

**22.02.21****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

U - AV - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 1001. Sitzung des Bundesrates am 5. März 2021

---

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen**

A

**Der federführende Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit (U),**der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** und  
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- U 1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 4 Nummer 1 VerpackG),  
Nummer 29 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa0 – neu – (§ 36 Absatz 1  
Nummer 01 – neu – VerpackG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 5 ist wie folgt zu fassen

,5. § 4 wird wie folgt geändert:

- aa) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach <... weiter wie Vorlage ...>.

- bb) In Nummer 1 werden die Wörter „und zu deren Akzeptanz durch den Verbraucher“ gestrichen.‘
- b) In Nummer 29 Buchstabe a ist dem Doppelbuchstaben aa folgender Doppelbuchstabe aa0 voranzustellen:
- „aa0) Der Nummer 1 wird folgende Nummer 01 vorangestellt:
- „01. entgegen § 4 Nummer 1 Verpackungen so entwickelt oder vertreibt, dass Verpackungsvolumen und -masse nicht auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware angemessen ist oder Verpackungsvolumen oder -masse von der Akzeptanz durch den Verbraucher abhängig macht," '

Begründung:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Größe der Verpackung von der Akzeptanz des Verbrauchers abhängig gemacht werden sollte. Die Akzeptanz des Verbrauchers stellt keine funktional notwendige Eigenschaft einer Verpackung dar, sondern dient vielmehr dem wirtschaftlichen Aspekt, die Verbraucher zum Kauf eines Produkts anzuregen.

Zudem gehen noch immer zahlreiche Verpackungen in Volumen und Masse sehr weit über das notwendige Maß hinaus. Dies dient primär der Irreführung der Verbraucher, welche den Inhalt der Verpackung fehlerhaft einschätzen. Resultat ist jedoch insbesondere ein unnötig hohes Maß an Verpackungsabfall.

Der Vorbehalt der Akzeptanz der Verbraucher hat mithin einzig wirtschaftliche Motivation und hat nicht allein gegenüber dem Umweltschutz, sondern zusätzlich gegenüber dem Verbraucherschutz zurückzutreten.

Die Aufnahme eines Verstoßes in den Bußgeldkatalog dient der Ahndungsmöglichkeit. Die Vorgabe würde ansonsten leerlaufen.

U 2. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 4 Nummer 5 – neu – VerpackG)

Artikel 1 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

„5. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach <...weiter wie Vorlage...>.
- b) Folgende Nummer 5 wird angefügt

...

„5. bei einem Einsatz von kritischen Rohstoffen, diese sparsam zu verwenden sind sowie eine Kennzeichnung der in den Verpackungen enthaltenen kritischen Rohstoffe enthalten, um sicherzustellen, dass die kritischen Rohstoffe aus den Verpackungen nach Gebrauch zurückgewonnen werden können.“

Begründung:

Hinsichtlich kritischer Rohstoffe sind im Kreislaufwirtschaftsgesetz neue Anforderungen an die Produktverantwortung enthalten (§ 23 Absatz 2 Nummer 3). Diese neuen Anforderungen an die Produktverantwortung sind für Verpackungen im VerpackG gemäß § 1 Absatz 1 umzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, die Allgemeinen Anforderungen in § 4 VerpackG bezüglich kritischer Rohstoffe zu ergänzen.

U 3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 5 Absatz 4 – neu – VerpackG)

Artikel 1 Nummer 6 ist wie folgt zu fassen:

,6. Dem § 5 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Beschränkungen <... weiter wie Vorlage...>.

(4) Der Einsatz von kritischen Rohstoffen in Einwegverpackungen ist verboten.“

Folgeänderung:

In dem neuen § 36 Absatz 1 Nummer 1 sind nach den Wörtern „oder Absatz 2 Satz 1“ die Wörter „oder Absatz 4“ einzufügen.

Begründung:

Zunehmend finden Stoffe Verwendung in Einwegverpackungen, die zu den von der Kommission festgelegten kritischen Rohstoffen gehören. Beispielsweise findet Neodym Verwendung im Einsatz von Neodym-Eisen-Bor-Magneten als Verschluss für Einwegverpackungen. Neodym gehört zu den leichten seltenen Erden und fällt damit unter die kritischen Rohstoffe.

Hinsichtlich kritischer Rohstoffe sind im Kreislaufwirtschaftsgesetz neue Anforderungen an die Produktverantwortung enthalten (§ 23 Absatz 2 Nummer 3). Diese neuen Anforderungen an die Produktverantwortung sind für

...

Verpackungen im VerpackG gemäß § 1 Absatz 1 umzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, die Stoffbeschränkungen in § 5 VerpackG um ein grundsätzliches Verwendungsverbot von kritischen Rohstoffen in Einwegverpackungen zu erweitern.

U 4. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b (§ 7 Absatz 2 Satz 3 VerpackG),  
Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe ii (§ 9 Absatz 2 Satz 2  
VerpackG)\*

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 5

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 7 Buchstabe b ist zu streichen.
- b) In Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe ii ist in § 9 Absatz 2 Satz 2 der folgende Satzteil „; im Falle einer vollständigen Übertragung der Systembeteiligungspflicht gemäß § 7 Absatz 2 auf einen oder mehrere Vorvertreiber haben sie stattdessen zu erklären, dass sie nur bereits systembeteiligte Serviceverpackungen in Verkehr bringen“ zu streichen.

Begründung:

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung sollen alle „Hersteller von mit Ware befüllten Serviceverpackungen“ (das sind beispielhaft Bäckereien, die Brötchen in Brötchentüten packen und so verkaufen) verpflichtet werden, sich einmalig nach § 9 bei der Zentralen Stelle registrieren zu lassen. Diese Registrierung soll, anders als bisher praktiziert, zusätzlich zu der bisher und auch weiterhin verpflichteten Registrierung der Vorvertreiber (Hersteller der Verpackungen, im Beispiel: der Brötchentüten) erfolgen. Laut Begründung würde diese Pflicht ca. 390 000 Unternehmen betreffen (alle Einzelhändler ohne Handel mit Kfz) betreffen. Ein Verstoß gegen diese Registrierungspflicht wäre nach § 34 Absatz 7 VerpackG bußgeldbewährt (bis 100 000 Euro).

Die neue Verpflichtung belastet sowohl den Einzelhandel als potentiell auch die für die Verhängung von Bußgeldern zuständigen Vollzugsbehörden der Länder. Sie wird zum einen mit nicht näher konkretisierten „Transparenzlücken im Verpackungsregister“ begründet, zum anderen mit der Umsetzung des Artikels 8a Absatz 5 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2008/98/EG. Transparenzlücken sind jedoch nicht ersichtlich. Die genannte Regelung auf EU-Ebene verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie „einen geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen (schaffen), um sicherzustellen, dass Hersteller von Erzeugnissen und Organisationen, die für diese Verpflichtungen der erweiterten

---

\* Vom U als Hauptempfehlung zur Ziffer 5 beschlossen.

Herstellerverantwortung wahrnehmen, ihren Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung – auch im Fernabsatz – nachkommen, dass die finanziellen Mittel ordnungsgemäß verwendet werden und dass alle an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteure verlässliche Daten übermitteln.“ Auch aus dieser Pflicht ist nicht erkennbar, dass die bisherige Übertragung aller Verpflichtungen (Lizenzierungspflicht und Registrierungspflicht) vom Letztvertreiber auf den Vorvertreiber unzulässig sei.

Werden die Pflichten auf einen Vorvertreiber übertragen, obliegen diesem die Pflichten nach den §§ 9 bis 11 VerpackG. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung, eine Vollständigkeitserklärung durch einen registrierten Sachverständigen oder durch einen registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer geprüfte Vollständigkeitserklärung über die in Verkehr gebrachten Verkaufs- und Umverpackungen abzugeben. Dies kann auch bei Unterschreiten der Schwellenwerte jederzeit verlangt werden.

Die im Rahmen der zusätzlichen Registrierung der eigentlich befreiten Hersteller verlangte Erklärung, nur systembeteiligte Serviceverpackungen in Verkehr zu bringen, soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs nur einmal erforderlich und daher der Aufwand hierfür zumutbar sein. Soweit die Vorschrift auf eine verbesserte Überwachung abzielt, so ist diese mit den bei der Registrierung geforderten Angaben nicht erreichbar (kein Abgleich zwischen Vorvertreiber und Letztvertreiber). Der ansonsten mit dieser Registrierung erzielte Erkenntnisgewinn ist darüber hinaus gering, weil die Geschäftsbereiche, die typischerweise Serviceverpackungen verwenden, bereits weitgehend bekannt sein dürften. Für deren Überwachung sind ca. 390 000 Registrierdatensätze und die Implementierung einer neuen Pflicht im fast vollständigen Einzelhandel nicht notwendig.

U  
AV  
Wi

5. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b (§ 7 Absatz 2 Satz 3 VerpackG)\*

In Artikel 1 ist Nummer 7 Buchstabe b zu streichen.

entfällt  
bei  
Annahme  
von  
Ziffer 4

Begründung:

Die zusätzliche Registrierungspflicht für Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Serviceverpackungen, die gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 Verpackungsgesetz von den Vorvertreibern dieser Serviceverpackungen verlangen können, dass sie sich hinsichtlich der von ihnen gelieferten unbefüllten Serviceverpackungen an einem oder mehreren Systemen beteiligen, verursacht eine unverhältnismäßige und überflüssige Doppelarbeit. Von dieser Regelung wäre eine Vielzahl von kleinen und mittleren Unternehmen (Bäcker, Cafés, Fast-Food-

---

\* Vom U als Hilfsempfehlung zur Ziffer 4 beschlossen.

Gastronomen, Direktvermarkter etc.) betroffen, die sich bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) registrieren lassen müssten. Dabei muss der Vorvertreiber der Serviceverpackung ohnehin registriert sein und seine Systembeteiligung nachweisen können. Die beabsichtigte Doppelmeldung würde somit zu unverhältnismäßigem Aufwand für die Unternehmen führen, der angesichts des vergleichsweise geringen Erkenntnisgewinns für die ZSVR nicht gerechtfertigt wäre.

Wi 6. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b<sub>1</sub> – neu – (§ 7 Absatz 2a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 7 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe einzufügen:

,b<sub>1</sub>) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Für Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, die Kleinunternehmen im Sinn des Artikels 2 Absatz 3 des Anhangs der Empfehlung der Kommission 2003/361/EG darstellen, gilt Absatz 2 entsprechend.“ ‘

Begründung:

Das Verpackungsgesetz bietet unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Befreiung von der Registrierungs- und Systembeteiligungspflicht. Diese Ausnahmeregelung gilt für die sogenannten „Serviceverpackungen“, die vom Vertreiber am Ort der Abgabe mit Ware befüllt werden. In diesen Fällen sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, die Lizenzierungspflicht auf den Vorvertreiber der Verpackung zu delegieren. Die praktische Umsetzung des Verpackungsgesetzes stellt gerade Kleinunternehmen (zum Beispiel landwirtschaftliche Direktvermarkter), insbesondere bei der Registrierung, vor organisatorische Herausforderungen. Es erscheint daher für diese speziellen Fälle sinnvoll, die oben genannte Ausnahme von der Registrierungs- und Systembeteiligungspflicht und die Möglichkeit der Vorlizenzierung auch für andere Verpackungen zu ermöglichen. Hier könnte für Vertreiber kleiner Mengen eine echte Verbesserung im Sinne der Entbürokratisierung erreicht werden, ohne dass dabei die Ziele des Verpackungsgesetzes aufgeweicht würden. Dabei erscheint ein Bezug auf die Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG) zielführend, in der ein Kleinunternehmen als ein Unternehmen definiert ist, das weniger als zehn Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Millionen Euro nicht überschreitet.

...

U 7. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe a0 – neu – (§ 8 Absatz 1 Satz 4 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a0 voranzustellen:

,a0) Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Satz 1 gilt nicht für Hersteller von mit Getränken befüllten Einweggetränkeverpackungen, die nach § 31 Absatz 4 keiner Pfandpflicht unterliegen, es sei denn, dass es sich bei der Erfassungsstruktur nach Absatz 1 um das einheitliche Pfandsystem nach § 31 Absatz 1 handelt.“ ‘

Begründung:

Es handelt sich um eine Korrektur hin zum ursprünglich gewollten. § 8 Absatz 1 Satz 4 hat seinen Ursprung in der dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 24.05.2005. Dort wurde in § 8 Absatz 2 Satz 2 geregelt, dass die Pfandpflicht nach § 8 Absatz 1 (selbige Fassung) keine Anwendung findet, soweit die Hersteller und Vertreiber an einem System beteiligt sind. Nicht gemeint war damit, dass für die nicht der Pfandpflicht unterliegenden Einweggetränkeverpackungen eine Branchenlösung unzulässig sein sollte.

Bei Einweggetränkeverpackungen, die nicht der Pfandpflicht unterliegen, handelt es sich um systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Denkbar wäre theoretisch aber die freiwillige Beteiligung an dem bestehenden einheitlichen Pfandsystem. Auf diese Weise könnten bestimmte Getränkeverpackungen, die vom Gesetzgeber nicht der Pfandpflicht unterworfen wurden, dennoch auf freiwilliger Basis in dem bereits eingerichteten einheitlichen Pfandsystem mit beteiligt werden. Hierdurch könnten die materialgleichen Einweggetränkeverpackungen gemeinsam mit den Einwegpfandgetränkeverpackungen erfasst werden und somit das Recycling der nicht pfandpflichtigen Verpackungen erleichtert werden.

Da die Einrichtung eines solchen freiwilligen Pfandsystems eine Branchenlösung darstellt, ist § 8 Absatz 1 Satz 4 auf solche Branchenlösungen zu beschränken, deren Erfassungsstruktur nicht auf das bestehende einheitliche Pfandsystem nach § 31 Absatz 1 zurückgreift.

Die Änderung dient ebenso der Erleichterung für Inverkehrbringer von Getränken in Einwegkunststoffflaschen oder -dosen, die ab dem 1. Januar 2022 der Pfandpflicht unterliegen. Diese könnten bereits vor dem 1. Januar 2022 ihre Einweggetränkeverpackungen im Rahmen einer Branchenlösung an dem einheitlichen Pfandsystem beteiligen.

...

Wi 8. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a (§ 9 Absatz 1 Satz 1 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a ist zu streichen.

Begründung:

Eine Registrierungspflicht für alle Hersteller von mit Ware befüllten Verpackungen ist abzulehnen. Dies würde nahezu zu einer Vollerhebung der gewerblichen Wirtschaft führen, da mit Ausnahme einiger Dienstleister fast alle Unternehmen Verpackungen nutzen. Zudem würden mehr Daten erhoben, während die Menge der Systembeteiligungen sich kaum vergrößern dürfte. Auch eine Verbesserung der Überwachung verspricht die erweiterte Registrierungspflicht kaum. Die erhebliche Ausweitung des Registers könnte vielmehr zu mehr Unübersichtlichkeit führen.

U 9. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a<sub>1</sub> – neu – (§ 9 Absatz 1a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist nach dem Buchstaben a folgender Buchstabe a<sub>1</sub> einzufügen:

,a<sub>1</sub>) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Zentrale Stelle kann Namen, Anschrift und gewerbliche Tätigkeit von Gewerbetreibenden nach § 14 Absatz 6 Nummer 3 der Gewerbeordnung bei den dafür zuständigen Stellen abfordern, in einem internen Register speichern und für die Kontaktaufnahme der nach Absatz 1 Satz 1 verpflichteten verwenden. Die Abforderung nach Satz 1 kann manuell oder automatisiert erfolgen. Soweit zum Vollzug dieses Gesetzes oder zu statistischen Zwecken erforderlich, dürfen nach Satz 1 gewonnene Daten an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden.“ ‘

Begründung:

Die von der Bundesregierung vorgesehene Gesetzesänderung bewirkt eine erhebliche Ausweitung der Registrierungspflichtigen auf nahezu alle Gewerbetreibenden in Handwerk, Landwirtschaft, Industrie, Handel und Gastronomie. Soweit die Registrierung der Erhebung statistischer Daten dient, sollen die In-

...

verkehrbringer von Verpackungen ergänzend zur neu ausgeweiteten Registrierungspflicht nach § 9 Absatz 1 VerpackG bereits auf Basis der bei den Gewerbeämtern gespeicherten Daten und auf Basis der für die Gewerbetreibenden hinterlegten Informationen über die jeweilige gewerbliche Tätigkeit durch die Zentrale Stelle Verpackungsregister ermittelt werden und an die zuständigen statistischen Landesämter übermittelt werden.

U 10. Zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe c – neu – (§ 11 Absatz 4 Satz 2, Satz 3 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist der Nummer 11 folgender Buchstabe anzufügen:

,c) Absatz 4 Satz 2 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Die Zentrale Stelle oder die zuständige Landesbehörde kann jederzeit verlangen, dass eine Vollständigkeitserklärung gemäß den Vorgaben der Absätze 1 bis 3 zu hinterlegen ist. Dies gilt auch bei Unterschreiten der Schwellenwerte nach Satz 1.“ ‘

Begründung:

Der Antrag dient der Klarstellung der (Mit-) Zuständigkeit der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) für Anordnungen auch oberhalb der Mengenschwelle. Die bisherige Regelung gibt der ZSVR (und parallel den Landesbehörden) unstrittig die Befugnis, bei Unterschreiten der Schwellenwerte auf Basis des § 11 Absatz 4 Satz 1 eine Anordnung zur Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung (VE-Erklärung) zu erlassen. Es wird jedoch von einem mengenmäßig relevanten Inverkehrbringer (in BW) gegenüber der ZSVR in einer feinsinnigen, aber nicht ganz abwegigen Argumentation bestritten, dass der ZSVR nur eine Anordnungsbefugnis für eine VE oberhalb der Schwellenwerte zustehe, weil sich das Wörtchen „auch“ doppeldeutig interpretieren lasse.

Danach dürften nur die Länderbehörden und nicht die ZSVR über den Umweg des § 62 KrWG i. V. m. § 11 Absatz 1 VerpackG (Erfüllung der VE-Pflicht für oberhalb der Schwellenwerte liegende Mengen) eine VE verlangen. Damit läge aufgrund der nicht eindeutigen Formulierung dafür die Zuständigkeit möglicherweise allein bei den Ländern, obwohl die ZSVR bei der Ermittlung federführend ist. Um der ZSVR eindeutig und (zweifellos vom Gesetzgeber gewollt) eine eigenständige Anspruchsgrundlage für Anordnungen oberhalb der Schwellenwerte zu geben, wird zur Klarstellung der Änderungsantrag eingebracht. Die ZSVR selbst hat in ihrer Stellungnahme zum VerpackG ebenfalls diese Klarstellung vorgeschlagen.

...

Wi 11. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa  
(§ 15 Absatz 3 Satz 3 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b ist Doppelbuchstabe aa zu streichen.

Begründung:

Die Regelung sieht eine Nachweispflicht auch für Hersteller von Mehrweg-, Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, vor. Dies ist abzulehnen, da damit eine unverhältnismäßige Belastung für tausende Unternehmen einherginge. Ein direkter Mehrwert für den Schutz der Umwelt ist demgegenüber nicht erkennbar, da zahlreiche Unternehmen solche Verpackungen bereits zurücknehmen, wiederverwenden beziehungsweise gemäß den Vorgaben der Gewerbeabfallverordnung getrennt sammeln.

U 12. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 18 Absatz 1  
Satz 2 Nummer 4,  
Buchstabe c (§ 18 Absatz 1a Satz 3 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 17 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b Doppelbuchstabe bb ist § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 wie folgt zu fassen:
  - „4. seine finanzielle Leistungsfähigkeit durch Testat eines Wirtschaftsprüfers, Steuerberaters oder eines vereidigten Buchprüfers nachgewiesen hat, und“
- b) In Buchstabe c sind in § 18 Absatz 1a Satz 3 die Wörter „Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 prüft“ durch die Wörter „Das Testat nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 belegt“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Antragstellers kann von der Genehmigungsbehörde nicht geleistet werden, sondern bedarf der betriebs- und finanzwirtschaftlichen Expertise. Das entsprechende Testat muss aus Gründen der Verwaltungseffektivität mit den Antragsunterlagen einge-

...

reicht werden, ohne dass es dazu einer gesonderten Aufforderung durch die Genehmigungsbehörde bedarf.

U 13. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c (§ 18 Absatz 1a Satz 7 – neu – bis Satz 9 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c sind dem § 18 Absatz 1a folgende Sätze anzufügen:

„Eine Sicherheitsleistung nach § 18 Absatz 4 sowie § 25 Absatz 6 wird unbeachtlich der Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit nach § 26 VerpackG festgesetzt. Bei Vorliegen aller Sicherheitsleistungen bundesweit gilt der Nachweis in der Regel als erbracht. Bei Neugenehmigungen genügt die Vorlage einer auf das jeweilige Land bezogenen anteiligen Sicherheitsleistung gegenüber der genehmigenden Behörde.“

Begründung:

Die aufgrund von § 8a AbfRLL einzuführende Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit (PfdLf) kann für den Vollzug und die Zentrale Stelle wesentlich vereinfacht werden, ohne an der prinzipiell europarechtlich erforderlichen Einführung zu rütteln. Darüber hinaus darf die PfdLf keinesfalls dazu führen, die bisher mögliche Festsetzung einer Sicherheitsleistung nach §§ 18 Absatz 4 und § 25 Absatz 6 zu beeinträchtigen und sie womöglich nicht oder nur teilweise durchsetzen zu können.

Auf den ersten Blick hört sich die PfdLf nach den Erfahrungen der letzten Jahre sehr sympathisch an. Unabhängig davon, ob sie die ZSVR oder die Neugenehmigungsbehörden durchführt, schafft dies aber neue schwer lösbare Vollzugsprobleme, weil es letztlich (auch wenn man eine vorhergehende Prüfung der ZSVR unterstellt) den Ländervollzug im Fall des Nichtvorliegens einer PfdLf zur freien Ermessenprüfung über einen Widerruf zwingt – wie bei den fehlenden Abstimmungsvereinbarungen sehr schwierig! Da gegen einen Widerruf wegen fehlender Leistungsfähigkeit natürlich der Rechtsweg mit aufschiebender Wirkung eröffnet ist, ist die Wirkung einer PfdLf gemessen am Vollzugsaufwand relativ gering. Eine Insolvenz wird schon angesichts des kurzfristigen Wirtschaftsgeschehens damit in keinem Fall vermieden, wie ja auch die zehntausenden Insolvenzen von wirtschaftsgeprüften Unternehmen im Jahr in Deutschland zeigen. Es geht also darum, den Vollzug bei voller europarechtlicher Umsetzung möglichst effizient zu gestalten, den Sicherheitsleistungsanspruch nicht zu beschädigen und unnötige Doppelarbeit zu vermeiden. Dies erscheint europarechtskonform auch möglich, weil die EU das Institut der Sicherheitsleistung nicht kennt bzw. vorschreibt.

...

In allen Fällen, in denen und soweit eine Sicherheitsleistung nach § 18 Absatz 4 (den Ländern) oder § 25 Absatz 6 VerpackG (der ZSVR) vorliegt, ist eine PdfLf nämlich bereits erfolgt und zwar wesentlich professioneller als im VerpackG vorgesehen. Über eine bloße PdfLf hinaus bietet sie auch z. B. im Fall der eintretenden Insolvenz zusätzlich die finanzielle Sicherheit für die potenziell Geschädigten. Das heißt in diesen Fällen wäre eine PdfLf nach VerpackG eine reine sinnlose Wiederholung der Prüfung des Bürgschaftsgebers. Die PdfLf für eine Bürgschaft entspricht weitgehend der Prüfung für ein Darlehen und muss sehr viel gründlicher und detaillierter im Jahresrhythmus von den professionellen Bürgschaftsgebern durchgeführt werden. Die Banken selbst wiederum stehen seit dem Bankenskandal vor 12 Jahr unter enormen Druck der Aufsicht der BaFin. An die Vergabe und Überprüfung der Kredite und Bürgschaften sind höchste Anforderungen gestellt. Dies wird uns auch von Bankfachleuten bestätigt.

Solche „Erfüllungsfiktionen“ sind im deutschen Recht gang und gäbe. Zum Beispiel werden diverse Umweltvorgaben durch eine Zertifizierung etwa nach EMAS als erfüllt angesehen. Rechtstechnisch spricht nichts gegen eine solche Fiktionswirkung. Andererseits würde dies die Bereitschaft der Systeme fördern, ohne jahrelangen Klagen endlich Sicherheitsleistungen zu akzeptieren.

Hinzu käme nach dem vorliegenden Entwurf des VerpackG ein weiteres, kaum lösbares Vollzugsproblem bei Neugenehmigungen: Welche Leistungsfähigkeit prüft eigentliche eine Genehmigungsbehörde im Land, wenn es in anderen Ländern noch keine Genehmigungen oder womöglich gar keine Anträge gibt? Muss man dann für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit eine bundesweite Tätigkeit als Land „fingieren“? Auch dafür würde die Vorlage einer Sicherheitsleistung helfen.

Es ist völlig offen, welche Haftungsrisiken sich aus einer erfolgten positiven oder negativen PdfLf für die insoweit unkundigen Behörden nach VerpackG ergeben. Dies gilt auch für die Auswirkungen einer PdfLf auf die Sicherheitsleistung, weil das Vorliegen einer positiven PdfLf zu dem Schluss verführen könnte, dass damit eine Sicherheitsleistung nicht oder nur gemindert geltend zu machen ist. Dies wäre mehr als praxisfremd. Nach den jüngsten Erfahrungen mit der obergerichtlichen Rechtsprechung bei der Prüfung des ausgeübten Ermessens erscheint hier alles möglich.

Der Bund hat argumentiert, eine PdfLf sei eher auf eine langfristige solide Finanzierung der Aufgaben der Systeme gerichtet ist, bei der Sicherheitsleistung ginge es eher um eine zeitlich begrenzte Absicherung vor kurzfristigen, auch unvorhersehbaren Ereignissen. Diese Argumentation ist nach dem oben ausgeführten nichtzutreffend. Insbesondere kann mit einer PdfLf im Rahmen einer Sicherheitsleistung keine bessere Prognose durch eine von den VerpackG-Behörden zusätzliche PdfLf erzielt werden. Im Gegenteil waren in der Vergangenheit auch Banken gegenüber Dritten zur Haftung verpflichtet, wenn sie eine erkennbar fehlerhafte PdfLf durchgeführt haben. Falls eine zuständige Behörde dennoch einen Anlass für eine zusätzliche PdfLf für gegeben ansieht, bietet die Regelfallausnahme im Gesetzestext die ausreichende Möglichkeit.

...

U 14. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c<sub>1</sub> – neu – (§ 18 Absatz 4 VerpackG)\*

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 15

Nach Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c ist folgender Buchstabe c<sub>1</sub> einzufügen:

,c<sub>1</sub>) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Das System hat der Behörde nach Absatz 1 Satz 1 vor Betriebsaufnahme Sicherheit für den Fall zu leisten, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 22 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen. Die Sicherheit ist durch selbstschuldnerische Bürgschaft einer Sparkasse, Großbank oder Kreditversicherung zu leisten, die eine Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften oder zur Erbringung von Finanzdienstleistungen gemäß § 32 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) erhalten hat und insoweit deren Aufsicht unterliegt. Die zuständige Behörde setzt die Höhe der Sicherheit nachvollziehbar unter Berücksichtigung des Marktanteils des Systems, der Beseitigungskosten für einen mindestens einmonatigen vollständigen Ausfall des Systems sowie der geschuldeten Neben- und Mitbenutzungsentgelte fest. Sie überprüft die Angemessenheit der festgesetzten Sicherheit spätestens nach Ablauf von zwei Jahren, auf Antrag des Systems frühestens nach Ablauf eines Jahres. Die Sicherheit ist neu festzusetzen, wenn die Überprüfung nach Maßgabe des Satzes 3 eine Abweichung von mindestens 5 Prozentpunkten gegenüber der geleisteten Sicherheit ergibt.“ ‘

Begründung:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 28. August 2020 festgestellt, dass die Festsetzung einer Sicherheitsleistung derzeit nicht auf einer „operablen Rechtsgrundlage“ beruhe. § 18 Absatz 4 VerpackG genüge nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und der Wesentlichkeitstheorie (Artikel 20 Absatz 3 GG), weil die Vorschrift nicht

---

\* Vom U als Hauptempfehlung zur Ziffer 15 beschlossen.

selbst festlege, unter welchen Voraussetzungen von einer Angemessenheit der Sicherheitsleistung auszugehen sei. Diese Festsetzung könne „nicht in geschlossenen Zirkeln von Arbeitsgruppen und Fachbruderschaften der Exekutive“ erfolgen, sondern sei der parlamentarischen Rechtsetzung vorbehalten.

Vor diesem Hintergrund müssen zwingend die vom Gericht gesehenen Defizite beseitigt werden, um den Ländervollzug auf eine rechtssichere Grundlage zu stellen. Das gilt zur Verminderung von Prozessrisiken auch dann, wenn man der Argumentation des Gerichts nicht oder nicht in vollem Umfang folgen will. Denn in jedem Fall nehmen die dualen Systeme diese Rechtsprechung zum Anlass, die Neufestsetzung der Sicherheitsleistung auf der Grundlage des Verpackungsgesetzes anzugreifen mit der Folge, dass die Ausfallrisiken bei einer Reihe von Systemen zu Lasten der öRE unzulänglich abgedeckt sind und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Systemen eintreten.

Mit der Änderung wird die Erhebung der Sicherheit von Gesetzes wegen gefordert, die Art der Sicherheit auf die Bürgschaft eines unter deutscher Aufsicht stehenden Kreditinstituts konkretisiert und ihr Umfang auf das „Worst-Case-Szenario“ erstreckt.

U 15. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c<sub>1</sub> – neu – (§18 Absatz 4 VerpackG)\*

In Artikel 1 Nummer 17 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe c<sub>1</sub> einzufügen:

entfällt  
bei  
Annahme  
von  
Ziffer 14

,c<sub>1</sub>) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Ein System hat im Regelfall eine angemessene, insolvenzfeste Sicherheit für den Fall zu leisten, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 22 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen. Angemessen im Sinne von Satz 1 ist die Sicherheitsleistung in der Regel, wenn der abzusichernde Zeitraum drei Monate nicht überschreitet. Ein Überschreiten des Regelzeitraumes bedarf einer gesonderten Begründung.“ ‘

---

\* Vom U als Hilfsempfehlung zur Ziffer 14 beschlossen.

Begründung:

Die Rechtsgrundlage zur Erhebung der Sicherheitsleistung wird von einem Teil der Rechtsprechung als zu unbestimmt angesehen und genüge auch nicht der Wesentlichkeitstheorie. Auch wenn noch keine höchstrichterliche Einschätzung vorliegt, so besteht dennoch unmittelbarer Handlungsbedarf, weil in einigen Ländern die Festsetzungsbescheide beklagt wurden und zudem die auf-schiebende Wirkung wiederhergestellt wurde. Aus diesem Grund verfügen viele Länder nicht über Sicherheitsleistungen in auskömmlicher Höhe. Angesichts der zu erwartenden Verfahrensdauer ist ein Abwarten bis zum Vorliegen höchstrichterlicher Entscheidungen risikobehaftet. Der Bund hat auch beim § 26 KrWG aufgrund der (nur) obergerichtlichen Rechtsprechung einiger VGH mit einer entsprechenden Regelung bei der letzten Novelle reagiert. Es liegt daher nahe, auf den obergerichtlichen Vorwurf der Unbestimmtheit ebenfalls gesetzlich zu reagieren.

Daher wird vorgeschlagen, die Ermessensentscheidung einzuschränken, so dass eine Sicherheitsleistung regelmäßig zu verlangen ist (soll statt kann – Bestimmung entsprechend der Regelung in § 12 Absatz 1 Satz 1 BImSchG). Will die Genehmigungsbehörde von einer Sicherheitsleistung absehen, so hat sie dies zu begründen.

Weiter wird vorgeschlagen, einen Regelzeitraum festzulegen. Eine gesonderte Begründung wird damit nur noch erforderlich, wenn der Zeitraum überschritten werden soll. Als Regelzeitraum erscheinen drei Monate nach den bisherigen Erfahrungen als sinnvoll und angemessen. Dass dadurch der Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörden eingeschränkt wird, ist die notwendige und nicht zu vermeidende Konsequenz.

U 16. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c<sub>1</sub> – neu – (§ 18 Absatz 4 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 17 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe c<sub>1</sub> einzufügen:

,c<sub>1</sub>) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sicherheit nach Absatz 4 Satz 1 kann unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit nach § 18 Absatz 1 Nummer 4 verlangt werden.“ ‘

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht im Rahmen der Genehmigung eines Systems zukünftig die Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Systems durch die zuständige Behörde vor. Gemäß § 18 Absatz 4 kann die zuständige Behörde

...

zudem eine Sicherheitsleistung für den Fall verlangen, dass ein System oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 22 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen.

Bei der Erhebung der Sicherheitsleistung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde. Derzeit laufen sechs Klageverfahren gegen die Festsetzung der Sicherheitsleistung vor dem OVG Münster. Es sollte daher bereits im Gesetzestext deutlich werden, dass die Anordnung zur Hinterlegung einer Sicherheitsleistung unabhängig von der Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Systems möglich ist. Sinn und Zweck der Sicherheitsleistung ist die Absicherung eines abstrakten Insolvenzrisikos. Denn nur, weil ein System zum Zeitpunkt der Genehmigung als finanziell leistungsfähig gilt, bleiben die Insolvenz eines Systems und die damit einhergehenden drohenden Kosten für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die weitere Dauer nicht ausgeschlossen. Dass eine solche Insolvenz nicht unmöglich ist, zeigte der Fall des Systems „Europäische Lizenzierungsentgelte GmbH“ (ELS) im Jahr 2018 eindrucksvoll. Wenn aber eine Sicherheitsleistung erst im Falle der drohenden Insolvenz angeordnet werden darf, ist die Möglichkeit der Beibringung einer Sicherheitsleistung für das System selbst wirtschaftlich umso belastender bis unmöglich. Eine Sicherheitsleistung sollte daher unbedingt getrennt von der Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit betrachtet und zusätzlich erhoben werden können.

U 17. Zu Artikel 1 Nummer 17a – neu – (§19 Absatz 2 Nummer 1a – neu –, Absatz 4 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach der Nummer 17 folgende Nummer 17a einzufügen:

,17a. § 19 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird nach Nummer 1 folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. Benennung des Verhandlungsführers gemäß § 22 Absatz 7 Satz 1 gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den zuständigen Behörden;“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Zuständige Behörde nach Absatz 2 Nummer 1a ist die Behörde am Sitz des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.“ ‘

...

Folgeänderungen:

Nach Nummer 19 ist folgende Nummer 19a einzufügen:

- ,19a. In § 22 Absatz 7 Satz 1 werden die Wörter „sind die Systembetreiber verpflichtet, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen“ durch die Wörter „wird von der gemeinsamen Stelle nach § 19 ein gemeinsamer Vertreter für die Systeme benannt (Verhandlungsführer)“ ersetzt.“

Begründung:

Gemäß § 22 Absatz 7 haben die Systeme einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der mit dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Vertragsverhandlung tritt. Die Erfahrungen der letzten zwei Jahre zeigen, dass die Benennung eines gemeinsamen Vertreters mit zeitlicher Verzögerung verbunden war. Aufgrund der ohnehin schon zeitkritischen Abstimmungsprozesse sind die notwendigen rechtlichen Rahmen zu schaffen, die unproblematischen Schritte hin zum Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung zwischen dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen ohne zeitlichen Verzug durchlaufen zu können.

In diesem Sinne erscheint es zweckmäßig, statt einer allgemeinen Pflicht adressiert an im Wettbewerb stehende Unternehmen der gemeinsamen Stelle der Systeme die Aufgabe zu erteilen, die Verhandlungsführer zu benennen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie den zuständigen Behörden mit zu teilen. Zuständige Behörde im Sinne des Absatzes 2 ist die Behörde am Sitz des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

U 18. Zu Artikel 1 Nummer 19a – neu – (§ 22 Absatz 7 VerpackG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

- ,19a. § 22 Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

„(7) In einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet werden oder eingerichtet sind, sind die Systembetreiber verpflichtet, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung führt. Der Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung bedürfen der Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie mindestens der einfachen Mehrheit der an der Abstimmungsvereinba-

...

rung beteiligten Systeme. Ein System, das in einem Gebiet mit bereits bestehender Abstimmungsvereinbarung eingerichtet wird, hat sich der vorhandenen Abstimmungsvereinbarung zu unterwerfen.“ ‘

Begründung:

Gemäß § 22 Absatz 7 VerpackG muss eine Abstimmungsvereinbarung, die bereits mit einem System als Verhandlungsführer ausgehandelt wurde, noch den anderen Systemen vorgelegt werden. Diese müssen der Abstimmungsvereinbarung mit einer 2/3-Mehrheit zustimmen. Unabhängig von der Höhe des Quorums stellt diese Regelung einen – wenn auch berechtigten – Eingriff in die Vertragsautonomie dar. Ein Quorum von einer 2/3-Mehrheit gilt allerdings für äußerst besondere und wichtige Beschlüsse, wie z. B. für Änderungen im Grundgesetz nach Artikel 79 Absatz 2 GG.

U 19. Zu Artikel 1 Nummer 19a – neu – (§ 22 Absatz 7 Satz 4 – neu – bis Satz 8 – neu – VerpackG)\*

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 20

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

,19a. Dem § 22 Absatz 7 werden folgende Sätze angefügt:

„Sofern innerhalb von drei Monaten nach Aufnahme von Abstimmungsverhandlungen, spätestens aber 1 Monat vor Beendigung der geltenden Abstimmungsvereinbarung gemäß den Sätzen 1 und 2 kein Abstimmungsergebnis erzielt wird, legen die an der Abstimmungsverhandlung Beteiligten die offenen Streitigkeiten aus der Abstimmungsverhandlung einem Schiedsgericht nach den Bestimmungen des deutschen Schiedsrechts gemäß den §§ 1025 bis 1066 der Zivilprozessordnung vor. Das Schiedsgericht entscheidet endgültig unter Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges über den Inhalt der Abstimmungsvereinbarung. Der Schiedsspruch ist für die Parteien bindend. Der Beginn des Schiedsverfahrens ist der gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 zuständigen Landesbehörde anzuzeigen. Die Abstimmungsvereinbarung schließt zur Vermeidung vertragsloser Zeiten lückenlos an die auslaufende Abstimmungsvereinbarung an.“ ‘

---

\* Vom U als Hauptempfehlung zur Ziffer 20 beschlossen.

Begründung:

Die Ergänzung löst ein erhebliches Vollzugsproblem, das dann entsteht, wenn sich die Partner der Abstimmungsvereinbarung nicht einigen können bzw. wollen. Die Abstimmungsvereinbarung beruht auf dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip und regelt die Modalitäten der Sammlung nach § 14 Absatz 1 VerpackG sowie finanzielle Ansprüche der Vertragspartner untereinander. Sie ist essentiell für das Funktionieren des Dualen Systems. Das Erfordernis einer Abstimmungsvereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags basiert u. a. auch auf der Prämisse, dass die Parteien ein grundsätzliches Interesse am Abschluss haben und deswegen abstimmungslose Zeiten die Ausnahme sind. Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass dem nicht so ist. Nahezu bundesweit wurde der Neuabschluss über Monate bzw. Jahre blockiert, die Genehmigungsbehörden können und konnten nur zusehen, da ihnen jegliches Druckmittel fehlt. Sofern sich die Parteien jedoch nicht einigen können, bedarf es eines unabhängigen und objektiven Dritten, der mit Wirkung für und gegen die Parteien entscheidet. Dabei soll den Parteien genügend Zeit bleiben, die Verhandlungen einvernehmlich zu Ende zu führen; gleichzeitig müssen abstimmungslose Zustände verhindert werden. Die Lösung besteht in einem Schiedsverfahren, dessen Spruch bindend ist. Ein solches Verfahren kann auch im Hinblick auf die Einschränkung der Vertragsfreiheit nur die ultima ratio darstellen. Die vorgeschlagene Regelung sieht deswegen vor, dass grundsätzlich drei Monate an Verhandlungszeit erfolglos vergehen müssen, ehe das Schiedsverfahren einzuleiten ist. Dies bietet den Parteien genügend Zeit, ein Schiedsgerichtsverfahren zu vermeiden. Im Hinblick auf das Ende der bisherigen Vereinbarung muss das Schiedsgerichtsverfahren aber spätestens einen Monat vor deren Ablauf beginnen. In diesem Fall überwiegt das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Abfallentsorgung. Die Parteien sind zur Beteiligung am Schiedsgerichtsverfahren verpflichtet, da sie anderenfalls gegen das Abstimmungsgebot in § 22 Absatz 1 Satz 1 VerpackG verstoßen würden. Die Abstimmungsvereinbarung ist zur Vermeidung vertragsloser Zeiten nötigenfalls mit rückwirkendem Beginn abzuschließen.

- U 20. Zu Artikel 1 Nummer 19a – neu – (§ 22 Absatz 7 Satz 4 – neu –, Satz 5 – neu – VerpackG)\*

entfällt  
bei  
Annahme  
von  
Ziffer 19

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

,19a. Dem § 22 Absatz 7 werden folgende Sätze angefügt:

„Sofern innerhalb von drei Monaten, nachdem durch eine der beteiligten Parteien die Abstimmungsverhandlungen aufgenommen wurden,

---

\* Vom U als Hilfsempfehlung zur Ziffer 19 beschlossen.

keine Abstimmungsvereinbarung nach Satz 2 geschlossen wurde, steht es jedem Systembetreiber nach Satz 1 sowie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger frei, eine Einigung über die streitigen Punkte zwischen einem oder allen Systembetreibern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder den Systembetreibern untereinander im schiedsrichterlichen Verfahren anzustreben (Schiedsvereinbarung). Der § 1066 der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.“ ‘

Begründung:

In § 22 Absatz 1 VerpackG ist die Abstimmungsvereinbarung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und den Systembetreibern als zentrales Element des Kooperationsprinzips geregelt. Durch die Abstimmungsvereinbarung soll ein ausgewogener Interessensausgleich zwischen der privatrechtlich organisierten Entsorgung von Verkaufsverpackungen einerseits und der Wertstofffassung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorgepflichten der Kommunen andererseits geschaffen werden. Hierbei regelt § 22 Absatz 7 VerpackG das Abstimmungsverfahren, welches dem Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen dient. Das Verfahren basiert auf zwei Stufen. In der ersten Stufe müssen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und ein von den Systemen als Verhandlungsführer bestimmter Systembetreiber ein Abstimmungsergebnis erzielen. In der zweiten Stufe stellt der Verhandlungsführer das Abstimmungsergebnis allen genehmigten Systembetreibern zur Abstimmung. Das Abstimmungsergebnis und somit die Abstimmungsvereinbarung gelten als geschlossen, wenn mindestens zwei Drittel der Systeme dem Abstimmungsergebnis zustimmen. Das Verpackungsgesetz enthält allerdings keinen Mechanismus zur Streitbeilegung, sollte eine Abstimmungsvereinbarung nicht zustande kommen.

Zur vereinfachten Streitbeilegung und somit Stärkung der Rechte der betroffenen Parteien scheint es praktikabel, ergänzend zum ordentlichen Rechtsweg, Streitsachen aus § 22 VerpackG auch im Schiedsrichterlichen Verfahren beilegen zu können. Hierfür bedarf es jedoch einer Antragsberechtigung im Sinne des § 1044 der Zivilprozessordnung (Schiedsvereinbarung).

Die Streitbeilegung im Schiedsverfahren soll nach dem zehnten Buch der Zivilprozessordnung erfolgen (§ 1066 ZPO).

U 21. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe a0 – neu – (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a0 voranzustellen:

...

- ,a0) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:
- „1a. nimmt Anzeigen Dritter wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Registrierungspflicht gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 entgegen, ermittelt den Pflichtigen und prüft das Vorliegen einer Registrierungsverpflichtung vor Abgabe an die zuständigen Behörden,“ ‘

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen konkrete Ermittlungs-/Prüfpflichten wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Registrierungspflicht an die Zentrale Stelle übertragen werden.

Gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 21 VerpackG informiert die Zentrale Stelle die zuständige Landesbehörde, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit vorliegen und fügt vorhandene Beweisdokumente bei. Diese Verpflichtung bezieht sich lediglich auf eigene Recherchen/Datenbankauswertungen der Zentralen Stelle. Nicht umfasst sind Anzeigen von Dritten. In der Praxis bedeutet dies, dass häufig Anzeigen ohne Beweisdokumente an die Landesbehörde weitergeleitet werden und die Ermittlungsarbeit auf die Landesbehörden verlagert wird.

Gerade bei einer Anzeige wegen des Verdachts der pflichtwidrigen Nicht-Registrierung gegen einen ausländischen Hersteller kann eine Unkenntnis der Rechtslage vorliegen. Von einem konkreten Anhaltspunkt einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 34 Absatz 1 Nummer 7 VerpackG ist wohl erst dann zu sprechen, wenn der pflichtige Hersteller nach einer entsprechenden Information durch die Zentrale Stelle keine Registrierung vornimmt.

Des Weiteren sollte nicht außer Betracht gelassen werden, dass es ggf. mehr als eine Anzeige bezüglich eines Herstellers geben kann. Daher ist schon aus Gründen der Effizienz und Rechtssicherheit eine Bündelung angezeigt, damit nicht mehrere Behörden sich ggf. mit dem gleichen Sachverhalt befassen.

U 22. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe a<sub>1</sub> – neu – (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a<sub>1</sub> einzufügen:

- ,a<sub>1</sub>) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 5a eingefügt:
- „5a. nimmt Anzeigen Dritter wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Pflicht der Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 entgegen, ermittelt den

...

Pflichtigen und prüft die Verpflichtung zur Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung vor Abgabe an die zuständigen Behörden,“ ‘

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen konkrete Ermittlungs-/Prüfpflichten bei Anzeigen wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Pflicht der Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung an die Zentrale Stelle übertragen werden.

Gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 21 VerpackG informiert die Zentrale Stelle die zuständige Landesbehörde, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit vorliegen und fügt vorhandene Beweisdokumente bei. Diese Verpflichtung bezieht sich lediglich auf eigene Recherchen/Datenbankauswertungen der Zentralen Stelle. Nicht umfasst sind Anzeigen von Dritten. In der Praxis bedeutet dies, dass Anzeigen ohne Beweisdokumente an die Landesbehörde weitergeleitet werden und die Ermittlungsarbeit auf die Landesbehörden verlagert wird.

U 23. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c ist wie folgt zu fassen:

,c) Nummer 7 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „vorgelegten“ wird durch das Wort „hinterlegten“ ersetzt.

bb) Die Angabe „2“ wird durch die Angabe „4“ ersetzt.

cc) Nach dem Wort „verlangen“ werden die Wörter „ , erstellt für jedes System einen Prüfbericht“ eingefügt.

dd) Nach dem Wort „Landesbehörden“ werden die Wörter „und die Systeme“ eingefügt.‘

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung, dass zur Prüfung der Mengenstromnachweise auch die Mitteilung der Prüfergebnisse an das zu prüfende System gehört. Die ZSVR sollte nicht ausschließlich die Länder über das Ergebnis der Prüfung der Mengenstromnachweise informieren müssen. Vielmehr ist insbe-

...

sondere den Systemen das Prüfergebnis mitzuteilen. So wurde in der jüngsten Vergangenheit ein System von der ZSVR bezüglich der Interpretation von möglichen Prüfergebnissen an das Land verwiesen, weil die ZVSR anscheinend davon ausgeht, dass mangels einer ausdrücklichen Aussage im Gesetz die Mitteilung und Erläuterung des Prüfergebnisses gegenüber dem zu Prüfenden nicht zu ihrer Aufgabe gehört. Dieses Vorgehen erscheint nicht zielführend; eine ausdrückliche Klarstellung ist geboten. In diesem Zusammenhang erscheint es sachgerecht, für jedes System jeweils ein Prüfergebnis vorzulegen, das an die jeweiligen Systeme weitergegeben werden kann, ohne dass sensible Daten der Mitbewerber daraus ersichtlich wären.

U 24. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe g (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 21 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist Buchstabe g wie folgt zu fassen:

„g) Nummer 21 wird wie folgt gefasst:

„21. ermittelt den Sachverhalt, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 36 vorliegen, informiert die zuständigen Landesbehörden und fügt die ermittelten Beweisdokumente bei,“ ‘

Begründung:

Die bisherige Formulierung des § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 21 beschränkt die ZVSR nach deren Auffassung allein auf ein schlichtes Weiterleiten von Anzeigen. Eine gewisse Vorermittlung zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren wird daher nicht vorgenommen. Aus Sicht der Länder sollten jedoch von Seiten der ZSVR auch Vorprüfungen (zum Beispiel Abgleich mit den eigenen Erkenntnissen/Fachkenntnissen) erfolgen, deren Ergebnisse dann den Ländern als Beweisdokumente zur Kenntnis gegeben werden können. So könnte die Fachkompetenz der ZSVR effizient genutzt werden und damit den Vollzugsbehörden der Länder Ermittlungsarbeit erspart werden.

U 25. Zu Artikel 1 Nummer 23 (§ 30a VerpackG)

Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei der Europäischen Union für eine zeitnahe und ambitionierte Erhöhung der in Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 festgelegten Min-

...

destrezyklatanteile für hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehende Einwegkunststoffgetränkeflaschen einzusetzen.

Nach Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 ist das Inverkehrbringen von hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat (PET) bestehenden Einwegkunststoffgetränkeflaschen ab dem 1. Januar 2025 nur noch zulässig, wenn das verwendete PET zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrecyklaten besteht. Diese Mindestrezyklatquote erhöht sich ab dem 1. Januar 2030 auf 30 Prozent. Diese Regelung ist grundsätzlich zu befürworten, die Zielquoten sind allerdings wenig ambitioniert. Die bislang entwickelten Strukturen in Handel und Recycling bieten die Chance, weit über die vorgesehenen Rezyklateinsatzquoten hinauszugehen. Nach dem Stand der Technik ist es heute möglich, im Food-Bereich eine PET-Flasche aus 100 Prozent rPET herzustellen, wie es mehrere Hersteller bereits erfolgreich demonstrieren.

Baden-Württemberg schlägt vor, die Zielquote zunächst jeweils der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a und Buchstabe b festgelegten Getrennsammelpflichten der Richtlinie (EU) 2019/904 anzupassen.

Ab dem 1. Januar 2025 müssten somit hauptsächlich aus PET bestehende Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu mindestens 77 Masseprozent aus Kunststoffrecyklat bestehen, ab dem 1. Januar 2029 zu mindestens 90 Masseprozent. Entsprechend der jeweiligen Marktlage bezüglich der Verfügbarkeit geeigneter Rezyklate sollte die Zielquote nachgeführt werden.

Wi 26. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb  
(§ 31 Absatz 4 Satz 2 und 3 VerpackG)

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 27

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist § 31 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind die Wörter „sowie ab dem 1. Januar 2024 außerdem die in Buchstabe f und g genannten Getränke“ zu streichen.
- b) In Satz 3 sind nach den Wörtern „Satz 1 Nummer 7“ die Wörter „Buchstabe a bis e und h bis j“ einzufügen.

...

Begründung:

Die Ausweitung der Pfandpflicht auf in Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen abgefüllte Milch, Milchmischgetränke und sonstige trinkbare Milcherzeugnisse sollte gänzlich unterbleiben.

Der Bundesrat hatte in seiner Entschließung vom 13. März 2020, BR-Drucksache 18/20 (Beschluss), unter anderem eine Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkedosen und alle Einweg-Kunststoffflaschen gefordert, soweit dies nicht zu einer Verschlechterung der Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats führt und soweit nicht hygienische Bedenken entgegenstehen.

Neben der Frage der Verschlechterung der Qualität des Rezyklats von in Einwegkunststoffgetränkeflaschen abgefüllter Milch beziehungsweise trinkbaren Milcherzeugnissen, bestehen insbesondere hygienische Bedenken bei der Rücknahme über Rücknahmeautomaten, da es zu hygienisch problematischen Fäulnis- und Gärungsprozessen kommen kann. Diese können unter anderem zu erheblichen Geruchsbelästigungen führen. Da zudem der Anteil von Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen, die solche Milcherzeugnisse enthalten, verhältnismäßig gering ist und etablierte Entsorgungswege bestehen, ist die Aufrechterhaltung der Pfandausnahme gerechtfertigt und auch für Verbraucher vermittelbar.

Unabhängig davon werden gerade vorgenannte Getränke häufig zum Beispiel in kleinen und mittleren Bäckerei- und Konditoreibetrieben vertrieben, auf die erhebliche logistische und finanzielle Anstrengungen hinsichtlich der Rücknahmepflichten zukommen würden, die vermieden werden sollten.

U 27. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 31 Absatz 4 Satz 2 VerpackG)

entfällt  
bei  
Annahme  
von  
Ziffer 26

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb sind in § 31 Absatz 4 Satz 2 die Angabe „e, h und“ sowie die Wörter „sowie ab dem 1. Januar 2024 außerdem die in Buchstabe f und g genannten Getränke“ zu streichen.

Begründung:

Die Begrenzung der Ausnahmen von der in § 31 Verpackungsgesetz verankerten Pfandpflicht wird im Grundsatz begrüßt.

Es sind allerdings keinerlei nachvollziehbare Gründe ersichtlich, warum Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die mit Milch und Milchmischgetränken oder sonstigen trinkbaren Milcherzeugnissen befüllt sind, bis 2024 von der Pfandpflicht ausgenommen werden sollten. Bereits heute werden Einweggetränkeverpackungen anderer verderblicher Getränke zurückgenommen, was zeigt, dass die häufig von der Industrie vorgetragenen hygienischen Bedenken nicht

...

tragfähig sind. Dass keine tatsächlichen Gründe vorliegen, die gegen eine Pfanderhebung für mit Milch und Milchmischgetränken oder sonstigen trinkbaren Milcherzeugnissen befüllte Einwegkunststoffverpackungen sprechen, wird zudem dadurch deutlich, dass die Pfandpflicht nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern lediglich zeitlich versetzt eingeführt werden soll. Für diese zeitlich spätere Einführung der Pfandpflicht auf die mit den in § 31 Absatz 4 Nummer 7 Buchstabe f und g genannten Getränken befüllten Einwegkunststoffgetränkeflaschen bis 2024 findet sich auch in der Gesetzesbegründung keine überzeugende Begründung. Überdies blieben die Regelungen – ohne die beantragte Änderung – weiterhin für die Verbraucher intransparent und verwirrend, da die Pfandpflicht noch immer nicht für sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen bestehen würde, die im Einzelhandel erworben werden können.

Schließlich ist es von großer Bedeutung, die Erfassung von möglichst allen Einwegkunststoffgetränkeflaschen sicherzustellen, um den Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt und die damit verbundenen bekannten Probleme möglichst zu vermeiden. Zur Erreichung dieses Ziels sind die größtmöglichen Anstrengungen geboten.

U 28. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 31 Absatz 4 Satz 2 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb sind in § 31 Absatz 4 Satz 2 die Wörter „§ 30a Absatz 3 gilt entsprechend“ durch die Wörter „es sei denn, es handelt sich um Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 bestimmt sind und dafür verwendet werden oder bei denen der Flaschenkörper aus Glas oder Metall besteht und lediglich die Verschlüsse, Deckel oder Etiketten aus Kunststoff sind“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 3 Absatz 4a sind Einwegkunststoffverpackungen solche Einwegverpackungen, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Unter die Einwegkunststoffgetränkeverpackungen fallen mithin auch Einweg-Glasflaschen mit Etiketten aus Kunststoff, wie sie beispielsweise auch einige Wein- und Sektflaschen aufweisen. Einweg-Glasflaschen mit Kunststoffetikett würden nach dem aktuellen Wortlaut der Norm im oben genannten Entwurf somit ebenfalls der Pfandpflicht unterliegen. Es ist jedoch nicht zielführend, die Einstufung als pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen an der Ausgestaltung des Etiketts festzumachen, da sich der Charakter der Verpackung dadurch nicht wesentlich ändert. Überdies würde eine solche Regelung beim Verbraucher Ver-

...

wirrung stiften.

Die mit der Novelle des VerpackG vorgesehene Ausdehnung der Pfandpflicht dient der möglichst umfänglichen und sortenreinen Rückgewinnung von Kunststoffflaschen und Getränkedosen. Die Befandung von Einweg-Glasflaschen mit Kunststoffetiketten ist nicht in der Lage, dieses Ziel zu fördern.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Etiketten von Einweg-Glasflaschen im Recyclingprozess vor dem Glasrecycling entfernt und separat entsorgt werden. Somit besteht auch an dieser Stelle keine Gefahr für einen nachhaltigen Umgang mit dem Material.

U  
Wi

29. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 31 Absatz 4 Satz 4 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist dem § 31 Absatz 4 folgender Satz anzufügen:

„Die Ausnahme nach Satz 1 gilt hingegen für Getränke in Glasflaschen mit Kunststoffetiketten.“

Begründung:

Mit der Altglassammlung steht ein sehr gut funktionierendes Recyclingsystem zur Verfügung. Mit einer Sammelquote von 84,4 Prozent im Jahr 2017 (UBA 2020) werden bereits heute sehr große Mengen erfasst und die vorgeschriebene Quote von 80 Prozent übererfüllt. Durch die im Verpackungsgesetz (zuletzt geändert am 27. Januar 2021) ab 2022 vorgesehene Erhöhung auf 90 Prozent wird es zu weiteren Verbesserungen kommen. Das System ist etabliert und wird von den Verbraucherinnen und Verbrauchern sehr gut angenommen. Eine signifikante Gefahr des Litterings besteht nicht.

Bei den Kunststoffetiketten handelt es sich in der Regel auch um einen sehr kleinen Massenanteil, bezogen auf das Gewicht der Flasche. Es ist auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie den Handel oft nur sehr bedingt feststellbar, aus welchem Material die Etiketten bestehen.

[nur Wi]

[Einer etwaigen, eher hypothetischen Verbesserung des Erfassungsgrades der Flaschen stehen sehr hohe Kosten gegenüber, ohne dass hier ein messbarer Vorteil für die Umwelt zu erkennen wäre, da ein funktionierendes Recyclingsystem bereits zur Verfügung steht.]

...

Wi 30. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb  
(§ 31 Absatz 4 Satz 2 und 3 VerpackG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die in § 31 Absatz 4 Satz 2 und 3 vorgesehene Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen erforderlich und angemessen ist. Sollte es zu einer Ausweitung der Pfandpflicht kommen, muss sichergestellt werden, dass sämtliche Altbestände ohne Befandung weiter abverkauft werden können; zusätzlicher Aufwand durch Umetikettierung beziehungsweise die Vernichtung von Lebensmitteln sollte auch im Sinne der Ressourcenschonung vermieden werden.

Begründung:

Die vorgesehene Ausweitung der Pfandpflicht würde im Einzelhandel zu einem erheblichen Anstieg des Lagerbedarfs führen, verbunden mit hohen Investitionskosten und langfristig höheren Fixkosten. Zudem müssten die Aufbewahrungsräume brandschutzrechtliche Anforderungen erfüllen. Insbesondere die Ausweitung der Pfandpflicht auf Milch und sonstige trinkbare Milcherzeugnisse ist kritisch zu sehen, da es zu hygienisch problematischen Fäulnis- und Gärungsprozessen in den Rücknahmeautomaten kommen kann, wenn Milcherzeugnisse zurückgenommen werden müssen. Die Beschaffenheit der Flaschen führt zusätzlich zu einer Verschlechterung der Qualität des Rezyklats, wodurch das Ziel eines verbesserten Recyclings konterkariert wird. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass eine Umetikettierung von Altbeständen sowie eine Vernichtung von Lebensmitteln vermieden werden.

Wi 31. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 26 ist in § 33 Absatz 1 Satz 1 die Angabe „2023“ durch die Angabe „2024“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf sollen Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern dazu verpflichtet werden, Lebensmittel zum unmittelbaren Verzehr ab dem 1. Januar 2023 auch in Mehrwegverpackungen anzubieten.

...

Diese Änderung des Verpackungsgesetzes (VerpackG) dient der Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904, nach der die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollen, um für bestimmte Produkte eine deutliche Verbrauchsminderung zu erreichen. Bei der konkreten Ausgestaltung haben die Mitgliedstaaten Spielraum.

Allerdings sind viele Systeme momentan noch in der Testphase oder beziehen sich nur auf einzelne Gebindearten beziehungsweise sind lokal begrenzt. Des Weiteren haben Unternehmen Lagermöglichkeiten und die erforderliche, bei Mehrwegsystemen sehr komplexe Logistik zu organisieren und zu implementieren. Die Einrichtung von flächendeckenden Systemen lässt sich daher nicht bis zum 1. Januar 2023 realisieren, weshalb eine Verlängerung der Frist bis zum 1. Januar 2024 notwendig ist.

U 32. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 26 ist in § 33 Absatz 1 Satz 1 der Punkt am Ende durch die Wörter „und dem Endverbraucher anzubieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen.“ zu ersetzen.

Folgeänderungen:

In Artikel 1 Nummer 26 ist § 34 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 ist nach dem Wort „Endverbraucher“ das Wort „allein“ einzufügen.
- b) In Absatz 2 ist nach dem Wort „Endverbraucher“ das Wort „allein“ einzufügen.

Begründung:

Für Letztvertreiber, die nicht unter § 34 Absatz 1 fallen, sollte das Angebot an Endverbraucher, die Ware in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen, gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben sein. Es ist kein nachvollziehbarer Grund gegen eine solche Festlegung ersichtlich. Dass ein Abfüllen in vom Endverbraucher zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse als gegenüber dem eigenen Angebot von Mehrwegverpackungen das mildere Mittel darstellt, zeigt die Systematik der §§ 33 und 34 deutlich.

Aus Gesichtspunkten der Abfallvermeidung und insbesondere der Verringerung von Kunststoffprodukten insgesamt ist diese Alternative zu bevorzugen. Für den Fall, dass von den Endverbrauchern selbst zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse befüllt werden, wird der Verbrauch von Kunststoffbehäl-

...

nissen insgesamt reduziert. Das Verpackungsgesetz ist an dieser Stelle der passende Regelungskomplex. Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes ist nicht allein die Reduzierung von Einwegkunststoff, wie dies möglicherweise bei der Einwegkunststoffverordnung der Fall ist, sondern neben allen Regelungen zur Verpackungsentsorgung zusätzlich die Reduzierung der Verwendung von Kunststoffen insgesamt, somit auch von Mehrwegkunststoffbehältnissen. Im Übrigen entfällt bei der Befüllung von kundeneigenen Behältnissen das bei Mehrwegbehältnissen notwendige aufwendige Pfandsystem, welches auf Verbraucherinnen und Verbraucher abschreckend wirken kann.

Die Änderung ist mithin in verhältnismäßigem Umfang geeignet, das Ziel der Reduzierung des Gebrauchs von Kunststoffen insgesamt zu erreichen.

U 33. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 33 VerpackG)

§ 33 soll dahingehend geändert werden, dass in einem neuen Absatz 2 die Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet werden, den Kunden fünfundzwanzig Cent (0,25) für jede bereitgestellte Einwegverpackung zu berechnen.

Weiterhin soll § 33 dahingehend ergänzt werden, dass diese Kosten auf allen nach dem Verkauf ausgestellten Quittungen gesondert auszuweisen sind und vor dem Verkauf für den Kunden auf Medien wie Speisekarten, Bestellplattformen sowie Menütafeln deutlich zu kennzeichnen sind. Kunden, die telefonisch bestellen, müssen mündlich über die Gebühren für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern informiert werden.

Begründung:

Die Einführung einer Preisdifferenzierung zwischen Einweg und Mehrweg würde nach der Studie des Umweltbundesamtes „Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs“ die Anzahl von Einweggeschirr nochmals deutlich senken.

...

U 34. Zu Artikel 1 Nummer 28 (§ 35 Absatz 2 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 28 ist in § 35 Absatz 2 Satz 1 das Wort „können“ durch das Wort „müssen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Beauftragung eines Bevollmächtigten ist verpflichtend einzuführen, eine Kann-Bestimmung ist aus Sicht des Vollzugs in den Ländern nicht ausreichend. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von im Ausland ansässigen Herstellern durch die in den meisten Ländern zuständigen unteren Umweltbehörden ist faktisch nahezu unmöglich. Dieser Umstand führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen den im Inland und den im Ausland ansässigen Herstellern, da die im Ausland ansässigen Hersteller bei Verstößen gegen das Verpackungsgesetz kaum belangt werden können. Es wird daher eine Muss-Bestimmung, analog zu der bereits bestehenden Regelung in § 8 Absatz 1 ElektroG, für zwingend erforderlich erachtet.

U 35. Zu Artikel 1 Nummer 28a – neu – (§ 35a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach der Nummer 28 folgende Nummer 28a einzufügen:

,28a. Nach § 35 wird folgender § 35a eingefügt:

„§ 35a

Verwaltungsvorschriften

Die Bundesregierung kann nach Anhörung der beteiligten Kreise gemäß § 68 Kreislaufwirtschaftsgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung dieses Gesetzes allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere

1. über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8,
2. über die Einordnung einer Verpackung als Mehrwegverpackung im Sinne von § 3 Absatz

...

3. über die Einordnung einer Getränkeverpackung als pfandpflichtig im Sinne von § 31 und
  4. über die Einordnung einer Anfallstelle von Abfällen als eine mit privaten Haushaltungen vergleichbare Anfallstelle im Sinne von § 3 Absatz 11
- erlassen.“ ‘

Begründung:

Die nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummern 23 bis 26 getroffenen Einordnungsentscheidungen der Zentralen Stelle Verpackungsregister sind auch für den Vollzug durch die zuständigen Behörden der Länder relevant. Die Zentrale Stelle hat zur Wahrnehmung dieser Aufgaben umfangreiche Kataloge erstellt (u. a. Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen). Dieser Katalog ist jedoch lediglich für die Entscheidungen der Zentralen Stelle maßgebend und kann den zuständigen Behörden der Länder lediglich als Anhaltspunkt dienen. Für die Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Vollzugs und mehr Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure sollte daher alternativ zu internen Verwaltungsvorschriften der zentralen Stelle der Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung in Betracht gezogen werden.

Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften sollen nach Anhörung der beteiligten Kreise gemäß § 68 KrWG erlassen werden. In diesem Sinne ist vor Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, der für die Abfallwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden, der Gemeinden und Gemeindeverbände zu hören.

U 36. Zu Artikel 1 Nummer 29 Buchstabe c – neu – (§ 36 Absatz 3 Satz 2 – neu – VerpackG)

Dem Artikel 1 Nummer 29 ist folgender Buchstabe c anzufügen:

,c) Dem § 36 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Für im Ausland ansässige Hersteller, unabhängig davon, ob diese einen Bevollmächtigten nach § 3 Absatz 14 a beauftragt haben, liegt die Zuständigkeit im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bei einer durch Verordnung zu bestimmenden Bundesbehörde.“ ‘

...

Begründung:

Der Umgang mit Anzeigen wegen des Verdachts auf Ordnungswidrigkeiten gemäß Verpackungsgesetz gegen Unternehmen mit Sitz im Ausland stellt eine besondere Herausforderung dar, da die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde nicht eindeutig abgeleitet werden kann und in der Praxis ganz überwiegend an die Abfallbehörden der Städte Osnabrück (Sitz der Zentralen Stelle Verpackungsregister) und Dessau-Roßlau (Sitz des UBA) zugeordnet werden soll. Dies führt bei den betreffenden örtlichen Behörden zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand und Überlastung, allein in 2017 gab es ca. 400 Vorgänge wegen des Verstoßes gegen Registrierungs- bzw. Hinterlegungspflichten einer Vollständigkeitserklärung gegen ausländische Hersteller.

Die Problematik wird durch die Ausweitung der Registrierungs- bzw. Hinterlegungspflichten verschärft und auch durch die fakultative Benennung eines Bevollmächtigten nicht wesentlich entschärft.

U 37. Zu Artikel 1 Nummer 32 Buchstabe a – neu – (§ 38 Absatz 3 VerpackG)

In Artikel 1 ist Nummer 32 wie folgt zu fassen:

„32. § 38 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 werden die Wörter „für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren“ durch die Wörter „bis zum 31. Dezember 2020“ ersetzt.
- b) Folgender Absatz 6 wird angefügt <...weiter wie Vorlage>‘

Begründung:

Mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes zum 1. Januar 2019 wurde für den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen gemäß § 22 Absatz 1 VerpackG in § 35 Absatz 3 VerpackG a. F. eine Übergangsfrist von maximal zwei Jahren festgelegt. Diese Übergangsfrist endete somit zum 31. Dezember 2020. Die Änderung dient insofern lediglich der Klarstellung des gewollten.

...

Wi 38. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass die Leitlinien zur Konkretisierung des Anwendungsbereichs der EU-Richtlinie 2019/904 (Einwegkunststoff-Richtlinie) nach wie vor erst als Entwurf vorliegen, obwohl die Kommission sie nach Artikel 12 Absatz 2 bis zum 3. Juli 2020 zu veröffentlichen hatte. Die Leitlinien sollen bei der Auslegung von Begriffen wie „Kunststoff“ unterstützen, welche für den Anwendungsbereich der Einwegkunststoff-Richtlinie und der nationalen Umsetzungen bestimmend sind. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine schnellstmögliche Finalisierung der Leitlinien einzusetzen. Nur so sind Planungssicherheit für die Betroffenen und gleiche Wettbewerbschancen durch ein einheitliches Begriffsverständnis erreichbar.
- b) Für besonders problematisch hält der Bundesrat, dass der Leitlinien-Entwurf vom 16. Dezember 2020 bei der Auslegung des Merkmals „nicht chemisch modifiziert“ erheblich von der Fassung vom 9. September 2020 abweicht, so dass er neu Viskose als „Kunststoff“ einstuft. Viele Produkthersteller haben deshalb keine Sicherheit, ob ihre Produkte in den Anwendungsbereich der neuen Vorgaben für Einwegkunststoffprodukte fallen und sie diese bis zum 3. Juli 2021 umsetzen müssen.
- c) Der Bundesrat befürchtet, dass die ungerechtfertigte Verengung der Definition von Kunststoff und die Einstufung von Viskose als Kunststoff durch den aktuellen Leitlinien-Entwurf und die damit verbundene Stigmatisierung Bemühungen um bioökonomische Innovationen und Entwicklungen behindert oder entwertet. Der Bundesrat begrüßt daher, dass sich Deutschland auf EU-Ebene dafür ausgesprochen hat, zur bisherigen Fassung der Leitlinien vom September 2020 zurückzukehren, welche Viskose nicht als Kunststoff einstufte, und bittet die Bundesregierung, sich auch weiterhin nachdrücklich dafür einzusetzen.
- d) Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung eine rechtlich und fachlich korrekte nationale Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie und REACH-VO 1907/2006 sicherstellt. Dazu zählt, dass Viskose nicht unter die neue Definition von „Kunststoff“ in § 3 Absatz 21 Verpackungsgesetz gefasst wird, und Produkte aus Viskose vom Anwendungsbereich des vor-

...

liegenden Gesetzentwurfs, der Einwegkunststoffverbotsverordnung und Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung ausgenommen sind.

Begründung:

Nach Artikel 12 Absatz 2 der Einwegkunststoff-Richtlinie hatte die Kommission die Leitlinien bis zum 3. Juli 2020 vorzulegen. Bislang gibt es jedoch nur Entwürfe (vom 9. September und 16. Dezember 2020). Die vorgesehene Frist von einem Jahr zwischen Veröffentlichung der Leitlinien und Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie bis 3. Juli 2021 diene insbesondere dazu, dass sich die betroffenen Wirtschaftsakteure darauf einstellen können, welche Produkte von den neuen Pflichten und Beschränkungen der Richtlinie erfasst sind.

Da für den genauen Inhalt wesentlicher Begriffe wie „Kunststoff“ oder „nicht chemisch modifiziert“ aber nach wie vor kein einheitliches Verständnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten abgestimmt ist, steht der Anwendungsbereich der Einwegkunststoff-Richtlinie und damit auch der nationalen Umsetzungsakte (Einwegkunststoffverbotsverordnung, vorliegender Gesetzentwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes) noch nicht fest.

Besonders problematisch ist die erhebliche Änderung der Auslegung des Merkmals „nicht chemisch modifiziert“ durch den Leitlinien-Entwurf vom 16. Dezember 2020: Während die Fassung vom 9. September 2020 noch darauf abstellte, ob das Polymer vor und nach dem Produktionsprozess eine veränderte chemische Struktur aufweist, ist nach der Fassung vom 16. Dezember 2020 entscheidend, ob im Produktionsprozess kovalente Bindungen der Polymere gebildet oder gebrochen werden (auch wenn Ein- und Ausgangspolymer dieselbe Struktur haben). Nach dem Leitlinien-Entwurf vom September fiel Viskose entsprechend nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie; der Entwurf vom Dezember stuft Viskose hingegen als „Kunststoff“ ein (jeweils Seite 8).

Eine Einstufung von Viskose als „Kunststoff“ hat starke Vor- und Ausstrahlungswirkungen auf die Forschung, Entwicklung und Anwendung bioökonomischer Lösungen (zum Beispiel Einsatz recycelter Baumwoll-Textilien oder von Altpapier, FFP2-Masken aus zellulosischen Fasern). Die Stigmatisierung als „Kunststoff“ entwertet Forschungsaktivitäten und Investitionen in Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen und führt zu großer Verunsicherung bei Akteuren in Wissenschaft und Wirtschaft.

Bei den Leitlinien der Kommission handelt es sich zwar um bloße Orientierungshilfen, welche rechtlich unverbindlich die Auffassung der Kommission wiedergeben (siehe Leitlinien-Entwurf Stand: 16.12.2020 Seite 4). Dennoch ist davon auszugehen, dass die auf eine Harmonisierung des Begriffsverständnisses ausgerichteten Leitlinien faktisch „Quasi-Verbindlichkeit“ in den Mitgliedstaaten entfalten werden (verstärkt durch Verweise in den Begründungen von Umsetzungsrechtsakten). Wer von den Leitlinien abweichen will, wird die (aufwändige) Begründungslast tragen.

...

Daher muss in der nationalen Umsetzung und im nationalen Vollzug sichergestellt sein, dass die Definition für „Kunststoff“ durch Artikel 3 Absatz 4 und Erwägungsgrund 11 der Einwegkunststoff-Richtlinie und Artikel 3 Absatz 40 der REACH-VO 1907/2006 nicht durch zusätzliche Kriterien verengt wird, unabhängig von der jeweiligen Fassung von Leitlinien. Produkte aus Viskose (zum Beispiel Feuchttücher, Hygieneartikel) fallen nicht in den Anwendungsbereich der Einwegkunststoffverbotsverordnung, des vorliegenden Gesetzentwurfs und der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung.

## B

39. Der **Finanzausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.