

**Stellungnahme
des
Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

zum Entwurf einer

**Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von
Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung –
VerpackV)**

**des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit vom 2. März 2007**

zur

Anhörung der Verbände am 22. März 2007 in Bonn

Vorbemerkung

Unbeschadet der Notwendigkeit des vorgelegten Entwurfes einer Novelle der Verpackungsverordnung hält es der DGB für erforderlich auf folgenden Tatbestand hinzuweisen.

Ein wichtiges Ziel der Verpackungsverordnung war und ist zur Vermeidung von Abfällen aus Verpackungen beizutragen, indem durch die Regelungen der VerpackV ein Beitrag zur Erhaltung und Stabilisierung von Mehrweggebinden geleistet wird. Bereits bei der vorletzten Novelle des BMU zur VerpackV hatte der DGB den damaligen Entwurf als nicht zielführend bezeichnet und dem BMU aus seiner Sicht geeignete Regelungsvorschläge in seiner Stellungnahme und bei der dazugehörigen Anhörung des BMU unterbreitet (z.B. durch Beibehaltung der Mehrwegquote und Einrichtung einer unabhängigen Clearingstelle). Diese Vorschläge wurden vom BMU ignoriert, mit allen negativen Folgen die sich daraus ergaben, einschließlich erheblicher Arbeitsplatzverluste. Die zwangsläufig vorzunehmende Korrektur, die das BMU mit der letzten Novelle vornehmen musste, hat zwar den handwerklichen Fehler der anfänglich zugelassenen Insellösungen beendet, da aber erneut die Beibehaltung der Mehrwegquote und die Einrichtung einer unabhängigen Clearingstelle ignoriert wurde droht das eigentliche Ziel der VerpackV – die Abfallvermeidung durch Erhaltung und Stabilisierung von Mehrweggebinden – völlig aus dem Ruder zu laufen. Die Einwegflut wird durch die Art der Regelung der VerpackV förmlich begünstigt, die Einwegflut ist nicht mehr zu bremsen, es drohen amerikanische Verhältnisse. Wenn die Zahlen der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) von 2006 zutreffend sind, dann droht der schleichende Zusammenbruch der Mehrwegsysteme. Die gesetzlich vorgesehene Überprüfung der Entwicklung 2010 hilft dann nicht mehr, sondern ist dann möglicherweise nur noch geeignet um festzustellen, dass das Mehrwegsystem nicht mehr existent ist. Beim Mineralwasser, also bei den mittelständischen Mineralbrunnen zeichnet sich diese Entwicklung ab, mit allen Folgen für die Arbeitsplätze in diesem Bereich. Bei den nichtalkoholischen Getränken deuten die Zahlen der GfK auch in diese Richtung, allein bei Coca-Cola stehen 3000 Arbeitsplätze im Mehrwegbereich auf dem Spiel. Bei den Fruchtsäften bricht das Mehrwegsystem mit 34,7% schon zusammen, da ein betreiben unter 40% schon nicht mehr wirtschaftlich möglich ist. Tausende von Arbeitsplätzen stehen auf dem Spiel, deren Verlust sozial und ökologisch nicht hinnehmbar ist.

Der DGB sieht daher akuten Handlungsbedarf und erwartet, dass die Bundesregierung eine Nachjustierung zur Erhaltung und Stabilisierung der Mehrwegsysteme noch im Rahmen dieser jetzt vorgesehenen Novelle vornimmt. Bei dieser dramatischen Entwicklung kann sich die Bundesregierung nicht darauf berufen, dass gesetzlich erst im Jahre 2010 eine Überprüfung vorgesehen ist.

Allgemeine Bemerkungen zum vorgelegten Entwurf

Der DGB begrüßt die Intention der Novelle, die flächendeckende haushaltsnahe Erfassung von Verpackungsabfällen zu sichern und die Effizienz der Erfassung durch die Förderung eines fairen Wettbewerbs zu verbessern. Dabei ist – bezogen auf die Entsorgungsbereiche private Endverbraucher und vergleichbare gewerbliche Anfallstellen - die beabsichtigte Unterbindung der sogenannten Selbstentsorgung, verbunden mit der Verpflichtung aller Vertreiber, sich an einem Rücknahmesystem nach dem bisherigen § 6 Abs. 3 VerpackV zu beteiligen, ein wichtiger Schritt. Die sogenannte Vollständigkeitserklärung nach § 10 (neu)

muss sämtliche beim Hersteller/Vertreiber anfallende Verpackungen erfassen, um eine lückenlose Kontrolle zu ermöglichen.

Der DGB bedauert jedoch, dass die beabsichtigte Novelle keine darüber hinausgehende grundlegende Neuorientierung der Struktur des Dualen Systems beabsichtigt, wie sie aufgrund der in den letzten Jahren vonstatten gegangenen radikalen Neuorientierung weg vom öffentlich rechtlich verantwortlichen Monopolbetrieb DSD hin zu einem Wettbewerbssystem mit mehreren gleichberechtigten Systembetreibern geboten wäre. Der Vorschlag einer Gemeinsamen Stelle in § 6 Abs 5 (neu) ist prinzipiell zu begrüßen. Diese wäre aber nach Ansicht des DGB sicherlich überfordert, wenn sie wie beabsichtigt alle auftretenden organisatorischen Probleme der Koordination der Systembetreiber zu lösen versuchte. In jedem Fall ist Beteiligung der betroffenen Arbeitnehmer an der Gemeinsamen Stelle durch die zuständige Gewerkschaft sicher zu stellen.

Der DGB weist ausdrücklich darauf hin, dass die Gemeinsame Stelle – zumindest wie bisher im Verordnungsentwurf vorgesehen - nicht geeignet ist, die Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistungen sachgerecht im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu organisieren. Richtig erkennt die beabsichtigte Novelle, dass die bisherige Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistungen nach der VerpackV nicht mehr wie bisher in alleiniger Verantwortung des DSD erfolgen kann, doch der Vorschlag in § 6 Abs 5 (neu), die neutralen Gemeinsame Stelle mit der wettbewerbsneutralen Koordinierung der Ausschreibung zu befassen, löst die mit der Ausschreibung verbundenen, in den letzten Jahren aufgetretenen und sich laufend verschärfenden Probleme nicht.

Die Koordinierung der Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen soll zwar, was richtig ist, der alleinigen Verantwortung des DSD entzogen werden, aber jetzt in die alleinige Zuständigkeit aller in einer Region zugelassenen Dualen Systeme gelegt werden, wobei dies mangels genauer Festlegung der Organisationsstruktur und der Verantwortlichkeiten gleichsam automatisch in Selbstorganisation der – untereinander um Marktanteile konkurrierenden – Systembetreiber erfolgen soll. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE), die nach wie vor die Letztverantwortung für die den Prinzipien des Abfallwirtschafts- und Kreislaufgesetzes entsprechende ordnungsgemäße Entsorgung haben, sollen dagegen in derartige Entscheidungen nicht ausreichend einbezogen werden.

Lediglich bei „Entscheidungen, die sie betreffen“, sollen die örE eingebunden werden, allerdings nicht im Sinne eines Mitentscheidungsrechts; sie müssen lediglich angehört werden. Selbst wenn gemeint sein sollte, dass zu diesen Entscheidungen auch die Ausschreibungen zu rechnen sind – was ggfs. explizit im Text der Verordnung dargelegt werden müsste – reicht dies nicht aus, um den örE einen angemessenen Einfluss auf die Vergabeentscheidung zu sichern. Eine gleichsam autonome Selbstorganisation der privatrechtlich organisierten Systembetreiber trägt aber weder der Letztverantwortung der örE Rechnung, noch ist sie in der Lage, die vielfach dokumentierte Fehlentwicklung der Ausschreibungspraxis des DSD zu korrigieren. Aufgrund der Weigerung des DSD, in den Ausschreibungen hochwertige soziale und ökologische Kriterien festzuschreiben, ist es in der Praxis zu einem Verdrängungswettbewerb gekommen, bei dem Billigfirmen mit unzureichenden Arbeitsbedingungen und Niedriglöhnen zulasten von nach EntsorgungsfachbetriebeV zertifizierten und tariftreuen Betrieben den Zuschlag erhielten. Dadurch wird zunehmend auch die ökologische Qualität der Entsorgung bedroht. Eine Novelle der VerpackV, die diesen erkennbaren Missstand nicht auszuräumen in der Lage ist, ist nicht zielführend. Der DGB macht deshalb im Folgenden in den Anmerkungen zu § 6 (neu) konkrete Vorschläge zur Neuorganisation der Ausschreibungspraxis unter Einbeziehung der Belange der öffentlichen Hand.

Zu ausgewählten Regelungen des Novellierungsentwurfes im Detail, einschließlich erforderlicher Änderungsvorschläge

Zu § 6 (neu)

Ausdrücklich begrüßt wird die Pflicht zur engen Abstimmung der Systembetreiber mit dem letztverantwortlichen öRE zur gegenseitigen Mitbenutzung von vorhandenen Einrichtungen. Insbesondere das dringliche Problem der sachgerechten Entsorgung von stoffgleichen Nicht-Verpackungsabfällen könnte ökologisch verantwortlich gelöst werden, wenn diese Kooperation mit Leben erfüllt wird. Es bleibt abzuwarten, ob die bislang geringe Regelungsdichte hierfür ausreicht.

Auch die in Abs 2 festgelegte Pflicht der Systembetreiber, sich angemessen an den Kosten der Abfallberatung der öRE zu beteiligen, ist zu begrüßen, entspricht sie doch der ausdrücklichen Wertehierarchie des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.

Der DGB hält es aufgrund des in den allgemeinen Bemerkungen dargestellten Sachverhaltes für dringend erforderlich, die Aufgaben der Gemeinsamen Stelle in Abs 5 einzugrenzen, um diese Stelle nicht zu überfordern. Der jeweils zuständige öRE und die zuständige DGB-Gewerkschaft sind an der Gemeinsamen Stelle angemessen zu beteiligen.

Insbesondere sollte die Gemeinsame Stelle nicht für die Durchführung der Ausschreibungen der Entsorgungsdienstleistungen verantwortlich sein. Bei der Festsetzung der Ausschreibungskriterien ist es vielmehr erforderlich, die Letztverantwortung der öRE deutlich zu stärken, denn die Kriterien der Ausschreibung entscheiden letztlich über ökologische Qualität und soziale Verantwortlichkeit der Entsorgung von Verpackungsabfällen. Diese Verantwortung darf nicht in Selbstorganisation der privaten Systembetreiber erfolgen, sie ist originäre Zuständigkeit der öRE als politisch Letztverantwortliche und muss als solche demokratischer Kontrolle unterliegen.

Der DGB schlägt deshalb vor, in § 6 Abs 5 Satz 4 unter den Aufgaben der Gemeinsamen Stelle die Aufgabe „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ zu streichen und stattdessen einen **neuen Absatz 5a** mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„Die Kommunen und Landkreise (als entsorgungspflichtige Körperschaften) organisieren die Ausschreibungen zum Sammeln und Verwerten von Verpackungsabfällen in ihrer jeweiligen Region. Die Ausschreibungen müssen die im Anhang X festgelegten qualitativen Mindestkriterien für die Vergabe der Aufträge zum Sammeln und Sortieren von Verpackungsabfällen verbindlich vorschreiben. Werden diese Kriterien im Angebot nicht erfüllt, muss der Bieter vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden. Alternativ können die Kommunen und Landkreise eigene Unternehmen mit der Aufgabe des Sammeln oder Sortierens von Verpackungsabfällen beauftragen. In diesem Fall muss sich das Unternehmen verpflichten, die im Anhang X festgelegten Kriterien zu erfüllen.“

Im Einzelnen sollten hierzu im Anhang X zu § 6 Abs 5a folgende Kriterien festgelegt werden:

1. Das Angebot muss – bezüglich des ausgeschriebenen Auftrags - einen Nachweis über die Einhaltung der einschlägigen Tarifverträge für die private bzw. öffentliche Entsorgungswirtschaft enthalten. Dieser ist gegeben durch eine gemeinsame Erklärung von Unternehmensleitung, Betriebs- und Personalrat sowie der zuständigen DGB-Gewerkschaft.

2. Das Angebot muss den Nachweis der Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bei der bisherigen betrieblichen Tätigkeit durch entsprechende Bescheinigung der Gewerbeaufsicht enthalten.
3. Der Bieter muss neben den für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Personen über ausreichend sonstiges qualifiziertes Personal verfügen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn mit dem vorhandenen Personal ein sach- und fachgerechter Betriebsablauf sichergestellt werden kann. Der Nachweis der ausreichenden Personalstärke erfolgt auf der Grundlage eines Einsatzplanes. Dabei sind übliche Ausfälle einzelner Personen durch Urlaub, Krankheit und Fortbildungsmaßnahmen zu berücksichtigen.
4. Das Angebot muss die Darstellung der erforderlichen Überwachung und Kontrolle der vom Betrieb durchgeführten abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten enthalten.
5. Das Angebot muss den Nachweis enthalten, dass der Betriebsinhaber, seine gesetzlichen Vertreter und bei juristischen Personen oder nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen die nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung oder Geschäftsführung Berechtigten auf Grund ihrer persönlichen Eigenschaften, ihres Verhaltens und ihrer Fähigkeiten zur ordnungsgemäßen Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben geeignet sind. Dies beinhaltet den Nachweis, dass die Genannten nicht gegen einschlägige Rechtsvorschriften insbesondere des Strafrechts, des Immissionsschutz-, Abfall-, Wasser-, Natur- und Landschaftsschutz-, Chemikalien-, Gentechnik- oder Atom- und Strahlungsschutzrechtes, des Lebensmittel-, Arzneimittel-, Pflanzenschutz- oder Seuchenrechts, des Gewerbe- oder Arbeitsschutzrechts, des Betäubungsmittel-, Waffen- oder Sprengstoffrechts derjenigen Staaten verstoßen haben, in denen sie bislang tätig geworden sind. Dieser Nachweis muss durch entsprechende Führungszeugnisse und eine Auskunft aus dem jeweiligen Gewerbezentralregister erbracht werden.
6. Das Angebot muss den Nachweis der Zertifizierung des Betriebes nach der EU-Ökoaudit-Verordnung oder einer entsprechenden europaweit anerkannten Umweltzertifizierung enthalten.
7. Das Angebot muss eine Darstellung der Fortbildungsmaßnahmen enthalten, die sicherstellen, dass die für die Leitung und Beaufsichtigung verantwortlichen Personen sowie das sonstige Personal über den für die Tätigkeit erforderlichen aktuellen Wissenstand verfügen.
8. Sofern Subunternehmer eingesetzt werden sollen, muss ihre Leistungsbereitschaft durch eine verbindliche, unwiderrufbare Zusage bestätigt sein. Der Subunternehmer muss die gleichen Eignungskriterien der Angebotsdurchführung erfüllen wie der Bieter. Dies sollte in der Ausschreibung deutlich gemacht werden.
9. Bei der Ausschreibung sollte die sogenannte „Soll-Kostenmethodik“ verwendet werden. Mittels dieser Methodik kann im Rahmen der Angebotsbewertung näherungsweise nachgewiesen werden, ob einem Angebot z.B. auf Grund einer unzureichenden technischen Kapazitätsberechnung durch den Bieter ein nicht auskömmlicher Preis zugrunde liegt.
10. Der Betriebs- bzw. Personalrat des Bieters ist durch den Bieter über die personellen und organisatorischen Konsequenzen des Angebotes zu informieren.

Ein derartiges Verfahren ist politisch geboten, um das derzeit herrschende und bei den aktuellen Ausschreibungsverfahren durch das DSD erneut erfolgte Sozial- und

Umweltdumping zu unterbinden. Es ist auch rechtlich möglich. Die Richtlinie 2004/18/EG sieht in Artikel 26 ausdrücklich vor, dass ökologische und soziale Mindestkriterien bei Ausschreibungen von öffentlichen Aufträgen verbindlich vorgegeben werden können. Eine entsprechende Verpflichtung in der Verpackungsverordnung wäre damit auch kompatibel mit dem europäischen Vergaberecht.

Der DGB sieht es als erforderlich an, dass der Auftraggeber zur laufenden Überwachung der Durchführung des Auftrags verpflichtet wird, insbesondere auch über den vertragsgemäßen Einsatz von Subunternehmen und/oder Leiharbeitnehmern.

070319DGB-Stellungnahme-VerpackV.doc