

Stellungnahme
des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft e.V. (BVMW) zu dem

*Entwurf für ein Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die
hochwertige Verwertung von Verpackungen
(Verpackungsgesetz – VerpackG)*

Berlin, 5. September 2016

Ein an natürlichen Rohstoffen armes Land wie Deutschland ist auf effiziente Produktion und Rückgewinnung von Wertstoffen angewiesen. Insofern ist eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft richtig und notwendig. Das geplante Verpackungsgesetz kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass nun ein Entwurf des Verpackungsgesetzes vorgelegt wurde. Nach jahrelanger festgefahrener Diskussion um ein Wertstoffgesetz liegt jetzt ein Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen vor, der eine Einigung möglich erscheinen lässt.

Eine gestärkte Produktverantwortung mit hohen Verwertungsquoten, fairer Wettbewerb und eine privatwirtschaftliche Organisation der Erfassung, Sammlung und Verwertung sind die notwendigen Pfeiler einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist die geplante stärkere kommunale Einflussnahme auf das bewährte Prinzip der privatwirtschaftlichen Erfassung der Wertstoffe bedenklich. So soll den Kommunen größerer Einfluss auf die Ausgestaltung der Sammlung der Wertstoffe gewährt werden. Die Wiedergewinnung von Rohstoffen bei geringer Kostenbelastung der Unternehmen und Verbraucher muss jedoch im Vordergrund stehen.

Im Einzelnen nimmt der BVMW wie folgt Stellung:

1. Stärkung der Produktverantwortung nicht konsequent umgesetzt

Es ist zu bedauern, dass eine Stärkung der Produktverantwortung durch eine Ausweitung auf stoffgleiche Nichtverpackungen im Gegensatz zum Arbeitsentwurf des Wertstoffgesetzes nicht mehr Teil der Anforderung an die Produktverantwortung ist (§ 1 Abs. 1), und der Anwendungsbereich des Gesetzes nicht mehr die stoffgleichen Nichtverpackungen umfasst (§ 2 Abs. 1). Bereits in den abfallwirtschaftlichen Zielen des Gesetzes sollte ein klares Bekenntnis zur Kreislaufwirtschaft und damit zur zunehmenden Bedeutung von Stoffkreisläufen enthalten sein. Andernfalls würde die Chance vertan, das Recycling substanziell zu stärken und international eine Vorreiterrolle beim Thema Recycling und Produktverantwortung einzunehmen.

Zu begrüßen ist, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Abstimmung mit den Systemen vereinbaren können, Nichtverpackungsabfälle aus Kunststoffen oder Metallen zusammen mit stoffgleichen Verpackungsabfällen in einer einheitlichen Wertstofftonne zu erfassen (§ 22 Abs. 5).

2. Anforderungen an Verpackungen konkretisieren

Die gestellten Anforderungen an die Herstellung und den Vertrieb von Verpackungen (§ 4) müssen konkretisiert werden. Sie sollten so klar ausgestaltet sein, dass für Hersteller und Inverkehrbringer eindeutig ist, was von ihnen erbracht werden muss. Dies kann auch untergesetzlich konkretisiert werden.

3. Ambitionierte Quoten mit Augenmaß

Die Quoten für die Verwertung von Kunststoffen müssen mit Augenmaß festgelegt werden. Die ambitionierteren Recycling- und Verwertungsquoten, die laut Gesetzentwurf vorgesehen sind (§ 16 Abs. 2), sind grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist jedoch zu beachten, keine unrealistisch hohen Quoten vorzugeben. Die Verdopplung der Quoten für Kunststoffe gegenüber der derzeitigen Regelung ist überaus ambitioniert, da zunächst die technischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen und ein Abnahmemarkt für die Recyclate entstehen muss. Die Quoten für Kunststoffe sollten zu Beginn geringer als geplant angesetzt und schrittweise erhöht werden. Dabei ist die Entwicklung der letzten Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes zu berücksichtigen. Ratsam sind zudem Quoten nach Art der zu recycelnden Kunststoffe.

4. Bundesweite Lösung für Sicherheitsleistung vorziehen

Anstatt der Erbringung systemindividueller Sicherheitsleistungen gegenüber dem jeweiligen Bundesland, wäre eine bundesweite Lösung bei der Zentralen Stelle vorzuziehen. Der Entwurf sieht vor, dass die für die Feststellung zuständige Landesbehörde eine Sicherheit für den Fall verlangen kann, dass die Pflichten nicht hinreichend erfüllt werden (§ 18 Abs. 4). Die Erbringung der Sicherheitsleistung in jedem Bundesland ist mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden, da die Länder regelmäßig von den dualen Systemen selbstschuldnerische Bankbürgschaften verlangen. Darüber hinaus haben weder die Kommunen noch die mit der Sammlung beauftragten Entsorger die Möglichkeit, auf die Sicherheitsleistungen zuzugreifen. Daher wäre eine bundesweite Lösung bei der Zentralen Stelle, die direkt in Anspruch genommen werden kann, der derzeit vorgesehenen Regelung vorzuziehen.

5. Anzahl zugelassener Wirtschaftsprüfer erhöhen

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Anzahl von Wirtschaftsprüfern, die die Lizenzmengenmeldungen der Systeme gegenüber der Zentralen Stelle prüfen, sollte erhöht werden, um flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Nach § 20 Abs. 4 des Gesetzentwurfes ist vorgesehen, dass die Systeme einen Pool von vier Systemprüfern benennen, aus dem sie einen mit der Prüfung der Lizenzmeldungen beauftragen. Eine zu geringe Zahl von Wirtschaftsprüfern erhöht die Gefahr, dass die benannten Prüfer einem bestimmten System nahestehen. Daher sollte die Zahl der zur Verfügung stehenden Prüfer erhöht werden bzw. das Wort „vier“ durch „eine angemessene Zahl“ ersetzt werden.

6. Regelungen zur Festlegung von Mindeststandards nachbessern

Die vorgesehene Festlegung von Mindeststandards für die Bemessung der Recyclingfähigkeit sollte Aufgabe des Umweltbundesamtes (UBA) sein, nicht der Zentralen Stelle. Nach § 21 Abs. 3 des Entwurfs ist vorgesehen, dass die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem UBA die Mindeststandards veröffentlicht. Es ist unklar, auf welche Weise und mit welcher Methode die Zentrale Stelle einen jährlichen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und wertstoffhaltigen Produkten erarbeiten sollte. Mit dieser Aufgabe sollte allein das UBA betraut sein. Zudem muss geklärt werden, welche Rechtsfolgen diese Standards hätten. Aufgrund der vielen offenen Fragen und der zum Teil drastischen Strafen bei Nichteinhaltung, sollten die Regelungen des § 21 erst dann in Kraft treten, wenn sich die Beteiligten unter Führung des UBA auf Umsetzungsoptionen verständigt haben.

7. Anreize zur verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen schaffen

Sich mit Anreizen auf die Recyclingfähigkeit zu beschränken, schafft keinen nachhaltigen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft und wird in der Praxis keine Relevanz entfalten. Die Recyclingfähigkeit soll zu mehr werkstofflicher Verwertung führen. Der beabsichtigte Anreiz geht aber ins Leere, wenn dem System kein konkreter Nutzen aus der dem Lizenznehmer gewährten Ermäßigung entsteht. Erst Anreize für einen Einsatz von Recyclat schaffen einen entsprechenden Nutzen, da jedes System über Vorgaben an die Sortieranlagenbetreiber sowie in den weiteren Verwertungsschritten Recyclate anbieten könnte, die bei der Herstellung von Verkaufsverpackungen verwendet werden. Ziel ist die tatsächliche Umsetzung des Recyclings und damit ein wirklich nachhaltiger Schritt zur Kreislaufwirtschaft. Die Regelung sollte (zunächst) auf Kunststoffe beschränkt bleiben, da sich hier noch kein Markt für hochwertige Anwendungen etabliert hat. § 21 Abs. 1 Nr. 1 sollte daher wie folgt formuliert werden:

„Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen die Verwendung von Materialien zu fördern, die zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, sowie aus Sekundärrohstoffen (Recyclaten) aus Kunststoff ganz oder teilweise bestehen, die haushaltsnah eingesammelt wurden, und“.

8. Kommunalen Einfluss zur Wertstoffsammlung ist zu weitreichend

Der im Gesetzentwurf vorgesehene umfangreiche Einfluss öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auf Art, Struktur und Zeitraum der Wertstoffsammlung (§ 22 Abs. 2) geht zu weit. Die Kosten der Wertstoffsammlung könnten durch kommunale Vorgaben zum Sammelsystem und zur Sammelhäufigkeit ansteigen, wenn durch das Auseinanderfallen von Bestellung und Zahlung der Leistung (Verletzung des Konnexitätsprinzips) falsche Anreize gesetzt würden. Es ist daher zu befürchten, dass zukünftig nicht mehr die ökonomisch sinnvollen Systeme in einer Gebietskörperschaft aufgestellt werden, sondern die von einzelnen Entscheidern bevorzugten Systeme. Der eingeschränkte Gestaltungsspielraum der Systembetreiber würde zudem die Erfüllung der ambitionierten Recyclingquoten gefährden, da diese kaum noch Einfluss auf die Ausgestaltung der Sammlung zur Beeinflussung des Recyclings hätten.

9. Zentrale Stelle ist zu begrüßen

Die Einrichtung einer Zentralen Stelle (§ 24 bis § 30) ist grundsätzlich zu begrüßen. Oberstes Ziel der Zentralen Stelle muss die Kontrolle eines fairen Wettbewerbs, der sich an der Qualität der Leistung orientiert, sein. Diese Institution muss vollkommen unabhängig sein und unbürokratisch für Transparenz und Kostenbewusstsein im System sorgen. Der nach dem Gesetzentwurf vorgesehene starke Einfluss der Kommunen ist nicht nachvollziehbar und sollte überarbeitet werden. Insgesamt sollten die Gremien der Zentralen Stelle vielschichtiger besetzt sein. Sinnvoll wäre die Einbeziehung von Akteuren aus der kompletten Wertschöpfungskette der Kreislaufwirtschaft. Zudem sollte der Aufgabenkatalog der Zentralen Stelle in Hinblick auf die Vielzahl der Aufgaben kritisch hinterfragt werden, um Auswüchse und überflüssige Bürokratie zu vermeiden.

Der Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) ist der größte freiwillig organisierte Mittelstandsverband in Deutschland. Er vertritt im Rahmen seiner Mittelstandsallianz die Interessen von **rund 270.000 Unternehmen**, die **über neun Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** beschäftigen. Mit seinen **rund 300 Repräsentanten** und jährlich mehr als **700.000 Unternehmerkontakten** vor Ort steht der BVMW täglich im direkten Dialog mit dem Mittelstand – regional, national und international.

Ansprechpartner

BVMW-Bundeszentrale
Potsdamer Straße 7 / Potsdamer Platz
10785 Berlin

Patrick Meinhardt

Mitglied der Bundesgeschäftsleitung
Ressort Politik und Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: +49 30 533206-0
E-Mail: patrick.meinhardt@bvmw.de

Philipp Behm

Referent Politik & Volkswirtschaft
Tel.: +49 30 533206-48
E-Mail: philipp.behm@bvmw.de