

STELLUNGNAHME

zu einem Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

Kurzfassung

Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS

Berlin, 29. August 2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Vorbemerkung

Der VKU begrüßt, dass mit der Vorlage eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen die Diskussion über die Zukunft der Verpackungs- und Wertstoffwirtschaft nunmehr auf der Basis konkreter Gesetzesformulierungen geführt werden kann. Wir begrüßen auch die Entscheidung des Bundesumweltministeriums, auf die Ausweitung der Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungsabfälle zu verzichten und den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Verpackungen zu beschränken. Auch wenn wir uns für eine grundlegende Neuausrichtung der Verpackungs- und Wertstoffentsorgung ohne duale Systeme und mit einer kommunalen Erfassungsverantwortung für sämtliche Haushaltsabfälle einsetzen, kann ein Verpackungsgesetz als Fortschreibung der Verpackungsverordnung spürbare Verbesserungen für die Entsorgung vor Ort bewirken, wenn folgende Vorschläge umgesetzt werden:

10 kommunale Kernforderungen für das Verpackungsgesetz

- 1) Die Kostenerstattungsansprüche der Kommunen gegenüber den Systemen sind besser abzusichern, insbesondere für Zahlungs- und Leistungsausfälle bei den Systemen.**

Im Jahr 2014 stand das duale System kurz vor dem finanziellen Kollaps und konnte nur durch eine Finanzspritze des Handels gerettet werden. Da auch zukünftig Zahlungsausfälle der Systeme nicht ausgeschlossen werden können, ist hierfür ausreichend Vorsorge zu treffen. Zu diesem Zweck müssen die Sicherheiten, die von den Systemen zu hinterlegen sind, ausreichend bemessen werden. Die Kommunen müssen auf diese Sicherheiten zugreifen können, sollte es tatsächlich zu Zahlungs- oder Leistungsausfällen bei den Systemen kommen.

- 2) Das neue Gestaltungsrecht der Rahmenvorgabe ist auf sämtliche Verpackungsarten und alle von der dualen Erfassung bedienten – also auch die mit Privathaushalten vergleichbaren – Anfallstellen zu erstrecken.**

Die Kommunen werden von den Bürgern regelmäßig auch für Defizite bei der Verpackungsentsorgung verantwortlich gemacht. Daher muss ihnen das Recht eingeräumt werden, mit Hilfe des neuen Instruments der Rahmenvorgabe das duale Sammelsystem in seinen wesentlichen Parametern – Sammelbehälter, Abfuhrhythmen – zu bestimmen. Dieses kommunale Gestaltungsrecht muss umfassend gelten, also auch für die Glassammlung und die mit den Haushalten gleichgestellten gewerblichen Anfallstellen.

- 3) Die Kommune muss das Recht haben, für die Verpackungssammlung Standards vorzugeben, die denjenigen der kommunalen Hausmüllsammlung entsprechen.**

Eine Beschränkung der kommunalen Vorgaben ist nur in der Form gerechtfertigt, dass die Kommune nicht höhere Standards von den Systemen verlangen kann als diejenigen, die sie selbst bei der Hausmüllentsorgung anwendet. Der kommunale Entsorgungsstandard kann auch den privatwirtschaftlichen Systembetreibern zugemutet werden, eine darüber hinaus gehende „Erforderlichkeitsprüfung“ ist nicht gerechtfertigt.

- 4) Die Entgeltansprüche der Kommune gegenüber den Systemen für die Mitbenutzung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur und für sonstige kommunale Leistungen wie die Öffentlichkeitsarbeit müssen im Falle einer ausbleibenden Einigung einseitig auf Basis des Gebührenrechts bestimmt werden können.**

Über die Zahlungsansprüche der Kommunen gegenüber den Systemen für die Nutzung der kommunalen Infrastruktur wird häufig gestritten. Hier darf es nicht zu regelungslosen Zuständen kommen, bei denen die Kommune auf ihrem Aufwand sitzen bleibt. Zu diesem Zweck muss die Kommune berechtigt sein, im Konfliktfall ihren Aufwendungsersatz mittels Gebührenbescheid einzufordern.

- 5) Der kommunale Mitbenutzungsanspruch muss beauftragte Fremdleistungen mit einschließen; das vergaberechtlich höchst problematische Dreiecksverhältnis Kommune – Entsorger – Systeme bei der Ausschreibung der Altpapiersammlung ist aufzulösen.**

Über den Verpackungsanteil müssen von der Kommune beauftragte Altpapiersammler derzeit mit 11 Systembetreibern zusätzlich eigene Verträge abschließen, obwohl die Leistung der Altpapiersammlung nur einheitlich ausgeschrieben werden kann. Dies verursacht bei allen Beteiligten erhebliche Unsicherheiten. Zur Erzielung von mehr Rechtssicherheit und zur Verminderung der Bürokratiekosten sind daher die erforderlichen Vertragsbeziehungen bei kommunalen Altpapierausschreibungen deutlich zu reduzieren.

- 6) Den Systemen steht kein Herausgabeanspruch auf Anteile des von der Kommune gemischt erfassten Altpapiers zu, schon gar nicht kann sich ein solcher auf den Masseanteil der Verpackungen beziehen.**

Der Bundesgerichtshof hat im Oktober 2015 nach langen Prozessen entschieden, dass die Systeme kein Eigentum an Verpackungspapier erwerben, das von der Kommune selbst und in ihrem Auftrag von Dritten eingesammelt wird. Bei diesem höchststrichterlichen Votum muss es bleiben. Das Verpackungsgesetz darf nicht einseitig für die Systeme Partei ergreifen und diesen einen Herausgabeanspruch einräumen. Art und Weise der Verwertung des Verpackungspapiers ist vielmehr zwischen den Kommunen und den Systemen bilateral zu vereinbaren.

7) Verstöße gegen Rahmenvorgaben und Abstimmungsvereinbarung bei der Ausschreibung der Sammlung von Verpackungen müssen von der Kommune wirksam geahndet werden können.

Die neuen Gestaltungsrechte bringen den Kommunen nichts, wenn sie nicht auch bei der Ausschreibung der Sammelleistung durchgesetzt werden können. Der Entwurf sieht lediglich vor, dass die kommunalen Vorgaben bei der Ausschreibung zu „beachten“ sind. Die Nichtbeachtung muss von den Kommunen jedoch auch gerügt werden können mit der Folge der Unwirksamkeit der Auftragserteilung, da sonst ein Verstoß der Ausschreibungsunterlagen gegen die kommunalen Vorgaben folgenlos bliebe.

8) Die Anreize für Wertstofftonnenprojekte sind zu stärken, indem Systeme den kommunalen Wertstoffanteil für ihre Quotenerfüllung bei einer entsprechenden Vereinbarung mit der Kommune anrechnen lassen können.

Auch wenn das Verpackungsgesetz nur die Verpackungsentsorgung regelt, kann das Gesetz dennoch wirksame Anreize für die Einführung von Wertstofftonnen schaffen. So könnte den Systemen von den Kommunen das Recht eingeräumt werden, gegen Kostenerstattung den kommunalen Wertstoffanteil für die Erfüllung der eigenen Quotenvorgaben einzusetzen. Damit würde die Motivation steigen, eine einheitliche Wertstofffassung aufzubauen.

9) Zum Zwecke der dauerhaften Absicherung von Wertstofftonnenmodellen über Vertragswechsel hinaus ist den Kommunen ein Gestellungsrecht für die Wertstofftonnen einzuräumen.

Aktuell können bereits über 12 Mio. Bundesbürger eine Wertstofftonne nutzen. Da die Sammelleistung jedoch alle drei Jahre ausgeschrieben wird, ist mit jedem Vertragswechsel der Fortbestand der Wertstofftonne in Frage gestellt. Wir wollen, dass eingeführte Wertstofftonnen dauerhaft abgesichert sind. Daher sollen die Kommunen das Recht bekommen, die Wertstofftonnen selbst zu stellen, die Sammelleistung wird weiterhin im Wettbewerb vergeben.

10) Die Verabschiedung eines Verpackungsgesetzes darf einer grundlegenden Reform der Verpackungs- und Wertstoffentsorgung nicht entgegenstehen.

Das Verpackungsgesetz kann zwar einige dringend benötigte Verbesserungen bewirken, nicht jedoch die überfällige grundlegende Systemrevision. Wir treten weiterhin dafür ein, dass mittel- und langfristig eine Wertstoffentsorgung ohne duale Systeme und mit einer einheitlichen kommunalen Erfassungsverantwortung für sämtliche Haushaltsabfälle aufgebaut wird. Dabei muss endlich der Fokus auf ein hochwertiges Recycling mit vermarktungsfähigen Sekundärrohstoffen und auf die deutliche Reduzierung des Verpackungsaufkommens gelegt werden.