

## Stellungnahme

### BMUB-Referentenentwurf für ein Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

---

*Dokumenten Nr.*  
D 0808

*Datum*  
5. September 2016

*Seite*  
1 von 7

#### Allgemein:

- Rohstoffe sind die Basis jeder industriellen Wertschöpfung und damit auch Basis für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland. Durch die verstärkte Nutzung von Sekundärrohstoffen werden natürliche Ressourcen geschont und darüber hinaus die ökologisch und ökonomisch nachhaltige Kreislaufwirtschaft in Deutschland ausgebaut. Die Erfahrungen seit Verabschiedung der Verpackungsverordnung 1991 zeigen, dass die deutschen Unternehmen und die dort vorhandene technologische Lösungskompetenz dazu geführt haben, dass Deutschland weltweit führend beim Recycling von Verpackungen ist. Diese Position gilt es zu stärken und weiter auszubauen.
- Seit mehr als drei Jahren engagieren sich die im BDI organisierten Industrieverbände und Unternehmen konstruktiv für ein modernes Wertstoffgesetz, das seinen Namen auch verdient. Die Wirtschaft bekennt sich zu der in Deutschland erfolgreich praktizierten Produktverantwortung und hat auch Bereitschaft gezeigt, deren Erweiterung auf den Bereich der Waren zu unterstützen. Die in einem möglichen Wertstoffgesetz mit erheblichen finanziellen Belastungen einhergehenden Zugeständnisse der deutschen Wirtschaft haben jedoch zu jedem Zeitpunkt unter dem Vorbehalt gestanden, dass es zu keinen kommunalen Eingriffen in das privatwirtschaftliche System kommt.
- Die Koalition ist mit dem Ziel gestartet, ein umfassendes Wertstoffgesetz in dieser Legislaturperiode vorzulegen. Von Seiten des Bundesumweltministeriums (BMUB) wird nun ein einfaches Verpackungsgesetz vorgelegt, in dem die Erweiterung der Produktverantwortung auf Waren fehlt. Aufgrund dessen werden die aus dem Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz übernommenen Zugeständnisse an die Kommunen im Folgenden einer kritischen Prüfung unterzogen. Positiv ist anzumerken, dass das wettbewerblich organisierte System in Deutschland beibehalten wird. Die derzeit in der EU geführten Diskussionen über einen zunehmenden staatlichen

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Telekontakte*  
T: +493020281606  
F: +493020282606

*Internet*  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)

*E-Mail*  
[M.Schroeder@bdi.eu](mailto:M.Schroeder@bdi.eu)

Einfluss bei Erfassung, Sortierung und Verwertung lehnt der BDI ab. Für eine Veränderung des seit über 20 Jahren erfolgreichen Systems besteht aus Sicht der Wirtschaft keine Veranlassung. Nur so - und nicht mit im politischen Raum derzeit erneut diskutierten Abgabelösungen - lassen sich Ressourcen schonen und die ökologische und moderne Kreislaufwirtschaft in Deutschland stärken und ausbauen.

- Die im Entwurf enthaltenen Verwertungsquoten sind richtigerweise ambitioniert ausgefallen, sie müssen aber in der Praxis tatsächlich erreichbar sein.
- Für den Erhalt der herstellereigenen Rücknahmelösungen ist eine Regelung zu treffen.
- Die Einrichtung einer Zentralen Stelle kann dabei helfen, die Ziele des Gesetzes zu erreichen, wenn alle betroffenen Akteure darin vertreten sind und ihre Aufgaben auf das sachlich Notwendige beschränkt werden. Für den BDI steht im Vordergrund, dass der faire Wettbewerb nicht behindert wird und die Kosteneinsparungen und Recyclingfolge der letzten Jahrzehnte auch in Zukunft fortgeschrieben werden.

### **Im Einzelnen:**

#### ***Begrifflichkeiten in §§ 1, 16, 22 und 23***

1. Der Begriff der "Nichtverpackungen" im vorliegenden Gesetzestext führt zu einer unnötigen Unschärfe, da der eigentlich im ehemals geplanten Wertstoffgesetz intendierte sachliche Regelungsbereich nun auf sämtliche "stoffgleiche Haushaltsabfälle" gem. § 1 des Entwurfs ausgedehnt wird. In § 16 Abs. 4 wird der Begriff der "stoffgleichen Nichtverpackungen" verwendet, in § 23 Abs. 3 wird von "Nichtverpackungen" gesprochen, in § 22 Abs. 4 und in Abs. 5 wird der Begriff "Nichtverpackungsabfälle" verwendet. In § 22 Abs. 4 Satz 6 wird von "Nichtverpackungsmengen" gesprochen. Nachdem bis zum § 16 im Entwurf stets von "Ware und Verpackung" als Verkaufseinheit sowie von der "Darbietung von Waren" gesprochen wird und sich die systembeteiligungspflichtige Verpackung in § 3 Abs. 9 gerade als "mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackung" definiert, sollte es bei der klaren begrifflichen Unterscheidung „Verpackungen“ und „Waren“ bleiben.
2. Der Begriff der "stoffgleichen Haushaltsabfälle" in §1 des Entwurfs sollte vermieden werden. Auch hier kann sachlogisch ersetzt werden: "Waren, die keine Verpackungen sind".

## **§ 16 Anforderungen an die Verwertung (Quoten)**

1. Im Entwurf des BMUB wird die lizenzierte Menge als Bezugspunkt zur Berechnung der Quoten für Verwertung und Recycling der einzelnen Materialien angegeben. Hier ist zu beachten, dass bei steigender Lizenzmenge nicht unbedingt auch die erfasste Menge steigt. Dadurch werden die Quoten nach heutigem Stand schwieriger erreichbar. Eine stabile Prognose der tatsächlichen Verwertungsleistung ist dabei allerdings nur für Quoten auf die erfasste Menge möglich.
2. Der BDI unterstützt die Bundesregierung bei ihrer Zielsetzung, eine hochwertige Verwertung zu realisieren und ambitionierte Recycling- und Verwertungsquoten festzuschreiben. Bei der Festlegung ist zu beachten, dass die geplanten Quoten technisch und wirtschaftlich erreichbar sein müssen. Dies ist bis zum vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht möglich, weil bis dahin
  - Investitionen in neue Sortier- und Verwertungstechnik vorgenommen werden müssen,
  - die üblichen Vertragslaufzeiten der dualen Systeme berücksichtigt werden müssen,
  - die Entwicklung des Lizenzierungsgrad nicht voraussehbar ist und
  - die Aufklärung und das Sammelverhalten des Endverbrauchers verbessert werden muss.

Vor diesem Hintergrund sind die Quoten erst dann erreichbar, wenn eine zeitliche Streckung der Geltung ab Inkrafttreten erfolgt. Das Verpackungsgesetz muss für die nötige Investitions- und Planungssicherheit sorgen.

3. Über die im Gesetzentwurf vorgesehene Quotenerhöhung nach drei Jahren oder andere Anpassungen sollte erst nach einer eingehenden Evaluierung entschieden werden.
4. Im Hinblick auf die Dokumentation der Verwertungsquoten vor dem Hintergrund der EU-Verpackungs-Richtlinie ist es wichtig, dass die Bundesregierung die Erhebung der Verwertungsquoten, die jährlich durch die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) im Auftrag des UBA durchgeführt wird, allumfänglich veröffentlicht.
5. Von wesentlicher Bedeutung ist eine hohe Qualität der erfassten Materialien für die Gewinnung hochwertiger Sekundärrohstoffe und somit für deren Vermarktung für konkrete Anwendungen.

Recycling darf kein Selbstzweck sein und das Verpackungsgesetz darf nicht pauschal darauf ausgerichtet werden, sondern sollte dann auf Recycling setzen, wenn dieses zu qualitativ hochwertigem Recyclingmaterial führt.

6. Der Entwurf räumt im §22 ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Befugnis ein, verbindliche Vorgaben zur Art des Sammelsystems, zu Art und Größe der Sammelbehälter und zu Zeitraum und Häufigkeit der Behälterleerungen festzulegen. Damit liegt nicht nur die Beeinflussung der quantitativen und qualitativen Erfassung bei den Kommunen, sondern auch die der Kosten, die sich daraus ergeben. Die Verantwortung für die Verwertungsquoten kann den dualen Systemen nur dann auferlegt werden, wenn die Quantität und die Qualität der Sammelmenge auch entsprechend beeinflusst werden können.

### **§ 21 Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte**

1. Die deutsche Industrie ist bereits seit Langem auf dem Weg, Verpackungen recyclingfähiger zu machen. Dabei darf der Nutzen von Verpackungen nicht in den Hintergrund gedrängt werden: Verpackungen werden u. a. benötigt, um Lebensmittel zu schützen und zu konservieren oder Transporte zu vereinfachen.
2. Die Kopplung von Recyclingfähigkeit und Entgelten in der vom BMUB vorgesehenen Form lehnt der BDI ebenso ab wie eine Abgabenslösung (etwa in Form einer Verpackungssteuer). Neben kartellrechtlichen Bedenken bleibt unklar, welche Kriterien es sind, die dazu führen, dass etwas als ökologisch nachteilig betrachtet wird. Bisher gibt es keinerlei Informationen, wie die Kriterien zur Beurteilung der ökologischen Ausgestaltung oder Mindeststandards korrekt ermittelt werden. Vorschläge für Mindeststandards o. ä. sollten in einem Arbeitskreis der Zentralen Stelle im Einvernehmen mit dem UBA und im engen Dialog mit der Wirtschaft entwickelt, bewertet und veröffentlicht werden, dazu ließe sich beispielsweise ein „Beirat für Anforderungen an die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte“ einrichten. Im Übrigen wird hier auf das Papier des Expertenkreises Recyclinggerechtes Design der BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH vom April 2016 verwiesen.
3. Die Politik kann Ziele vorgeben, der Staat darf aber aus Sicht des BDI nicht in einen funktionierenden Markt und in privatrechtlich ausgehandelte Lizenzentgelte eingreifen. In Anbetracht der unklaren und nicht festgelegten Kriterien, der mit einer vorgesehenen Internetveröffentlichung einhergehenden Prangerwirkung und der weitreichenden Rechtsfolgen bestehen

erhebliche Bedenken an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Regelung. Bevor der Gesetzgeber nicht für klare und bestimmte Standards und Kriterien gesorgt hat, sollte die Regelung lediglich als Strebsamkeitsappell ausgestaltet werden. Die Umsetzung sollte den Beteiligten überlassen werden. Aus Sicht der deutschen Industrie ist es unzulässig, bei Nichtumsetzung ein Bußgeld von 100.000 € zu verhängen oder die Feststellung für die dualen Systeme zu entziehen (§ 18, Abs. 3).

### **§§ 22/23 Abstimmung und Vergabe von Sammelleistungen**

1. Der vorliegende Entwurf sieht weitgehende Zugeständnisse an die Kommunen vor, die aus Kosteneffizienz- wie auch aus Umweltschutzgründen nicht nachvollziehbar sind. Es gibt keine sachliche Begründung dafür, die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) „besonders“ zu berücksichtigen (§ 22, Abs.1). Die Entscheidungshoheit der örE über die Art und Weise der Sammlung wird zu deutlichen Kostenerhöhungen für die Hersteller, für die dualen Systeme und für den Verbraucher führen, ohne dass für den Umweltschutz etwas gewonnen wäre. Darüber hinaus greifen kommunal unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten direkt in die Kalkulation der dualen Systeme ein und führen zu Wettbewerbsverzerrungen. Weiterhin ist die derzeit vorgesehene Vorgabe für das Abstimmungsverhalten der dualen Systeme (2/3-Mehrheit und 65 %-Marktanteil) nicht praktikabel (§ 22, Abs. 7), weil das vorgesehene Quorum dem größten Marktteilnehmer de facto ein Vetorecht einräumt. Der Ansatz Regeln für die Abstimmung innerhalb der dualen Systeme vorzugeben, wird vom BDI dagegen grundsätzlich begrüßt.
2. Wie in den Anmerkungen dieser Stellungnahme zu § 16 bereits ausgeführt wurde, kann den dualen Systemen die Verantwortung für die Erreichung der Verwertungsquoten nur dann auferlegt werden, wenn die Quantität und die Qualität der Sammelmenge von den Systemen durch die entsprechenden Erfassungsmodalitäten beeinflusst werden kann. Wenn ein Systembetreiber ambitionierte Recyclingquoten zu erfüllen hat, ihm aber die Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Sammlung genommen sind, fehlt es an der gebotenen Regelungskohärenz.
3. Darüber hinaus muss die Effizienz der Kommunikationsarbeit gesteigert werden mit dem Ziel einer höheren Sammelqualität und eines verbesserten Sammelverhaltens des Endverbrauchers. Der BDI schlägt vor, die Aufgaben der Information der Öffentlichkeit im § 22, Abs. 9 zu streichen und der Gemeinsamen Stelle zur bundesweit einheitlichen Bürgerkommunikation zu übertragen.

4. An einigen Stellen im § 23 des Entwurfs lehnen sich die Ausführungen an das öffentliche Vergaberecht an, ohne allerdings wettbewerbs- und kartellrechtliche Bedenken zerstreuen zu können. Es gibt zu wenige Erfahrungen mit dem neuen Vergaberecht, Unklarheiten und Unsicherheiten für die Unternehmen sind die Folge. Es bleibt beispielsweise bei der Ausschreibungs- und Kostenträgerführerschaft unklar, was genau „finanzielle und organisatorische Verantwortung“ im § 23, Abs. 2 vor dem Hintergrund der weitreichenden kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Sammlung bedeutet.
5. Der Entwurf sieht in § 23, Abs. 7 außerdem ein Schiedsgericht vor, das innerhalb von acht Wochen schriftlich entscheidet. Hier ist unklar, welche Rechtsfolge eintritt, wenn über eine Klage nicht innerhalb der Frist entschieden wird bzw. warum kein Anhörungsrecht vorgesehen ist. Das Gesetz muss die damit zusammenhängenden Mechanismen rechtssicher regeln.

#### ***Abschnitt 5 Zentrale Stelle (ZS)***

1. Gemeinsames Ziel muss es sein, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Zentrale Stelle (ZS) so zu gestalten, dass durch eine wirksame Kontrolle Missbrauchsfälle und eine Destabilisierung des bestehenden Systems verhindert werden und ein funktionierender Vollzug der Länder erleichtert wird. Die ZS sollte eine von der Wirtschaft getragene hoheitlich beliehene Stiftung mit Sitz in Berlin sein, die sich in vielen Bereichen an das Beispiel der Stiftung EAR anlehnt.
2. Die vorgesehene Finanzierung der ZS über eine Umlage wird vom BDI unterstützt, wenn deren rechtliche Zulässigkeit gegeben ist. Es ist sicherzustellen, dass auch die Errichtungskosten der ZS vom Bundesrechnungshof geprüft werden. Des Weiteren ist zu regeln, welche Mechanismen und Regelungen als Ergebnis der Kostenkontrolle der ZS greifen (Rechtsschutzmöglichkeiten etc.) und welche Kontrollmöglichkeiten die finanziell Verpflichteten haben.
3. Die ZS muss unter Beteiligung aller betroffenen Marktteilnehmer so ausgewogen aufgebaut sein, dass sie unabhängig agieren kann, vorhandene Kompetenz nutzt und für Transparenz, Qualität und Kostenbewusstsein im System sorgt. Daher müssen der BDI als Vertreter der Industrie, die private Entsorgungswirtschaft und die dualen Systeme sowohl im Kuratorium wie auch im Verwaltungsrat vertreten sein. Der BDI sieht eine Beteiligung der Kommunen in einer ZS im vorgesehenen Umfang kritisch und für nicht zwingend erforderlich.

4. Die ZS sollte möglichst schlank und praktikabel sein. Vor diesem Hintergrund sind die Auflistung der Aufgaben der ZS sowie die Abgrenzung zur Gemeinsamen Stelle im Entwurf erneut zu prüfen. Das bedeutet nicht, dass nicht dennoch weitere Effizienz-erwägungen angestellt werden sollten. Aus Sicht des BDIs sind die folgenden Aufgaben bei der ZS anzusiedeln:
  - Führen eines Registers der Inverkehrbringer,
  - Überprüfung Systembeteiligungspflicht inkl. Vollständigkeits-erklärung,
  - Überprüfung der Korrektheit der gemeldeten Mengen und Prüfung der Mengenströme,
  - Marktanteilsberechnung,
  - Überwachung, Zulassung und Prüfung etc. von Sachverständigen und von für die Prüfung der Vollständigkeitserklärung zugelassenen Wirtschaftsprüfern etc.,
  - Konkretisierungsbefugnis der Systembeteiligungspflicht.