



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
Postfach 103439 • 70029 Stuttgart

Nur per Mail: WR115@bmu.bund.de

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
- Referat WR II 5 -
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Stuttgart 03.12.2020


Name

Durchwahl

E-Mail

Aktenzeichen 23-8973.00-1/24

(Bitte bei Antwort angeben!)

 Länderanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen; hier: Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

E-Mail vom 19.11.2020 - WR II 5 - 3011/003-2020.0001

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

wir bedanken uns für die Übermittlung des Referentenentwurfs sowie die Möglichkeit der Stellungnahme.

Wir werden uns zunächst konkret zum Entwurf äußern (Ziff. I) und anschließend eine Bewertung der bisherigen Erfahrungen mit dem Verpackungsgesetz aus Sicht eines Bundeslandes vornehmen (Ziff. II).

Vorausschicken möchten wir, dass wir nach wie vor einen großen Reformbedarf beim Dualen System sehen, dem leider nur unzureichend Rechnung getragen wird.

Kernerplatz 9 · 70182 Stuttgart (VVS: Staatsgalerie) · Hauptstätter Str. 67 · 70178 Stuttgart (VVS: Österreichischer Platz)

Telefon 0711 126-0 · Telefax 0711 126-2881 · poststelle@um.bwl.de

www.um.baden-wuerttemberg.de · www.service-bw.de DIN EN ISO 50001:2018 zertifiziert

Datenschutzerklärung: www.um.baden-wuerttemberg.de/datenschutz



Mit einer Veröffentlichung besteht Einverständnis.

I. Zum Referentenentwurf

1. Getrenntsammlungspflicht von Einwegkunststoffgetränkeflaschen, § 1 Abs. 3

Die Normierung in Form einer Zielbestimmung tradiert den Geburtsfehler der Mehrwegquote von 70% in § 1 Abs. 3 S. 2, bei der das Verpackungsgesetz keine konkreten Maßnahmen zur Durchsetzung vorsieht. Auch wenn die Situation bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen eine andere ist, so halten wir bloße Zielbestimmungen grundsätzlich für nicht ausreichend. Auch der Gesetzgeber tut sich damit keinen wirklichen Gefallen, weil er eine Benchmark gesetzt hat, an der er gemessen wird, zu deren Erreichung er aber keine gesetzgeberischen Maßnahmen vorgesehen hat.

2. Fulfillment-Dienstleistungen, § 3 Abs. 14c S. 1

Die Verwaltungspraxis der Zentralen Stelle Verpackungsregister weicht hinsichtlich der Frage, wer als Vertreiber gilt, von der Maßgabe in der Gesetzesbegründung ab, wonach Fulfillment-Dienstleister in der Regel als Erfüllungshelfen des Vertreibers tätig würden und daher nicht selbst als Vertreiber anzusehen seien. Die Zentrale Stelle stellt auf die konkrete Konstellation ab, insb. darauf, wer auf der Verpackung erkennbar ist¹.

Der Vorteil der bisherigen Verwaltungspraxis der Zentralen Stelle ist, dass allein der Aufdruck auf der Verpackung über die rechtliche Einordnung entscheidet und nicht vertragliche Vereinbarungen, die dann in jedem Einzelfall nachvollzogen werden müssten, sofern sie überhaupt greifbar sind.

Es erscheint sinnvoll, zur Klarstellung und auch wegen der Komplexität der verschiedenen Modelle auch auf andere im Versandhandel vorkommende Konstellationen einzugehen, namentlich auf das Streckengeschäft (Dropshipping), bei dem der Verkäufer die Ware selbst erst nach dem Verkauf bei einem Produzenten/Großhändler erwirbt und letztere auch den Versand sowie die Bearbeitung von Retouren übernehmen. Wenigstens in der Gesetzesbegründung

¹ Siehe https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/FAQ/FAQ_Dropshipping_Fulfillment.pdf.

sind weitere Ausführungen angebracht, um das ganze Spektrum der Konstellationen zu erfassen.

3. Angaben bei der Registrierung, § 9 Abs. 2 Nr. 7 n.F.

Die Norm ist missverständlich formuliert, es sollte klargestellt werden, dass auch innerhalb der genannten Regelungen nach Verpackungsarten zu differenzieren ist. So wäre es beispielsweise nicht ausreichend, wenn bei der Registrierung lediglich angegeben würde, dass Verpackungen nach § 15 Abs. 1 S. 1 in Verkehr gebracht würden, sondern es müsste konkretisiert werden, welche der in den Nr. 1 bis Nr. 5 genannten Verpackungen tatsächlich gemeint sind.

4. Erweiterung der Angaben bei der Registrierung um den Fall des § 3 Abs. 9 S. 2 (sog. „Handelslizenzierung“)

Nach § 3 Abs. 9 S. 2 gilt die Abgabe von im Auftrag eines Dritten befüllten Verpackungen an diesen Dritten nicht als Inverkehrbringen, wenn die Verpackung ausschließlich mit dem Namen oder der Marke des Dritten oder beidem gekennzeichnet ist. Bei dieser Konstellation fallen der Hersteller im Sinne von § 3 Abs. 1 sowie der Inverkehrbringer auseinander. Es wird vorgeschlagen, dass auch dieser Sonderfall bei der Registrierung anzugeben ist. § 9 Abs. 2 Nr. 8 n.F. wäre um einen weiteren Satz zu ergänzen: „anzugeben ist auch, ob von einem Dritten entsprechend § 3 Abs. 9 S. 2 befüllte Verpackungen in Verkehr gebracht werden.“

5. Streichung der Datenmeldung nach § 10, § 35 Abs. 1 n.F.

Durch die Streichung der Datenmeldung nach § 10 kann diese nun wieder von Drittbeauftragten wahrgenommen werden. Baden-Württemberg hält dies für einen Fehler und es steht zu befürchten, dass wieder Mengen an Verpackungen in nicht unerheblichem Umfang „verschwinden“ werden. Ein Zurückfallen hinter bereits erprobte Maßnahmen zur Verringerung nicht systembeteiligter Mengen sollte vermieden werden.

6. Anordnungsbefugnis für Vollständigkeitserklärungen, § 11 Abs. 4 S. 2

Verschiedentlich wird die Behauptung aufgestellt, die Zentrale Stelle bzw. die zuständigen Landesbehörden könnten eine Vollständigkeitserklärung nur bei Unterschreiten der Mengenschwellen anordnen. Es sollte klargestellt werden,

dass jederzeit eine Vollständigkeitserklärung angeordnet werden kann, unabhängig von Mengenschwellen. Zu streichen wären die Worte „auch bei Unterschreiten der Schwellenwerte nach Satz 1“.

7. Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen bei der Veröffentlichung von Informationen nach § 14 Abs. 3 S. 4 i.V.m. § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 6a neu

Der Entwurf sieht vor, dass die Zentrale Stelle die Länderbehörden nur im Falle der fehlenden Nachvollziehbarkeit der Begründung zum Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen informiert.

Es wird angeregt, in § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 6a neu folgenden Halbsatz zu ergänzen: „auf Anforderung durch die zuständige Landesbehörde informiert die Zentrale Stelle diese über das Ergebnis der Prüfung auch dann, wenn die Nachvollziehbarkeit gegeben ist.“

Begründung: die Länder sollten die Möglichkeit erhalten, vertiefte Informationen über eines oder mehrere duale Systeme einzuholen, da ihnen der Widerruf der Systemgenehmigung obliegt, bzw. sie eine bestehende Systemgenehmigung nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen können, um die beim Erlass der Genehmigung vorliegenden Voraussetzungen auch während des Systembetriebs sicherzustellen.

8. Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit, § 18 Abs. 1a n.F.

Baden-Württemberg begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber nun eine Möglichkeit vorsieht, auch die wirtschaftliche und finanzielle Situation eines Systems einer regelmäßigen Prüfung zu unterziehen.

Der Wortlaut jedoch engt das Vorliegen der finanziellen Nichtleistungsfähigkeit auf zwei Fallgruppen ein: Eröffnung eines Insolvenzverfahrens oder erhebliche bzw. wiederholte Rückstände an Steuern und Sozialversicherungsbeitragen. Daher sollte in Satz 2 nach dem Wort „ist“ das Wort „namentlich“ eingefügt werden.

9. Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Genehmigung eines Systems, § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 n.F.

Während die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit bei bestehenden Systemen nach § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 8a jährlich durch die Zentrale Stelle erfolgen soll, hat die Genehmigungsbehörde diese Prüfung erst- und einmalig bei der

Systemgenehmigung vorzunehmen. Hierfür wird ihr im Regelfall die erforderliche Erfahrung fehlen, die aber gleichzeitig bei der Zentralen Stelle vorhanden ist bzw. sukzessive ausgebaut wird. Daher schlägt Baden-Württemberg vor, dass die Zentrale Stelle auf Anforderung durch eines oder mehrere Länder auch diese erstmalige Prüfung durchführt.

Hierzu schlägt Baden-Württemberg eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Zentralen Stelle in § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 8a durch Hinzufügen des folgenden Satzes vor: „auf Anforderung durch eines oder mehrerer Länder prüft sie auch die für eine Genehmigung als duales System nach § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 n.F. erforderliche Leistungsfähigkeit und übermittelt den anfordernden Ländern das Ergebnis ihrer Prüfung.“

Der Zusatzaufwand der Zentralen Stelle dürfte angesichts der regulär vorzunehmenden Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit marginal sein.

10. Erlass von Verwaltungsvorschriften nach § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 23 n.F.

Die Zentrale Stelle sollte die nötige Rechtssicherheit für ihre Arbeit bekommen. Die vorgesehene Ergänzung in § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 23 „sie kann hierzu Verwaltungsvorschriften erlassen“ ist dazu jedoch nicht geeignet, da einer Verwaltungsvorschrift im Regelfall keine unmittelbare Außenwirkung zukommt, worauf auch die Gesetzesbegründung hinweist, wenn sie betont, dass die Verwaltungsvorschriften weder Landes- und noch Bundesbehörden bindeten, lediglich eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellten sowie ferner den Marktakteuren Hinweise im Hinblick auf das Ergebnis einer möglichen Einordnungsentscheidung geben sollten. Der Sinn und Zweck der Ergänzung in Nr. 23 bleibt somit im Unklaren, zumal jede Behörde zum Erlass von Verwaltungsvorschriften im obigen Sinne befugt ist, ohne dass es einer gesonderten Ermächtigung bedarf.

Baden-Württemberg schlägt vor, der Zentralen Stelle die Befugnis zum Erlass von für die beteiligten Akteure bindenden Vorschriften (vornehmlich in Form von Allgemeinverfügungen) zu verleihen – und so namentlich den Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen aber auch Einordnungsentscheidungen abzusichern, oder aber einen grundsätzlich anderen hinreichend rechtssicheren Mechanismus qua Gesetz zu etablieren und eine umsetzungstaugliche und praktikable Alternative zum Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen anzubieten; diese allerdings darf keinesfalls darauf hinauslaufen,

dass die Systembeteiligungspflicht wie in der Vergangenheit ausschließlich anhand unzähliger und im Einzelfall fragwürdiger Einzelfallgutachten bestimmt wird. Ungeeignet erscheint in diesem Zusammenhang auch eine mögliche Strategie, ausschließlich auf Einzelfallentscheidungen nach § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 23 VerpackG zu setzen. Dies würde – jedenfalls nach dem Verständnis von Baden-Württemberg – auch der typisierenden Betrachtungsweise widersprechen, die der Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 und § 3 Abs. 8 VerpackG zwar angelegt hat, zu deren konkreter Umsetzung er aber keine Aussage getroffen hat.

11. Mindestzyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen

Die bislang entwickelten Strukturen in Handel und Recycling bieten nun die Chance, weit über die in § 30a vorgeschlagenen Rezyklateinsatzquoten hinauszugehen, die zwar EU-Recht umsetzen, bezogen auf den deutschen Markt aber eher Rück- als Fortschritt sind. Nachdem es das Ziel des Referentenentwurfs ist, „die EU-Vorgaben unter Beibehaltung der teilweise über das bestehende EU-Recht hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards umzusetzen“, bietet es sich an, die Messlatte höher zu legen. Nach dem Stand der Technik ist es heute möglich, im Food-Bereich eine PET-Flasche aus 100% rPET herzustellen, wie es mehrere Hersteller bereits erfolgreich demonstrieren. Allerdings ist noch nicht genügend Rezyklat in der erforderlichen Qualität verfügbar, was vielfach bemängelt wird.

Baden-Württemberg schlägt daher vor, die Zielquote zunächst jeweils der in § 1 Abs. 3 n.F. festgelegten Getrennsammelquote anzupassen. Ab dem 1. Januar 2025 müssten somit in § 30a beschriebene Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu mindestens 77 Masseprozent aus Kunststoffrezyklat bestehen, ab dem 1. Januar 2029 zu mindestens 90 Masseprozent. Entsprechend der jeweiligen Marktlage sollte die Zielquote nachgeführt werden. Eine vollständige Substitution von Neuware durch nahezu qualitätsgleiche Rezyklate ist technisch – auch im Food-Bereich – machbar.

12. Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen, § 31 Abs. 4 Nr. 7 n.F.

Wir begrüßen es, dass die Bundesregierung der Entschließung des Bundesrates vom 13.03.2020 (Drucksache 18/20) folgt, und eine Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen sowie Getränkedosen unabhängig vom jeweiligen Inhalt vorzunehmen beabsichtigt.

13. Bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher als Voraussetzung bewusster Konsumententscheidungen

In Ergänzung zu § 31 Abs. 1 S. 4 n.F., wonach auf einer Internetseite in geeignetem Umfang Informationen für den Endverbraucher zum Rücknahme- und Sammelsystem für pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen und zur Verwertung der zurückgenommenen Verpackungen zu veröffentlichen sind, verweist Baden-Württemberg auf Ziff. 5 der e.g. Entschließung des Bundesrates und bittet die Bundesregierung, auch die Ausweitung der Kennzeichnungspflichten für Ein- und Mehrwegverpackungen im Rahmen der vorliegenden 3. Novelle umzusetzen.

Der Bundesrat sprach sich in seiner Entschließung dafür aus, dass Getränkeverpackungen zusätzlich dauerhaft, deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle entweder als „EINWEG“ oder „MEHRWEG“ zu kennzeichnen sind. Eine solche Regelung erleichtert den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine bewusste Konsumententscheidung und wird dazu beitragen, den Mehrweganteil zu erhöhen, der gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 eine Zielquote von mindestens 70% erreichen soll. Sie unterstreicht zudem die Ernsthaftigkeit dieses Anliegens.

14. Mehrwegalternative für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen und Einweggetränkebecher, § 33 neu

Perspektivisch sollte auch das Automatengeschäft in den Fokus rücken. Dies sollte rechtzeitig kommuniziert werden, damit genug zeitlicher Vorlauf für die technische und organisatorische Realisierung bleibt. Im Zuge der breiten öffentlichen Kunststoffdebatte wurden bei vielen Automaten die Kunststoffbecher durch mit Kunststoff beschichtete Becher aus Pappe ersetzt. Diese Substitution dient allenfalls Marketingzwecken, sie ist aus ökologischer Sicht nicht vorteilhaft, auch wenn dies verschiedentlich suggeriert wird.

15. Ausnahmen von § 33 neu, § 34 neu

Die Ausnahmeregelung ist zu Beginn sicher sachgerecht, sollte aber von Gesetzes wegen auf 5 Jahre befristet werden. Es ist davon auszugehen, dass durch § 33 die Anzahl der verfügbaren Mehrwegsysteme steigt und die bestehenden Mehrwegsysteme weiter ausgebaut werden, so dass perspektivisch die Erleichterung in § 34 nicht mehr erforderlich sein wird. Durch eine Befristung der Ausnahmvorschrift eröffnen sich im Mehrwegbereich Wachstumsperspektiven, die ihrerseits zu einer weiteren Verbreitung beitragen. Einzufügen

wäre in § 34 Abs. 1 n.F. nach „können sie“ die Wendung „bis zum Ablauf des 31.12.2025“

Die Bundesregierung wird zudem gebeten darzulegen, wie viele Letztvertreiber unter die Ausnahmeregelung fallen, und wie sich die Zahl „50m²“ als Grenze begründet.

16. Beauftragung eines Bevollmächtigten, § 35 Abs. 2 n.F.

Entsprechend § 8 Abs. 1 ElektroG sollte die Beauftragung eines Bevollmächtigten vorgeschrieben werden. Ebenso sollte klargestellt werden, dass je Hersteller nur jeweils ein Bevollmächtigter beauftragt werden darf.

17. Erweiterung des Verpackungsregisters LUCID

Zur Erhöhung der Transparenz und Verbesserung des Vollzugs wird vorgeschlagen, das Verpackungsregister in Analogie zum bestehenden Prüferregister um ein Register für Bevollmächtigte zu erweitern. Da Bevollmächtigte die Aufgabe haben, für Hersteller ohne Niederlassung im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes im eigenen Namen sämtliche Aufgaben wahrzunehmen, um die Herstellerpflichten zu erfüllen, haben sie eine herstellerähnliche Verantwortung, die eine erhöhte Transparenz rechtfertigt. Da im Falle einer Bevollmächtigung bei der Registrierung auch Anschrift und Kontaktdaten des Bevollmächtigten anzugeben sind, kann ein entsprechendes Register auch automatisch generiert und aktualisiert werden.

18. Bußgeldvorschriften, § 36 neu

Durch die Ausweitung der Registrierungspflicht wird die Anzahl der verwirklichten Ordnungswidrigkeiten erheblich ansteigen. Da eine Art von „Vorregistrierung“ wie in der Vergangenheit nicht möglich ist und nach unserer Einschätzung eine technische Umsetzung nicht bis zum 3. Juli 2021 zu erwarten ist, besteht der Bedarf, dass die entsprechenden Ordnungswidrigkeiten erst nachgelagert nach dem Inkrafttreten der 3. Novelle wirksam werden.

19. Zuständigkeit bei Bußgeldverfahren gegen im Ausland ansässige Hersteller, § 36 Abs. 3

Wir schlagen vor, § 36 Abs. 3 durch folgenden Satz zu ergänzen:

„Für im Ausland ansässige Hersteller, unabhängig davon, ob diese einen Bevollmächtigten nach § 3 Abs. 14a beauftragt haben, liegt die Zuständigkeit im

Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bei einer durch Verordnung zu bestimmenden Bundesbehörde.“

II. Zwischenfazit zum Verpackungsgesetz

Fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes möchte Baden-Württemberg die Gelegenheit für ein kurzes Fazit nutzen und zudem aufzeigen, wo aus Ländersicht dringender Nachbesserungsbedarf besteht. Leider blendet der vorliegende Entwurf die drängendsten Vollzugsprobleme der Länder weitgehend aus.

1. Abstimmungsvereinbarungen: Scheitern des Kooperationsprinzips?

Der Mechanismus des Zustandekommens der Abstimmungsvereinbarungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systemen ist hochgradig dysfunktional. Er basiert auf dem tradierten Kooperationsprinzip, nur durchbrochen durch die Möglichkeit, Rahmenvorgaben zu erlassen.

Die Situation auf Kreisebene ist unverändert besorgniserregend. Für das Jahr 2021 ff. sind die meisten Kreise ohne gültige Abstimmungsvereinbarung und meistens auch wirksame PPK-Regelung. Die Länder haben keine Vollzugsmöglichkeit, weil eine Einigung zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) und Systemen erforderlich ist. Läuft eine Abstimmungsvereinbarung aus oder wird sie gekündigt, so hat dies in aller Regel nicht das Ende der Zusammenarbeit zwischen örE und den Systemen zur Folge – auch wenn von einer Zusammenarbeit im eigentlichen vertraglichen Sinne dann nicht mehr gesprochen werden kann.

Die Sammlung der Materialfraktion PPK erfasst neben grafischen Papieren zum großen Teil auch Verkaufsverpackungen. In dieser Konstellation ist davon auszugehen, dass Ersatzansprüche des örE über einen Aufwendungsersatz im Rahmen der Geschäftsführung ohne Auftrag begründet werden: „Sammelt und verwertet ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger Verpackungen nach der Verpackungsverordnung, so wird er objektiv gesehen auch für einen vormals vertraglich zuständigen privaten Betreiber eines dualen Systems tätig, so dass ein auch-fremdes Geschäft im Sinne der Geschäftsführung ohne Auftrag vorliegt, bei dem der Fremdgeschäftsführungswille vermutet wird“ (BGH, Urteil

vom 01.02.2018, III ZR 53/17). In aller Regel erfolgt somit in Ermangelung einer neuen Regelung eine Abrechnung zu den bisherigen Konditionen, die in den allermeisten Fällen nicht mehr der Realität entsprechen.

Prämisse des Kooperationsprinzips ist, dass beide Akteure ein Interesse an einer Einigung haben, und sei es auch nur im Rahmen einer „erzwungenen Kooperation“ (Di Fabio, Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, NVwZ 1999, 1153, 155). Dies schlägt jedoch dann fehl, wenn für eine Vertragspartei das Verzögern eines Abschlusses lukrativ ist, weil ein Kostenersatz auf andere Weise erlangt wird, wie eben beschrieben in den meisten Fällen durch das Rechtsinstitut der Geschäftsführung ohne Auftrag. Nur eine hinzukommende ökologische Motivation könnte dazu führen, dass die Verhandlungen zeitnah zu einem erfolgreichen Ende geführt werden. Wie die Erfahrung zeigt, ist dies zumindest bei den privatwirtschaftlichen dualen Systemen oft nicht der Fall, auch wenn hervorgehoben werden muss, dass es duale Systeme gibt, die sich ihrer ökologischen Verantwortung bewusst sind, aber alleine wenig ausrichten können, weil auf Ebene der Kreise eine Vereinbarung zwischen allen Systemen und dem jeweiligen öRE erforderlich ist, auch wenn eine 2/3-Mehrheit der Systeme ausreichend für einen Vertragsschluss ist.

Der Gesetzgeber hat die Problematik erkannt, und mit dem Erfordernis der 2/3-Mehrheit (§ 22 Abs. 7 S. 2) und der Möglichkeit einer einseitigen Rahmenvorgabe (§ 22 Abs. 2) die Verhandlungsposition der öRE zu stärken versucht. Es zeichnet sich aber ab, dass diese Maßnahmen keine Wirkung zeitigen, zumal die Rahmenvorgaben derzeit v.a. die Gerichte beschäftigen; hier ist eine kleinteilige Kasuistik zu erwarten, die die Rechtssicherheit hinsichtlich des Bestands einer konkreten Rahmenvorgabe nicht wesentlich erhöhen wird.

Es ist zu fragen, ob die für den Umbau der Gesellschaft zu einer Kreislaufwirtschaft zwingend erforderliche getrennte Erfassung und hochwertige Verwertung von Wertstoffen mit dem Ziel einer stetigen Quelle hochwertiger Sekundärrohstoffe dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen werden kann, nachdem sich gezeigt hat, dass die Schwächen des Dualen Systems grundsätzlicher Natur sind und nicht durch einzelne regulatorische Maßnahmen ausgeräumt werden können.

Baden-Württemberg

- bittet das BMU, weitere Einschränkungen des Kooperationsprinzips zu prüfen und hierbei insbesondere auch die Möglichkeit von Sanktionen in Erwägung zu ziehen.
- regt einen weiteren Bußgeldtatbestand an, der an eine mögliche Gefährdung der Erfüllung der Pflichten in den §§ 13 ff. VerpackG anknüpft, die insb. dann anzunehmen ist, wenn während des operativen Betriebs nicht mehr alle Voraussetzungen der Systemgenehmigung nach § 18 Abs. 1 S. 2 VerpackG vorliegen und ein hinreichend ernsthaftes Bemühen auch nicht erkennbar ist. Die Möglichkeit, eine bestehende Systemgenehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen, wäre dann eine zweite Handlungsoption.
- schlägt vor, die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung in Analogie zum Tarifrecht im VerpackG zu verankern.

2. Sicherheitsleistung nach § 18 Abs. 4 VerpackG

Trotz der Volatilität des Marktes und der Situation des Dualen Systems insgesamt ist die Erhebung einer Sicherheitsleistung gegenüber den dualen Systemen deutschlandweit überwiegend gescheitert und z.T. seit dem Jahr 2015 Gegenstand umfangreicher Prozesse. Das Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes ist ohne Wirkung geblieben. Die Länder können deshalb einem Entsorgungsnotstand, wie er als Folge einer Systeminsolvenz jederzeit eintreten kann, überwiegend nur mit öffentlichen Mitteln zu Lasten der Steuerzahler entgegentreten. Gleichzeitig wurden in der Vergangenheit leider von einigen wenigen Akteuren erhebliche Gewinne auf Kosten der Stabilität des Dualen Systems generiert, während Risiken und Verluste vergesellschaftet wurden.

Auch wenn Baden-Württemberg die Rechtsauffassung der Gerichte in keiner Weise teilt, so bittet es dennoch die Bundesregierung, eine gerichtsfeste Erhebungsnorm zu schaffen, die so detailliert ist, dass sie entsprechend der von den Ländern erarbeiteten Berechnungsweise wesentliche Schritte der Kalkulation einer auskömmlichen Sicherheitsleistung vorzeichnet. Dass eine solche Regelung den Umfang des durch die Länder auszuübenden Ermessens beschränken würde, ist als kleineres Übel hinzunehmen. Dies erscheint auch deswegen wichtig, weil die – neue – Vorgabe zur finanziellen Leistungsfähigkeit der dualen Systeme die Argumentation mit Blick auf die Erhebung der Sicherheitsleistung deutlich erschweren könnte.

3. Genehmigungsverfahren, § 18 Abs. 1. S. 1 VerpackG

Wir plädieren dafür, statt 16 einzelner Genehmigungen eine einzige Genehmigung mit bundesweiter Geltung vorzusehen, die von einer Bundesbehörde erteilt wird. Es ist nach wie vor ungeklärt, wie der Widerruf oder die Genehmigung in einzelnen Bundesländern auf das System und den Geschäftsbetrieb insgesamt wirkt. Deswegen ist die künstliche Aufspaltung der Genehmigung in 16 Einzelgenehmigungen der Bundesländer überflüssig und kontraproduktiv.

4. Vollzug des Verpackungsgesetzes

Für den Vollzug, insb. Bußgeldverfahren, sollte bundesweit eine Stelle zuständig sein, z.B. die Zentrale Stelle Verpackungsregister oder das Umweltbundesamt. Eine nachhaltige Stabilisierung des Dualen Systems setzt nach Auffassung nicht nur des Landes Baden-Württemberg einen einheitlichen und schlagkräftigen Vollzug voraus. Die derzeitige Aufteilung der „nicht-ökologischen“ Vollzugsaufgaben in die Fläche auf bundesweit alle unteren Verwaltungsbehörden kann diesem Anspruch trotz allen Engagements der zuständigen Behörden letztlich nicht gerecht werden.

5. Reform des § 21 – ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Nach geltender Rechtslage soll die Höhe der Lizenzentgelte u.a. an der konkreten Recyclingfähigkeit der jeweiligen Verpackungen orientiert werden. Wie u.a. von der Zentralen Stelle vorgeschlagen, würde es eine Umwandlung des § 21 in ein Fonds-Modell ermöglichen, Unternehmen, die einen noch zu bestimmenden Rezyklatanteil einsetzen, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Dies könnte den Markt stimulieren und dem Umstand entgegenwirken, dass derzeit Rezyklate erheblich teurer sind als Neuware. Damit würde die Wirkung des § 21 auf eines der derzeit drängendsten Probleme fokussiert.

6. Gemeinsame Stelle

Die Gemeinsame Stelle (§ 19 VerpackG) bedarf einer stärkeren Regulierung. Baden-Württemberg bittet die Bundesregierung, die umfangreichen der im Rahmen der Gemeinsamen Stelle zwischen den Systemen geschlossenen Vertragswerke einem Kontrollmechanismus zu unterziehen, der es verhindert, dass durch geschickte vertragliche Regelungen jeglicher zivil- und strafrechtlichen Ahndungsmöglichkeit im Vorfeld der Boden entzogen wird.

7. Einheitliche Wertstofffassung

Die dringend nötige Fortentwicklung des Verpackungsgesetzes zu einem auch stoffgleiche Nichtverpackungen umfassenden Wertstoffgesetz mittels einer bundesweit einheitlichen Wertstoffsammlung wird nach wie vor - genauso wie der entsprechende Bundesratsbeschluss von 2016 - ignoriert. Das Verpackungsgesetz stellt in dieser Hinsicht im Vergleich zur Verpackungsverordnung sogar einen Rückschritt dar, weil eine einheitliche Wertstofffassung nur durch Vereinbarung zwischen einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen eingeführt werden kann, § 22 Abs. 5 S. 1 VerpackG. Der Antrag im Bundesrat, wenigstens die alte Rechtslage des Verpackungsgesetzes wiederherzustellen, konnte sich nicht durchsetzen, weil er als einseitiges Recht der öRE formuliert war. Zumindest aber eine Rückkehr zum beiderseitigen Recht entsprechend der Formulierung der außer Kraft getretenen VerpackV wäre - auch mit Blick auf die Getrenntsammlungspflichten der öRE für alle Wertstoffe und in diesem Zusammenhang eine Vermeidung einer gesonderten Wertstoffsammlung für Nichtverpackungen – ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. 
Ministerialrat