

30.01.17**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - In - Wi

zu **Punkt ...** der 953. Sitzung des Bundesrates am 10. Februar 2017

**Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen
Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen**

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

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

- U 1. Zum Gesetzentwurf allgemein
- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung mit dem "Entwurf eines Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen" nach eigener Aussage das Ziel verfolgt, zahlreiche ökologische Verbesserungen einzuführen, mit der Förderung von Mehrwegverpackungen zur Abfallvermeidung beizutragen, den Kommunen stärkere Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf die von den Systemen durchzuführende Sammlung der Verpackungsabfälle einzuräumen und den Wettbewerb vor allem durch die Schaffung einer Zentralen Stelle zu stärken, jedoch auf die Einführung einer flächendeckenden gemeinsamen Erfassung von Verpackungsabfällen und stoffgleichen Nichtverpackungen verzichtet.

- b) Der Bundesrat erinnert an seine EntschlieÙung vom 29. Januar 2016 (BR-Drucksache 610/15 - Beschluss -) für ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz, das zum Ziel hat, die bestehenden Verwertungsquoten deutlich zu erhöhen, ein besseres und innovativeres Recycling zu erreichen, die Produktverantwortung zu stärken, den Vollzug zu vereinfachen und die kommunalen Interessen genauso wie den Wettbewerb von privaten Anbietern zu wahren.
- c) Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung dem Bundesratsbeschluss, der nicht zuletzt durch die negativen Erfahrungen der Länder mit dem Vollzug der geltenden Verpackungsverordnung geprägt ist, keine Rechnung trägt, sondern nunmehr einen völlig anderen Ansatz gewählt hat, mit dem keine Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen erreicht wird, sondern die bekannten Schwächen der Verpackungsverordnung in Gesetzesform fortgeschrieben werden sollen.
- d) Der Bundesrat bedauert, dass es nach jahrelangen Diskussionen noch immer nicht gelungen ist, ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz auf den Weg zu bringen und damit bis auf Weiteres die Chance vertan ist, durch eine bürgerfreundliche gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen eine qualitative und quantitative Verbesserung bei der Erfassung von Sekundärrohstoffen zu erreichen und die Sammelmengen an Wertstoffen deutlich zu erhöhen.
- e) Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung die angestrebten Ziele nicht im Ansatz erreicht und bedauert, dass die Bundesregierung im Anschluss an den Beschluss des Bundesrates vom 29. Januar 2016 noch nicht einmal den Versuch unternommen hat, eine Kompromisslösung unter Einbeziehung der Vollzugserfahrung der Länder auszuloten. Der Bundesrat hält es nach wie vor grundsätzlich für erforderlich, dass die Sammlung von Verpackungen und Wertstoffen aus privaten Haushalten als Teil der Daseinsvorsorge in der Hand der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger liegt und sieht für die Entsorgung von Abfällen aus Papier, Pappe und Kartonagen keinen gesetzlichen Regelungsbedarf.

- f) Den jetzt vorgelegten Entwurf für ein Verpackungsgesetz hält der Bundesrat für nicht zielführend, da "die zentralen Anliegen einer ökologischen, effizienten und bürgerfreundlichen Weiterentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung" - abgesehen von erhöhten Recyclingquoten - nicht erreicht werden und die unabhängig von der Organisationsfrage hinsichtlich der Sammlung im Anhörungsverfahren vom Herbst letzten Jahres von den Ländern vorgebrachten Anregungen und Kritikpunkte praktisch nicht aufgegriffen worden sind.
- g) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zunächst die Gespräche mit den Ländern wieder aufzunehmen, um gemeinsam mit den beteiligten Kreisen nach einer Lösung für ein umfassendes, integriertes Wertstoffgesetz zu suchen, das ökologisch, effizient und bürgerfreundlich, aber vor allem auch vollzugstauglich ist.

Zum Gesetzentwurf im Besonderen

Streichung der Mehrwegquote

- h) Mit großem Bedauern wird festgestellt, dass die Bundesregierung den seit Jahrzehnten bestehenden Konsens zum Mehrwegschatz aufkündigt und nun keine Zielvorgaben für Mehrweganteile mehr vorsieht. Der Bundesrat hält die Abschaffung der Zielvorgaben für Mehrweganteile für ein fatales Signal, auch weiter rückläufige Quoten politisch zu akzeptieren.

Abstimmung Kommunen/Systeme

- i) Der Bundesrat sieht den Ansatz, es den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in kooperativen Abstimmungsverfahren mit den Systembetreibern zu ermöglichen, entsprechende Vorgaben über die Art des Sammelsystems, der Sammelbehälter und des Umfangs der Behälterentleerung vorgeben zu können, durch erhebliche Einschränkungen und Zustimmungserfordernisse deutlich konterkariert. Er hält auch die Aussage, die Kommunen könnten mit diesem Gesetzesvorschlag künftig eigenständig über die Wertstofftonne entscheiden, für unzutreffend und erwartet auf Grund der vielfältigen Vorbehalte zugunsten der Systembetreiber eher eine Zunahme der rechtlichen Risiken für die Kommunen und eine Entwertung der angekündigten Stärkung der Kommunen; auch die Entwicklung neuer ökologischer Steuerungsmodelle durch die Kommunen würde nach den Vorstellungen der Bundesregierung bereits im Ansatz erstickt.

- j) Es steht zu befürchten, dass auf Grund des fehlenden fairen Interessenausgleichs zwischen kommunaler und privater Entsorgungswirtschaft eine weitere "Rosinenpickerei" auch zulasten der Bürgerinnen und Bürger, die einen verlässlichen und kostentransparenten Ansprechpartner vor Ort verlieren, stattfindet. Der Bundesrat sieht darin die Gefahr einer vollständigen Privatisierung der "Wertstoffeffassung".

Zentrale Stelle

- k) Der Bundesrat lehnt die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Konzeption der Zentralen Stelle als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts ab.
- l) Der Bundesrat hält es auch nicht für nachvollziehbar, dass die Länder weiterhin für die Feststellung der dualen Systeme und deren Widerruf zuständig sein sollen, die Zentrale Stelle aber für die Prüfung der Mengestromnachweise der dualen Systeme.
- m) Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass die vorgesehenen Strukturvorgaben für die geplante Zentrale Stelle annähernd der Situation entsprechen, wie sie ursprünglich bei Gründung des dualen Systems Anfang der 1990er Jahre gegeben war. Auch das Duale System wurde durch die Produktverantwortlichen gegründet, die als Gesellschafter einer Non-Profit-Gesellschaft fungierten. Ebenso war der Aufsichtsrat zunächst ausschließlich, dann mehrheitlich durch Vertreter aus Industrie und Handel besetzt. Eben diese Struktur führte zur Einleitung eines Untersagungsverfahrens des Bundeskartellamtes mit der Begründung, dass die Nachfrager von Befreiungsleistungen nicht gleichzeitig maßgeblichen Zugriff auf die Gestaltung der Marktgegenseite haben dürften.

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- n) Mit der Beibehaltung der Finanzierung des Gesamtsystems über Beteiligungsentgelte wird an einem Modell festgehalten, dass sich in der Vergangenheit nachweislich nicht bewährt hat. Der Bundesrat hält demgegenüber auch weiterhin das von einer Vielzahl der Länder vorgeschlagene Modell der Weiterentwicklung der Lizenzentgelte hin zu einer Ressourcenabgabe, deren Bemessung direkt nach ökologischen Kriterien erfolgt und damit ein echtes Steuerungsinstrument darstellt, für vorzuzugswürdig und

weist darauf hin, dass die verschiedenen hiergegen vorgebrachten europa- und finanzverfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchgreifen, wie durch überzeugende Rechtsgutachten belegt werden konnte.

- o) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält lediglich Anreize hinsichtlich der stofflichen Verwertung, nicht jedoch hinsichtlich der Vermeidung oder Verringerung der Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt sowie hinsichtlich der Vermeidung der Verpackungsabfälle an sich, und es bleibt offen, was die Zentrale Stelle und das Umweltbundesamt als "Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit" formulieren sollen und welche Verbindlichkeit dies für Hersteller haben wird.
- p) Der Bundesrat sieht in diesem Zusammenhang eine ganze Reihe von weiteren ungeklärten Fragen. So bleibt insbesondere offen, wie von den Systemen jeweils individuell bestimmte ökologische Anreize bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte im Wettbewerb der Systeme zueinander umgesetzt werden sollen und in welcher Weise der Eingang in die Bemessung der Beteiligungsentgelte erfolgen soll.

Papier, Pappe und Kartonage (PPK)

- q) Der Bundesrat erinnert daran, dass er sich in seinem Beschluss vom 29. Januar 2016 im Sinne einer Rechtsvereinfachung für eine Herausnahme der Fraktion Papier, Pappe, Kartonagen aus dem Bereich der dualen Systeme ausgesprochen hat. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass die umfangreichen und komplizierten Regelungen zur Miterfassung und zum Herausgabeanspruch überflüssig sind, weil ansonsten der Bürokratieaufwand und die vorprogrammierten gerichtlichen Auseinandersetzungen mit den dualen Systemen enorm sein dürften.

Hinweispflicht

- r) Der Bundesrat konstatiert, dass bei der Kaufentscheidung der Bürgerinnen und Bürger für Mehrweg oder Einweg ein Hinweisschild im Ladengeschäft zwar hilfreich sein mag, jedoch nicht ausreichend ist, vielmehr die Verbraucherinnen und Verbraucher auf möglichst vielen Wegen, insbesondere auch durch eine Kennzeichnung auf der Verpackung auf die vorzugswürdige Mehrwegeigenschaft hingewiesen werden sollten, und die im Gesetzentwurf vorgesehene Hinweispflicht insoweit unzureichend ist. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine Verpflichtung von rund 125 000 Su-

permärkten und Discountern, Tankstellen, Kiosken, Imbissen, Bäckereien, künftig im Ladenlokal Hinweistafeln aufzustellen, durch die Landesbehörden kaum kontrollierbar wäre.

Pfandregelungen

- U
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 3
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vorgesehenen Pfand- und Rücknahmepflichten für Einwegverpackungen den unbefriedigenden Status quo der Verpackungsverordnung im Wesentlichen fortschreiben würden, und spricht sich dafür aus, dass sich eine Pfandpflicht künftig nicht mehr an den sachfremden Kriterien der Größe oder am Inhalt der Getränkeverpackung, sondern an der Art des Materials der Verpackung orientieren sollte, da die an dem Getränkeinhalt ausgerichteten Vorschriften in der Vergangenheit zu Verwirrung und vielfältigen Ausweichmanövern der Hersteller und Inverkehrbringer geführt haben.
- Wi
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 2
3. a) Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf weiterhin keine allgemeine Pfand- und Rücknahmepflicht für Getränkeverpackungen vorsieht.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine allgemeine Pfand- und Rücknahmepflicht für Getränkeverpackungen eine unverhältnismäßige Belastung für die Wirtschaft darstellen würde. Er begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung weiterhin eine sachgerechte Differenzierung vorsieht.

U Unbeschadet dessen nimmt der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen wie folgt Stellung:*

U 4. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 3 Satz 2 - neu - VerpackG)
bei
Ablehnung
entfällt
Ziffer 5
In Artikel 1 ist in § 1 Absatz 3 nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:
"Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll bis spätestens 2021 einen Anteil von mindestens 80 vom Hundert erreichen."

Begründung:

Das Streichen der Zielquote führt entgegen der Absicht des Gesetzes zu einer weiteren Schwächung der Mehrweganteile. Deshalb soll die Zielquote wieder aufgenommen werden. Da ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen in der Vergangenheit kaum eine Rolle spielten und auch im Verpackungsgesetz nicht genannt sind, soll sich zukünftig die Zielquote nur auf Mehrweggetränkeverpackungen beschränken.

U 5. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 3 Satz 2 - neu - VerpackG)
entfällt bei
Ablehnung
von
Ziffer 4
Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, für den Fall der Nicht-Erreichung der in § 1 Absatz 3 Satz 2 - neu - einzuführenden Zielquote von mindestens 80 vom Hundert für Mehrweggetränkeverpackungen entsprechende Sanktionen vorzusehen. Um eine entsprechende Lenkungswirkung zu entfalten, wird die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob für den Fall der Verfehlung der Zielquote

* Gilt bei Annahme mindestens einer der vorstehenden Ziffern und mindestens einer der nachstehenden Ziffern als mitbeschlossen

- eine verpflichtende und klare Kennzeichnung von Mehrweg- und Einweggebinden mit Angabe der Pfandhöhe auf der Verpackung,
- eine zusätzliche, zweckgebundene Abgabe in Höhe von 20 Cent pro Einweggetränkeverpackung

zielführend ist oder welche andere Maßnahme sie zur Zielerreichung vorschlagen will.

Begründung:

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, geeignete Sanktionsmechanismen zu prüfen, damit Anreize für die Getränkeindustrie und den Handel bestehen, die Zielquote für Mehrweggetränkeverpackungen auch zu erreichen. Die Einnahmen aus der Abgabe sollen von den Landesumweltstiftungen für Maßnahmen zur Förderung ressourcenschonender Mehrweggetränkeverpackungen verwendet werden.

U
In 6. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 20 VerpackG)

In Artikel 1 ist in § 3 Absatz 20 das Wort "zentrale" zu streichen.

Begründung:

Die Formulierung "Zentrale Sammelstelle" könnte dahingehend missverstanden werden, dass für das Gebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nur eine Zentrale Sammelstelle vorgesehen ist. Mit der Streichung wird klargestellt, dass es mehrere solche Sammelstellen geben kann.

Zu Artikel 1 (§ 12 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 12 wie folgt zu fassen:

"§ 12

Ausnahmen

U [7.] [(1) Die Vorschriften dieses Abschnitts gelten nicht für

1. Mehrwegverpackungen,
2. Einweggetränkeverpackungen, die nach § 31 der Pfandpflicht unterliegen, sowie für
3. systembeteiligungspflichtige Verpackungen, die nachweislich nicht dazu bestimmt sind, im Geltungsbereich dieses Gesetzes an den Endverbraucher abgegeben zu werden.

Sie gelten ferner mit Ausnahme der Vorschriften des § 9 und des § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und Absatz 2 nicht für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter.]

U {8.} {(2) Die Vorschriften dieses Abschnitts gelten nicht für Verkaufsverpackungen der Materialart Papier, Pappe und Karton, soweit die Hersteller nachweisen, dass die von ihnen hergestellten Verpackungen im Jahresmittel mindestens zu 90 Masseprozent der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Der Nachweis ist erstmals für das Jahr 2021 zu führen; § 17 Absatz 1 Satz 1 und 2, Absatz 2 und 3 gelten entsprechend. Die Hersteller können bei der Nachweisführung zusammenwirken."}

Begründung:Zu Absatz 1:

Die zu § 12 Absatz 1 neu vorgeschlagenen Änderungen sind insbesondere deshalb erforderlich, um die Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter auf das längst überfällige Niveau anzuheben. Zur Überwachung der gesetzlichen Anforderungen ist eine Verbreiterung der Datengrundlage nötig. Es wäre im Übrigen weder sachgerecht und noch nachvollziehbar, warum ausgerechnet Verkaufsverpackungen, die umwelt- und gesundheitsrelevante, schadstoffhaltige Füllgüter beinhaltet haben, von der Registrierung und der Datenmeldung ausgenommen sein sollen.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 neu soll dem Streit um die gemeinsame Benutzung der Papiertonne und die anschließende Verwertung des Gemischs die Grundlage entziehen. Dazu soll die Erfassung von Verpackungen und Nichtverpackungen aus PPK allein in die Organisationszuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fallen. Die Produktverantwortung der Hersteller von PPK-Verpackungen bleibt unberührt, sie sind aber von der Verpflichtung frei, sich an einem System zu beteiligen. Diese Freistellung ist an die Bedingung geknüpft, dass die im Verpackungsgesetz für die PPK-Fraktion vorgesehene Wiederverwendungs- und Recyclingquote nicht unterschritten wird. Die in § 22 Absatz 4 VerpackG vorgesehene Regelung bleibt für den Fall erhalten, dass die tatsächliche Verwertungsquote unter die rechtlich vorgesehene Quote fällt und deshalb die Systembeteiligungspflicht wieder auflebt.

U
In9. Zu Artikel 1 (§ 14 Absatz 3 Satz 1, 2 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 14 Absatz 3 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 sind nach dem Wort "Umfang" die Wörter "und in regelmäßigen Zeitabständen" einzufügen.
- b) Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Für lokale Maßnahmen sollten weiterhin die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuständig sein. Beratung und Information zum jeweiligen lokalen Sammelsystem sollten Angelegenheiten der entsprechenden Kommunen sein und ein Nebeneinander von Aktivitäten der Kommunen und der dualen Systeme insoweit vermieden werden.

- U 10. Zu Artikel 1 (§ 15 Absatz 1 Satz 4,
Absatz 2 Satz 1, 2 - neu -,
Absatz 3 Satz 6 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 15 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 4 ist das Wort "Haushaltungen" durch das Wort "Endverbraucher" zu ersetzen.
- b) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Satz 1 zweiter Halbsatz sind nach dem Wort "und" die Wörter "zumindest einmal im Monat" einzufügen.
- bb) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:
- "Zumutbar ist die Entfernung zur zentralen Annahmestelle für den Rückgabeberechtigten nur dann, wenn die Annahmestelle für ihn nicht weiter entfernt liegt als der Ort der tatsächlichen Übergabe."
- c) Absatz 3 Satz 6 ist wie folgt zu fassen:
- "§ 17 Absatz 2 und 3 gilt entsprechend."

Begründung:

Die zu § 15 vorgeschlagenen Änderungen sind insbesondere deshalb erforderlich, um die Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter auf das längst überfällige Niveau anzuheben. Dazu muss die bisherige Praxis der Rücknahme nur an ein oder zwei Tagen im Jahr an nur wenigen Annahmestellen beendet werden. Wenn die Rücknahmeverpflichteten schon auf die vom Gesetz vorgesehene Rücknahme an der Verkaufsstelle verzichten wollen, muss die Rücknahme zumindest monatlich (s. o. Buchstabe b Doppelbuchstabe aa) an solchen Annahmestellen erfolgen, die für die Rückgabeberechtigten nicht weiter entfernt liegen als die Verkaufsstellen (s. o. Buchstabe b Doppelbuchstabe bb). Diese Vorgaben können im Interesse einer effizienten und möglichst umfassenden Erfassung nicht der Vertragsautonomie unterliegen, so dass abweichende Regelungen auszuschließen sind (s. o. Buchstabe a). Die Dokumentation nach Absatz 3 bedarf wie nach der bestehenden Rechtslage der Prüfung und Bestätigung durch einen registrierten Sachverständigen (s. o. Buchstabe c).

U 11. Zu Artikel 1 (§ 17 Absatz 1 Satz 3 - neu - VerpackG)

In Artikel 1 ist in § 17 Absatz 1 nach Satz 2 folgender Satz einzufügen:

"Die nach Satz 2 zu dokumentierenden Angaben haben das beauftragte Entsorgungsunternehmen, das beauftragende System nach § 7 oder die beauftragende Branchenlösung nach § 8 auszuweisen sowie die Bezeichnungen nach der Anlage (Abfallverzeichnis) zu der Abfallverzeichnis-Verordnung (sechsstelliger Abfallschlüssel und Abfallbezeichnung) in der jeweils geltenden Fassung zu beinhalten."

Begründung:

Die Anforderungen an die Bescheinigungen nach § 17 Absatz 1 Satz 2 über die erfassten und verwerteten Mengen sollten konkretisiert werden, um den bestehenden Wiegescheinhandel unterbinden zu können. Dazu sollen auf den Bescheinigungen das Entsorgungsunternehmen, die Auftraggeber sowie der exakte Abfallschlüssel dokumentiert werden.

U
In 12. Zu Artikel 1 (§ 18 Absatz 1 Satz 1,
Absatz 3 Satz 1, 2,
Absatz 4 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 18 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Wörter "zuständige Landesbehörde" durch die Wörter "Zentrale Stelle" zu ersetzen.
- b) In Absatz 3 Satz 1 und 2 ist jeweils das Wort "Behörde" durch die Wörter "Zentrale Stelle" zu ersetzen.
- c) Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Das Wort "Behörde" ist durch die Wörter "Zentrale Stelle" zu ersetzen.
 - bb) Die Wörter "den zuständigen Behörden" sind durch die Wörter "der Zentralen Stelle" zu ersetzen.

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 26 Absatz 1 Satz 2 ist nach Nummer 7 folgende Nummer 7a einzufügen:
- "7a. genehmigt Systeme gemäß § 18 Absatz 1, widerruft Genehmigungen gemäß § 18 Absatz 3 und verlangt Sicherheiten gemäß § 18 Absatz 4,"
- b) In § 35 Absatz 1 sind die Wörter "und der für die Erteilung der Genehmigung zuständigen Landesbehörde vorgelegt" zu streichen.

Begründung:

Die eigens eingerichtete Zentrale Stelle sollte umfassend für alle Maßnahmen, Feststellungen, Anordnungen und Genehmigungen im Zusammenhang mit dualen Systemen zuständig sein. Vorbild hierfür ist die Übertragung der Aufgaben im ElektroG auf das Umweltbundesamt und die Beleihung des Elektro-Altgeräte-Registers (EAR). Im Interesse eines effektiven Vollzugs sollte vermieden werden, dass im Zusammenhang mit der Zulassung von dualen Systemen und der Überwachung ihrer Tätigkeit verschiedene Bundes- und Landesbehörden zuständig sind.

U 13. Zu Artikel 1 (§ 21 Absatz 1 Nummer 1 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 21 Absatz 1 Nummer 1 wie folgt zu fassen:

- "1. die Verwendung von Materialien zu fördern, die zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, sowie ganz oder teilweise aus Kunststoffsekundärrohstoffen (Recyclaten) bestehen, die haushaltsnah eingesammelt wurden, und"

Begründung:

Sich in der Incentivierung auf Recyclingfähigkeit zu beschränken, schafft keinen nachhaltigen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft und wird in der Praxis keine Relevanz entfalten. Die Recyclingfähigkeit als Institut ist ein eher akademischer Beitrag, der potenziell zu mehr werkstofflicher Verwertung führen soll.

Der angedachte Anreiz geht aber ins Leere, wenn dem System kein konkreter Nutzen aus der dem Lizenznehmer gewährten Ermäßigung entsteht, das System z. B. von einer erhöhten werkstofflichen Ausbeute individuell profitieren könnte. Da die entsprechenden Verpackungen aber nicht für das System aussortiert werden können, entsteht kein wirtschaftlicher Nutzen. Erst die Incentivierung des Recyclateinsatzes schafft einen entsprechenden Anreiz, da jedes System über Vorgaben an die Sortieranlagenbetreiber sowie in den weiteren Verwertungsschritten Recyclate anbieten könnte, die bei der Herstellung von Verkaufsverpackungen verwendet werden könnten. Dies wäre dann ein wirklich nachhaltiger Schritt in eine Circular Economy, die auch von der EU-Kommission für Kunststoffe im Rahmen des Circular Economy Packages (CEP) angestrebt wird. Die Regelung sollte (zunächst) auf Kunststoffe beschränkt bleiben, da sich hier noch kein Markt für hochwertige Anwendungen etabliert hat.

U 14. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 2 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 sind in § 22 Absatz 2 Satz 1 nach dem Wort "Metall-" die Wörter "und Verbundverpackungen" durch die Wörter ", Verbund- und Glasverpackungen" zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem bisherigen Wortlaut ist die Möglichkeit einer Rahmenvorgabe nach Absatz 2 auf Verpackungen aus Kunststoff und Metall sowie auf Verbundverpackungen beschränkt. Die Erfassung von Altglasverpackungen aus privaten Haushalten durch die Auftragnehmer der dualen Systeme unterliegt aber ebenso wie die Erfassung von Leichtverpackungen dem Abstimmungserfordernis der Verpackungsverordnung. Auch bei Glasverpackungen sollte dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Möglichkeit eingeräumt werden, durch schriftlichen Verwaltungsakt eine effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen festlegen zu können. Insoweit besteht auch hier die Notwendigkeit, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger durch verbindliche Rahmenvorgaben die Art des Sammelsystems bestimmen kann.

U 15. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 2 Satz 1,

Satz 2 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 22 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 ist das Wort "erforderlich" durch das Wort "geeignet" zu ersetzen.

b) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Rahmenvorgabe nach Satz 1 wird vermutet, wenn die Vorgaben zur Art des Sammelsystems, zur Art und Größe des Sammelbehältnisses oder zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterleerungen nicht über diejenigen Vorgaben hinausgehen, die auch der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Erfüllung seiner Entsorgungspflicht zu Grunde legt."

Begründung:

Die Änderung ist erforderlich, damit die Regelung das von ihr verfolgte Ziel erreicht. Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs sollen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern "einseitige hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt (werden), mit denen sie Einfluss auf die tatsächliche Ausgestaltung der Sammlung der Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (sogenannte Leichtverpackungen) nehmen können, ohne auf eine Zustimmung der Systeme angewiesen zu sein". Ziel sei die optimale Einfügung des dualen Systems in die bestehenden kommunalen Sammelstrukturen und das allgemeine Entsorgungskonzept der Kommune; zugleich sollen ökologische Aspekte ausreichend Berücksichtigung finden.

Die gewollten autonomen kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bei der Erfassung erfordern eine vollzugstaugliche Ausgestaltung. Die vom Gesetzgeber verfolgte Harmonisierung des dualen mit dem öffentlich-rechtlichen Erfassungssystem unter Wahrung der ökologischen Aspekte setzt Rahmenvorgaben voraus, die geeignet sind, diese Zielstellung zu befördern. Wollte man sie zusätzlich an das Kriterium der "Erforderlichkeit" binden, würde man kommunale Optionen einengen, ohne dass dies durch das gesetzgeberische Ziel geboten wäre, und zudem erhöhter Rechtsunsicherheit aussetzen. Die Vielzahl absehbarer Rechtsstreitigkeiten würde die Regelung praxisuntauglich machen.

Im Vorfeld des Gesetzesentwurfs haben sich Vertreter gegensätzlicher Interessen im sogenannten "Verbändepapier" im Wege eines Kompromisses unter Verzicht auf die weiter gehende Forderung nach kommunaler Erfassungsverantwortung darauf verständigt, dass der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor Ort gebotene Entsorgungsstandard zur Richtschnur auch für die dualen Systeme gemacht werden soll.

Die vorgeschlagenen Änderungen dienen der Umsetzung dieser offenbar konsensfähigen Leitlinie.

Dazu müssen die unbestimmten Rechtsbegriffe durch eine Vermutungsregelung konkretisiert werden, die sich an der genannten Leitlinie orientiert. Die Ausrichtung an demjenigen Entsorgungsstandard, den der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für seinen eigenen Aufgabenbereich etabliert hat, ist auch für die dualen Systeme zumutbar und möglich. Ohne eine solche Konkretisierung droht eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten um das richtige Verständnis der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe mit der Gefahr, dass das verfolgte Regelungsziel leerlaufen könnte.

U 16. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 3 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 sind in § 22 Absatz 3 Satz 1 nach dem Wort "Metall-" die Wörter "und Verbundverpackungen" durch die Wörter ", Verbund- und Glasverpackungen" zu ersetzen.

Begründung:

Der bisherige Wortlaut beschränkt die Kostenbeteiligung der Systeme an der Erfassung von Verpackungen auf kommunalen Wertstoffhöfen auf Verpackungen aus Kunststoff und Metall sowie auf Verbundverpackungen. Die Erfassung von Altglasverpackungen aus privaten Haushalten kann aber ebenso wie die Erfassung von Leichtverpackungen auf Wertstoffhöfen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durchgeführt werden. Insoweit besteht auch hier die Notwendigkeit, dass dieser im Rahmen der Abstimmung von den Systemen ein angemessenes Entgelt für die Mitbenutzung verlangen kann.

U 17. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1a - neu - VerpackG)

In Artikel 1 ist in § 26 Absatz 1 Satz 2 nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

- "1a. kann unbeschadet des § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Registrierung nach § 9 einschließlich der Registrierungsnummer widerrufen, wenn der Hersteller seine Systembeteiligungspflicht nach § 7 schwerwiegend verletzt,"

Begründung:

Die Registrierung von Verpackungen und die Vergabe einer Registrierungsnummer sind Voraussetzungen für den Marktzugang der Hersteller. Zuständig hierfür ist nach § 26 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 die Zentrale Stelle. Der Widerruf dieser Voraussetzung für den Marktzugang ist ein stark in die Rechtspositionen des Herstellers eingreifendes, aber sehr wirkungsvolles Vollzugsinstrument. Es sollte bei schwerwiegenden Verletzungen der Systembeteiligungspflicht möglich sein, den Marktzugang zu unterbinden, auch um zu verhindern, dass wettbewerbsverzerrende, rechtswidrige Handlungsweisen ohne ausreichende Gegenmaßnahmen bleiben. Jedoch rechtfertigen nur schwerwiegende Verstöße einen Widerruf der Registrierung. Die vorgeschlagene Regelung entspricht inhaltlich und hinsichtlich der Formulierung der entsprechenden, bereits seit 2005 bestehenden Regelung im Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG), vgl. in der aktuellen Fassung § 37 Absatz 5 Nummer 4, zweiter Teilsatz ElektroG. Den Abhol- und Aufstellungspflichten als wesentlichen Herstellerpflichten des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes entspricht im Verpackungsgesetz die Systembeteiligungspflicht nach § 7.

U 18. Zu Artikel 1 (§ 27a - neu - VerpackG)

In Artikel 1 ist nach § 27 folgender § 27a einzufügen:

"§ 27a

Qualitätssicherung bei Bescheinigungen und Bestätigungen
von Sachverständigen und sonstigen Prüfern

(1) Die zuständige Behörde kann unter Benennung von ihr festgestellter Mängel von den zur Nachweisführung nach den §§ 8, 11, 15 oder § 17 Verpflichteten auf deren Kosten verlangen, dass die in deren Auftrag von Sachverständigen oder sonstigen Prüfern erstellten erforderlichen Bescheinigungen oder Bestätigungen binnen einer zu bestimmenden Frist nachzubessern sind.

(2) Wenn die Nachbesserung nach Feststellung durch die zuständige Behörde fehlgeschlagen oder nicht fristgerecht erfolgt ist, kann sie auf Kosten der Produktverantwortlichen nach ihrer Wahl entweder die erneute Prüfung und Vorlage einer Bescheinigung oder Bestätigung durch einen anderen Sachverständigen unter Setzung einer Nachfrist verlangen oder dazu selbst einen Sachverständigen beauftragen.

(3) Die Befugnis der zuständigen Behörde, die Nachbesserung derjenigen Erklärung oder Dokumentation zu verlangen, die der Prüfung durch den Sachverständigen zu Grunde lag, bleibt davon unberührt."

Begründung:

Die Regelung dient der Qualitätssicherung gutachterlicher Expertisen. Die nach diesem Gesetz erforderliche Hinzuziehung von Gutachtern dient der Sicherstellung eines ebenso gesetzeskonformen wie effizienten Vollzugs. Deshalb muss sich die zuständige Behörde darauf verlassen können, dass von Produktverantwortlichen oder Systemen hinzugezogene Gutachter inhaltlich korrekte, umfassende und widerspruchsfreie Expertisen abgeben.

Als Voraussetzung für das Verlangen auf Nachbesserung oder gegebenenfalls Neubegutachtung reicht aus, dass die Behörde Mängel feststellt, also auf Grund von zu benennenden Fakten zu der Einschätzung kommen durfte, dass die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen durch die gutachterliche Bescheinigung oder Bestätigung nicht hinreichend plausibel belegt ist. Dies eröffnet einen Bewertungsspielraum, der ausschließlich durch die Behörde auszufüllen ist und der seine Grenze dort findet, wo die Behörde ihr Verlangen auf offensichtlich unzutreffende tatsächliche oder rechtliche Annahmen zu stützen sucht. Die Feststellung (fort-)bestehender Mängel ist kein eigenständiger Verwaltungsakt und daher nicht isoliert angreifbar. Diese Regelung macht die Erstattung von Gefälligkeitsgutachten sowohl für den Ersteller wie für den Auftraggeber wirtschaftlich unattraktiv und schützt damit auch die mehrheitlich sauber arbeitenden Gutachter.

U 19. Zu Artikel 1 (§ 32 VerpackG)

In Artikel 1 ist § 32 wie folgt zu fassen:

§ 32

Hinweispflichten

"(1) Hersteller haben Mehrweggetränkeverpackungen mit dem Schriftzeichen "MEHRWEG" und Einweggetränkeverpackungen mit dem Schriftzeichen "EINWEG" zu kennzeichnen. Die Kennzeichnung ist für den Verbraucher deutlich lesbar und an deutlich sichtbarer Stelle in Großbuchstaben und einer Schrifthöhe von mindestens drei Millimetern auf der Getränkeverpackung anzubringen.

(2) Das Inverkehrbringen von befüllten Getränkeverpackungen, die entgegen Absatz 1 nicht oder nicht richtig gekennzeichnet sind, ist verboten.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Getränkeverpackungen, die nachweislich nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes an den Endverbraucher abgegeben werden." '

Folgeänderung:

In Artikel 1 ist § 34 Absatz 1 Nummer 27 wie folgt zu fassen:

"27. entgegen § 32 Absatz 1 eine Getränkeverpackung nicht oder nicht richtig gekennzeichnet oder entgegen § 32 Absatz 2 eine nicht oder nicht richtig gekennzeichnete Verpackung in Verkehr bringt."

Begründung:

Es ist unbestritten, dass bei den bepfandeten Getränkeverpackungen eine bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher anzustreben ist. Hierauf weist auch die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfes hin. Dieses Ziel kann mit der vorgesehenen Hinweispflicht durch Beschilderung in der Verkaufsstelle nur unzureichend erreicht werden. Um den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine bewusste Entscheidung für eine Mehrwegverpackung zu ermöglichen, ist eine klare und eindeutige Kennzeichnung direkt auf der Getränkeverpackung erforderlich.

Ob die Stellungnahme der EU-Kommission aus dem Jahr 2009, in der sie die Option für eine Produktkennzeichnung grundsätzlich anerkannt hat, aber in der Abwägung mit Belangen des freien Warenverkehrs in diesem Fall nicht befürwortet hat, heute noch so Bestand hat, wäre zumindest in einer neuen Abstimmung zu klären.

U
In 20. Zu Artikel 1 (§ 34 Absatz 3 VerpackG)

In Artikel 1 sind in § 34 Absatz 3 die Wörter "die nach Landesrecht zuständige Behörde" durch die Wörter "das Umweltbundesamt" zu ersetzen.

Begründung:

Die Zuständigkeit für die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren sollte bundesweit einheitlich bei einer Behörde liegen. Nach dem Vorbild des ElektroG sollte die Zuständigkeit auf das Umweltbundesamt übertragen werden. Die Erfahrungen im Rahmen des ElektroG zeigen auch, dass die entstehenden Kosten durch die verhängten Bußgelder gedeckt werden.

U 21. Zum Gesetzentwurf im Übrigen

- a) Der Bundesrat betrachtet die Zunahme von Individualmehrwegflaschen für Bier und Biermischgetränke gegenüber den eingeführten einheitlichen Flaschentypen (Standard-Poolflasche) mit großer Sorge.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, rechtliche Regelungen zu entwickeln, die geeignet sind, die Zunahme von Individualmehrwegsystemen zurückzudrängen und damit die Mehrwegsysteme zu stärken.

Begründung:

Die vom deutschen Brauerbund koordinierte "Vereinbarung zu Herstellung und Qualität der 0,5 l-Verbandsflasche der deutschen Brauwirtschaft" (Standard-Poolflasche) gewährleistete in der Vergangenheit bundesweit eine Wiedernutzung des zurückgeführten Pool-Leerguts durch die große Mehrzahl der Brauereien und damit bei einem Anteil von ca. 90 Prozent Mehrweg am Gesamtgebilde Bier ein funktionierendes Mehrwegsystem. Seit mehreren Jahren findet eine zunehmende Abkehr von der Standard-Poolflasche statt, indem vorrangig durch umsatzstarke Großbrauereien im Mehrweg sogenannte gebrandete Individualflaschen eingesetzt werden. Das Aussortieren dieser Flaschen bei den Brauereien, die die Standard-Poolflaschen verwenden, und der erforderliche Rücktransport zu den die Individualflaschen nutzenden Betrieben verursachen einen unnötigen Energie- und Transportaufwand mit nachteiligen ökologischen Auswirkungen. Je nach regionalem Marktanteil des Individualmehrweggutes kann der Umfang am Gesamtleergut bis zu 40 Prozent erreichen. Der vorgelegte Entwurf des Verpackungsgesetzes ändert die Rahmenbedingungen für diese Entwicklung nicht.