentgelte bei den dualen Systemen praktisch umgesetzt werden soll. Die Methode zur Festlegung von Mindeststandards für die Bemessung der Recyclingfähigkeit ist unbestimmt und birgt die Gefahr eines direkten Eingriffs von Zentraler Stelle und UBA-Fachaufsicht auf die Produktgestaltung und Produktion von Unternehmen.

Darüber hinaus befürchten Hersteller und Vertreiber, dass, wenn die miteinander im Wettbewerb stehenden dualen Systeme über diese Vorschrift angehalten würden, ihre Lizenzentgeltbemessung der Zentralen Stelle zu öffnen, der Preiswettbewerb unter den dualen Systemen beeinträchtigt werden könnte. Dies würde dann zu Mehrkosten führen.

Insofern schlagen wir vor, auf Vorgaben zur Staffelung der Lizenzentgelte nach der Verwertbarkeit der Verpackungen zu verzichten und die Preisbildung dem Wettbewerb zu überlassen.

6. Gerade die Startphase ist für junge Unternehmen sehr sensibel, was sich auch an den hohen Zu- und Abgangszahlen in den Gewerberegistern zeigt. Es gilt, die Idee bekannt zu machen, Geschäftsräume einzurichten, Startkapital zu akquirieren, die notwendigen Genehmigungen einzuholen und das Vorhaben korrekt anzumelden. Existenzgründer starten in der überwiegenden Mehrzahl klein, die Abarbeitung von Formalien müssen sie mithin zumeist selbst erledigen. Schätzungen der EU-Kommission zufolge muss ein größeres Unternehmen (mehr als 250 Mitarbeiter) für eine Regulierungsmaßnahme 1 EUR pro Mitarbeiter ausgeben, ein Kleinunternehmen (bis 50 Mitarbeiter) dagegen im Durchschnitt bis zu 10 EUR.

Daher sollten Existenzgründer, sofern sie nicht VE-pflichtig sind, auf jeden Fall für mindestens 3 Jahre von den Berichtspflichten befreit werden.

7. Die DIHK hat bereits bei früheren Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass eine Wertstofftonne auch ohne ein neues Gesetz eingeführt werden kann. Auch sieht es so aus, als sei es mit der Sieb-

ten Novelle der Verpackungsverordnung gelungen, die erkannten Mängel des bestehenden Systems wirkungsvoll zu unterbinden. Die VE-Zwischenbilanz für 2015 zeigt, dass sich die Zahl der Lizenznehmer von dualen Systemen in 2015 von rund 46.000 auf rund 51.000 erhöht hat. Gleichzeitig wurden rund 5,4 Mio. Tonnen Verpackungen bei den dualen Systemen lizenziert; rund 660.000 Tonnen mehr als in 2014.

Auch ist zu fragen, weshalb die Bundesregierung jetzt den Entwurf eines Verpackungsgesetzes vorlegt, wenn zeitgleich in Brüssel über eine Novelle der Verpackungsrichtlinie beraten wird. Manches spricht dafür, die Richtlinie abzuwarten, um zu verhindern, dass kurz nach dem Erlass eines Verpackungsgesetzes gleich eine grundlegende Novelle gestartet werden muss, die im Ergebnis zu erneutem Aufwand für die betroffenen Unternehmen führt.

Eine Reihe von Unternehmen auf der Seite der Hersteller und Vertreiber sowie aus der Entsorgungswirtschaft hält es jedoch für erforderlich, den Wettbewerb der dualen Systeme durch eine neue Zentrale Stelle zu überwachen. Da hierfür ein Gesetz notwendig ist, unterstützen sie die Initiative für ein Verpackungsgesetz.

Der DIHK empfiehlt, das Aufgabenspektrum und die Auskunfts- und Kontrollrechte der Zentralen Stelle auf das wirklich Notwendige zu beschränken, um die Funktionsfähigkeit der Verpackungsent-sorgung zu gewährleisten. Er empfiehlt zugleich, die Recyclingquoten behutsamer zu steigern und die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten einzuschränken. Wenn dies geschieht, kann ein Verpackungsgesetz mitgetragen werden.

II. Zu einzelnen Punkten

§ 2 Begriffsbestimmungen

Aus Kreisen der Wirtschaft wird kritisch hinterfragt, weshalb in Abs. 9 auch Umverpackungen zu den systempflichtigen Verpackungen zählen und sie deshalb der Lizenzierungspflicht bei den dualen Systemen unterliegen. In der Begründung sollte deshalb näher begründet werden, worin die ökologischen und ökonomischen Vorteile insbesondere für die verpflichteten Hersteller und Vertreiber bestehen und weshalb dies zwingend gesetzlich geboten ist.

§ 7 Systembeteiligungspflicht

Um unnötige Bürokratie zu vermeiden, sollte in § 7 mit der Bestätigung der Systembeteiligung an die Hersteller auch deren automatische Registrierung bei der Zentralen Stelle erfolgen. Eine parallele Registrierung der Hersteller könnte nach § 9 dann komplett entfallen.

§ 9 Registrierung

Die Registrierung nach Abs. 1 sollte zumindest für Hersteller entfallen, die Verpackungen unterhalb der VE-Mengenschwellen in Verkehr bringen. Die Registrierung sämtlicher Systembeteiligungspflichtiger - voraussichtlich einige Zehntausend Unternehmen - führt dagegen zu einer für die Zentrale Stelle und den Vollzug unüberschaubaren Menge an Meldungen ohne großen Erkenntniswert.

Zudem wird die Zentrale Stelle nach Abs. 2 ermächtigt, für die „sonstige Kommunikation“ mit den Herstellern, insbesondere für die elektronische Datenübermittlung, eine - weder im Gesetz noch in der Begründung - näher beschriebene „bestimmte Verschlüsselung“ vorzuschreiben. Soll diese Datenübermittlung auf eine rechtlich und technisch sichere Basis gestellt werden, wäre eine derartige Kommunikation wohl nur mit qualifizierter elektronischer Signatur mit Anbieterakkreditierung möglich. Dies hätte zur Folge, dass u. U. zehntausende Unternehmen mindestens eine Ausstattung für den Einsatz der elektronischen Signatur erwerben müssten, was mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Auch dies spricht dafür, die Registrierungspflicht auf die Unternehmen oberhalb der VE-Mengenschwellen zu beschränken.

Im Übrigen regen wir an zu prüfen, inwieweit zur Vermeidung von Doppelbürokratie die Registrierung der Hersteller bei der Zentralen Stelle durch die dualen Systeme - etwa bei der Bestätigung der Systembeteiligung an den Hersteller gemäß § 7 Abs. 1 - erfolgen kann, da den Systemen die entsprechenden Hersteller-Daten schon vorliegen.

§ 10 Datenmeldung

Ausdrücklich unterstützt wird, dass in diesem Paragraph - im Vergleich zum früheren BMUB-Arbeitsentwurf eines Wertstoffgesetzes - nur noch diejenigen Hersteller angesprochen werden, die die Mengenschwellen überschreiten.

Unklar bleibt im Gesetzestext, weshalb § 10 (Datenmeldung „unverzüglich“) überhaupt erforderlich sein soll, wenn § 11 (jährliche Vollständigkeitserklärung) weitergehende Pflichten festlegt, z. B. eine zusätzliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer.

In der Begründung zu der neuen Meldepflicht wird ausgeführt, dass die Zentrale Stelle durch diese Meldungen eventuelle Unterbeteiligungen frühzeitig erkennen und diesen gegebenenfalls entgegensteuern könne. Es bleibt jedoch offen, anhand welcher Kriterien eine „Unterbeteiligung“ erkannt werden soll, bzw. was der Maßstab dafür sein soll (die Vorjahreszahlen?). Schwankende Mengen können unterschiedliche Ursachen haben, die in der Regel nur der Hersteller kennt. Es ist jedoch kaum vorstellbar, dass ein im Vorjahr VE-pflichtiges Unternehmen im neuen Jahr plötzlich deutlich geringere Mengen (also mutmaßliche „Unterbeteiligungen“) ankündigt, ohne dies plausibel begründen zu können, z. B. mit Umstellung der Verpackung, anderen Vertriebsstrukturen oder verstärktem Mehrweg-Einsatz. Dass sich ein Hersteller ggf. bei Änderungen im Produktspektrum oder bei der Verpackungsgestaltung, die zu reduzierten Verpackungsmengen führen, gegenüber der Zentralen Stelle rechtfertigen muss, erscheint überzogen. Weiterhin bleibt offen, wie die Zentrale Stelle „entgegensteuern“ könnte. Welchen konkreten Wert kann § 10 dann noch haben, der diesen Aufwand für die Unternehmen rechtfertigen würde?

Nach Abs. 2 kann die Zentrale Stelle Hersteller, welche die Mengenschwellen nach § 11 Absatz 5 Satz 1 nicht erreichen, jederzeit verpflichten, ebenfalls Datenmeldungen nach Absatz 1 abzugeben.

Hier sollte im Gesetzestext aufgeführt werden, nach welchen Kriterien die Zentrale Stelle dies nur verlangen kann.

Insgesamt schlagen wir vor zu prüfen, ob § 10 entfallen könnte.

§ 11 Vollständigkeitserklärung

Nach Abs. 3 ist das Unterschreiten der VE-Mengenschwellen nach Satz 1 der Zentralen Stelle bis zum 1. Juni anzuzeigen. Diese Regelung sollte gestrichen werden, da sie einen sehr hohen Aufwand ohne nennenswerten Nutzen bedeuten würde, vgl. dazu unsere o. g. Ausführungen zu den grundsätzlichen Vorbemerkungen, Ziffer 3.

§ 16 Anforderungen an die Verwertung

Die geplanten Verwertungsquoten liegen deutlich über den vergleichbaren Quoten der VerpackV. Dies gilt insbesondere für die werkstoffliche Verwertungsquote für Kunststoffe, die sich von derzeit 36 % auf 70 % fast verdoppelt sowie die Quote für Aluminium.

Wie sich die in Verkehr gebrachte zur zu entsorgenden Masse quantitativ und qualitativ im jeweiligen Jahr verhält, ist schwer abzuschätzen. Zudem kann ein gefestigter Markt für Regnulate und Recyclingtechnologien nur stufenweise entstehen und so positive Effekte auf Beschäftigung und Rohstoffsicherheit bewirken. Die Festlegung zu hoher und starrer Quoten birgt die Gefahr einer Kostenerhöhung bei den Systemen und dadurch erheblicher Mehrbelastungen für die Unternehmen.

Zu hinterfragen ist vor allem die Höhe der Wiederverwertungsquote bei Kunststoffen. Im Gegensatz zu Metallen, Glas, Holz und PPK lassen sich Kunststoffe, speziell aus der Verpackung von Lebensmitteln, nur eingeschränkt verwerten.

Wir schlagen daher vor, statt die Recyclingquoten nach drei Jahren automatisch um 5 Prozent zu erhöhen, zunächst auszuwerten, ob die Quoten sich bewähren und eine Anpassung in Abhängigkeit vom Ergebnis vorzunehmen; d. h. die Recyclingquoten behutsamer zu steigern. Dies ermöglicht eine höhere Flexibilität, insbesondere die Berücksichtigung externer Rahmenbedingungen, z. B. der Rohstoffpreise und technischer Innovationen. Darüber hinaus sollten die Quoten zunächst deutlich niedriger angesetzt werden mit einer Staffelung in Abhängigkeit von bisher erreichten Verwertungsquoten.

Die Entsorgung über die Gelben Säcke funktioniert auch nur, weil die Verbraucher die eigene Restmülltonne entlasten möchten. Wenn man nach ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten geht, dann macht das Kunststoffrecycling wenig Sinn.

Darüber hinaus liegen die vorgesehenen Recyclingquoten auch oberhalb der vorgesehenen Werte in der von der geplanten Novelle der Verpackungsrichtlinie, die erst bis zum 31.12.2030 zu erreichen sind. EU-Vorgaben sollten grundsätzlich 1:1 umgesetzt werden zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Wirtschaft. Insofern siehe auch hierzu unseren o. g. Vorschlag, die Recyclingquoten behutsamer zu steigern.

Alternative Verwertungswege für Abfälle, die nicht der Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie dem Recycling zugeführt werden, sollten ohne die Überlassungspflicht an den öRE nach Abs. 1 weiterhin möglich bleiben.

§ 21 Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Wir verweisen auf unsere o. g. Grundsätzlichen Vorbemerkungen, Ziffer 5.

§ 22 Abstimmung

Die vorgesehene Berechtigung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE), einseitig und verbindlich die Wertstofffassung auszugestalten, z. B. durch die Art und Größe der Sammelbehälter, höhlt das Prinzip der Eigenverantwortung für die Erfassung und Verwertung in der Organisationsverantwortung der Wirtschaft aus. Letztere sollte beibehalten und die vorgesehenen Änderungen gestrichen werden.

Die kommunalen Mitbestimmungsrechte schränken den Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft ein. Da die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zudem keine finanziellen Anreize zu einer möglichst kosteneffizienten Erfassung haben, ist eine deutliche Kostensteigerung bei der Erfassung von Verpackungen zu befürchten. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird in der Praxis kaum ausreichen, um ein ausgewogenes Maß zwischen Erfassungsqualität und Kosteneffizienz herzustellen.

Zudem gefährden die kommunalen Mitbestimmungsrechte die bisher „auf Augenhöhe“ verhandelten einvernehmlichen Vereinbarungen öffentlicher und privater Entsorgungsträger zu den bestehenden Wertstoffsammlungen. Damit wird die Abstimmung über künftige Modelle einer gemeinsamen Wertstofffassung erschwert. Demgegenüber solle es das Ziel sein, erfolgreich etablierte Wertstoffsammlungen zu stärken.

Nach Abs. 4 und § 23 Abs. 3 Satz 1 werden Mitbenutzungstatbestände auch in Gebieten eingeführt, in denen ein System der Erfassung von PPK im freien Wettbewerb besteht. Dies kann zu Einschränkungen im bestehenden Verwertungsmarkt führen.

Wir schlagen vor, dass die Mitbenutzung nur dort angewendet werden soll, wo der örE ein eigenes Erfassungssystem betreibt. Zudem sollte bei den bestehenden gewerblichen Sammlungen ein Bestandsschutz eingeführt werden.

§ 26 Aufgaben

Die Zentrale Stelle wird mit insgesamt 31 umfassenden und tiefgreifenden Einzelaufgaben beliehen. Dies führt zu einer zu weitgehenden Einsicht in und Kontrolle über die betriebliche Produktion und über den Wertstoffmarkt sowie zu höheren Kosten für die Hersteller.

Es muss dringend überprüft werden, inwieweit all diese Aufgaben zur Erfüllung der mit dem Gesetz beabsichtigten Ziele zwingend notwendig sind.

§ 27 Registrierung von Sachverständigen

In Abs. 3 ist unklar, ob Sachverständige nur ein einziges Mal an der vorgeschriebenen Veranstaltung teilnehmen müssen oder jährlich; letzteres wäre zu weitgehend. Dies sollte im Gesetzestext klargestellt werden.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur die Sachverständigen und nicht die Wirtschaftsprüfer sich in das Register der Zentralen Stelle eintragen müssen und an der o. g. Schulung teilnehmen müssen. Die VE-Auswertung zeigt, dass rund zwei Drittel der VEs von Wirtschaftsprüfern testiert werden.

Im Sinne einer Gleichbehandlung sollten auch die Wirtschaftsprüfer diese Anforderungen erfüllen.

§ 32 Hinweispflichten

Die aufgeführten Hinweispflichten im Handel für Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen halten wir nach wie vor für nicht zielführend. Der DIHK ist skeptisch, ob diese Regelung geeignet ist, die damit verfolgten Ziele effizient zu erfüllen. Insoweit sind die hieraus für die betroffenen Unternehmen entstehenden Bürokratiekosten sowie die staatlichen Eingriffe in Produktion, Produkte und Märkte nicht zu rechtfertigen.

Wir empfehlen die Streichung dieses Paragraphens. Zumindest sollte abgewartet werden, wie sich die gemeinsame Initiative der Getränke-Industrie und des Handels vom 29.06.2016 entwickelt, bevor vorschnell diese Hinweispflichten beschlossen werden.

§ 35 Übergangsvorschriften

Nach Abs. 5 übergeben die für den Betrieb der Hinterlegungsstellen zuständigen Industrie- und Handelskammern der Zentralen Stelle die dort hinterlegten Datensätze (Satz 1). Sie unterstützen die Zentrale Stelle bei der Erstellung der für die elektronische Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen nach § 11 Absatz 4 erforderlichen Softwaresysteme und stellen ihr bei Bedarf die bisher verwendete Datenbanksoftware zur unentgeltlichen Verwendung zur Verfügung (Satz 2).



Berlin, 5. September 2016

Der DIHK hat sich bereit erklärt, die Zentrale Stelle bei der Übernahme der VE-Aufgaben zu informieren und zu beraten, auch die VE-Daten der Unternehmen recherchierbar auf einem EDV-Datenträger zu übergeben.

Die vorgeschlagenen Details in Satz 2 werfen jedoch eine ganze Reihe von rechtlichen, technischen und finanziellen Problemen auf, weshalb Satz 2 gestrichen werden sollte.

DIHK/05.09.2016