

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Meiwald, Bärbel Höhn, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/13174 –

Systemgefährdung der dualen Systeme durch Missbrauch von Meldepflichten an die Clearingstelle und mangelnder Rechtsvollzug

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Duale System ist – neben der (gemeindlichen) Abfallentsorgung – der zentrale Baustein für die flächendeckende Erfassung und Verwertung von Wertstoffen in Deutschland. Die Rahmenbedingungen des Systems sind in der auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erlassenen, derzeit geltenden Verpackungsverordnung (VerpackV), ab dem 1. Januar 2019 dann durch das neue Verpackungsgesetz, geregelt. Nach Etablierung des Dualen Systems durch den Grünen Punkt im Jahre 1990 und der wettbewerblichen Öffnung sind heute insgesamt zehn anerkannte duale Systembetreiber auf der Grundlage entsprechender Systemfeststellungen durch die zuständigen Landesabfallbehörden auf dem Markt der endverbrauchernahen Entsorgung und Verwertung von Verkaufsverpackungen tätig.

Damit jeder Systembetreiber die ihm nach § 6 Absatz 3 VerpackV vorgeschriebene flächendeckende Verpackungsentsorgung gewährleistet und zugleich der Aufbau volkswirtschaftlich ineffizienter Parallelstrukturen vermieden wird, müssen die Systembetreiber die Erfassung untereinander koordinieren. Dies geschieht gemäß § 6 Absatz 7 VerpackV über die sog. Gemeinsame Stelle (Clearingstelle).

Eine besondere Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Systems haben dabei die Meldepflichten der Systembetreiber, die sich aus den vertraglichen Absprachen der Systembetreiber untereinander und aus den §§ 6, 10 VerpackV ergeben. Die Clearingstelle bestimmt anhand der von den Systembetreibern gemeldeten Vertragsmengen und des sich daraus ergebenden Marktanteils, welchen Anteil an den Systemkosten die einzelnen Systembetreiber zu tragen haben. Gleichzeitig müssen die Systembetreiber die Angaben zur Beteiligung an ihren Systemen an das DIHK-Register (DIHK: Deutscher Industrie- und Handelskammertag) melden.

Grundsätzlich müsste ein Gleichklang zwischen den Mengenmeldungen der Systembetreiber an die Clearingstelle und an den DIHK bestehen. Dies wird von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) in ihrer Mitteilung 37 vom 23. September 2015 zur Umsetzung der Verpackungsverordnung auch ausdrücklich gefordert (<https://tinyurl.com/ycp3l4wu>, S. 21).

In der Praxis bestehen jedoch erhebliche Abweichungen zwischen den Mengenmeldungen. Bereits seit mehreren Jahren liegen die Mengenmeldungen an die Clearingstelle deutlich unter denen an den DIHK. Dies ist in der Presse bereits wiederholt aufgegriffen worden und auch dem Bundeskartellamt aus entsprechenden Marktabfragen an die Systembetreiber im Sommer 2016 bekannt. Zuletzt berichtete „DIE WELT“ am 22. März 2017 ausführlich über diese Problematik (www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article163057437/Wo-ist-der-Muell.html).

Die Abweichungen in den Mengenmeldungen haben zur Folge, dass die Kostenlast im Dualen System nicht verursachungsgerecht verteilt ist. Während sich einzelne Systembetreiber durch zu niedrige Mengenmeldungen an die Clearingstelle ihrer Kostenlast entziehen können, werden den übrigen Systembetreibern zusätzliche Kosten aufgebürdet, die letztlich auf die Verbraucher umgelegt werden müssen. Nach bisherigem Kenntnisstand sind bislang weder die für die Überwachung der Systembetreiber zuständigen Abfallbehörden noch das Bundeskartellamt aktiv gegen das bekannte Problem der abweichenden Mengenmeldungen und die damit verbundenen Verwerfungen bei der Verteilung der Systemkosten vorgegangen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Sachverhalt differierender Mengenmeldungen hinsichtlich systembeteiligungspflichtiger Verpackungen seitens der dualen Systeme an die Gemeinsame Stelle („Clearingstelle“) bzw. an den DIHK ist der Bundesregierung seit längerer Zeit bekannt. Diese Mengenabweichungen wurden in Folge der 7. Novelle der Verpackungsverordnung deutlich reduziert und sind in der Tendenz weiter rückläufig. Das Verpackungsgesetz, das zum 1. Januar 2019 vollständig in Kraft treten wird, wird mit den neuen Meldepflichten, der Einrichtung der „Zentralen Stelle“ und den dieser zugeordneten hoheitlichen Befugnissen dazu beitragen, das Auftreten solcher Mengendifferenzen beenden zu können.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, dass es in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Abweichung zwischen den Mengenmeldungen einzelner Systembetreiber an die Clearingstelle und denen an den DIHK gekommen ist?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Wenn ja, mit welchen Maßnahmen wurden die Ursachen für Differenzen geprüft?

Ja, die Problematik der Mengenabweichungen ist der Bundesregierung bekannt. Sofern es sich dabei um Verstöße gegen die Verpackungsverordnung handelt, sind die Länder für die Prüfung und gegebenenfalls Ahndung der Verstöße zuständig. Die Bundesregierung unterstützt die Länder dabei, unter anderem in den Fachgremien der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA).

2. Sind diese abweichenden Daten der Bundesregierung bekannt (Allein im Bereich der Leichtverpackungen (LVP) war für das Jahr 2015 eine Abweichung zwischen der Gesamtmenge der an den DIHK gemeldeten Mengen (rd. 1 645 000 t) und der an die Clearingstelle gemeldeten Mengen (rd. 1 551 000 t) von knapp 94 000 t festzustellen. In der Vergangenheit sind teilweise noch höhere Abweichungen aufgetreten. Für das Jahr 2013 lag die Abweichung im Bereich der LVP beispielsweise bei rd. 224 000 t. Für das Jahr 2016 liegen die Mengenangaben des DIHK zwar noch nicht vor. Doch die erfolgten Meldungen der LVP-Mengen an die Clearingstelle lassen erneut eine erhebliche Diskrepanz erwarten, denn sie bleiben allein hinter den DIHK-Mengen des Vorjahres um rd. 62 000 t zurück (EUWID Recycling und Entsorgung, 29/2017, S. 1, 2)?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Wenn ja, mit welchen Maßnahmen wurden bzw. werden die Ursachen für Differenzen geprüft?

Welche weitergehenden Informationen liegen der Bundesregierung diesbezüglich ggf. vor?

Ja, die abweichenden Daten sind der Bundesregierung bekannt. Die Prüfung auf mögliche Verstöße gegen die Verpackungsverordnung erfolgt durch die zuständigen Behörden der Länder.

3. Wie erklärt die Bundesregierung die in der Vergangenheit aufgetretenen Abweichungen der Mengenmeldungen, insbesondere in den Jahren 2013 bis 2016?

Die Verpackungsverordnung sieht bestimmte Meldepflichten an den DIHK im Hinblick auf systembeteiligte Verpackungssysteme vor, zum einen durch die Inverkehrbringer von solchen Verpackungen gemäß § 10 Absatz 1 VerpackV und zum anderen durch die Systeme gemäß § 10 Absatz 6 VerpackV. Diese Angaben müssen richtig und vollständig sein. Ein Verstoß hiergegen kann gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 13 und 14 VerpackV mit einer Geldbuße geahndet werden.

Daneben melden die Systeme ihre Verpackungsmengen auch an die Gemeinsame Stelle nach § 6 Absatz 7 VerpackV, damit diese den dem jeweiligen System zuzuordnenden Verpackungsanteil an der Gesamtmenge ermitteln kann. Anhand dieses Anteils werden anschließend die Gesamtentsorgungskosten auf die einzelnen Systeme aufgeteilt (sog. Clearing). Je geringer also der rechnerische Verpackungsanteil eines Systems ausfällt, desto geringer ist auch der von diesem System zu tragende Anteil an den Entsorgungskosten. Aus diesem Grund kann ein Anreiz entstehen, eine möglichst geringe Verpackungsmenge an die Gemeinsame Stelle zu melden.

Grundlage der Clearing-Meldung an die Gemeinsame Stelle ist – anders als bei der DIHK-Meldung – nicht die Verpackungsverordnung, sondern ein zwischen den Systemen geschlossener zivilrechtlicher Vertrag (Clearing-Vertrag). Die Clearing-Meldung muss daher keinen zwingenden Vorgaben nach der Verpackungsverordnung entsprechen, sondern den in dem Vertrag vereinbarten Vorgaben. Unabhängig davon, ob diese Abweichungen von den gegenüber der DIHK gemeldeten Mengen zulassen, ergibt sich daraus kein Verstoß gegen die Verpackungsverordnung.

4. Ist der Bundesregierung bekannt, welche Systembetreiber in welcher Höhe abweichende Mengenmeldungen, insbesondere in den Jahren 2013 bis 2016, abgegeben haben?

Wenn nein, sieht die Bundesregierung Anlass für dahingehende Ermittlungen?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Nein, der Bundesregierung ist nicht bekannt, welche Systembetreiber abweichende Mengenmeldungen abgegeben haben. Zu den vertraglichen Grundlagen des Clearings gehört seit 2015 eine Vereinbarung der Systembetreiber, ab dem Leistungsjahr 2016 die LAGA-Mitteilung Nr. 37 in der Fassung von 24. Juni 2015 als verbindliche Grundlage des Clearings anzuerkennen. Nach Kenntnis der Bundesregierung hat das Bundeskartellamt im Jahr 2016 Ermittlungen im Hinblick auf damit zusammenhängende Übergangsregeln durchgeführt (s. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2015/2016, Bundestagsdrucksache 18/12760).

5. Findet nach Kenntnis der Bundesregierung bislang eine systematische und regelmäßige Überwachung und Auswertung der Daten aus den Mengenmeldungen statt?

Wenn ja, durch wen, mit welchen Erkenntnissen, und mit welchen Konsequenzen erfolgt diese?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Ist eine Überwachung und Auswertung der Daten für die Zukunft geplant, oder ist die Bundesregierung der Meinung, dass mit dem Verpackungsgesetz ausreichende Vorkehrungen getroffen wurden?

Die gemäß § 10 VerpackV an den DIHK gemeldeten Daten werden von diesem regelmäßig ausgewertet. Es erfolgt jedoch kein systematischer Abgleich mit den an die Gemeinsame Stelle gemeldeten Clearing-Daten. Versuche der Länder, die Daten von beiden Stellen zu erhalten und einem systematischen Abgleich zu unterziehen, scheiterten bisher vor allem an datenschutzrechtlichen Bedenken seitens des DIHK und einzelner Systeme.

Mit dem neuen Verpackungsgesetz wird dieses Problem gelöst. Denn zukünftig werden alle Verpackungsmengen an eine neue Zentrale Stelle gemeldet, welche somit einen regelmäßigen und systematischen Abgleich durchführen kann. Die Zentrale Stelle wird dann außerdem die Marktanteile der Systeme berechnen und hoheitlich feststellen. Die bisherige Möglichkeit, den eigenen Marktanteil durch abweichende Mengenangaben gegenüber der Gemeinsamen Stelle „kleinzurechnen“, wird somit entfallen.

6. Welche (finanziellen) Folgen sieht die Bundesregierung durch die abweichenden Mengenmeldungen einzelner Systembetreiber für
- a) die Erfüllung der Recyclingquoten,
 - b) das Duale System,
 - c) die übrigen Systembetreiber,
 - d) die Verbraucher?

Wie rechtfertigt die Bundesregierung es, dass diese Folgen bislang ggf. sanktionslos hingenommen werden?

Sofern sich die Abweichungen nur auf die Clearing-Meldungen beziehen, drohen keine nachteiligen Auswirkungen im Hinblick auf die Erfüllung der Recyclingquoten. Auch für die Verbraucher ergeben sich durch die Wettbewerbsverzerrung keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Für einzelne Systembetreiber hingegen können nach unten abweichende Mengenmeldungen von Wettbewerbern zu ungerechtfertigten finanziellen Mehrbelastungen führen. Je mehr Systeme zu niedrige Verpackungsmengen an die Gemeinsame Stelle melden, desto spürbarer wird die Mehrbelastung für die ehrlichen Systeme.

7. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Risiko eines Zusammenbruchs der Dualen Systeme infolge der abweichenden Mengenmeldungen und der damit verbundenen Kostenverzerrungen ein?

Wie rechtfertigt sie ein solches Risiko?

Welche Überwachungs- und Schutzmaßnahmen stehen aus Sicht der Bundesregierung nach geltendem Recht und welche stehen mit dem beschlossenen Verpackungsgesetz zur Verfügung, um die Realisierung dieses Risikos auszuschließen?

Nach Kenntnis der Bundesregierung hat sich die Mengenabweichung im Jahr 2016 gegenüber derjenigen aus dem Jahr 2015 reduziert, wenn auch nur in geringem Maße. Sie hat sich aber jedenfalls nicht vergrößert und liegt vor allem immer noch deutlich unter den Werten vor der Verabschiedung der 7. Novelle der Verpackungsverordnung. Insofern sieht die Bundesregierung aktuell keine Gefahr eines Zusammenbruchs der dualen Systeme.

Um auch im Jahr 2018, dem Jahr vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes, keine Unruhe im Markt aufkommen zu lassen, hat das Bundesumweltministerium in einem Schreiben vom 11. Juli 2017 an die Gemeinsame Stelle der dualen Systeme klargestellt, dass die Zentrale Stelle bereits aufgrund der im Jahr 2019 ihr gegenüber abzugebenden Mengenmeldungen in Bezug auf das Jahr 2018 erste Prüfungen und Mengenabgleiche vornehmen kann. Auch die abschließende Marktanteilsberechnung für das Jahr 2018 kann dann bereits von der Zentralen Stelle vorgenommen werden. Die Bundesregierung geht deshalb davon aus, dass die Mengenabweichungen bereits im nächsten Jahr deutlich zurückgehen werden.

8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass eine Abweichung der Mengenmeldungen einzelner Systembetreiber gegen die in der Verpackungsverordnung und dem neuen Verpackungsgesetz geregelten Vorgaben an die Systembetreiber verstößt und darüber hinaus nicht im Einklang mit der LAGA-Mitteilung 37 steht, wonach die Mengenmeldungen an die Clearingstelle und an den DIHK einander entsprechen müssen?

Wenn nein, aus welchen Gründen werden die Abweichungen als rechtskonform angesehen?

Wenn ja, welche rechtlichen Folgen hat ein solcher Verstoß aus Sicht der Bundesregierung für den einzelnen Systembetreiber, insbesondere in Bezug auf

- a) die behördliche Systemfeststellung und Sanktionsmöglichkeiten durch die zuständigen Landesabfallbehörden,
- b) kartellrechtliche Sanktionsmöglichkeiten,
- c) zivilrechtliche Ansprüche der übrigen Systembetreiber?

Sofern sich die Abweichungen nur auf die Clearing-Meldungen beziehen, liegt kein Verstoß gegen die Verpackungsverordnung vor, sondern allenfalls gegen den Clearing-Vertrag. Dieser kann theoretisch abweichende Mengenangaben für das Clearing zulassen. In der Praxis sind sich jedoch die meisten Systeme wie auch die Länder einig, dass das Clearing auf Grundlage von Meldungen erfolgen soll, die den beim DIHK hinterlegten Mengenangaben entsprechen. Dies wurde deshalb auch so in die LAGA-Mitteilung 37 und die Prüfungsrichtlinie der dualen Systeme zum Clearing-Vertrag aufgenommen.

Grundsätzlich ist im Falle eines Verstoßes gegen den Clearingvertrag ein zivilrechtliches Vorgehen möglich. Kartellrechtliche Konsequenzen kommen in Betracht, falls sich Regelungen des Clearingvertrags nicht als kartellrechtskonform erweisen. Die Konsequenzen einer Feststellung der Kartellrechtswidrigkeit einzelner Regeln des Clearingvertrags oder des gesamten Vertrags würden alle Systembetreiber betreffen.

9. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, gegen die abweichenden Mengenangaben einzelner Systembetreiber vorzugehen?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen erachtet die Bundesregierung als geboten?

Sofern sich die Abweichungen nur auf die Clearing-Meldungen beziehen, obliegt es den dualen Systemen, auf zivilrechtlichem Wege gegen die Vertragsverletzungen einzelner Systembetreiber vorzugehen.

10. Wie effektiv schätzt die Bundesregierung die aktuellen Möglichkeiten zur Unterbindung abweichender Mengenmeldungen einzelner Systembetreiber ein?

Sofern sich die Abweichungen nur auf die Clearing-Meldungen beziehen, sieht die Bundesregierung kaum Möglichkeiten, auf hoheitlichem Wege gegen die Mengenabweichungen vorzugehen. Auch mit den Mitteln des Kartellrechts könnten allenfalls die Regelungen des Clearingvertrags aufgegriffen werden, nicht jedoch einzelne Clearing-Meldungen, die gegen den Clearingvertrag verstoßen.

11. Hält die Bundesregierung die Regelungen im VerpackungsG für geeignet, um effektiv gegen die abweichenden Mengenmeldungen vorgehen zu können?

Wenn nein, plant die Bundesregierung entsprechende Änderungen?

Wenn ja, worauf beruht diese Einschätzung?

Ja (siehe dazu bereits die Antwort zu Frage 5).

12. Hält es die Bundesregierung im Interesse der fairen Kostenverteilung unter den Systembetreibern, einer höheren Transparenz und einer effektiven Überwachung für erforderlich und rechtlich zulässig, Individualmengenangaben der Systembetreiber prinzipiell zu veröffentlichen?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Wenn ja, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung diesbezüglich zu ergreifen?

Nein, eine Veröffentlichung individueller Mengenangaben erachtet die Bundesregierung vor allem aus wettbewerbsrechtlicher Sicht für sehr problematisch.

13. Ist der Bundesregierung bekannt, welche Maßnahmen die Landesregierungen in ihrer Rechts- und Fachaufsicht treffen und bisher getroffen haben, um dem Missbrauch bei Mengenangaben durch einzelne Systembetreiber nachzugehen?

Die Landesvollzugsbehörden haben im Rahmen ihrer Vollzugsverantwortung – anders als die zukünftige Zentrale Stelle nach dem Verpackungsgesetz – nur sehr schwer Zugriff auf die erforderlichen Daten der Gemeinsamen Stelle und des DIHK. Daher ist ihnen ein umfassender systematischer Abgleich der Datenmeldungen kaum möglich. Dies erschwert auch wirksame Eingriffe im Rahmen des Vollzugs auf Grundlage der Verpackungsverordnung.

14. Hat die Bundesregierung Maßnahmen im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht über den Vollzug der VerpackV bzw. des VerpackungsG durch die Länder ergriffen?

Welche zukünftigen Maßnahmen sind geplant?

Wenn keine Maßnahmen ergriffen wurden oder geplant sind, aus welchen Gründen nicht?

Das Bundesumweltministerium ist im Rahmen der Kooperation in den Gremien der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) im regelmäßigen Dialog mit den Ländern auch zum Vollzug im Kontext mit der Verpackungsverordnung. Ein Fehlverhalten von Landesvollzugsbehörden, das ggf. zu einem Tätigwerden des Bundes gegenüber einem Land Anlass bieten könnte, ist dem Bundesumweltministerium nicht bekannt. Mit dem vollständigen Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes am 1. Januar 2019 stehen der dann zuständigen Zentralen Stelle weitergehende Möglichkeiten zur Verfügung, um im Bereich der Mengenmeldungen Unregelmäßigkeiten zu ahnden und den Wettbewerb zwischen Systembetreibern zu stärken.

