

TEXTE

06/2011

Evaluierung der Verpackungsverordnung

Kurzfassung

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Förderkennzeichen 3708 93 303
UBA-FB 001460

Evaluierung der Verpackungs- verordnung

Kurzfassung

von

Dr. Jochen Cantner

Bernhard Gerstmayr

Thorsten Pitschke

Dr. Siegfried Kreibe

bifa Umweltinstitut GmbH, Augsburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4072.html> verfügbar. Hier finden Sie auch den vollständigen Band, einen Anhang-Band sowie eine englische Kurzfassung.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2 Produktverantwortung,
Vollzug ElektroG und BattG
Gerhard Kotschik

Dessau-Roßlau, Februar 2011

Kurzfassung

Veranlassung und Aufgabenstellung

Seit dem Inkrafttreten der Verpackungsverordnung (VerpackV) im Jahr 1991 waren ihre Regelungsinhalte und deren Auslegung nahezu durchgehend Gegenstand von Diskussionen in einschlägigen Fachkreisen. Die Diskussionsthemen und deren Schwerpunktsetzung haben sich im Zeitablauf verändert. Standen anfangs noch weit gefächert die Aspekte Ökologie (Stichwort: Verwertungsquoten), einzelwirtschaftliche Kosteneffizienz (Stichworte: Monopolpreise, Trittbrettfahrerproblem) und die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation (Stichwort: Ökobilanz) im Fokus der Kontroversen, gilt in jüngerer Zeit das Hauptaugenmerk insbesondere den Wettbewerbs- und Verteilungswirkungen der VerpackV. Reformoptionen werden in bestimmten Systemanpassungen oder aber auch in einem grundlegenden Systemwechsel gesehen.

Im Zuge der 5. Novellierung der VerpackV haben verschiedene Seiten eine grundlegende Überprüfung und Weiterentwicklung der VerpackV gefordert. Der Bundesrat verabschiedete eine Entschließung, in der die Bundesregierung gebeten wird, „unverzüglich eine Folgenabschätzung und ein Planspiel über die Möglichkeiten einer grundlegenden Novellierung der Verpackungsverordnung vorzusehen“.

Diese Folgenabschätzung ist Gegenstand der vorliegenden Expertise. Mit Ausschreibung vom 15.10.2008 hat das Umweltbundesamt (UBA) das bifa Umweltinstitut (bifa) aufgefordert, ein Angebot zur Erstellung einer wissenschaftlichen Studie zur Prüfung der Verpackungsverordnung zu erstellen. Dieser Aufforderung hat bifa mit den Projektangeboten „UFOPLAN 2008 Vorhaben – FKZ 3708 93 303 ‚Bewertung der Verpackungsverordnung‘ – Los 2: Evaluierung der Verpackungsverordnung“ und „UFOPLAN 2008 Vorhaben – FKZ Nr. 3708 93 303, Bewertung der Verpackungsverordnung“ - Los 1: Evaluierung der Pfandpflicht“ entsprochen. Korrespondierend hierzu erfolgte die Beauftragung seitens UBA mit Schreiben und Vertrag vom 21.1.2009. Der Untersuchungsauftrag zu Los 2 umfasste insbesondere folgende zentrale Fragestellungen:

- Führt die 5. Novelle zur Eindämmung des „Trittbrettfahrens“ und zur Stabilisierung der haushaltsnahen Erfassung? Funktioniert der Wettbewerb zwischen den dualen Systemen?

- Hat die VerpackV ihre umweltschutzbezogene Zielsetzung erfüllt? Ist sie effizient?
- Was spricht für oder gegen eine Rückverlagerung der (Verantwortung für die) Erfassung von Verpackungsabfällen auf die Kommunen?
- Wie können weitere – stoffgleiche – Abfallfraktionen nicht nur miterfasst, sondern auch in die Produktverantwortung miteinbezogen werden?
- Sind alternative Instrumente zur Übertragung von Produktverantwortung (beispielsweise Abgaben) mit den rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar und welche Vor- und Nachteile haben sie?

Die aufgeworfenen Fragen werden in der vorliegenden Expertise gemäß dem Bearbeitungsangebot bzw. korrespondierenden Untersuchungsdesign von bifa explizit und teilweise implizit beantwortet. Die Untersuchungen zum beauftragten Los 1 mit dem speziellen Auftragsgegenstand einer Prüfung der Auswirkungen der Pfandpflicht wurden bereits Anfang 2010 abgeschlossen und publiziert (vgl. dazu UBA-Texte Nr. 20/2010 und 21/2010). Die wichtigsten Ergebnisse sind in den vorliegenden Bericht integriert.

Grundlegend für die Expertise von bifa ist die Erfassung und Analyse jener Datenquellen, die den wissenschaftlichen Stand der Themen- bzw. Aufgabenstellung abbilden. Analysiert wurden Primär- und Sekundärquellen von möglichst hoher Aktualität, die auch entsprechend herausgehoben im Abschlussbericht dargestellt sind. Als weitere Informationsquellen wurden schriftliche Befragungen von durch die VerpackV betroffenen Akteuren sowie Interviews mit ausgewählten Fachexperten zu spezifischen Fragestellungen genutzt. Diese Informationen sind somit auftragsspezifisch und originär.

Analyse von Akteurspositionen

Wesentliche Kriterien bei der Auswahl der Akteure waren im Bereich der produzierenden Industrie die Verpackungsintensität der Produkte. Im Handel und sonstigen Gewerbe war die Veröffentlichung von Studien und Stellungnahmen zur Verpackungsentsorgung oder auch der Sachverhalt, dass die Akteure in der Organisation und Durchführung der Verpackungsentsorgung eine tragende Rolle spielen, maßgeblich. Umwelt- und Verbraucherschutzverbände runden als weitere wichtige Stakeholder im Bereich der Verpackungen und Verpackungsabfälle die Bandbreite der befragten Akteure ab.

Inhaltlich orientiert sich die Befragung an den zentralen Aufgaben- bzw. Fragestellungen des Forschungsvorhabens: Generelle Bewertung der Verpackungsverordnung und der Entsorgung von Verpackungsabfällen, Auswirkungen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sowie Optimierung der zukünftigen Verpackungsentsorgung.

Bezogen auf die insgesamt angeschriebenen 100 Akteure ergab sich eine Rücklaufquote von 71 %. Im Vergleich mit anderen Untersuchungen ist dieser Wert erfreulicherweise sehr hoch.

Wirkungsanalyse der Verpackungsverordnung

Die Analyse und Bewertung der Wirkungsweise von umweltpolitischen Instrumenten und des Zielerreichungsgrades von einzelnen umweltpolitischen Instrumenten bzw. übergreifenden Regelungswerken orientiert sich an einschlägigen Kriterien und Einflussfaktoren. Sowohl in ex-post Evaluierungen als auch ex-ante Abschätzungen wird üblicherweise auf die Kriterien „umweltpolitische Zielerreichung“, „ökonomische Effizienz“, „Wettbewerbs- und Verteilungswirkungen“, „Praktikabilität“ und „politische Durchsetzbarkeit“ rekurriert. Ein weiterer Aspekt, der jedoch oftmals in separaten Fachgutachten beleuchtet wird, ist die „Rechtskonformität“ des umweltpolitischen Instruments bzw. übergreifenden Regelungswerkes.

Gemäß der Aufgabenstellung, die Wirkungszusammenhänge der aktuellen Regelungen der Verpackungsverordnung unter umweltschutzbezogenen Gesichtspunkten und hinsichtlich ökonomischer und sozialer Auswirkungen darzustellen und zu bewerten, lehnen wir uns in der vorliegenden Expertise an diese Vorgehensweise an. In Anbetracht der zentralen Zielsetzung der 5. Novelle VerpackV, einen „fairen Wettbewerb“ in der haushaltsnahen Erfassung zu gewährleisten, kommt dabei dem Evaluierungskriterium der „Fairness gegenüber den Beteiligten“, d.h. den Wettbewerbswirkungen, herausgehobene Bedeutung zu. Die wichtigsten Ergebnisse der Wirkungsanalyse der VerpackV mit Fokus gerade auch auf die 5. Novelle lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ökologische Effektivität

Das volkswirtschaftliche Wachstum seit Inkrafttreten der VerpackV in Deutschland führte nicht zu einem analogen Anstieg des Verpackungsaufkommens. Der Verbrauch quotierter Verpackungen hat sich sogar eindeutig vom Wirtschaftswachstum entkoppelt. Das dabei

speziell durch die VerpackV ausgelöste Maß an Abfallvermeidung, definiert als Verzicht bzw. Reduzierung des Packmitteleinsatzes, lässt sich allerdings nicht konkretisieren, da der Packmitteleinsatz von einer Vielzahl an Parametern abhängt, deren jeweiliger Einfluss nicht genau quantifiziert werden kann.

Im Zuge der Einführung der VerpackV stiegen die tatsächlichen Verwertungsquoten für alle Verpackungsmaterialien. Die Effektivität bestehender Verwertungsstrukturen für Glas und PPK wurde verbessert und es wurden Recyclingstrukturen für die Verwertung von Leichtverpackungen geschaffen. Die werkstoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen aus PPK, Glas und Leichtverpackungen führt durch die Substitution der entsprechenden Primärrohstoffe zu Umweltentlastungen. Die thermische Behandlung von Kunststoffverpackungen in einer MVA – auch für kleinteilige Kunststoffverpackungen – ist aus ökologischer Sicht vor allem vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Recyclingtechniken nach wie vor nicht gleichrangig mit der stofflichen Verwertung.

Die 5. Novelle hat die ökologische Effektivität der VerpackV ihrer Zielsetzung gemäß nur unwesentlich beeinflusst.

Ökonomische Effizienz

Die Effizienzfrage im Rahmen der 5. Novelle VerpackV stellt sich unseres Erachtens vornehmlich im Kontext eines in der Tendenz ruinösen Wettbewerbs. Anhaltspunkte hierfür sind eine nach wie vor hohe Unterlizenzierung sowie Lizenzdumping, was durch eine zunehmende vertikale Integration der dualen Systeme (insbesondere in Branchenlösungen, aber auch in Aktivitäten in allen anderen Bereichen des Entsorgungsmarktes) unterstützt wird. In einem ruinösen Wettbewerb scheint eine Entwicklung zurück zu monopolartigen Strukturen (enges Oligopol bzw. Gebietsmonopole) mit entsprechenden Effizienzdefiziten (wettbewerbsbehindernde Absprachen, überhöhte Kosten bzw. Preise) vorgezeichnet. Allerdings lässt sich schwerlich identifizieren, ob die dargelegte Markt- bzw. Systementwicklung ausschließlich den Rahmenbedingungen der 5. Novelle VerpackV geschuldet oder eher übergeordneten Markterscheinungen (Stichwort: allgemeine Konzentrationstendenzen) und Interventionen der Kartellbehörden zuzuordnen ist.

Explizite Effizienzbeeinträchtigungen aus den Neuregelungen (bzw. auch beibehaltenen Regelungen) der VerpackV resultieren aus der Abschottung der separierten Märkte (Verkaufs-/ Transport-/ Umverpackungen) im Rahmen differenzierter Rücknahme-/ Verwertungs-/ Entsorgungspflichten und -pfade (wobei hier jedoch mögliche Spezialisierungseffek-

te und Effizienzgewinne entgegenwirken oder andere Ineffizienzen einer ansonsten zu erweiternden Lizenzierung vermieden werden können) und aus Wirkungsbrüchen bei Kosten- oder Preissenkungsimpulsen durch Wegfall der Handelslizenzierung. Reduzierter Wettbewerbsdruck führt zu überhöhten Kosten bzw. Preisen (oder aber auch zu wettbewerbsbehinderndem Verhalten – Stichwort: ruinöse Konkurrenz im Bereich der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen), und mindert dadurch die Effizienz. Zudem lassen sich mögliche Skaleneffekte breiter angelegter Geschäftsmodelle (Synergie- und Kostendegressionsvorteile) nicht oder nur eingeschränkt realisieren. Auch hier sei bemerkt, dass die benannten Indikationen aus markt- und wettbewerbstheoretischer Sicht durchaus plausibel erscheinen. Eine empirische Fundierung kann indes nicht in allen Fällen gelingen, zumal der „Markttest“ der VerpackV in der Fassung der 5. Novelle noch nicht abgeschlossen ist.

Andere Effizienzaspekte, sprich Kostensenkungspotenziale, die in der Vergangenheit als bedeutsam für das Duale System Deutschland (DSD) identifiziert wurden („graue Kosten“ insbesondere durch Fehlwürfe, verbesserungswürdige Wertstoffverluste vor allem bei der LVP-Entsorgung), erscheinen vor diesem Hintergrund nachrangig. Einen gewichtigen Aspekt stellt indes der (von manchen Akteuren empfundene) Bürokratieaufwand für die Systembeteiligten dar, der für die Umsetzung des Regelungswerks der VerpackV erforderlich ist. Hierzu wäre unseres Erachtens jedoch kritisch zu hinterfragen, ob der empfundene Mehraufwand auf eine „Überreglementierung“ durch die 5. Novelle VerpackV oder eher auf die Schließung von Vollzugsdefiziten aus der Vergangenheit zurückzuführen ist.

Fairness gegenüber den Beteiligten (insbesondere Wettbewerbswirkungen)

(1) Funktionsweise und Wirkungen des Trennungsmodells:

Das so genannte „Trennungsmodell“ (d.h. „klare“ Trennung von gewerblichen Anfallstellen und privaten Haushalten) ist ein wichtiger Baustein in den Bestrebungen, den Lizenzierungsgrad in dualen Systemen zu erhöhen. Der fortschreitenden Aushöhlung der dualen Systeme durch zweifelhafte Selbstentsorgerlösungen konnte dadurch zunächst Einhalt geboten werden, jedoch wurde dieser Erfolg durch die Möglichkeit zu Branchenlösungen – vgl. hierzu auch Punkt (2) – wieder etwas relativiert. Nach Auffassung von bifa sollte geprüft werden, ob die Grenze nicht strikt zwischen privaten Haushalten und gewerblichen Anfallstellen erfolgen sollte. In diesem Fall würden die gleichgestellten Anfallstellen zu dem, was sie eigentlich sind: zu gewerblichen Anfallstellen. Dies erscheint angesichts der zunehmenden Diversifizierung der Betreiber dualer Systeme hin zu Anbietern von Komplett-

entsorgungslösungen und der bereits in der VerpackV vorgesehenen Öffnung der haushaltsnahen Sammlung für Nichtverpackungen (und der dadurch möglichen Mengensteigerung) möglich, ohne dass einem der beiden Teilsysteme Mengen in existenzbedrohender Größenordnung entzogen würden. Wichtig wäre für diesen Fall aber, dass eine eindeutige Regelung für Gastronomiebetriebe, Tankstellen und ähnliche Anfallstellen mit Kombination von Vor-Ort- und Außer-Haus-Verzehr gefunden wird. Deren Verpackungen fallen zu einem nicht unerheblichen Teil im öffentlichen Raum an oder werden von den Käufern nach Verzehr der Produkte über die haushaltsnahe Erfassung entsorgt. Eine Zuordnung der kompletten Verpackungsmengen in den gewerblichen oder aber den privaten Bereich würde immer zu einer einseitigen Belastung des jeweils anderen Bereichs infolge nicht durch Zahlungen abgedeckter Entsorgungsleistungen führen. Eine Grundlage für eine realistische Aufteilung (In-Haus/ Außer-Haus) könnte das von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) mit der Mitteilung Nr. 37 bereits in die Verpackungsentsorgung eingeführte Sachverständigengutachten schaffen, wobei die Empfehlungen von bifa in Bezug auf eine Erhöhung der Qualität dieser Gutachten zu berücksichtigen wären.

Das Verbot der „Handelslizenzierung“ (d.h. die vormalige Möglichkeit der Lizenzen-Nachfragebündelung großer Handelsketten), das vor allem auf Drängen einiger Bundesländer im Novellierungsverfahren noch in die VerpackV aufgenommen wurde, sollte nach Auffassung von bifa vor dem Hintergrund der festgestellten Steigerung der Lizenzierungsquote und der damit einhergehenden Stabilisierung der dualen Systeme sowie der in der Praxis nur schwer beizukommenden indirekten Handelslizenzierung über sog. Drittbeauftragte nach § 11 VerpackV nochmals kritisch überprüft werden. Auf diese Weise könnte auch der Konflikt zwischen der Erstinverkehrbringerregelung und den Anforderungen an die Vollständigkeitserklärung (Stichwort: komplexe Vertriebswege) entschärft werden. Der Handel besitzt gerade auch im Hinblick auf das Durchsetzen von Standards (ökologisch, aber auch im Hinblick auf die Verpackungsdefinition und die richtige Massenfeststellung) die größte Hebelwirkung.

(2) Funktionsweise und Auswirkungen von Branchenlösungen und der Eigenrücknahme:

Derzeit ist es aus Sicht von bifa noch zu früh, um die Auswirkungen der Branchenlösungen eindeutig erkennen zu können. Dennoch zeichnet sich ab, dass in der Praxis nicht ganz ausgeschlossen werden kann, dass auch gemäß der VerpackV lizenzpflichtige Verkaufsverpackungen anstatt in duale Systeme in Branchenlösungen gehen. Branchenlösungen

werden jedoch zu einem erheblichen Teil von Unternehmen angeboten, die gleichzeitig auch ein duales System betreiben, weshalb ein finanzieller Verlust für diese dualen Systeme, sofern überhaupt gegeben, nur verhältnismäßig gering sein dürfte; die Gesamtmenge an bei Branchenlösungen registrierten und dualen Systemen lizenzierten Mengen lag 2009 auf einem deutlich höheren Niveau als vor der 5. Novelle, weshalb eine existenzielle Gefährdung der dualen Systeme durch die Branchenlösungen als sehr unwahrscheinlich gelten kann. Eine konsequente Umsetzung des ursprünglich vom Verordnungsgeber vorgeschlagenen Trennungsmodells hätte vor allem den Umweltbehörden der Bundesländer (die sich im Zuge der 5. Novelle für Branchenlösungen stark gemacht hatten) sehr viel Kontrollaufwand erspart.

Bei der Bezugnahme auf branchenbezogene Durchschnittswerte wird immer zwangsläufig das statische Element überwiegen; auch wird es bei Durchschnittswerten immer bevor- und benachteiligte Seiten geben. Im Sinne der Stabilisierung der haushaltsnahen Erfassung sollte daher die Einhaltung der LAGA-Anforderungen durch alle beteiligten Akteure (vor allem auch Wirtschaftsprüfer, Sachverständige und andere Prüfer bzw. Gutachter) noch sorgfältiger geprüft werden. Der Verordnungsgeber sollte alternativ eine Regelung in Erwägung ziehen, nach der Anfallstellen (konkret: deren Verpackungen) entweder nur in einer Branchenlösung berücksichtigt oder bei einem dualen System lizenziert werden dürfen. Unbeschadet davon sollte auch eine strikte Trennung zwischen privaten und gewerblichen Endverbrauchern und auf diese Weise eine Abschaffung der gleichgestellten Anfallstellen und somit der Branchenlösungen erwogen werden. Sollte am Grundkonzept der Branchenlösungen festgehalten werden, wäre eine Genehmigungspflicht für neue und eine Nachgenehmigung für bestehende Branchenlösungen zu prüfen.

Die Eigenrücknahme des Handels für am „Point of Sale“ zurückgenommene Verkaufsverpackungen ist bislang nicht ausreichend praktikabel gewesen, da das Ablaufprozedere der Kostenerstattung durch duale Systeme ungeregelt war. Abhilfe verspricht hier die Klarstellung in der LAGA-Mitteilung Nr. 37. Was die zukünftigen Mengen in Eigenrücknahmen anbelangt, so könnten mittelfristig durchaus relevante Mengen an Verkaufsverpackungen auf diese Weise nicht mehr für die dualen Systeme zur Verfügung stehen. Im Sinne einer umfassenden Produktverantwortung sollte die Eigenrücknahme dennoch belassen werden, wobei bifa dies in der Annahme empfiehlt, dass bei konsequentem Vollzug und erst recht bei strikter Trennung in private und gewerbliche Anfallstellen – wie von bifa empfohlen – eine höhere Transparenz über die Mengenströme und damit auch das Wahrnehmen der Produktverantwortung möglich erscheint.

(3) Funktionsweise und Auswirkungen der Pflicht zur Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung:

Das Instrument der Vollständigkeitserklärung (VE)-Hinterlegungspflicht hat aus Sicht von bifa bislang Erfolge zu verzeichnen. Der Grad an bei dualen Systemen lizenzierten bzw. in Branchenlösungen per VE gemeldeten Verkaufsverpackungen ist in 2009 auf knapp über 75 % gestiegen (von ca. 67 % in 2008 und 70 % in 2007). Unter Bezugnahme auf die der „Gemeinsamen Stelle“ (d.h. der in Selbstverwaltung geführten Koordinationsinstitution für duale Systeme) bis Ende 2010 gemeldeten Planmengen sind allerdings Zweifel angebracht, ob dieses Niveau in 2010 gehalten wird.

Um eine Stabilisierung des Lizenzierungsgrades auf hohem Niveau zu erreichen, ist nach Auffassung von bifa eine Standardisierung der VE-Prüfungen nach § 10 Abs. 1 VerpackV notwendig. Die Anforderungen der LAGA-Mitteilung Nr. 37 an die Vollständigkeitserklärung, die Sachverständigenprüfung sowie den Prüfbericht und die Bescheinigung sind, ebenso wie der Prüfungshinweis PH 9.950.3 (Prüfung der „Vollständigkeitserklärung“ für in den Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen“) des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) wichtige Schritte in diese Richtung, deren Umsetzung in der Praxis von den Vollzugsbehörden kritisch beobachtet werden sollte.

Problembehaftet erscheint die Option in § 11 VerpackV, wonach die Pflichten gemäß VerpackV auf einen beauftragten Dritten übertragen werden können (so genanntes „Vollmachtsmodell“). Anbieter dualer Systeme und von Branchenlösungen, aber auch so genannte „Lizenzmengenmittler“ erhalten auf diese Weise einen noch größeren Spielraum hinsichtlich der an die Gemeinsame Stelle zu meldenden Mengen. Auf dieser Basis sind nach Informationen aus der Branche Abrechnungsmodelle möglich, welche diesen „Zitronenmarkt“ (reiner Preiswettbewerb ohne Rücksicht auf Qualität) immer weiter unter Druck setzen.

Zur Komplementärmeldepflicht lässt sich sagen, dass diese seitens der dualen Systeme im Wesentlichen wahrgenommen wird und den Behörden eine gewisse Hilfestellung bieten kann, jedoch die technische und inhaltliche Ausgestaltung des Datenabgleichs mit den Meldungen der Unternehmen über die ihrerseits bei dualen Systemen lizenzierten Mengen optimierungsbedürftig ist. Die Pflicht konnte in 2010 nicht verhindern, dass Verpackungsmengen, die gemäß Meldung der Inverkehrbringer an das VE-Register bei dualen Systemen lizenziert wurden, in der Realität vermutlich bei Branchenlösungen angemeldet wurden

und somit nicht mehr zur Finanzierung der gesamtheitlichen Aufgaben der dualen Systeme zur Verfügung standen.

Die Trägerschaft der Hinterlegungsstelle sollte zukünftig auf eine solche Art und Weise ausgestaltet werden, dass einer Erleichterung des Datenabgleichs keine Interessenskonflikte (Interessen der Inverkehrbringer versus Interessen der dualen Systeme und der Verbraucher) entgegenstehen. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) sollte daher die Trägerschaft an eine unabhängige bzw. neutrale Stelle abgeben.

(4) Funktionsweise und Auswirkungen der Gemeinsamen Stelle:

bifa kann aus Gesprächen mit Beteiligten derzeit nicht erkennen, wie eine wettbewerbspolitisch sinnvolle und den Anforderungen der Kommunen und der operativ tätigen Entsorger entgegen kommende Vergabe auf der Plattform der Gemeinsamen Stelle erfolgen soll. In Bezug auf diese Problematik halten wir eine Änderung der bisherigen Regelungen für dringend geboten. Die Bandbreite der Möglichkeiten zu einer Neuregelung reicht von einer rechtlichen Entflechtung der Systembetreiber von operativ tätigen Entsorgungsunternehmen (Stichwort „Rechtliches Unbundling“) über die Koordination und Überwachung der Ausschreibungen durch eine unabhängige bzw. neutrale Stelle bis hin zu einer Rekommunalisierung der Vergabe von Entsorgungsaufträgen. Eine völlig reibungslose Zusammenarbeit von Wettbewerbern unter verordnungsrechtlichem Zwang wird es dennoch nicht geben können.

Die Schwierigkeiten in Bezug auf die Mengenmeldungen der Einzelsysteme und deren Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb bringen zwar erhebliche Unruhe in die Entsorgungsbranche; die Auflösung der Probleme ist aber nach Auffassung von bifa zunächst Aufgabe der Systeme selbst, erforderlichenfalls unter Bezugnahme auf wettbewerbliche Schutzelemente. Ein Eingreifen des Ordnungsgebers erscheint derzeit in dieser Hinsicht verfrüht.

Administrative Praktikabilität

Positiv ist, dass der derzeit mit dem Vollzug der VerpackV verbundene Aufwand nach Auffassung von bifa angesichts der vielfältigen Kontroll- und Überwachungsaufgaben unter Kosten-/Nutzenaspekten angemessen erscheint. Die Forderungen aus großen Teilen der Wirtschaft sowie von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden nach einem noch konsequenteren Vollzug würden im Endeffekt eine Zunahme behördlicher Aufgaben und damit

der Kosten der öffentlichen Hand bedeuten. Doch solange die Wirtschaft kein funktionierendes Selbstverwaltungssystem für die Aufgaben bereitstellt, die sie selbst übernehmen kann, wäre es nach Einschätzung von bifa den Bürgern nur schwer zu vermitteln, dass staatliche Instanzen dafür zukünftig noch mehr Personal bereitstellen und qualifizieren. Ein Großteil der Aufgaben wäre geeignet, durch ein funktionierendes Selbstverwaltungssystem der Wirtschaft übernommen zu werden.

Als sehr kritisch indes stuft bifa die den föderalen Strukturen im Vollzug der Umweltgesetzgebung geschuldete Verantwortlichkeit der Kreis- bzw. Bezirksregierungen (abhängig vom Bundesland) für die Kontrolle der VE's ein. Umweltbehörden sind oftmals mit der Komplexität der Regelungen sowie der Warenströme überfordert und können, auch bei bestem persönlichen Einsatz eines Vollzugsmitarbeiters, keine Einheitlichkeit im Vorgehen gewährleisten.

Als eine konkrete Möglichkeit, die Vollzugsaufgaben zum Zwecke einer Effizienzsteigerung zu bündeln, einheitliche Standards herzustellen und die finanzielle Belastung verursachergerecht umzulegen, sieht bifa daher in der Schaffung einer beliebigen Stelle, z.B. in Anlehnung an das Elektroaltgeräteregister (EAR). Deren Träger könnten sich entsprechend der Verantwortlichkeiten in der Inverkehrbringung und Entsorgung von Verpackungen (und ggf. auch Nichtverpackungen) zusammensetzen. Im Falle einer Erweiterung der Verpackungsentsorgung um zusätzliche Wertstoffe müsste dies in der Trägerstruktur berücksichtigt werden.

Wichtig wäre für einen effizienten und effektiven Vollzug auch die Bereitstellung eines anwenderfreundlichen und zweckdienlichen Analyseinstruments für die Kontrolle der VE's. Die dem VE-Register zugrunde liegende IT-Lösung gilt es noch bedienerfreundlicher weiterzuentwickeln.

Bewertung des Subsystems Pfandpflicht

Die im Rahmen der VerpackV verankerte Pfandpflicht (vgl. § 9 VerpackV) hat seit ihrer Einführung umweltschutzdienliche Effekte erzielt. Die Stabilisierung des Mehrweg-Segmentes ist jedoch nur teilweise gelungen. Die ökologischen Unterschiede zwischen Einweg (Ew)- und Mehrweg (Mw)-Getränkeverpackungen haben sich seit Einführung der Pfandpflicht teilweise verändert. Wesentliche Ursache hierfür sind zum einen Verbesserungen in der Lebenswegkette von Ew- und Mw-Getränkeverpackungen. Zum anderen haben Veränderungen der Markt- und Distributionsstrukturen von Ew- und Mw-Getränkeverpackungen

große Bedeutung. In welchem Umfang das Pflichtpfand den Rückgang von Mw-Systemen verzögert hat, ist nicht zu quantifizieren. Klar ist jedoch eine Stützung im Bierbereich erkennbar. Vorteile des Pfandsystems sind zudem der größere Erfassungsgrad und die deutlich höhere Reinheit der getrennt erfassten Stoffströme im Vergleich zur Sammlung über die dualen Systeme.

Ob diese Effekte heute die Einführung des Pflichtpfandes rechtfertigen würden, ist zweifelhaft. Das System wurde aber – mit erheblichem Investitions- und Organisationsaufwand – bereits etabliert. Es funktioniert im Wesentlichen gut und hat insgesamt ökologisch vorteilhafte Wirkungen. Eine ersatzlose Streichung erscheint deshalb nicht ratsam, zumal dies auch negative Effekte auf die Motivation der Bürger zu umweltgerechtem Verhalten insbesondere im Bereich der Abfalltrennung haben dürfte.

Lösungsansätze zur Weiterentwicklung der Verpackungsentsorgung

Korrespondierend zur Analyse und Bewertung der Wirkungsweise der Verpackungsverordnung gilt es zu überprüfen, mit welchen Maßnahmen aufgedeckte Defizite behoben bzw. bestimmte Lenkungs- respektive Wirkungsweisen optimiert werden können.

Für eine Weiterentwicklung der Verpackungsverordnung liegen vielfältige Lösungsansätze aus der Wissenschaft und Praxis vor. Allerdings ist keine dieser „Alternativen“ hinreichend ausformuliert und bewertbar, um als unmittelbar gangbare Lösungsvariante vorgeschlagen zu werden. Die bifa-Akteursbefragung brachte die Erkenntnis, dass die betroffenen Interessenvertreter/-gruppen im Gruppenvergleich und auch innerhalb der Gruppe mitunter recht unterschiedliche Vorstellungen darüber besitzen, wie die künftige Verpackungsentsorgung zu gestalten ist. Den Aussagen lassen sich immerhin bestimmte Lösungsansätze zuordnen, so dass für eine Entwicklung von machbaren Konzeptionen auf praxisnahe Überlegungen zurückgegriffen werden kann. Aus dem Fundus der thematisierten Alternativen im Sinne eines umfassenden Lösungsansatzes handelt es sich dabei um das „Diskussionspapier Verbände“, das „Remondis-Modell“ und das „VKS-Modell“. Zudem erscheint der Detailaspekt einer erweiterten Wertstoffsammlung im Sinne des BMU-Entwurfs zur Novellierung des bislang gültigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (sog. Novelle KrWG) für eine Vielzahl der Akteure bedeutsam. Um eine gewisse Bandbreite in der Konzeptionierung, d.h. Konzeptvarianten, zu schaffen, werden außerdem die „Erweiterte freiwillige Selbstverpflich-

tung“ der dualen Systeme und die „Verpackungszertifikate“ im Sinne des britischen „Packaging Recovery Notes (PRN)-Systems“ in Betracht gezogen.

Konzeptvariante „Bewährtes fortschreiben“

Diese Konzeptvariante betrachtet die VerpackV in der geltenden Fassung einschließlich deren praktischer Umsetzung durch die handelnden Akteure als eine über die Jahre gereifte Kompromisslösung, die es beinahe zwei Jahrzehnte nach ihrer Entstehung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen gilt. Die tragenden Säulen der VerpackV sollen gemäß den bifa-Vorstellungen „bewahrt“ und gezielt um solche Regelungselemente ergänzt werden, die eine Behebung der größten erkennbaren Schwächen erwarten lassen.

Zu tragenden Säulen der VerpackV, die es zu bewahren gehört, sind insbesondere zu zählen:

- die privatwirtschaftlich umgesetzte Produktverantwortung für Verpackungen,
- die haushaltsnahe Erfassung,
- die Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb,
- die Vorgaben von Mindestverwertungsquoten,
- die Abstimmungserklärungen mit den Kommunen, die Mitbenutzung sowie
- die dualen Systeme als Innovationstreiber und Stabilitätsfaktoren.

Erforderlich sind aus Sicht von bifa inkrementale Optimierungen im Sinne von Ergänzungen an den Regelungsinhalten der VerpackV, jedoch in Form eines Gesetzes und einer flächendeckenden getrennten Erfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen (außerhalb der Restmülltonne).

Konzeptvariante „Konversion: Stärkung kommunaler Verantwortung“

Der Begriff „Konversion“ ist deshalb in der Bezeichnung der Konzeptvariante enthalten, da sich diese Variante vom Trend der vergangenen Jahre hin zu einer stärker produzentenbezogenen Entsorgungsverantwortung (sog. Produktverantwortung) löst und stattdessen bestimmte Aufgaben weg von einer Selbstverwaltung der Wirtschaft hin in den Aufgabenbereich der Kommunen verlagert.

Dazu wird die Zuständigkeit der Inverkehrbringer von Verpackungen für die Verwertung und Sortierung der Verpackungen ergänzt durch eine a) vollumfängliche Zuständigkeit der

Kommunen für die werthaltigen Stoffströme außerhalb des Verpackungsregimes (im Wesentlichen für die stoffgleichen Nichtverpackungen) und b) durch eine auf die Erfassung beschränkte Zuständigkeit der Kommunen für die Verpackungen. Der operative Teil der Produktverantwortung für Verpackungen wird somit zwischen Inverkehrbringern und Kommunen geteilt: Die Kommunen sind für die Erfassung verantwortlich und die Inverkehrbringer für Sortierung und Verwertung der Verpackungen. Der finanzielle Teil der Produktverantwortung bleibt bei den Inverkehrbringern. Neben den Verpackungen werden auch die stoffgleichen Nichtverpackungen aus privaten Haushalten in einer Wertstofftonne gemeinsam erfasst. Die Erfassung, Sortierung und Verwertung der stoffgleichen Nichtverpackungen erfolgt in der Verantwortung der Kommunen.

Konzeptvariante „Systembruch: Zertifikatmodell“

Das „brechende“ Moment dieser Konzeptvariante besteht darin, das gegenwärtige System der Verpackungsentsorgung, welche in Form der VerpackV in weiten Bereichen auf das Ordnungsrecht rekurriert, mittels eines stark marktwirtschaftlich ausgerichteten Ansatzes zu substituieren. Im Fokus stehen dabei „Verpackungszertifikate“ im Sinne des britischen PRN-Systems.

Kern des Modells sind handelbare Lizenzen in Form von „Verpackungszertifikaten“, welche die bisherige Verpackungslizenzierung und -rücknahmeverpflichtung gemäß VerpackV ersetzen. Die Verpackungszertifikate werden von akkreditierten Verwertungsunternehmen ausgestellt und dienen als Verwertungsnachweis einer bestimmten Menge von Verpackungsabfällen. Korrespondierend hierzu sind Unternehmen, die Verpackungen in den Verkehr bringen, verpflichtet, im Ausmaß ihrer Verwertungsverpflichtungen derartige Verpackungszertifikate zu erwerben. Ein Handel mit Zertifikaten ist grundsätzlich nur zwischen den verpflichteten Unternehmen, Mittlern, Verwertungsunternehmen und Exporteuren möglich. Die Zertifikatsbörse wäre in Anlehnung an andere Wertpapierhandelsplätze auszugestalten. Eine geeignete Kontrollinstanz übernimmt gebührenbewehrt die Kontrolle aller relevanten Akteure und Bereiche. Eine Integration von stoffgleichen Nichtverpackungen in das Zertifikatesystem kommt nach Ansicht von bifa nur bei Vorgabe geeigneter (Mindest-) Verwertungsquoten für diese Fraktionen in Betracht.

Umsetzung der Konzeptvarianten in einem Planspiel

Die von bifa erstellten Konzeptvarianten repräsentieren drei Grundausrichtungen der Verpackungsentsorgung, die nach der Einschätzung von bifa den anstehenden Herausforderungen in einer nachhaltigen Ressourcenwirtschaft gerecht werden können. Im Hinblick auf das vorgesehene Planspiel bedeutet das Vorgehen von bifa, dass zur Erlangung operabler Konzeptvarianten im Sinne des Planspiels vom Auftraggeber Konkretisierungen und Konfigurationen in Bezug auf die Systemkomponenten festzulegen sind.

Vorgeschlagen wird, die zu erwartenden Stoffströme in den beiden Konzeptvarianten „Bewährtes fortschreiben“ und „Konversion: Stärkung kommunaler Verantwortung“ möglichst präzise qualitativ und quantitativ zu beschreiben und zunächst im Rahmen einer theoretischen Sensitivitätsanalyse Auswirkungen auf die Stoffströme wie auch die beteiligten Akteure zu simulieren.

Die Konzeptvariante „Systembruch: Zertifikatmodell“ bildet in den Augen von bifa ein zwar aus marktwirtschaftlicher und ressourcenökonomischer Sicht erstrebenswertes Ziel ab. Der hierfür notwendige Systemwandel erscheint unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Deutschland, und hier sind insbesondere die berechtigten Interessen der Kommunen, die Mängel im Vollzug und der EU-weite Trend hin zu produktbezogenen Ansätzen zu nennen, bis auf weiteres nicht realistisch.

Spezielle Optimierungen im Subsystem Pfandpflicht

Möchte man an der Favorsierung von Mehrwegverpackungen und am bestehenden Pfanderhebungs- und Rücknahmesystem festhalten, was angesichts von Systemaustrittskosten auch ökonomisch ratsam erscheint, gilt es, die Pfandpflicht in geeigneter Weise zu stärken. Möglichkeiten hierzu bestehen in ergänzenden bzw. modifizierenden Instrumenten wie einer Kennzeichnungspflicht für „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“, einer Aufklärungskampagne zur Förderung von Mw-Verpackungen und der Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkebereiche. Eine Ausdehnung der pfandpflichtigen Gebindegrößen auf bis zu 5,0 Liter (derzeit Begrenzung bei 3,0 l) hätte allerdings lediglich geringe Mengeneffekte und würde die Effizienz und Praktikabilität des Systems tendenziell negativ beeinflussen. bifa rät von der zusätzlichen Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Einwegverpackungen ab, insbesondere aufgrund der Problematik der erwünschten Lenkungswirkung (gering bei niedriger Abgabenhöhe) respektive der Erdrosselungswirkung (prohibitiv bei hohem Abga-

benbetrag). Hinzu kommen die Schwierigkeiten der politischen Durchsetzbarkeit einer solchen Abgabenlösung, da Steuererhöhungen grundsätzlich als problematisch angesehen werden