

# **DEUTSCHER BUNDESTAG**

**Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit  
16. WP**

**Ausschussdrucksache 16(16)316 (Teil I)**

Öffentliche Anhörung  
zur Fünften Verordnung zur Änderung  
der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-

## **Stellungnahmen von nicht geladenen Sachverständigen (sog. unverlangte Stellungnahmen)**

### **Beiträge von**

- Michael Block, Interseroh Dienstleistungs GmbH
- Sepp Gail, Verband des Deutschen Getränke – Einzelhandels e.V.
- Gunnar Geyer, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
- Agnes Hampel, Landbell AG
- Dr. Heike Schiffler, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH
- Rechtsanwalt W. Stubbe, Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V.
- Prof. Dr. jur. Reinhard Hendler, Firma BellandVision GmbH,  
Director Public Affairs



**interseroh**

**Antworten der INTERSEROH Dienstleistungs GmbH**

**zur Öffentliche Anhörung  
zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
am 10. Oktober 2007, Berlin**

**Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

**Fragenkataloge  
der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**



## **A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion**

### **1. Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?**

Grundsätzlich bewerten wir den Entwurf zur Novelle der Verpackungsverordnung in nahezu allen Punkten sehr positiv. Mit der Realisierung der neuen Verordnung sollen die haushaltsnahe Sammlung von gebrauchten Verkaufsverpackungen gesichert und die Schieflage in der Finanzierung des Systems durch die Beendigung der Trittbrettfahrerei aufgehoben werden. Diese Aspekte begrüßen wir außerordentlich. Wir gehen zudem davon aus, dass die neuen Instrumente für den Vollzug und die Überwachung zu einem faireren Wettbewerb führen.

Interseroh ist – mit Blick auf unsere 16-jährige Erfahrung in der Umsetzung der Verordnung – sehr daran gelegen, Interpretationsspielräume in der novellierten Verpackungsverordnung zu schließen, eine mögliche langwierige Prozesslawine wegen unklarer oder interpretierbarer Begriffbestimmungen zu verhindern und zugleich Deregulierung in der Umsetzung tatsächlich zu ermöglichen. Hierzu haben wir uns erlaubt, einige wenige Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen und auch Nachbesserungsbedarf zu verdeutlichen.

Nachbesserungsbedarf existiert vorrangig

- bei der Klärung der Schnittstelle zwischen dualen Systemen und gewerblichen Systemen (eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertrieber),
- bei der Vollständigkeitserklärung (Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen und Erweiterung um Transport- und Umverpackungen) und
- bei Qualitätsstandards für sämtliche Verpackungsrückführungssysteme in Form eines Anerkennungsverfahrens.

### **2. Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?**

Grundsätzliche Alternativen sehen wir nicht, sondern nur Nachbesserungsbedarf an den im Entwurf vorgesehenen Instrumenten.

### **3. Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?**

Auch derzeit gibt es bereits Wettbewerb bei der Verpackungsentsorgung, jedoch ist er auf Grund unterschiedlicher Beratungsansätze teilweise ruinös. Wenn in den Regelungen der fünften Novelle die in dem Entwurf noch vorhandenen Interpretationsspielräume geschlossen und die unter Frage 1 genannten Aspekte ergänzt werden, tragen sie dazu bei, dass der Wettbewerb in geordneten Bahnen verläuft und somit auch verstärkt wird.



**4. Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?**

Wir haben keine juristische Prüfung der Ermächtigungsgrundlage durchführen lassen, halten das Trennungsmodell aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht für unerlässlich, um die getrennte Erfassung von Verpackungen am Haushalt sicherzustellen. Die von uns befragten Fachjuristen sehen keine rechtlichen Risiken für das Trennungsmodell.

**5. Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?**

Das Trennungsmodell führt zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen. Auf der Ebene der Anbieter von Entsorgungsdienstleistungen führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb, weil duale Systeme und Selbstentsorger systembedingt mit unterschiedlich hohen Kosten verbunden sind und somit nicht unmittelbar konkurrieren können. Auf der Ebene der verpflichteten Hersteller und Vertrieber führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb, weil eine verursachergerechte Kostenanlastung Grundvoraussetzung für die Gleichbehandlung ist.

**6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertrieber (Handel)?**

Aus unserer Sicht sollten ausschließlich die Erstinverkehrbringer in Deutschland (generell die Produkthersteller/Abfüller bzw. Importeure, bei Serviceverpackungen die Verpackungshersteller) die Pflicht zur Anmeldung bei dualen Systemen (und zum Erstellen der Vollständigkeitserklärung) haben. So kann Transparenz gewährleistet und der Vollzug drastisch vereinfacht werden. In allen anderen Lösungsansätzen ist die Überwachung bzw. der Vollzug kaum möglich.

**7. Nach dem Entwurf sollen Vertrieber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommen "lizenzierten" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?**

Die Rückerstattung von Lizenzentgelten für am Ort der Abgabe zurückgenommene und verwertete Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 6 ist aus unserer Sicht grundsätzlich unkritisch für die Sicherung der dualen Erfassungsstruktur. Fraglich ist allerdings, wie der Sachverständige eine permanente Überwachung der Erfassung in der Praxis gewährleisten soll – hier werden Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Regelung in der Praxis umzusetzen ist: Wer darf Entgelte zurückfordern, wenn der Erstinverkehrbringer beteiligungspflichtig ist? Damit die Regelung praktikabel wird, bedarf es einer eindeutigen Formulierung.



## 8. Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?

Im Sinne der Gleichbehandlung der Verpflichteten wäre eine Ausnahme für Serviceverpackungen aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt und würde wohl die Ermächtigungsgrundlage für die restliche Verordnung in Frage stellen.

## 9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?

Die Einführung einer Vollständigkeitserklärung begrüßen wir ausdrücklich als sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“. Allerdings sollten in jedem Fall die Angaben zu den gewerblich anfallenden Verkaufsverpackungen explizit um die Qualität der Erfassungsleistung ergänzt werden. Dies bedeutet konkret die Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen – hiermit wären die für einen fairen Wettbewerb mit verursachergerechter Kostenanlastung an sich notwendigen Verwertungsquoten für gewerblich anfallende Verpackungen verzichtbar.

Um die Schlupflöcher für Trittbrettfahrer noch konsequenter einzuengen, wäre eine Ausdehnung der Vollständigkeitserklärung auf Um- und Transportverpackungen sinnvoll. Damit würden einerseits der Anreiz zu einer Fehlanmeldung oder Umwidmung von Verkaufsverpackungen als Transportverpackungen und andererseits das Trittbrettfahrerproblem im Bereich der Transportverpackungsentsorgung unterbunden.

Selbstverständlich kann eine Vollständigkeitserklärung nur dann das Trittbrettfahrertum effektiv reduzieren, wenn alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anzumelden sind und vor der Anmeldung keine Mengen abgezogen werden dürfen. Nur so kann den missbräuchlichen Praktiken gewisser Beratungsunternehmen Einhalt geboten und das System nachhaltig sichergestellt werden.

## 10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?

Mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung lässt sich der Vollzugsaufwand der Länder zumindest deutlich verringern. Aus unserer Sicht ist aber eine zusätzliche Stelle notwendig, die bei Bedarf Vollständigkeitserklärungen für die Behörden, die für die Überwachung der abfallwirtschaftlichen Vorschriften zuständig sind, aufbereitet. Diese Stelle hätte die Aufgabe, die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen zu prüfen und festgestellte Mängel gegenüber der jeweiligen zuständigen Behörde „vollzugstauglich“ zu dokumentieren und namenhaft zu machen. Somit würde eine Unterstützung der Behörde durch ein Organ der Selbstkontrolle gewährleistet, also der Vollzug erleichtert und die Verantwortung der beteiligten Wirtschaftskreise eingefordert. Ob diese Stelle ein bei der Gemeinsamen Stelle einzurichtender Überwachungsausschuss sein kann, ist allerdings kartellrechtlich zu klären.



**11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?**

Eine Alternative zur Vollständigkeitserklärung sehen wir nicht. Im Gegenteil – wie unter Punkt 9 beschrieben, ist aus unserer Sicht die Vollständigkeitserklärung und die Dokumentation einer zu den Vertriebswegen korrespondierenden Erfassungsstruktur und Angaben zu Transport- und Umverpackungen zu ergänzen.

**12. Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?**

Interseroh hat bereits vor einem Jahr ein Modell vorgeschlagen, das einerseits eine wettbewerbliche Ausschreibung gewährleistet, das andererseits mit dem Kartellrecht vereinbar ist und das darüber hinaus alle Systembetreiber gleich behandelt, das Patchwork-Modell: Der Grundgedanke des Patchwork-Modells besteht darin, dass die verschiedenen dualen Systeme die Erfassungsleistung entsprechend ihrer Lizenz-/ Vertragsmengenanteile ausschreiben. Die Verteilung der jeweiligen Ausschreibungsgebiete wird im Losverfahren auf die einzelnen Betreiber Dualer Systeme ermittelt.

Dabei ist für alle Systeme ein einheitliches – von der Gemeinsamen Stelle festzulegendes – Vergabeverfahren einzuhalten, das für alle Systeme einen rechtzeitigen Abschluss der Erfassungsverträge gewährleistet.

Der Preis des Entsorgers gilt dabei nur für das ausschreibende duale System, die anderen dualen Systeme müssen bezüglich des Preises nach der Ausschreibung jeweils in bilaterale Verhandlungen mit dem gefundenen Leistungspartner treten. Der Vorteil dieses Modells ist darin zu sehen, dass die Kosten, die durch die Durchführung der Ausschreibungen entstehen, den verschiedenen dualen Systemen zugeordnet werden. Auch der Aufwand, der mit der Einholung der Leistungsbeschreibung (Abstimmung mit ÖRE) verbunden ist, wird somit anteilig auf die verschiedenen Systembetreiber aufgeteilt.

**13. Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?**

Eine Gemeinsame Stelle ist unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs unerlässlich, wie die heute bereits existierenden Clearingstellen (einerseits zu Nebenentgelten und andererseits zu Lizenz-/Vertragsmengenanteilen) zeigen.

**14. Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?**

Wir sehen bei der gemeinsamen Stelle, wie sie derzeit mit der ihr zuordnenen Aufgaben angelegt ist, keinen Widerspruch zum UWG. Selbstverständlich muss auch die noch folgende Auslegung gesetzeskonform erfolgen und dem UWG entsprechen.



## **B. Fragen der SPD-Fraktion**

- 1. Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?**

Grundsätzlich bewerten wir den Entwurf zur Novelle der Verpackungsverordnung in nahezu allen Punkten sehr positiv. Mit der Realisierung der neuen Verordnung sollen die haushaltsnahe Sammlung von gebrauchten Verkaufsverpackungen gesichert und die Schieflage in der Finanzierung des Systems durch die Beendigung der Trittbrettfahrerei aufgehoben werden. Diese Aspekte begrüßen wir außerordentlich. Wir gehen zudem davon aus, dass die neuen Instrumente für den Vollzug und die Überwachung zu einem faireren Wettbewerb führen.

InterSeroh ist – mit Blick auf unsere 16-jährige Erfahrung in der Umsetzung der Verordnung – sehr daran gelegen, Interpretationsspielräume in der novellierten Verpackungsverordnung zu schließen, eine mögliche langwierige Prozesslawine wegen unklarer oder interpretierbarer Begriffbestimmungen zu verhindern und zugleich Deregulierung in der Umsetzung tatsächlich zu ermöglichen. Hierzu haben wir uns erlaubt, einige wenige Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen und auch Nachbesserungsbedarf zu verdeutlichen.

Nachbesserungsbedarf existiert vorrangig

- bei der Klärung der Schnittstelle zwischen dualen Systemen und gewerblichen Systemen (eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertrieber),
- bei der Vollständigkeitserklärung (Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen und Erweiterung um Transport- und Umverpackungen) und
- bei Qualitätsstandards für sämtliche Verpackungsrückführungssysteme in Form eines Anerkennungsverfahrens.

(nähere Anmerkungen zu § 6 vgl. Frage 2)

- 2. Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgungssystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6 Abs. 1 und 2)?**

Vor allem die angestrebte Klärung der Schnittstelle zwischen dualen Systemen und gewerblichen Systemen bei der Verkaufsverpackungsentsorgung ist von großer praktischer Bedeutung. Um die bisherigen Auslegungsspielräume bzgl. der Anfallstellen zu beseitigen, sollte bei der Definition der den Haushaltungen gleichgestellten Anfallstellen in § 3 Abs. 11 durch eine lediglich grammatikalische Trennung verdeutlicht werden, dass sich das so genannte 1.100-Liter-Kriterium (also die Entsorgung über einen 1.100 Liter fassenden Behälter im ortsüblichen Abfuhrhythmus) ausschließlich auf landwirtschaftliche und auf Handwerksbetriebe bezieht.





In Bezug auf die Anmeldung von Verkaufsverpackungen erscheint die vereinfachte Vorgabe, dass typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallende Verkaufsverpackungen in einem dualen System anzumelden sind, als nicht ausreichend. Hier sollte eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertrieber gelten. Einzelne Hersteller und Vertrieber dürften von diesen allgemein gültigen Beteiligungsquoten nur abweichen, wenn sie anhand ihrer eigenen Vertriebswege eine andere Quote bzw. einen anderen beim privaten Endverbraucher anfallenden Anteil nachweisen können. Diese Bestätigung sollte lediglich von amtlich zugelassenen Gutachtern erstellt werden und müsste sich ausschließlich auf die Unternehmung selbst beziehen.

Die Rückerstattung von Lizenzentgelten für am Ort der Abgabe zurückgenommene und verwertete Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 6 ist aus unserer Sicht grundsätzlich unkritisch für die Sicherung der dualen Erfassungsstruktur. Fraglich ist allerdings, wie der Sachverständige eine permanente Überwachung der Erfassung in der Praxis gewährleisten soll – hier werden Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Regelung in der Praxis umzusetzen ist: Wer darf Entgelte zurückfordern, wenn der Erstinverkehrbringer beteiligungspflichtig ist? Damit die Regelung praktikabel wird, bedarf es einer eindeutigen Formulierung.

Die Möglichkeit zu den in § 6 Abs. 2 dargestellten branchenbezogenen Selbstentsorgermodellen für Verkaufsverpackungen von den Haushaltungen gleichgestellten Anfallstellen begrüßen wir grundsätzlich. Allerdings ergeben sich derzeit bzgl. der Genehmigung von Modellen nach § 6 Abs. 2 noch Fragen, z.B. wie die Erfassung bei *allen* belieferten vergleichbaren Anfallstellen gewährleistet werden soll und wie eine *Branche* zu definieren ist.

Die Notwendigkeit einer Genehmigung befürworten wir ausdrücklich, wir plädieren analog für Anerkennungsverfahren für alle gewerblichen Rückführungssysteme.

### **3. Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?**

Mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten verbessert. Aus unserer Sicht ist aber eine zusätzliche Stelle notwendig, die bei Bedarf Vollständigkeitserklärungen für die Behörden, die für die Überwachung der abfallwirtschaftlichen Vorschriften zuständig sind, aufbereitet. Diese Stelle hätte die Aufgabe, die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen zu prüfen und festgestellte Mängel gegenüber der jeweiligen zuständigen Behörde „vollzugstauglich“ zu dokumentieren und namenthaft zu machen. Somit würde eine Unterstützung der Behörde durch ein Organ der Selbstkontrolle gewährleistet, also der Vollzug erleichtert und die Verantwortung der beteiligten Wirtschaftskreise eingefordert. Ob diese Stelle ein bei der Gemeinsamen Stelle einzurichtender Überwachungsausschuss sein kann, ist allerdings kartellrechtlich zu klären.

Die Einführung einer Vollständigkeitserklärung begrüßen wir ausdrücklich als sinnvolles und effektives Instrument zur Verbesserung der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten und damit zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“. Allerdings sollten in jedem Fall die Angaben zu den gewerblich anfallenden Verkaufsverpackungen explizit um die Qualität der Erfassungsleistung er-





gänzt werden. Dies bedeutet konkret die Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen – hiermit wären die für einen fairen Wettbewerb mit verursacherge-rechter Kostenanlastung an sich notwendigen Verwertungsquoten für gewerblich anfallende Ver-packungen verzichtbar.

Um die Schlupflöcher für Trittbrettfahrer noch konsequenter einzuengen, wäre eine Ausdehnung der Vollständigkeitserklärung auf Um- und Transportverpackungen sinnvoll. Damit würden einer-seits der Anreiz zu einer Fehlanmeldung oder Umwidmung von Verkaufsverpackungen als Trans-portverpackungen und andererseits das Trittbrettfahrerproblem im Bereich der Transportverpa-ckungsentsorgung unterbunden.

Selbstverständlich kann eine Vollständigkeitserklärung nur dann das Trittbrettfahrertum effektiv reduzieren, wenn alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anzumelden sind und vor der Anmeldung keine Mengen abgezogen werden dürfen. Nur so kann den missbräuchlichen Prak-tiken gewisser Beratungsunternehmen Einhalt geboten und das System nachhaltig sichergestellt werden.

4. **Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleich-falls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt. In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen ge-ändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, so-wie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?**

Aus unserer Sicht müssen die Gegebenheiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) beachtet werden. Eine präzise Fassung mit einer genauen Verfahrensanweisung ist hilfreich, um zu gewährleisten, dass Kommunen im Wettbewerb ausreichend gehört werden.

5. **Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funk-tionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschrei-bung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfas-sungsrechtlich möglich?**

Interseroh hat bereits vor einem Jahr ein Modell vorgeschlagen, das einerseits eine wett-bewerbliche Ausschreibung gewährleistet, das andererseits mit dem Kartellrecht vereinbar ist und das darüber hinaus alle Systembetreiber gleich behandelt, das Patchwork-Modell: Der Grundgedanke des Patchwork-Modells besteht darin, dass die verschiedenen dualen Systeme die Erfassungsleistung entsprechend ihrer Lizenz-/ Vertragsmengenanteile ausschreiben. Die Ver-teilung der jeweiligen Ausschreibungsgebiete wird im Losverfahren auf die einzelnen Betreiber Dualer Systeme ermittelt.

Dabei ist für alle Systeme ein einheitliches – von der Gemeinsamen Stelle festzulegendes – Ver-gabeverfahren einzuhalten, das für alle Systeme einen rechtzeitigen Abschluss der Erfassungsver-träge gewährleistet.



Der Preis des Entsorgers gilt dabei nur für das ausschreibende duale System, die anderen dualen Systeme müssen bezüglich des Preises nach der Ausschreibung jeweils in bilaterale Verhandlungen mit dem gefundenen Leistungspartner treten. Der Vorteil dieses Modells ist darin zu sehen, dass die Kosten, die durch die Durchführung der Ausschreibungen entstehen, den verschiedenen dualen Systemen zugeordnet werden. Auch der Aufwand, der mit der Einholung der Leistungsbeschreibung (Abstimmung mit ÖRE) verbunden ist, wird somit anteilig auf die verschiedenen Systembetreiber aufgeteilt.

Bei einem solchen Modell stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Möglichkeit nicht.

**6. Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?**

Das deutsche Modell der flächendeckend getrennten Erfassung von Verpackungen am Haushalt hat sich auf Grund seiner Nachhaltigkeit bewährt. Es ist nur deshalb in eine finanzielle Schieflage geraten, weil in der derzeitigen Verpackungsverordnung ein gewisser Interpretationsspielraum existiert. Wenn die Regelungen der fünften Novelle eindeutig formuliert und um die bei Frage 1 genannten Punkt erweitert werden, bedarf es keiner weiteren Novellierung.

**7. Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?**

Aus unserer Sicht wird die Neufassung des Paragraphen 9 (i.V.m. Artikel 2), also die Pflicht zur Kennzeichnung, die Beteiligung an einem bundesweiten Pfandsystem, die Führung eines Mengenstromnachweises und die Einbeziehung der Diätgetränke, auf die Mehrwegquote keine Auswirkungen haben.



## C. Fragen der FDP-Fraktion

- 1. Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „ wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll.**

**Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?**

Durch die Gemeinsame Stelle wird die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen nicht eingeschränkt. Eine Gemeinsame Stelle ist unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs sogar unerlässlich, wie die heute bereits existierenden Clearingstellen (einerseits zu Nebenentgelten und andererseits zu Lizenz-/Vertragsmengenanteilen) zeigen.

Damit übernimmt die Wirtschaft Verantwortung, indem sie sich selbst organisiert und erfolgreich selbstverpflichtet.

- 2. Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?**

Wir sehen eine große Gefahr in dem dadurch geschaffenen Anreiz, privat anfallende Verkaufsverpackungen in den (groß-) gewerblichen Bereich zu definieren.

Deshalb ist aus unserer Sicht eine Aufteilung der Verkaufsverpackungen auf einerseits privat und andererseits gewerblich anfallend anhand allgemeingültiger Studien notwendig: In Bezug auf die Anmeldung von Verkaufsverpackungen erscheint die vereinfachte Vorgabe, dass typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallende Verkaufsverpackungen in einem dualen System anzumelden sind, als nicht ausreichend. Hier sollte eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertrieber gelten. Einzelne Hersteller und Vertrieber dürfen von diesen allgemein gültigen Beteiligungsquoten nur abweichen, wenn sie anhand ihrer eigenen Vertriebswege eine andere Quote bzw. einen anderen beim privaten Endverbraucher anfallenden Anteil nachweisen können. Diese Bestätigung sollte lediglich von amtlich zugelassenen Gutachtern erstellt werden und müsste sich ausschließlich auf die Unternehmung selbst beziehen.

Darüber hinaus sollten in jedem Fall in der Vollständigkeitserklärung die Angaben zu den gewerblich anfallenden Verkaufsverpackungen explizit um die Qualität der Erfassungsleistung ergänzt werden. Dies bedeutet konkret die Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen – hiermit wären die für einen fairen Wettbewerb mit verursachergerechter Kostenanlastung an sich notwendigen Verwertungsquoten für gewerblich anfallende Verpackungen verzichtbar.



3. **Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte.  
Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?**

Die Rückerstattung von Lizenzentgelten für am Ort der Abgabe zurückgenommene und verwertete Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 6 ist aus unserer Sicht grundsätzlich unkritisch für die Sicherung der dualen Erfassungsstruktur. Fraglich ist allerdings, wie der Sachverständige eine permanente Überwachung der Erfassung in der Praxis gewährleisten soll – hier werden Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Regelung in der Praxis umzusetzen ist: Wer darf Entgelte zurückfordern, wenn der Erstinverkehrbringer beteiligungspflichtig ist? Damit die Regelung praktikabel wird, bedarf es einer eindeutigen Formulierung.

4. **Der Entwurf sieht für Verkaufverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor.  
Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?  
Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?**

Die Einführung einer Vollständigkeitserklärung begrüßen wir ausdrücklich als sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“. Allerdings sollten in jedem Fall die Angaben zu den gewerblich anfallenden Verkaufsverpackungen explizit um die Qualität der Erfassungsleistung ergänzt werden. Dies bedeutet konkret die Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen – hiermit wären die für einen fairen Wettbewerb mit verursachergerechter Kostenanlastung an sich notwendigen Verwertungsquoten für gewerblich anfallende Verpackungen verzichtbar.

Um die Schlupflöcher für Trittbrettfahrer noch konsequenter einzuengen, wäre eine Ausdehnung der Vollständigkeitserklärung auf Um- und Transportverpackungen sinnvoll. Damit würden einerseits der Anreiz zu einer Fehlanmeldung oder Umwidmung von Verkaufsverpackungen als Transportverpackungen und andererseits das Trittbrettfahrerproblem im Bereich der Transportverpackungsentsorgung unterbunden.

Selbstverständlich kann eine Vollständigkeitserklärung nur dann das Trittbrettfahrertum effektiv reduzieren, wenn alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anzumelden sind und vor der Anmeldung keine Mengen abgezogen werden dürfen. Nur so kann den missbräuchlichen Praktiken gewisser Beratungsunternehmen Einhalt geboten und das System nachhaltig sichergestellt werden.

Mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung lässt sich der Vollzugsaufwand der Länder zumindest deutlich verringern. Aus unserer Sicht ist aber in Bezug auf die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung eine zusätzliche Stelle notwendig, die bei Bedarf Vollständigkeitserklärungen für die Behörden, die für die Überwachung der abfallwirtschaftlichen Vorschriften zuständig sind, auf-



bereitet. Diese Stelle hätte die Aufgabe, die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen zu prüfen und festgestellte Mängel gegenüber der jeweiligen zuständigen Behörde „vollzugstauglich“ zu dokumentieren und namentlich zu machen. Somit würde eine Unterstützung der Behörde durch ein Organ der Selbstkontrolle gewährleistet, also der Vollzug erleichtert und die Verantwortung der beteiligten Wirtschaftskreise eingefordert. Ob diese Stelle ein bei der Gemeinsamen Stelle einzurichtender Überwachungsausschuss sein kann, ist allerdings kartellrechtlich zu klären.

- 5. Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden. Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?**

Unseres Erachtens kann die Regelung zur Kennzeichnung gestrichen werden, weil kein Nutzen in ökonomischer, ökologischer oder informativer Hinsicht (mehr) besteht.

Das Zeichen „Der Grüne Punkt“ kann jedoch erhalten bleiben, weil es als deutscher „Exportschlager“ angesehen werden kann. Auf Grund der historischen Entwicklung, dass die Marke durch Industrie und Handel unter einer staatlich gewollten Monopolsituation entstanden ist, muss das Zeichen dann aber im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen allgemein zugänglich gemacht werden.

Die Streichung der Kennzeichnungspflicht ist zudem keine optimale Lösung, weil in manchen europäischen Ländern im Vertrag der PRO-EUROPE-Gesellschaft die Zeichennutzung vorgeschrieben ist. Da es viele multisprachigen Verpackungen gibt, die in vielen europäischen Ländern in Verkehr gebracht werden, befindet sich das Zeichen „Der Grüne Punkt“ auch auf Verpackungen in Deutschland. Folglich muss die Nutzung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ künftig auch möglich sein, ohne dass ein Entsorgungsvertrag mit der DSD GmbH besteht.

- 6. Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss. Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?**

Aus unserer Sicht gibt es keine Alternative zum Flächendeckungsgebot für jedes duale System. Nur so lässt sich die Wirtschaftlichkeit aller dualen Systeme festlegen. Ohne ein solches Verständnis der Flächendeckung würde es wohl einer weiteren Regulierungsbehörde bedürfen, die die Entsorgung auch in „unattraktiven“ Regionen sicher stellt.

- 7. Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?**

Aus unserer Sicht wird die Neufassung des Paragraphen 9 (i.V.m. Artikel 2), also die Pflicht zur Kennzeichnung, die Beteiligung an einem bundesweiten Pfandsystem, die Führung eines Men-



# interseroh

genstromnachweises und die Einbeziehung der Diätgetränke, auf die Mehrwegquote keine Auswirkungen haben.

**8. Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?**

Unserer Meinung nach bedarf es keiner grundlegenden Erneuerung, sondern einer Ergänzung der diskutierten Novellierungsaspekte. Insbesondere sind Ansätze / Ideen zur Rekommunalisierung in einer sechsten Novelle kontraproduktiv und unverständlich.

Für die Zukunft wäre die Weiterentwicklung der „Gelben Tonne“ denkbar, in der nicht nur Verpackungen, sondern auch andere Wertstoffe privatwirtschaftlich an Haushalten erfasst werden könnten. Die fünfte Novelle eröffnet diese Möglichkeit und bietet eine ausreichende Basis, um auch hierfür marktwirtschaftliche Modelle zu entwickeln.





## **D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN**

- 1. Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?**

Ob ohne Verwertungsquoten für (groß-) gewerblich anfallende Verpackungen genauso viele Verpackungen von gewerblichen Anfallstellen verwertet werden wie bisher, bleibt abzuwarten. Durch die Einschränkung der Quotenpflicht auf Verkaufsverpackungen privater Endverbraucher wird jedenfalls ein Anreiz geschaffen, privat anfallende Verkaufsverpackungen in den (groß-) gewerblichen Bereich zu definieren.

Zudem ist durch fehlende Quoten zumindest definiert, dass es wenig Anreize gibt, im gewerblichen Bereich nachhaltige Rücknahmesysteme aufrecht zu erhalten. Lediglich dort, wo die Rohstofflöse die Logistikaufwendungen übersteigen, werden solche Modelle auch auf Dauer ohne Quoten halten können.

- 2. Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?**

Die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung ist zwingend notwendig, weil duale Systeme und Selbstentsorger systembedingt mit unterschiedlich hohen Kosten verbunden sind und somit nicht unmittelbar konkurrieren können. Ziel muss deshalb sein, die Überschneidungsbereiche aufzulösen, um damit eine eindeutige Trennung zu erzielen.

- 3. Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?**

Die Einführung einer Vollständigkeitserklärung begrüßen wir ausdrücklich als sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“. Allerdings sollten in jedem Fall die Angaben zu den gewerblich anfallenden Verkaufsverpackungen explizit um die Qualität der Erfassungsleistung ergänzt werden. Dies bedeutet konkret die Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen – hiermit wären die für einen fairen Wettbewerb mit verursachergerechter Kostenanlastung an sich notwendigen Verwertungsquoten für gewerblich anfallende Verpackungen verzichtbar.

Um die Schlupflöcher für Trittbrettfahrer noch konsequenter einzuengen, wäre eine Ausdehnung der Vollständigkeitserklärung auf Um- und Transportverpackungen sinnvoll. Damit würden einerseits der Anreiz zu einer Fehlanmeldung oder Umwidmung von Verkaufsverpackungen als Transportverpackungen und andererseits das Trittbrettfahrerproblem im Bereich der Transportverpackungsentsorgung unterbunden.





Selbstverständlich kann eine Vollständigkeitserklärung nur dann das Trittbrettfahrertum effektiv reduzieren, wenn alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anzumelden sind und vor der Anmeldung keine Mengen abgezogen werden dürfen. Nur so kann den missbräuchlichen Praktiken gewisser Beratungsunternehmen Einhalt geboten und das System nachhaltig sichergestellt werden.

Mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung lässt sich der Vollzugsaufwand der Länder zumindest deutlich verringern. Um aber die Überprüfbarkeit sicher zu stellen, ist aus unserer Sicht eine zusätzliche Stelle notwendig, die bei Bedarf Vollständigkeitserklärungen für die Behörden, die für die Überwachung der abfallwirtschaftlichen Vorschriften zuständig sind, aufbereitet. Diese Stelle hätte die Aufgabe, die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen zu prüfen und festgestellte Mängel gegenüber der jeweiligen zuständigen Behörde „vollzugstauglich“ zu dokumentieren und namenthaft zu machen. Somit würde eine Unterstützung der Behörde durch ein Organ der Selbstkontrolle gewährleistet, also der Vollzug erleichtert und die Verantwortung der beteiligten Wirtschaftskreise eingefordert. Ob diese Stelle ein bei der Gemeinsamen Stelle einzurichtender Überwachungsausschuss sein kann, ist allerdings kartellrechtlich zu klären.

Darüber hinaus ist Rahmen eines konsequenten und weitgehend deregulierten Vollzugs– analog zum Genehmigungsverfahren für Branchen-Entsorgungsmodelle nach § 6 Abs. 2 – ein Anerkennungsverfahren für sämtliche Verpackungsrückführungssysteme im Bereich der Selbstentsorgung sowie der Transportverpackungsrückführung anzustreben. Durch Qualitätsstandards würde Wettbewerb unter fairen Bedingungen garantiert und zugleich würden die Voraussetzungen für eine leichtere Kontrollierbarkeit der Vollständigkeitserklärungen geschaffen: Wenn die Verpflichteten ihre Teilnahme an einem anerkannten Rücknahmesystem nachweisen müssten, könnte die genauere Darlegung der korrespondierenden Erfassungsstruktur sowohl für gewerbliche Verkaufsverpackungen als auch für Transport- und Umverpackungen in den Vollständigkeitserklärungen entfallen.

Die Überprüfung der Standards sollte durch unabhängige Sachverständige oder Gutachter im Sinne der sich selbst kontrollierenden Wirtschaft erfolgen. Der Kontrollaufwand der Behörden würde so nahezu aufgehoben, weil die Behörden nicht mehr die Vielzahl der einzelnen Verpflichteten überprüfen müssten, sondern im jeweiligen Fall nur noch die Systeme als Gemeinschaften von Verpflichteten.

**4. Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?**

Eine Gemeinsame Stelle ist unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs unerlässlich, wie die heute bereits existierenden Clearingstellen (einerseits zu Nebenentgelten und andererseits zu Lizenz-/Vertragsmengenanteilen) zeigen. Damit übernimmt die Wirtschaft Verantwortung, indem sie sich selbst organisiert und erfolgreich selbstverpflichtet.

Der Abstimmungsaufwand wird im Vergleich zur jetzigen Situation mit den beiden Clearingstellen nicht steigen.



Durch die Gemeinsame Stelle wird die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen nicht eingeschränkt. Für mittelständische Unternehmen werden die Chancen sogar steigen, weil sie durch die Gemeinsame Stelle eine Gleichbehandlung wie große Systembetreiber erfahren.

Die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle sind unseres Erachtens ausreichend.

Die Festlegung einer gesamtschuldnerischen Haftung für die Kosten der Hinterlegungsstelle (in § 10 Abs. 7) ist jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Die Haftung der Systembetreiber ist auf ihre Marktanteile zu beschränken. Sachgerecht ist hingegen, einem Systembetreiber, der seiner anteiligen Kostenpflicht nicht nachkommt, den Widerruf der Feststellung in Aussicht zu stellen.

## **5. Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?**

Grundsätzlich bewerten wir den Entwurf zur Novelle der Verpackungsverordnung in nahezu allen Punkten sehr positiv. Mit der Realisierung der neuen Verordnung sollen die haushaltsnahe Sammlung von gebrauchten Verkaufsverpackungen gesichert und die Schiefelage in der Finanzierung des Systems durch die Beendigung der Trittbrettfahrerei aufgehoben werden. Diese Aspekte begrüßen wir außerordentlich. Wir gehen zudem davon aus, dass die neuen Instrumente für den Vollzug und die Überwachung zu einem faireren Wettbewerb führen.

Interseroh ist – mit Blick auf unsere 16-jährige Erfahrung in der Umsetzung der Verordnung – sehr daran gelegen, Interpretationsspielräume in der novellierten Verpackungsverordnung zu schließen, eine mögliche langwierige Prozesslawine wegen unklarer oder interpretierbarer Begriffbestimmungen zu verhindern und zugleich Deregulierung in der Umsetzung tatsächlich zu ermöglichen. Hierzu haben wir uns erlaubt, einige wenige Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen und auch Nachbesserungsbedarf zu verdeutlichen.

Nachbesserungsbedarf existiert vorrangig

- bei der Klärung der Schnittstelle zwischen dualen Systemen und gewerblichen Systemen (eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertreiber),
- bei der Vollständigkeitserklärung (Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen und Erweiterung um Transport- und Umverpackungen) und
- bei Qualitätsstandards für sämtliche Verpackungsrückführungssysteme in Form eines Anerkennungsverfahrens.

Das wichtigste Element in Bezug auf den Vollzug ist die in Frage 3 beschriebene Vollständigkeitsklärung und deren Auswertung über eine zusätzliche Stelle.

## **6. Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?**

Aus unserer Sicht wird die Neufassung des Paragraphen 9 (i.V.m. Artikel 2), also die Pflicht zur Kennzeichnung, die Beteiligung an einem bundesweiten Pfandsystem, die Führung eines Men-



# interseroh

genstromnachweises und die Einbeziehung der Diätgetränke, auf die Mehrwegquote keine Auswirkungen haben.

**7. Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?**

Es gibt in ganz Europa kein System, das so nachhaltig arbeitet, in dieser Intensität alle Verpackungen am Ort der Anfallstelle erfasst und damit Ressourcen schont, wie in Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland als sehr gut einzuschätzen. .

Zudem sind die Gesamtkosten der Verpackungsentsorgung durch die Etablierung von Wettbewerb in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken.

**8. Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?**

Die Produktverantwortung für Verpackungen ist nicht nur inzwischen europa-rechliche Vorgabe, sondern hat sich in Deutschland seit langem bewährt. Unserer Meinung nach sollte die Produktverantwortung auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden. Denkbar wäre dann für die Zukunft z.B. die Weiterentwicklung der „Gelben Tonne“, in der nicht nur Verpackungen, sondern auch andere Wertstoffe privatwirtschaftlich an Haushalten erfasst werden könnten.



## E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.

- 1. Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote un-aufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?**

Aus unserer Sicht wird die Neufassung des Paragraphen 9 (i.V.m. Artikel 2), also die Pflicht zur Kennzeichnung, die Beteiligung an einem bundesweiten Pfandsystem, die Führung eines Mengenstromnachweises und die Einbeziehung der Diätgetränke, auf die Mehrwegquote keine Auswirkungen haben.

Eine zusätzliche Einwegabgabe wäre die Einführung eines weiteren wirtschaftspolitischen Instrumentes in die Verpackungsverordnung, die derzeit von individuellen Rücknahmepflichten geprägt ist. Ob der derzeitige Trend von Mehrweg zu Einweg im internationalen Wettbewerb durch gesetzliche Regelungen in Deutschland vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung umkehrbar ist, erscheint uns zumindest fragwürdig.

- 2. Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?**

Bereits derzeit gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung, wie sich an den Gesamtverwertungsquoten in Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedsstaaten deutlich erkennen lässt.

Durch die Novellierung erwarten wir eine Sicherung der haushaltsnahen Sammlung von gebrauchten Verkaufsverpackungen, die Aufhebung der Schiefelage in der Finanzierung des Systems durch die Beendigung der Trittbrettfahrerei und fairen Wettbewerb durch die neuen Instrumente für den Vollzug.

Nachbesserungsbedarf in Bezug auf die derzeit diskutierten Novellierungsaspekte existiert unserer Meinung nach vorrangig

- bei der Klärung der Schnittstelle zwischen dualen Systemen und gewerblichen Systemen (eine von der Bundesregierung anerkannte Studie mit branchenbezogenen Quoten zur Beteiligungspflicht an dualen Systemen als Grundlage für die Mengenaufteilung für alle Hersteller und Vertrieber),
- bei der Vollständigkeitserklärung (Dokumentation einer korrespondierenden Erfassungsstruktur zu den Vertriebswegen und Erweiterung um Transport- und Umverpackungen) und
- bei Qualitätsstandards für sämtliche Verpackungsrückführungssysteme in Form eines Anerkennungsverfahrens.



### **3. Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?**

Bereits in der bestehenden Verpackungsverordnung ist mit der Förderung der BAW-Verpackungen eine ausreichende Grundlage geschaffen, um deren Etablierung im Markt als innovativer Verpackungrohstoff nachhaltig zu fördern.

### **4. Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?**

Die in Deutschland gültigen Gesetze für Entsorgungsunternehmen, die entsprechende Überwachung von Abfallbehandlungsanlagen, die entsprechende Notifizierungen für Verwertungswege die Nachweisvorgaben für duale Systeme usw. sind aus unserer Sicht ausreichend „regulierend“, um Missbrauch zu verhindern. Eine weitere Verschärfung von Überwachung würde eher innovativen Verwertungsprozessen hinderlich gegenüber stehen.

# ***VERBAND DES DEUTSCHEN GETRÄNKE – EINZELHANDELS E.V.***

Verband Getränke-Einzelh. König-Heinrich-Str.22, 81925 München

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
-Sekretariat-  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

## **GESCHÄFTSSTELLE:**

König-Heinrich-Strasse 22  
81925 München

Tel: 089 – 99 88 44 74

Fax: 089 – 99 88 44 75

Mobil: 0172 – 890 66 70

e-mail: [Getraenkeverband@aol.com](mailto:Getraenkeverband@aol.com)

[www.getraenke-einzelhandel.de](http://www.getraenke-einzelhandel.de)

## **Bankverbindung:**

**Deutsche Bank München**

**BLZ: 700 700 24**

**Konto: 609 0575**

5. Oktober 2007

## **Stellungnahme**

Anhörung zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungverordnung

Zu den Fragen 7 (SPD) 7 (FDP) 6 (Grüne) 1 (Linke)

Die Entwicklung im Getränkemarkt zeigt deutlich, dass die Ziele der Verp.V. nicht erreicht werden und auch in Zukunft nicht erreicht werden können. Zwar hat sich bei Bier, mangels alternativer, vom Verbraucher akzeptierter Verpackungen die Mehrwegquote stabilisiert, aber bei alkoholfreien Getränken befindet sie sich im freien Fall. Im Moment bewegt sie sich auf 30 % zu.

Als wesentliche Gründe für diese Entwicklung sind die Discounter und Handelsmarken auszumachen. In diesen Handelsstrukturen werden bekanntlich ausschließlich Einwegprodukte vermarktet.

Die derzeitige Ausgestaltung des Pfandes gestattet den Discountern die Stellung als „in den Verkehrbringer“. Damit sichert er sich nicht nur den Pfandschlupf sondern auch die Finanzierung durch das Pfand als zinsloses Darlehen. Das bedeutet eine von Staats wegen erfolgte Begünstigung in Höhe von ca. 6 bis 7 Cent pro Verpackung. Diese Gelder können zu Quersubventionen eingesetzt werden und dienen dazu, die Abverkaufspreise drastisch zu senken. Diese Tiefstpreise, die nichts mehr mit der betriebswirtschaftlich notwendigen Kalkulation der mittelständischen Getränkebranche zu tun haben, sind ursächlich für das Einwegwachstum.

Wenn nicht schnellstmöglich eine Wettbewerbsgleichheit zwischen Einweg und Mehrweg geschaffen wird, droht der Verlust eines Großteils bestehender Arbeitsplätze. Mehrwegkastensysteme sind mittelständisch geprägt und stehen für ein Höchstmaß an Produktvielfalt. Regionale Standortbindungen haben sehr sichere Arbeitsplätze in Getränkeunternehmen und beim Getränkeeinzelhandel wie auch Getränkefachgroßhandel geschaffen.

VORSITZENDER  
GESCHÄFTSFÜHRER  
**JOSEF GAIL**

BEIRATS-  
VORSITZENDER  
**ANDREAS BRÜGEL**

BEIRAT  
**RÜDIGER BERK, ANDREAS DAHMEN, MATHIAS HEURICH**

Falls die Politik nicht schnellstmöglich eine Überprüfung der in der VerpackungsV. festgeschriebenen Ziele vornimmt und die richtigen Maßnahmen einleitet, hat Mehrweg im Bereich alkoholfreier Getränke keine Überlebenschance. Aktuelle Untersuchungen gehen davon aus, dass bis 2015 der Einweganteil bei AfG zwischen 80 und 100 % liegen wird, falls keine Maßnahmen ergriffen werden die dies verhindern.

Es hat sich gezeigt, dass das Einwegpfand keine Verbrauchssteuerung bewirkt hat. Viele Verbraucher können Einweg und Mehrweg nicht mehr unterscheiden. Er zahlt Pfand und bringt die Flasche zurück und denkt: „das ist doch Mehrweg“.

Folgende Maßnahmen sind unbedingt notwendig, wenn unser Mehrwegsystem geschützt werden soll.

**1.) Einweg muss zusätzlich zum Pfand mit einer Abgabe oder Steuer belegt werden.**

Diese soll so hoch sein, dass wieder Wettbewerbsgleichheit zwischen Einweg und Mehrweg hergestellt wird.

**2.) Einwegverpackungen müssen deutlich als Einweg gekennzeichnet werden.**

Viele Verbraucher würden gerne Mehrweg kaufen um die Umwelt und das Klima zu schonen. Umfragen zufolge existiert eine 60-80prozentige Verbraucherakzeptanz zum Schutz des Mehrwegsystems.

**3.) Pfand und Abgabe muss auf alle Einwegverpackungen erhoben werden.**

Es ist für niemand verständlich, warum Einweg einmal mit Pfand und einmal ohne Pfand verkauft wird, nur weil ein anderes Getränk enthalten ist. Z.B. ist bei Fruchtsaft der Mehrweganteil inzwischen unter 10%. Von der Pfandpflicht ausgenommene diätische Getränke haben extrem zugenommen.

PET-Einweg hat auf seinem Lebenszyklus doppelt soviel CO<sub>2</sub> Ausstoss wie PET-Mehrweg, ganz gleich was darin abgefüllt ist.

Dazu verweise ich auf eine Sendung von Galileo auf Pro7 vom 24.8.07 in der dies sehr deutlich dargestellt wurde.

Falls nicht bekannt kann der Bericht unter folgendem Link angeschaut werden:

**[Galileo Umweltfreundliche Getränkeverpackungen](http://video.google.de/videoplay?docid=-2460229267463048709)**

<http://video.google.de/videoplay?docid=-2460229267463048709>

Gerne stehe ich für Rückfragen zur Verfügung und hoffe darauf dass unsere Vorschläge in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Verband des Deutschen  
Getränke-Einzelhandels

Sepp Gail  
Vorsitzender





Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut

HWWI gGmbH | Heimbuder Straße 71 | 20148 Hamburg | Germany

DEUTSCHER BUNDESTAG  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und  
Reaktorsicherheit  
Sekretariat–  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut  
gemeinnützige GmbH**

Heimbuder Straße 71  
20148 Hamburg | Germany  
Tel +49 (0)40 34 05 76 – 0  
Fax +49 (0)40 34 05 76 – 776

info@hwwi.org | www.hwwi.org  
DE 241849425  
Amtsgericht Hamburg | HRB 94303

Geschäftsführer:  
Prof. Dr. Thomas Straubhaar | Gunnar Geyer

Name  
Gunnar Geyer

E-Mail  
geyer@hwwi.org

Durchwahl  
- 220

Datum  
07.10.2007

## Stellungnahme zur 5. Novellierung der Verpackungsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage übersenden wir Ihnen die Stellungnahme von Prof. Dr. Thomas Straubhaar.

Wir bedanken uns für die Anfrage und das in uns gesetzte Vertrauen.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

Berenberg Bank  
BLZ 2012 0000 | Kto. 50 50 3002  
IBAN DE53 2012 0000 0050 5030 02  
SWIFT-Code BEGODEHH

Hamburger Sparkasse  
BLZ 2005 0550 | Kto. 1280 120 450  
IBAN DE77 2005 0550 1280 1204 50  
SWIFT-Code HASP DE HH XXX

HSN Nordbank  
BLZ 2105 0000 | Kto. 1000 275 550  
IBAN DE24 2105 0000 1000 2755 50  
SWIFT-Code HSHNDEHH



## Allgemeiner Teil: Grundsätzliche Überlegungen zur Verpackungsverordnung, den Änderungsoptionen und deren Konsequenzen

### 1. Bestandsaufnahme

Im Jahre 1991 wurde die Verpackungsverordnung mit dem Ziel eingeführt, gebrauchte Verkaufsverpackungen zum Zwecke der Wiederverwertung mit einer Rücknahmepflicht zu belegen. Hiermit sollte die originäre Produktverantwortung für die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen auf der Grundlage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durchgesetzt werden. Die dahinter stehende Grundidee war die Schonung der natürlichen Ressourcen und der Schutz des öffentlichen Gutes Umwelt. Letzteres sollte dadurch geschehen, dass in Produktions- und Konsumententscheidungen die negativen Folgen einer Entsorgung von Verpackungen kostenmäßig berücksichtigt werden, so dass dem Verursacherprinzip Genüge getan wird.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die ursprüngliche Verpackungsverordnung sowie die bisher durchgeführten Änderungen und die geplante 5. Novelle diesen Anforderungen entsprechen. Ferner ist zu klären, ob das derzeitige und das geplante System ökonomischen und ökologischen Effizienzkriterien entspricht oder ob es volkswirtschaftlich kostengünstigere Möglichkeiten gibt, die gleichzeitig einen höheren ökologischen Nutzen haben.

Im gegenwärtigen System bestehen ausgeprägte Kostenineffizienzen. Die Einsparung eines Liters Rohöl kostet umgerechnet etwa 3 Euro, während der Weltmarktpreis momentan bei circa einem Sechstel dieses Wertes liegt. Durch die Erfassung und Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen hat die DSD GmbH nach eigenen Angaben im Jahre 2006 1,7 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> einsparen können; allerdings kostet damit eine eingesparte Tonne – bezogen auf die eingekommenen Lizenzgebühren – über 600 Euro. Die Einsparung einer Tonne CO<sub>2</sub> durch die Nutzung erneuerbarer Energien kostet dagegen nur etwa 50 Euro. Die einzelnen Abfallfraktionen betreffend liegen die Kosten der Erfassung von Glas und PPK (Papier, Pappe, Kartonagen) auf einem international durchschnittlichen Niveau. Beispielsweise entstehen für eine Tonne Glas Kosten bei der Sammlung und Wiederverwertung zwischen 70 und 80 Euro. Bei den sogenannten Leichtverpackungen ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis dagegen sehr ungünstig. Vor allem Kunststoffverpackungen schneiden hier schlecht ab, denn sie verursachen Kosten von schätzungsweise 1500 Euro pro Tonne bzw. 1,50 Euro pro Kilogramm. Insgesamt führt dies dazu, dass pro Kopf der Bevölkerung Kosten von etwa 19 Euro anfallen. In Belgien und Luxemburg sind es nur 11 Euro und in Frankreich nur etwa 7 Euro.

Als Ursache für die zuvor präsentierten Daten sind systematisch bedingte Ineffizienzen zu vermuten. Die wichtigsten Problemfelder sind im Einzelnen:

- Die weiterhin vorliegende Marktform ist als Quasi-Monopol zu bezeichnen. Zwar hat sich der Wettbewerb in den letzten Jahren aufgrund einiger Gesetzesänderungen belebt. Jedoch wird der Markt für die haushaltsnahe Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen weiterhin von einem dualen System dominiert. Dies ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass der Markt für duale Systeme infolge hoher Marktzutrittsbarrieren wenig bestreitbar ist. Verantwortlich dafür ist vor allem das Postulat der Flächendeckung, nach dem die Zulassung eines dualen Systems in einem Bundesland nur erfolgt, wenn der Nachweis geführt wird, dass Entsorgungsleistungen im gesamten Bundesland erbracht werden können. Dies impliziert hohe Aufbaukosten eines Systems, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von diesem Markt fernhalten. Die künstlich vorgenommene Unterscheidung in haushaltsnahe Anfallstellen und dem „Ort der tatsächlichen Übergabe“ verstärkt diesen Effekt, da letzterer nur von sogenannten Selbstentsorgern bedient werden darf und ferner den Selbstentsorgern eine haushaltsnahe Erfassung nicht gestattet ist. Ferner verfestigen einige Detailregelungen (wie Abstimmungsgebote mit den Kommunen usw.) der derzeitigen Verpackungsverordnung die Marktverfassung. Die herrschende Marktstruktur bedingt überhöhte Preise (in diesem Falle Lizenzgebühren), die hauptsächlich von den Verbrauchern zu tragen sind, und führt zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten.
- Zwei Regelungen der Verpackungsverordnung beeinträchtigen die Kosteneffizienz und die ökologische Treffsicherheit zusätzlich. Zum einen sind dies die Unterscheidung von Anfallstellen des Verpackungsmülls und die Differenzierung in Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen. Zum anderen ist dies die gesetzliche Vorgabe von Verwertungsquoten. Beide Regelungen führen dazu, dass Verpackungsmaterialien nicht dort erfasst werden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Zudem wird nicht der kostengünstigste Verwertungsweg gewählt, sondern derjenige, der gesetzlich, d.h. per Quote, vorgegeben ist. Außerdem ergeben sich in diesem Bereich Abgrenzungsprobleme, die wiederum Missbrauchspotentiale hinsichtlich einer Umwidmung von Verpackungsabfällen eröffnen. Eine effiziente Kontrolle ist hier kaum möglich.
- Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hat sich zum Ziel gesetzt, das sogenannte Trittbrettfahren einzudämmen. Gemeint ist hiermit wohl insbesondere das Phänomen der Pflichtenverweigerung – und in Teilen sicher auch die Ausnutzung der zuvor angesprochenen Missbrauchsmöglichkeiten. In der Ökonomie wird das Trittbrettfahrer- bzw. Free-Rider-Phänomen als durchaus rational aufgefasst. Es tritt dann auf, wenn Wirtschaftssubjekte sich Vorteile auf Kosten anderer verschaffen, indem sie z.B. für die Nutzung eines Gutes nicht bezahlen und andere oder die Gemeinschaft dafür aufkommen lassen. Dieses Verhalten ist das Ergebnis eines ökonomischen Kalküls, in dem vor allem die Wahrscheinlichkeit eine Rolle spielt, dass das Trittbrettfahren aufgedeckt wird. Je geringer diese Wahr-

scheinlichkeit ist, desto größer ist der Anreiz, sich als free rider zu verhalten. Grundsätzlich lässt sich also festhalten, dass einerseits vorhandene Regeln zum Trittbrettfahren einladen können und andererseits ausreichende Kontrollen dem entgegenwirken können. Übertragen auf die Verpackungsverordnung bedeutet dies, dass infolge der zuvor genannten Regeln und aufgrund fehlender Kontrollmechanismen Trittbrettfahren auftritt. Dies äußert sich zumeist in nicht oder zu gering gemeldeten Mengen von Produzenten oder Vertriebern von Verkaufsverpackungen. Die Tatsache, dass Konsumenten teilweise (aus Unwissenheit) bei Selbstentsorgern lizenzierte Verkaufsverpackungen über duale Systeme entsorgen, ist gemäß diesen Überlegungen also nicht als Trittbrettfahren zu bezeichnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Markt für duale Systeme (weiterhin) durch eine quasi-monopolistische Struktur auszeichnet, die von hohen Zutrittsbarrieren in diesen Markt geschaffen wurde und weiter aufrecht erhalten wird. Zusammen mit der ökonomisch und ökologisch höchst fragwürdigen Unterscheidung nach Anfallstellen, mit der Differenzierung in Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen, sowie aufgrund der Vorgabe von Verwertungsquoten und Verwertungswegen ist die Kosten- und Umwelteffizienz der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen in Deutschland sehr schlecht. Hierin liegen die Hauptprobleme der geltenden Verpackungsverordnung. Das sogenannte Trittbrettfahren ist eher als Nebenproblem einzuschätzen; es wird begünstigt von den zuvor genannten Regelungen und dem Fehlen glaubwürdiger Kontrollmechanismen und –instanzen. Ein Übriges tun das Postulat der haushaltsnahen (und flächendeckenden) Erfassung und der vorgeschriebene Vorrang der Verwertung (vor der Entsorgung), da ökonomisch und ökologisch günstigere Lösungen damit ex ante ausgeschlossen werden.

## 2. Beurteilung des Trennungsmodells

Hauptmerkmal des Trennungsmodells ist die strikte Aufteilung der Tätigkeitsbereiche von dualen Systemen und sogenannten Selbstentsorgerlösungen. Duale Systeme sollen künftig den gesamten Bereich der beim privaten Endverbraucher anfallenden gebrauchten Verkaufsverpackungen bedienen. Damit einher geht ein Anschlusszwang an duale Systeme für alle Inverkehrbringer der für diesen Bereich bestimmten Verpackungen. Selbstentsorger werden in ihrer Tätigkeit auf den gewerblichen Bereich beschränkt. Neben der strikten Trennung sind zwei weitere Neuerungen bzw. Weiterentwicklungen erwähnenswert. Erstens soll eine Gemeinsame Stelle aller dualen Systeme eingerichtet werden, die u.a. eine wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen vornehmen soll. Zweitens sollen künftig von den Inverkehrbringern von Verkaufsverpackungen eine testierte Vollständigkeitserklärung beigebracht werden. Diese Maßnahme richtet sich gegen das Trittbrettfahrerphänomen. Zu fragen ist damit, inwieweit

dieses eingedämmt werden wird und ob die geplante Novelle zu einer Erhöhung der ökonomischen und ökologischen Effizienz beiträgt. Dies soll im Folgenden diskutiert werden.

Die distinkte Trennung der Tätigkeitsbereiche von dualen Systemen und Selbstentsorgung bringt eine Abschottung beider Märkte voneinander mit sich. Ein Konkurrenieren der jeweiligen Unternehmen miteinander ist also ausgeschlossen. Die bisherige Marktform im Bereich der dualen Systemen, verbunden mit den zuvor erläuterten hohen Marktzutrittsbarrieren, lässt erwarten, dass sich am Markt für duale Systeme ein Oligopol herausbildet, in dem ferner der bisherige Quasi-Monopolist das marktbeherrschende Unternehmen sein dürfte. Von dieser Marktform sind aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks weiterhin überhöhte Preise (bzw. Lizenzgebühren), gegebenenfalls wettbewerbsbehindernde Absprachen und ökonomisch wie ökologisch ineffiziente Verhaltensweisen zu erwarten. Insgesamt dürften sich keine Wohlfahrtsverbesserungen ergeben. Erwartet wird außerdem, dass das Umsatzvolumen dieses Marktes infolge der geplanten Gesetzesänderungen um etwa 500 Mio. Euro anwachsen wird. Entsprechend attraktiv ist dies folglich für bereits agierende duale Systeme, die zudem Anreize haben, den Zutritt von weiteren Konkurrenten zu unterbinden. Der Markt für Selbstentsorger dürfte in seinem Umsatzpotential durch die geplanten Änderungen schrumpfen. Die Attraktivität in diesem Segment zu agieren ist entsprechend gering, wobei auch hier zu erwarten ist, dass nur wenige Anbieter auftreten werden. Auch dies hat negative Folgen für die ökonomische und ökologische Effizienz und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt – jedoch durch die geringere großemäßige Bedeutung des Marktes nur in relativ kleinem Umfang. Insgesamt ist festzuhalten, dass das Trennungsmodell die herrschende Wettbewerbsproblematik verfestigt. Im Bereich der dualen Systeme kommt dabei hinzu, dass kein substantieller Wettbewerb der Anbieter untereinander zu erwarten ist, weil alle im Rahmen der Mitbenutzung dieselbe Erfassungslogistik benutzen. Damit wird die Gefahr einer wohlfeilen Aufteilung von Erfassungsmengen und –gebieten zusätzlich erhöht.

Das Trittbrettfahrerproblem dürfte vom Trennungsmodell in Verbindung mit der testierten Vollständigkeitserklärung nicht entscheidend verringert werden. Zum einen liegt dies daran, dass kein glaubwürdiger und regelmäßiger Kontrollmechanismus eingeführt wird. Nur mit diesem könnte eine abschreckende Wirkung gegenüber Pflichtenverweigerern erzielt werden. Zum anderen kann - wie erläutert - unter der Lizenzierung von Verpackungsmengen bei Selbstentsorgern kein Trittbrettfahren im eigentlichen Sinne verstanden werden, selbst wenn diese Verpackungsmengen schließlich im Erfassungsbereich dualer Systeme landen. Anstelle von Verpackungsmengen verteilt das Trennungsmodell insbesondere durch den Anschlusszwang bestimmter Inverkehrbringer eher nur Lizenzerlöse zugunsten dualer Systeme um. Im Übrigen ließe sich das Trittbrettfahrerproblem leichter lösen, wenn die Verpackungsverordnung weniger künstliche Differenzierungen in Anfallstellen und Verpackungsarten vornähme. Die damit

eingesparten Transaktionskosten könnten dann für bessere Kontrollen eingesetzt werden– wie beispielsweise zur Einrichtung einer neutralen Clearingstelle zum Abgleich gemeldeter und verwerteter Mengen.

Die Gemeinsame Stelle soll eine wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen gewährleisten. Bedenklich in diesem Zusammenhang erscheint, dass die Gemeinsame Stelle von den dualen Systemen selbst betrieben werden soll. Zwar erscheint die Idee einer privatwirtschaftlichen Selbstkontrolle und –abstimmung grundsätzlich interessant. Jedoch eröffnet dies in einem oligopolistisch strukturierten Markt zusätzliche Kollusionsmöglichkeiten. Insofern ist eher zu befürchten, dass diese Einrichtung ohne weitere Kontrolle von Dritten eine eventuelle Aufteilung von Erfassungsmengen und –gebieten befördern könnte. Entsprechend werden bestehende Ineffizienzen institutionell weiter verfestigt. Vorzuziehen wäre entweder eine neutrale durch Dritte betriebene Stelle oder besser eine regional ausgerichtete Ausschreibungspraxis. Beide Alternativen sind weniger transaktionskostenintensiv und weniger missbrauchsanfällig.

Erst die Praxis würde zeigen, inwieweit die Trennung der Tätigkeitsbereiche von dualen Systemen und Selbstentsorgern praktikabel ist und welche Probleme sich ergeben können. Zu vermuten ist allerdings, dass eine exakte Trennung kaum möglich sein wird. Es erscheint beispielsweise möglich, bestimmte Anfallstellen nach Bedarf umzuwidmen, da vor allem der Übergang zwischen den vergleichbaren Anfallstellen und dem gewerblichen Bereich fließend ist. Der Kontrollaufwand wäre hier zudem hoch. Ein Missbrauchsanreiz besteht außerdem insofern, als dass im gewerblichen Bereich keine Verwertungsquoten vorgeschrieben sind. Ökonomisch ist dies höchst sinnvoll, allerdings eröffnet es Möglichkeiten zu Umwidmungen und Verschiebungen von Mengen zwischen dem gewerblichen und dem privaten Endverbraucherbereich. Erneut sei darauf hingewiesen, dass diese Problematik aber einfach dadurch gelöst werden könnte, indem auf eine Unterscheidung der beiden Bereiche schlichtweg verzichtet wird.

Das Trennungsmodell führt dazu, dass eine Kennzeichnungspflicht für zur Verwertung bestimmte Verkaufsverpackungen nicht notwendig ist. Ein Kennzeichen wie z.B. der Grüne Punkt hat dann nur noch Signalfunktion. Sofern sich das Kennzeichen auf diese Funktion beschränkt und nicht mit markenrechtlichen Beschränkungen einhergeht, ist gegen dessen Anbringung nichts einzuwenden. Es sollte dabei aber zusätzlich berücksichtigt werden, dass eine Vielzahl an Zeichen der Signalfunktion abträglich sind. Demnach sollten alle Inverkehrbringer dasselbe Zeichen benutzen und dies auch kostenlos tun dürfen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die große Regelungsdichte der derzeitigen Verpackungsverordnung und der 5. Novelle führen dazu, dass zwischen den Akteuren ein hoher Koordinations- und Abspracheaufwand besteht. Dies bedingt relativ hohe Transaktions- aber auch Verwaltungskosten. Deren Höhe ist schwer

abzuschätzen, allerdings dürfte sie vor allem in der Aufbauphase eines Systems signifikant sein. Auch im Tagesgeschäft werden erhebliche Ressourcen sowohl in der staatlichen Administration als auch in den privaten Unternehmungen gebunden, um die Verpackungsverordnung umzusetzen und zu verwalten. In einer Wohlfahrtsbetrachtung ist dies ebenfalls zu berücksichtigen und jegliche Vereinfachungen des Gesamtsystems dürften hier zu Kosteneinsparungen aller Beteiligten führen.

Alles in allem handelt es sich beim Trennungsmodell um keine ökonomisch und ökologisch sinnvolle Weiterentwicklung der bestehenden Verpackungsverordnung. Der Wettbewerb wird per Marktabschottung weiter eingeschränkt, woraus Effizienzeinbußen resultieren. Es verfestigt sich ein Status quo, der hohe volkswirtschaftliche Kosten bei geringem Nutzen verursacht und wenig zu innovativem Verhalten anreizt. Im Trennungsmodell würde zwar vermutlich eine haushaltsnahe Getrennterfassung gesichert sein, allerdings ist diese entgegen anderslautender Stimmen auch derzeit nicht gefährdet. Wäre dies der Fall, so zeigte dies lediglich vorhandene Ineffizienzen an. Diese sind aber nur durch die Stärkung des Wettbewerbs mittels einer deutlichen Systemumkehr auszumerzen und nicht mit einer wenig pfadoffenen und wettbewerbsbeschränkenden Lösung.

### 3. Alternativen und Handlungsempfehlungen

Aus den bisherigen Überlegungen wird deutlich, dass weder der Status quo noch das geplante Trennungsmodell eine ökonomisch und ökologisch effiziente Lösung darstellen, um gebrauchte Verkaufsverpackungen einer Verwertung zuzuführen. Es bestehen zwar berechtigte Zweifel an der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Verpackungsverordnung. Sofern man jedoch akzeptiert, dass ihre Existenz notwendig ist, um europäische Vorgaben um- und durchzusetzen, bleibt die Frage, wie dies zu geringen volkswirtschaftlichen Kosten bei hohem ökologischen Nutzen möglich ist. Langfristig empfiehlt das HWWI einen Übergang zu einem Lizenzmodell bzw. der umweltökonomischen Zertifikatslösung, wie sie bereits in Großbritannien mit Erfolg praktiziert wird. Diese marktorientierte Lösung liefert die ökonomisch und ökologisch effizientesten Ergebnisse. Dies wird u.a. dadurch unterstützt, dass auf eine Unterscheidung in Anfallstellen und Verpackungsarten (Um-, Transport- und Verkaufsverpackungen) gänzlich verzichtet wird. Somit werden Verpackungsabfälle nur noch dort erfasst, wo dies am kostengünstigsten und ökologisch effizientesten möglich ist und auch in der Verwertung spielen Kostengesichtspunkte die vorrangige Rolle. Da das Lizenzmodell eine gewisse administrative Vorbereitung benötigt, wäre kurzfristig eine Öffnungsklausel anzuregen. Diese hat den Zweck, das derzeit gültige Flächendeckungsgebot bei der Zulassung von dualen Entsorgungssystemen zu entzerren und einzelnen Unternehmen die Möglichkeit zu geben, (zunächst) auf regionaler Ebene



tätig zu werden. Damit würde der Markt vor allem auch für weniger finanzstarke kleinere und mittlere Unternehmen geöffnet.

Abschließend ist festzuhalten: Das Trennungsmodell stellt keine Verbesserung gegenüber der geltenden Gesetzeslage dar. Die Kernprobleme des Status quo werden nicht gelöst. Der Wettbewerb zwischen Anbietern wird weiter von hohen Markteintrittsbarrieren (insbesondere dem Flächendeckungsgebot) beschränkt, die zu einer geringen Bestreitbarkeit der Märkte führen. Die Segmentierung der Märkte verschärft dieses Problem. Begünstigt werden von den neuen Regelungen die Oligopolisten der beiden neuen Teilmärkte, wobei dies insbesondere für die Akteure auf dem Markt der dualen Systeme gilt. Es können Oligopolrenten durch überhöhte Preise und weitergehende Absprachen realisiert werden. Die zusätzlichen (volkswirtschaftlichen) Kosten tragen die Allgemeinheit und insbesondere der Verbraucher durch höhere Produktpreise. Insgesamt kommt es zu massiven gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Regelungen, die Missbräuche fördern und Ineffizienzen verursachen, werden im Trennungsmodell zudem fortgeschrieben. Hierzu gehört neben dem Postulat der Notwendigkeit einer flächendeckenden haushaltsnahen Erfassung die Differenzierung nach Anfallstellen. Beides ist unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Der eigentlichen Absicht der Novelle, dem Trittbrettfahren entgegenzuwirken, wird diese ebenfalls kaum gerecht. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass weiterhin regelungsbedingte Anreize vorliegen, Free-rider-Verhalten an den Tag zu legen. Zum anderen ließe sich Trittbrettfahren nur mit wirkungsvollen Kontrollen eindämmen, welche jedoch nicht im ausreichenden Maße vorgesehen sind. Die Pflicht zur Vorlage testierter Vollständigkeitserklärungen kann nur ein erster notwendiger Schritt ist in diesem Zusammenhang sein.

Auf der Grundlage dieser Analyse empfiehlt das HWWI, von einer Umsetzung der 5. Novelle in der vorliegenden Form Abstand zu nehmen und statt dessen einen wettbewerbsorientierten und weniger regelungsintensiven Weg zu beschreiten.

**Spezieller Teil: Beantwortung der Fragen der Fraktionen**

**Zur Frage 1 der CDU/CSU-Fraktion „Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?“**

Das Trennungsmodell, das als Kern der Novelle bezeichnet wird, ist kein zweckmäßiges Instrument für die beabsichtigte Eindämmung der Pflichtenverweigerung (Trittbrettfahrerei), sondern bloß geeignet, den nur wenig wettbewerbsintensiven Markt der dualen Systeme, der nach wie vor vom Marktführer DSD GmbH dominiert wird, gegen die Konkurrenz der Selbstentsorgungen abzuschotten. Dadurch würde die ohnehin geringe Wettbewerbsintensität bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen weiter verringert.

Das Trennungsmodell ist auch nicht erforderlich, um die haushaltsnahe Erfassung zu sichern: Keine vorliegende Marktanalyse kann belegen, dass das Ausmaß der sog. Selbstentsorgung und deren Marktpotenzial geeignet wären, die haushaltsnahe Erfassung der dualen Systeme wirtschaftlich zu gefährden. Bisher ist kein plausibles Szenario für einen möglichen Zusammenbruch der haushaltsnahen Sammlung vorgelegt worden. Denkbar ist lediglich, dass einzelne Unternehmen aufgrund ihrer Kostenstruktur vom Markt verschwinden, sofern ihnen Preisanpassungen nach unten nicht möglich sind. Dies stellt jedoch nur einen typischen wettbewerbsbedingten Bereinigungsprozess dar. Eine unmittelbare Insolvenz aller am Markt agierenden dualen Systeme (bald 9) ist aber kaum zu erwarten.

Die Verwertung der Verkaufsverpackungen für nicht private Endverbraucher (§ 7) unterliegt im Gegensatz zu den Verkaufsverpackungen für private Endverbraucher (§ 6) keinen Quoten. Die Verwertung der dem § 7 unterliegenden Verkaufsverpackungen dürfte daher signifikant kostengünstiger als die Verwertung der dem § 6 unterliegenden Verkaufsverpackungen sein. Dieser Unterschied könnte bei der Feststellung des Beteiligungsumfanges an dualen Systemen nach § 6 ein missbräuchliches Verhalten zu Gunsten des § 7 bewirken und somit die beabsichtigte Stabilisierung der haushaltsnahen Sammlung unterminieren.

Als weiteres Instrument zur Eindämmung der Pflichtenverweigerung ist eine Vollständigkeitsklärung vorgesehen. Es fehlt allerdings eine aussagekräftige Analyse über die Schwerpunkte der Pflichtenverweigerung. Sind die Schwerpunkte nicht bekannt und werden keine regelmäßigen Kontrollen durchgeführt, dann droht ein Instrument wie die Vollständigkeitsklärung großteils ins Leere zu stoßen.

**Zur Frage 2 der CDU/CSU-Fraktion „Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?“**

Im Rahmen einer konservativ angelegten Novelle wäre zu empfehlen, die haushaltsnahe Erfassung zu sichern, indem die rechtswidrige Pflichtenverweigerung mit einer wirkungsvoll ausgestalteten Vollständigkeitsklärung ohne Bagatellklauseln eingedämmt wird. Allerdings dürfte zur Wirksamkeit vorrangig ein konsequenter Vollzug durch die Überwachungsbehörden beitragen. Ist dieser nicht zu leisten oder wird der Aufwand gescheut, sollte sich der Verordnungsgeber konsequenterweise in der VerpackV auf die Vorgabe von Zielen beschränken, statt prüfungsintensive Detailregelungen für Instrumente zur Zielerreichung vorzunehmen.

### **Zur Frage 3 der CDU/CSU-Fraktion „Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?“**

Zunächst muss die Wettbewerbssituation unter der geltenden VerpackV beleuchtet werden:

Der Status quo zeichnet sich durch eine quasi-monopolistische Marktstruktur aus. Die DSD GmbH nimmt nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung im gesamten Bereich der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen ein. Der Marktanteil der im Wettbewerb stehenden dualen Systeme und Selbstentsorger ist weiterhin vergleichsmäßig gering.

Grundsätzlich ist von einem Monopolisten zu erwarten, dass er sich mittels überhöhter Preise Monopolrenten aneignet. Die aufgrund der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens überhöhten Preise führen zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust.

Zudem ist die Bestreitbarkeit des Marktes aufgrund hoher Marktzutrittsbarrieren, die vornehmlich rechtlicher Art sind, jedoch zu einem gewissen Teil auch vom marktbeherrschenden Unternehmen DSD ausgehen, als schlecht zu bezeichnen. Es ist anzumerken, dass aufgrund der Nutzung der gleichen Erfassungs- und Logistiksysteme („Gelber Sack“ oder „Gelbe Tonne“) kein substantieller Wettbewerb zwischen den dualen Systemen stattfinden kann. Da auch ein Wettbewerb um Entsorgungs- und VerwertungsKapazitäten für gebrauchte Verkaufsverpackungen nicht stattfindet, liegen Effizienzpotenziale brach. Deren Ausnutzung würde aber deutliche gesamtwirtschaftliche Kostenentlastungen zur Folge haben.

Die gegenwärtige Verpackungsentsorgung ist somit von einer kostenoptimalen Zielerreichung weit entfernt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen ist als sehr schlecht zu bezeichnen.

In der derzeit gültigen VerpackV sind die Anreize für Innovationen, die einer kostenoptimalen Zielerreichung und damit einer Intensivierung des Wettbewerbs dienen – auch angesichts der noch herrschenden Marktsituation –, gering. Es fehlt der VerpackV an der nötigen und auch im Sinne der Erreichung von Umweltzielen wünschenswerten Innovationsfreundlichkeit und Anpassungsfähigkeit.

Das beabsichtigte Trennungsmodell hätte folgende Auswirkungen:

Sowohl duale Entsorgungssysteme als auch Selbstentsorger würden vor den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes ist dies für die dualen Entsorgungssysteme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können. Hohe Markteintrittsbarrieren bleiben erhalten und die Bestreitbarkeit der Märkte wird durch die Segmentierung weiter vermindert.

Für den Bereich der dualen Entsorgungssysteme ist zunächst eine Fortschreibung des Status quo zu erwarten. Die DSD GmbH bleibt das marktbeherrschende Unternehmen. Wettbewerber sind zwar inzwischen hinzugetreten, jedoch kann man aufgrund ihrer geringen Zahl nur von einigen Oligopolisten sprechen, unter denen die DSD GmbH das dominante Unternehmen ist. Auch mittelfristig ist keine Abweichung von dieser Marktverfassung zu erwarten. Die Akteure erhalten Anreize, sich den Gesamtmarkt aufzuteilen – möglicherweise nachdem die DSD GmbH gewisse Einbußen bei den Marktanteilen hinnehmen musste. Unter Effizienzgesichtspunkten sind Oligopole kritisch zu beurteilen. Dies gilt umso mehr, je größer der von ihnen bediente Markt ist.

Verbesserungen auf der Kostenseite in der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen sind vom Trennungsmodell kaum zu erwarten. Ohne großen Wettbewerbsdruck haben die Anbieter in den beiden Teilmärkten geringe Anreize zu kosteneffizienterem Arbeiten. Aus Sicht der Verbraucher ist das Trennungsmodell nicht weniger problematisch als der Status quo.

Da mit dem Trennungsmodell entscheidende Innovationshemmnisse nicht abgebaut werden, gehen von ihm auch keine anderweitigen Wirkungen auf die Innovationstätigkeit aus als vom Status quo.

Alles in allem erhöht das Trennungsmodell tendenziell die anfallenden Transaktionskosten. Im Vergleich zum Status quo ändert das Trennungsmodell die allgemeine Handhabbarkeit nicht. Es bleibt grundsätzlich festzuhalten, dass man sich mit dem Trennungsmodell von einer wettbewerbsintensiven und marktnahen Lösung deutlich entfernt.

**Zur Frage 4 der CDU/CSU-Fraktion „Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?“**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Rechtssicherheit für unternehmerische Entscheidungen, und mithin für das Funktionieren von Märkten, von erheblicher Bedeutung ist. Das beabsichtigte Trennungsmodell wird von sachkundigen Rechtswissenschaftlern kritisch beurteilt. Wesentliche Einwände sind:

- Für die Abschaffung der individuellen Produktverantwortung im Bereich der Entsorgung von Verkaufsverpackungen für private Endverbraucher (§ 6) fehle eine Ermächtigung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.
- Das Marktzutrittsverbot für Dienstleistungsunternehmen, die Selbstentsorgerlösungen organisieren, sei unverhältnismäßig, weil es ohne zwingende Notwendigkeit gegen das Grundrecht des Eigentumsschutzes sowie das Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit verstoße.

Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Trennungsmodell von Betroffenen erfolgreich auf dem Gerichtswege angefochten werden kann.

**Zur Frage 5 der CDU/CSU-Fraktion „Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?“**

Das Trennungsmodell würde dazu führen, dass sowohl duale Entsorgungssysteme als auch Selbstentsorger vor den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt würden. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes wäre dies für die dualen Entsorgungssysteme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können. Ob dieser Effekt „fair“ wäre, kann die Wirtschaftswissenschaft nicht beurteilen. Auch das Wettbewerbsrecht kennt nicht das Erfordernis der Fairness, sondern sucht unlauteres Verhalten von Marktteilnehmern zu sanktionieren. Sofern unter Fairness verstanden werden soll, dass alle Marktakteure einerseits dieselben Startbedingungen vorfinden und andererseits Markteintritte und Marktaustritte jederzeit möglich sind, so wird das Trennungsmodell keinen fairen Wettbewerb gewährleisten. Festzuhalten bleibt, dass das Trennungsmodell hohe Markteintrittsbarrieren erhalten würde und dass die Bestreitbarkeit der Märkte durch die Segmentierung weiter vermindert würde (vgl. Antwort auf Frage 3).

Das Trennungsmodell erzwingt ferner einen hohen Koordinierungsaufwand, z.B. im Rahmen der Gemeinsamen Stelle, der vor allem kleinere Wettbewerber unter den dualen Systemen stärker belasten würde als größere. Die gleiche Aussage lässt sich für beauftragte Entsorgungsunternehmen treffen, die – allerdings schon unter dem geltenden Recht – wechselnde

Mengenanteile mit einer Vielzahl von dualen Systemen abrechnen müssen. Auch hier sind mittelständische Unternehmen ihren größeren Wettbewerbern gegenüber deutlich im Nachteil.

**Zur Frage 6 der CDU/CSU-Fraktion „Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?“**

Die VerpackV greift bereits in ihrer geltenden Fassung intensiv in den Markt der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen ein und beschränkt sich nicht auf die Vorgabe verpflichtender Ziele. Sie sollte daher keine einschränkende Detailregelung über die Adressaten der Beteiligungspflicht an dualen Systemen treffen. Ohnehin ist der Ordnungsgeber verpflichtet, Entwicklungen bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen zu beobachten, um nötigenfalls im Lichte dieser Entwicklungen Änderungen des Regelungswerkes in Angriff zu nehmen. Insofern muss der Ordnungsgeber auch Konzentrationsprozesse im Nachfragebereich beobachten. Eine einschränkende Regelung im Sinne einer ausschließlichen Beteiligungspflicht entweder für Erst- oder für Letztinverkehrbringer von Verpackungen an dualen Systemen zum derzeitigen Zeitpunkt ist indes nicht erforderlich.

**Zur Frage 7 der CDU/CSU-Fraktion „Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommenen ‚lizenzierten‘ Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?“**

Grundsätzlich erscheint die Rückforderung der Kosten für eine selbst vorgenommene Verwertung zurückgenommener Verkaufsverpackungen praktikabel. Dies gilt vor allem dann, wenn ein selbst entsorgendes Handelsunternehmen Kosten gegenüber einem dualen System geltend macht, bei dem es mit einem Teil seiner Verkaufsverpackungen beteiligt ist. Insofern wäre die Möglichkeit zur Beteiligung des Letztinverkehrbringers an dualen Systemen für das Funktionieren der Rückforderungslösung essenziell.

Gleichwohl muss gesagt werden, dass das Rückforderungsmodell sogar gegenüber dem nur wenig wettbewerbsintensiven Status quo einen erheblichen Rückschritt darstellt. Unter dem geltenden Recht stehen sich im Wettbewerb duale Systeme und Gemeinschaftslösungen von Selbstentsorgern gegenüber. Das Rückforderungsmodell setzt hingegen ein individuelles Marktauftreten von Selbstentsorgern voraus.

**Zur Frage 9 der CDU/CSU-Fraktion „Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. ‚Trittbrettfahrer‘?“**

Siehe Antwort auf Frage 2.

**Zur Frage 10 der CDU/CSU-Fraktion „Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugaufwand der Länder ausreichend verringern?“**

Ob die Abgabe von Vollständigkeitserklärungen den Vollzugaufwand der Länder verringert, kann nicht beurteilt werden, da keine Daten über den bestehenden Vollzugaufwand der Länder vorliegen.

Allerdings dürfte zur Wirksamkeit von detaillierten Regeln, wie sie die VerpackV und auch die Novelle vorgeben, stets vorrangig ein konsequenter Vollzug durch die Überwachungsbehörden

beitragen. Ist dieser nicht zu leisten oder wird der Aufwand gescheut, sollte sich der Verordnungsgeber konsequenterweise in der VerpackV auf die Vorgabe von Zielen beschränken, statt prüfungsintensive Detailregelungen für die Zielerreichung vorzunehmen.

**Zur Frage 11 der CDU/CSU-Fraktion „Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?“**

Siehe Antworten auf Fragen 1, 2 und 10.

**Zur Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion „Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?“**

Die gegenwärtige Wettbewerbssituation leidet vor allem unter folgenden Problemen:

- geringe Wettbewerbsintensität vor allem unter dualen Systemen wegen der Mitbenutzung der vom marktbeherrschenden Unternehmen eingerichteten Sammellogistik,
- Marktdominanz eines dualen Systems,
- hohe Marktzutrittsbarrieren und geringe Bestreitbarkeit des Marktes für Wettbewerber,
- geringe Innovationsanreize.

Die beabsichtigte Novelle stellt sich nicht etwa diesen Problemen, sondern verschlechtert die Wettbewerbslage. Sowohl duale Systeme als auch Selbstentsorger werden von den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes ist dies für die dualen Systeme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können. Hohe Marktzutrittsbarrieren bleiben erhalten. Durch die Segmentierung des Marktes wird die Bestreitbarkeit der Märkte, vor allem für Neueinsteiger, weiter vermindert. Von einer optimalen Lösung ist man mit der 5. Novelle daher weit entfernt.

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Erneuerung des Systems ist klar erkennbar. Langfristig empfiehlt das HWWI darum die Umstellung auf ein in z.B. Großbritannien erfolgreich praktiziertes Modell handelbarer Zertifikate, die von den Verwertungsunternehmen ausgestellt werden und die die Verwertung einer bestimmten Menge von Verpackungsabfällen bescheinigen. Das ordnungspolitisch als optimal beurteilte, marktorientierte Lizenzmodell ermöglicht eine ökonomisch und ökologisch effiziente Verpackungsentsorgung. Es bedarf jedoch einer längeren Vorbereitungs- und Einführungsphase.

Daher empfiehlt das HWWI als kurzfristige und unmittelbar umsetzbare Lösung die Aufnahme einer Öffnungsklausel in die Verpackungsverordnung. Die Öffnungsklausel soll den für viele Innovatoren zunächst immer nur regional darstellbaren Aufbau von Materialkreisläufen ermöglichen. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, die ihre Innovationen gar nicht schlagartig bundesweit vermarkten können, würden dadurch angeregt, Innovationen hervorzubringen oder bestehende innovative Lösungen zu vermarkten, was wiederum den Wettbewerb fördert. Das HWWI empfiehlt ferner eine Abkehr vom bisherigen Verständnis der Flächendeckung. Dieses Verständnis stellt für neue Wettbewerber unter den dualen Systemen eine enorme Marktzutrittsbarriere dar. Ein additives Flächendeckungsverständnis könnte hingegen die Wettbewerbsintensität erhöhen. Damit einhergehen könnte auch eine stärkere regionale Ausrichtung der Erfassungs- und Entsorgungsaufträge. Aus ökonomischer Sicht spricht nichts dagegen, die Ausschreibung den Kommunen (oder Zusammenschlüssen von Kommu-



nen) zu überlassen, solange die entsprechenden Gebiete mindestens die kostenkritische Größe haben.

**Zur Frage 13 der CDU/CSU-Fraktion „Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?“**

Wie in der Antwort auf Frage 12 ausgeführt, stellt die Einführung des Trennungsmodells unter Wettbewerbsgesichtspunkten einen Rückschritt dar. Dieser Befund wird auch nicht dadurch günstiger, dass mittels einer Gemeinsamen Stelle die bisherige Ausschreibung von Erfassungsdienstleistungen nur durch das marktbeherrschende Unternehmen abgelöst wird von einem anderen Ausschreibungsverfahren, das aber vom Entwurf der Novelle nicht näher definiert wird. Dort heißt es lediglich, die Gemeinsame Stelle habe die „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ zu erledigen. Ob es dabei zu dem in den letzten Monaten diskutierten „Flickenteppichmodell“ der Ausschreibungen kommt, bei dem einzelne Ausschreibungsgebiete einzelnen dualen Systemen nach ihrem Marktanteil zugewiesen oder zugelost würden, lässt der Entwurf offen.

Dieses Flickenteppichmodell birgt aus ordnungspolitischer und wettbewerbsrechtlicher Sicht ein Problem, weil Entsorgungsunternehmen, die zugleich ein duales System betreiben, Einsicht in die Wettbewerbsunterlagen ihrer Konkurrenten erhalten können.

Die Gemeinsame Stelle erhöht den bereits heute aufgrund des herrschenden Flächendeckungsverständnisses bestehenden Koordinierungsaufwand zwischen den dualen Systemen erheblich. Dieser Aufwand erhöht die Transaktionskosten und senkt die Bestreitbarkeit des Marktes für kleinere duale Systeme, für die der erhebliche Koordinierungsaufwand deutlich belastender sein dürfte als für das marktbeherrschende Unternehmen.

**Zur Frage 14 der CDU/CSU-Fraktion „Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?“**

Die Gemeinsame Stelle ist im Entwurf der Novelle nicht als „Regulierungsbehörde“ mit Durchgriffsrechten auf die dualen Systeme ausgestaltet. Sie soll lediglich die Ausschreibungen wettbewerbsneutral koordinieren.

Zu favorisieren wäre ein Ansatz, der ohne hemmende Regularien die Wettbewerbsintensität bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen ohne Abstriche an ökologischen Anforderungen erhöht. Siehe hierzu die Antworten auf die Fragen 3 und 11. Sofern die Ausgestaltung der VerpackV ohne wettbewerbseinschränkende Vorgaben auskommt, ist weder eine Anbindung an das UWG noch eine regelmäßige Überwachung der Akteure durch das Bundeskartellamt  
notwendig.



**Zur Frage 1 der SPD-Fraktion „Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrennsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?“**

Siehe Antworten auf die Fragen 1 und 2 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 2 der SPD-Fraktion „Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgungssystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?“**

Das Trennungsmodell würde dazu führen, dass sowohl duale Entsorgungssysteme als auch Selbstentsorger vor den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt würden. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes wäre dies für die dualen Entsorgungssysteme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können.

Diese Zuständigkeitstrennung kann aus ordnungspolitischer Sicht kaum als „realitätsnah“ und „sachgerecht“ bezeichnet werden. Vielmehr würde die ohnehin geringe Wettbewerbsintensität bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen weiter verringert. Die Verringerung der Wettbewerbsintensität wäre aber zum Schaden der Leistungsnachfrager, also der den Pflichten der VerpackV unterliegenden Unternehmen, und mittelbar zum Schaden der Verbraucher.

Ferner ist anzumerken, dass eine sachgerechte und realitätsnahe Trennung der Tätigkeitsbereiche deshalb ausgeschlossen erscheint, weil die zugrunde liegenden Regeln stets Interpretationsspielräume lassen und die Abgrenzung partiell nur künstlichen Charakter hat.

Ferner siehe die Antworten auf die Fragen 1, 3, 4, 5 und 7 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 3 der SPD-Fraktion „Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?“**

Ob die Abgabe von Vollständigkeitserklärungen den Vollzugaufwand der Länder verringert, kann nicht beurteilt werden, da keine Daten über den bestehenden Vollzugaufwand der Länder vorliegen. Allerdings dürfte zur Wirksamkeit von detaillierten Regeln, wie sie die VerpackV und auch die Novelle vorgeben, stets vorrangig ein konsequenter Vollzug durch die Überwachungsbehörden beitragen. Die Novelle definiert keine nachhaltigen Kontrollmechanismen, so dass die Vollständigkeitserklärung keine entscheidende Weiterentwicklung der bisher zu führenden Mengenstromnachweise darstellt. Während zwar (weiter) Kontrollmöglichkeiten bestehen, ist unklar, inwieweit von diesen auch Gebrauch gemacht werden wird. Eine wirksame Selbstkontrolle der Akteure eines Oligopolmarktes ist zudem nicht zu erwarten.

**Zur Frage 5 der SPD-Fraktion „Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer ‚Gemeinsamen Stelle‘. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?“**

Siehe die Antwort auf die Frage 13 der CDU/CSU-Fraktion.

Es ist zu betonen, dass nach dem Entwurf der Novelle nicht die Gemeinsame Stelle ausschreiben soll, sondern dass diese lediglich eine „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ der dualen Systeme vornehmen soll. Unklar bleibt bisher, wie diese Koordinierung in der Praxis funktionieren soll. Die Funktionstüchtigkeit und Neutralität der Ausschreibung könn-



te sich nur in der Praxis erweisen. Allerdings dürfte es problematisch sein, dass die Marktteilnehmer gemeinsam eine privatwirtschaftliche Institution betreiben, die nur einer Selbstkontrolle unterliegt. Ordnungspolitisch sinnvoller wäre die Ausschreibung durch einen neutralen Dritten. Dies könnten auch die Kommunen oder Kreise sein, sofern gewährleistet ist, dass die Größe des Erfassungsgebietes die notwendige kritische Größe hat. Während dies ökonomisch sinnvoll sein könnte, kann zur Verfassungsmäßigkeit keine Aussage gemacht werden.

**Zur Frage 6 der SPD-Fraktion „Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?“**

Die Überprüfung der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel wird in Anbetracht der erheblichen Unklarheiten als äußerst sinnvoll betrachtet und durchaus begrüßt. Die Folgenabschätzung der einzuführenden Instrumente ist von Seiten der Regierung bisher nicht ausreichend berücksichtigt worden und sollte unbedingt noch vor Verabschiedung der Novelle durchgeführt werden. Zusätzlich wäre in diesem Zusammenhang die Simulation der Folgen alternativer Modelle zu empfehlen, um auf der Grundlage verschiedener Szenarien eine fundierte Politikentscheidung fällen zu können.

**Zur Frage 1 der FDP-Fraktion „Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die ‚wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen‘ erledigen soll. Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?“**

Siehe die Antworten auf die Frage 13 der CDU/CSU-Fraktion und auf die Frage 5 der SPD-Fraktion.

Die geringe Wettbewerbsintensität unter dualen Systemen dürfte durch die Existenz der Gemeinsamen Stelle nicht verbessert werden. Als Marktverfassung wird sich in der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen ein Oligopol mit einem marktbeherrschenden Unternehmen herausbilden. Die Gemeinsame Stelle ist so angelegt, dass alle dualen Systeme sich an dieser beteiligen müssen und diese privatwirtschaftlich organisiert wird. Vermutlich fördert dies die Möglichkeit interner Absprachen und wohlfeiler Aufteilungen von Gebieten und Mengen. Es resultiert demzufolge eine ernsthafte Kollusionsgefahr, die zudem gesetzlich institutionalisiert wird. Eine Intensivierung des Wettbewerbs ist hiervon nicht zu erwarten; im Gegenteil könnte dieser fast gänzlich zum Erlahmen kommen.

**Zur Frage 2 der FDP-Fraktion „Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?“**

Die Verwertung der Verkaufsverpackungen für nicht private Endverbraucher (§ 7) unterliegt im Gegensatz zu den Verkaufsverpackungen für private Endverbraucher (§ 6) keinen Quoten. Die Verwertung der dem § 7 unterliegenden Verkaufsverpackungen dürfte daher signifikant kostengünstiger als die Verwertung der dem § 6 unterliegenden Verkaufsverpackungen sein. Dieser Unterschied könnte bei der Feststellung des Beteiligungsumfanges an dualen Systemen nach § 6 ein missbräuchliches Verhalten zu Gunsten des § 7 bewirken und somit die beabsichtigte Stabilisierung der haushaltsnahen Sammlung unterminieren.

In der Praxis dürfte insbesondere das Volumenkriterium (Abholung maximal je Stoffgruppe eines 1100-Liter-Umleerbehälters im haushaltsüblichen Rhythmus) bei Opportunitätsentscheidungen entweder zugunsten des § 6 oder des § 7 hilfreich sein.

**Zur Frage 3 der FDP-Fraktion „Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?“**

Siehe die Antwort auf die Frage 7 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 4 der FDP-Fraktion „Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen? Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?“**

Grundsätzlich ist das Erfordernis einer Vollständigkeitsbescheinigung zu begrüßen, sofern diese regelmäßigen Überprüfungen unterzogen werden. Die Novelle definiert jedoch keine nachhaltigen Kontrollmechanismen, so dass die Vollständigkeitserklärung keine entscheidende Weiterentwicklung der bisher zu führenden Mengenstromnachweise darstellt. Während zwar (weiter) Kontrollmöglichkeiten bestehen, ist unklar, inwieweit von diesen auch Gebrauch gemacht werden wird. Eine wirksame Selbstkontrolle der Akteure eines Oligopolmarktes ist zudem nicht zu erwarten. Demnach ist keine signifikante Verringerung von Trittbrettfahrerverhalten durch die 5. Novelle zu erwarten.

**Zur Frage 5 der FDP-Fraktion „Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden. Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?“**

Als vom Verordnungsgeber nicht vorgegebenes Kennzeichen hat sich das markenrechtlich geschützte Symbol „Der Grüne Punkt“ der Fa. DSD GmbH durchgesetzt. Grundsätzlich vermag ein derartiges Kennzeichen dem Verbraucher nützliche Verhaltensweisen vorzugeben. Ob dies nach über 10 Jahren des Inkrafttretens der VerpackV noch notwendig ist, erscheint zumindest fraglich. Zwar könnten Verkaufsverpackungen mit den unterschiedlichen Symbolen der verschiedenen dualen Systeme gekennzeichnet werden, jedoch würde das den Verbraucher wiederum eher irritieren.

Falls von der Kennzeichnung oder damit verbundenen Verträgen wettbewerbsbehindernde Impulse ausgehen, ist eine Kennzeichnungspflicht abzulehnen. Bei Vorliegen eines Beteiligungszwangs für Verkaufsverpackungen, die an private Endverbraucher vertrieben werden, an dualen Systemen sowie der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung wäre die Kennzeichnung einer Verkaufsverpackung zur Dokumentation einer Beteiligung an einem dualen System allerdings entbehrlich.

**Zur Frage 6 der FDP-Fraktion „Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss. Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?“**

Das Flächendeckungsgebot in seiner derzeitigen Form wird auch in der 5. Novelle fortgeschrieben. Aufgrund der hohen Aufbaukosten und des hohen administrativen Aufwandes, um als duales System (in einem Bundesland) anerkannt zu werden, erweist sich diese Auslegung als eine wesentliche Markteintrittsbarriere. Diese könnte durch eine Auflockerung der bisherigen Flächendeckungsdefinition – beispielsweise durch eine Öffnungsklausel – gesenkt werden.



Siehe ferner die Antwort auf die Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 8 der FDP-Fraktion „Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?“**

Siehe die Antwort auf die Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 1 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?“**

Die Verwertung der Verkaufsverpackungen für nicht private Endverbraucher (§ 7) unterliegt im Gegensatz zu den Verkaufsverpackungen für private Endverbraucher (§ 6) keinen Quoten. Der Verzicht auf die Vorgabe einer Verwertungsquote bewirkt, dass Erfassungs- und Verwertungsleistungen nur noch in dem Umfang durchgeführt werden, wie dies kosten- und damit auch umwelteffizient ist. Demgegenüber besteht ein gewisses Missbrauchspotential darin, dass Anfallstellen umgewidmet werden könnten, um der Quotenerfüllung zu entgehen. Das Effizienz- dürfte jedoch das Missbrauchspotential überkompensieren.

Nach dem geltenden Recht können auch Verkaufsverpackungen, die für private Endverbraucher bestimmt sind, von Selbstentsorgerlösungen entsorgt werden. Nach Angaben der Beteiligten ist dieses Verfahren signifikant kostengünstiger und effizienter, als wenn die gleiche Menge von Verkaufsverpackungen über duale Systeme entsorgt würde. Effizientere Systeme sind häufig auch ökologisch vorteilhafter, weil mit ihnen ein geringerer Mitteleinsatz verbunden ist (z.B. Fahrleistungen der Sammelfahrzeuge etc.).

**Zur Frage 2 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?“**

Das Trennungsmodell ist kein zweckmäßiges Instrument für die beabsichtigte Eindämmung der Pflichtenverweigerung (Trittbrettfahrerei), sondern ist nur geeignet, den nur wenig wettbewerbsintensiven Markt der dualen Systeme, der nach wie vor vom Marktführer DSD GmbH dominiert wird, gegen die Konkurrenz der Selbstentsorgerlösungen abzuschotten. Dadurch würde die ohnehin geringe Wettbewerbsintensität bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen weiter verringert. Die Verringerung der Wettbewerbsintensität wäre zum Schaden der Leistungsnachfrager, also der den Pflichten der VerpackV unterliegenden Unternehmen, und mittelbar zum Schaden der Verbraucher.

In der Praxis dürfte insbesondere das Volumenkriterium (Abholung maximal je Stoffgruppe eines 1100-Liter-Umleerbehälters im haushaltsüblichen Rhythmus) bei Opportunitätsentscheidungen entweder zugunsten des § 6 oder des § 7 hilfreich sein. Hinsichtlich der Praktikabilität dürfte vor allem für Konsumgüterproduzenten die Schwierigkeit bestehen, vorab zu bestimmen, in welchem Bereich die Ware später zum Einsatz kommen wird. Dies ist nur unter großem Verwaltungsaufwand machbar und ist mit entsprechenden Kosten für die Unternehmen verbunden.

Insgesamt ist die Trennung weder sinnvoll noch ausreichend praktikabel.

**Zur Frage 3 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsent-sorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?“**

Als wesentliches Instrument zur Eindämmung der Pflichtenverweigerung ist eine Vollständigkeitserklärung vorgesehen. Es fehlt allerdings eine aussagekräftige Analyse über die Schwer-



punkte der Pflichtenverweigerung. Sind die Schwerpunkte nicht bekannt, dann droht ein Instrument wie die Vollständigkeitserklärung großteils ins Leere zu stoßen.

Die alleinige Erstellung einer Vollständigkeitserklärung reicht nicht aus, um Trittbrettfahrerei zu unterbinden. Hiergegen wäre es notwendig, dass (potentielle) Trittbrettfahrer hinreichend abgeschreckt werden. Dies wäre nur der Fall, wenn glaubwürdige Kontroll- und Sanktionsmechanismen bestünden. Insbesondere an den ersten mangelt es, so dass weiterhin dieselben Probleme zu befürchten sind, wie bisher: Nicht- oder Minder-Meldungen von Verpackungsmengen oder Umwidmungen von Verpackungen und Anfallstellen.

**Zur Frage 4 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?“**

Siehe die Antworten auf die Frage 13 der CDU/CSU-Fraktion und auf die Frage 5 der SPD-Fraktion.

Die geringe Wettbewerbsintensität unter dualen Systemen dürfte durch die Existenz der Gemeinsamen Stelle nicht verbessert werden. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die Gemeinsame Stelle zu einer Koordinierungsstelle der Oligopolisten wird, in der Marktgebiete und Verpackungsmengen wohlfeil aufgeteilt werden. Als Alternative kommt nur eine neutrale Stelle unter der Obhut Dritter in Frage.

**Zur Frage 5 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?“**

Ob die Abgabe insbesondere von Vollständigkeitserklärungen den Vollzugsaufwand der Länder verringert, kann nicht beurteilt werden, da keine Daten über den bestehenden Vollzugsaufwand der Länder vorliegen. Außerdem gibt es keine Analyse über die Schwerpunkte der Pflichtenverweigerung, so dass prognostisch kein verlässliches Urteil über die Wirksamkeit der mit Bagatellklauseln entschärften Vollständigkeitserklärungen abgegeben werden kann.

Die Vollzugsaufgaben der Länder richten sich im Übrigen nicht nur an die von der VerpackV verpflichteten Unternehmen, sondern auch an die dualen Systeme, die Erfassungs- und Verwertungsanforderungen zu erfüllen haben. Insbesondere hier kommen durch hinzutretende Wettbewerber eher mehr Aufgaben auf die Vollzugsbehörden zu.

Grundsätzlich ist auszuführen, dass zur Wirksamkeit von detaillierten Regeln, wie sie die VerpackV und auch die Novelle vorgeben, stets vorrangig ein konsequenter Vollzug durch die Überwachungsbehörden beitragen dürfte. Ist dieser nicht zu leisten oder wird der Aufwand gescheut, sollte sich der Ordnungsgeber konsequenterweise in der VerpackV auf die Vorgabe von Zielen beschränken, statt prüfungsintensive Detailregelungen für die Zielerreichung vorzunehmen.





**Zur Frage 7 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?“**

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen in Deutschland muss als sehr ungünstig bezeichnet werden. Der Aufwand, um das Äquivalent eines Liters Rohöl einzusparen, ist zehnmal höher als der Wert des Liter Rohöl auf dem Weltmarkt. Zudem existiert momentan kein Wettbewerb um Sammlungs- und Logistiksysteme sowie um Entsorgungs- und Verwertungskapazitäten, weil alle dualen Systeme das gleiche Erfassungssystem („Gelbe Tonne“ bzw. „Gelber Sack“) nutzen. Dadurch liegen erhebliche Effizienzpotenziale brach.

Die anderen der europäischen Verpackungsrichtlinie unterliegenden Staaten erreichen die Zielvorgaben der europäischen Richtlinie deutlich kostengünstiger. In Deutschland gelten allerdings höhere Verwertungsanforderungen an Verkaufsverpackungen aus Kunststoff, als von der europäischen Richtlinie vorgegeben. Die Kunststoffverwertung ist überwiegend nochzuschussbedürftig und wird von den dualen Systemen mit vergleichsweise hohen Lizenzentgelten für Kunststoffverpackungen finanziert.

**Zur Frage 2 der Fraktion DIE LINKE „Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?“**

An der gegenwärtigen Verpackungsentsorgung sind die hohen Kosten und die Ineffizienz zu kritisieren, die verschiedene Ursachen haben:

- geringe Wettbewerbsintensität vor allem unter dualen Systemen wegen der Mitbenutzung der vom marktbeherrschenden Unternehmen eingerichteten Sammellogistik,
- quasi-monopolistische Marktdominanz eines dualen Systems,
- hohe Marktzutrittsbarrieren und geringe Bestreitbarkeit des Marktes für Wettbewerber,
- geringe Innovationsanreize.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen in Deutschland muss als sehr ungünstig bezeichnet werden. Der Aufwand, um das Äquivalent eines Liters Rohöl einzusparen, ist zehnmal höher als der Wert des Liters Rohöl auf dem Weltmarkt.

Nach geltendem Recht können auch Verkaufsverpackungen, die für private Endverbraucher bestimmt sind, von Selbstentsorgerlösungen entsorgt werden. Nach Angaben der Beteiligten ist dieses Verfahren signifikant kostengünstiger und effizienter, als die gleiche Menge von Verkaufsverpackungen über duale Systeme zu entsorgen. Effizientere Systeme sind häufig auch ökologisch vorteilhafter, weil mit ihnen ein geringerer Mitteleinsatz verbunden ist (z.B. Fahrleistungen der Sammelfahrzeuge etc.).

Gleichwohl bestehen erhebliche Defizite, die allerdings durch den Entwurf der Novelle nicht beseitigt werden. Vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen 1, 3 und 5 der CDU/CSU-Fraktion.

**Zur Frage 4 der Fraktion DIE LINKE „Die Novelle verfolgt weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?“**

Missbrauchspotentiale sind vor allem dann gegeben, wenn der Gesetz- oder Ordnungsgeber sich nicht auf die Vorgabe von Zielen beschränkt, sondern Detailregelungen über die Instrumente zur Zielerreichung trifft.

Ökologisch sinnvolle Kreisläufe werden vor allem bei Kunststoffverpackungen vermisst, die nach Gebrauch einer Verwertung z.B. als Ersatzbrennstoff oder Substitut für Holz-, Beton- oder Stahlapplikationen zugeführt werden. Diese Art der Verwertung ist den Eigenschaften des Materials geschuldet, kann aber nicht als „Kreislauf“ bezeichnet werden. Die Kunststoffverwertung ist überdurchschnittlich teuer und wird von den dualen Systemen mit vergleichsweise hohen Lizenzentgelten für Kunststoffverpackungen finanziert.



## **LANDBELL AG**

**Stellungnahme zum  
Fragenkatalog der Fraktionen  
Ausschussdrucksache 16(16)314**

**anlässlich der**

**Öffentlichen Anhörung**

zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-

Es wird um besondere Berücksichtigung der Stellungnahmen zu den  
Fragen A. 6. (Seite 3), A. 7. (Seite 4), A. 11. (Seite 5 bis 6),  
C. 2. (Seite 8), C. 4. (Seite 9) und C. 5. (Seite 9 bis 13) gebeten.

Mainz, 08.10.2007

VerpackV ggw. F. - VerpackV gegenwärtige Fassung  
VerpackV z. F. - VerpackV zukünftige (geplante) Fassung

## A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

1. *Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpack[ungs]verordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?*

Ja.

2. *Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?*

Nein.

3. *Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?*

Eine Verstärkung des fairen Wettbewerbs zwischen den Befreiungssystemen erfolgt nur bedingt. Höchst problematisch ist insoweit vor allem die unverändert beibehaltene einzelsystembezogene Kennzeichnungspflicht in Nummer 3 (z. F., Nummer 4 ggw. F.) Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) (vgl. hierzu eingehend die Ausführungen zur Frage C. 5., nachstehend Seite 9 bis 13), welche sich erheblich wettbewerbshemmend auswirkt.

Ansonsten sind die Bestimmungen als Beitrag zur Verstärkung fairen Wettbewerbs zu bewerten. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zwischen sog. Selbstentsorgerlösungen (§ 6 Abs. 1 und 2 VerpackV ggw. F.) und sog. Befreiungssystemen (§ 6 Abs. 3 VerpackV ggw. F.), sondern auch im Verhältnis zwischen Herstellern und Vertreibern untereinander. Im zuerst genannten Wettbewerbsverhältnis wird unterbunden, dass sog. Selbstentsorgerlösungen durch einen sog. Mengenausgleich bzw. durch Mengenverrechnungen von bei sog. vergleichbaren oder sogar gewerblichen Anfallstellen in erheblichem Umfang und im Handel in geringfügigem Umfang anfallenden Verkaufsverpackungen die Erfüllung der Pflichten des Handels zu erheblich günstigeren Entsorgungspreisen anbieten können, obgleich die auch an Selbstentsorgerlösungen teilnehmenden Verkaufsverpackungen des Handels weit überwiegend über die Erfassungsbehälter der Befreiungssysteme auf deren Kosten erfasst und verwertet werden. Dies führte und führt zu erheblichen Kostensteigerungen bei den Befreiungssystemen ohne erhaltenes Entgelt und dadurch im Ergebnis bei nicht an einer sog. Selbstentsorgerlösung teilnehmenden Herstellern und Vertreibern. Im zuletzt genannten Wettbewerbsverhältnis führen die Pflicht zur Beteiligung der typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen an Befreiungssystemen (mit der Möglichkeit der nachträglichen Erstattung im Falle konkret nachgewiesener Selbstentsorgung) und die Pflicht zur Vollständigkeitserklärung allgemein zu gleichen Wettbewerbsbedingungen der Hersteller und Vertreter untereinander. Dies gilt zum einen hinsichtlich der konkreten Höhe der Erfassungs- und Verwertungskosten für Verkaufsverpackungen (Selbstentsorger vs. Befreiungssystembeteiligung) und zum anderen für die auch tatsächlich (und nicht nur rechtlich) gleichermaßen gegebene Verpflichtung aller Hersteller und Vertreter, ihrer Produktverantwortung gerecht zu werden (Problematik der sog. „Trittbrettfahrer“; Wettbewerbsvorteile durch Rechtsbruch werden dadurch erheblich eingedämmt; vgl. auch BT-Drucks. 16/6400, Seite 2, Ziffer E.; Seite 14 f., Ziffer I. 1. c) und 2. a); Seite 19).

4. *Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?*

Das Modell der Trennung nach Bestimmungsorten bzw. Anfallstellen wird weitestgehend für rechtlich abgesichert gehalten. Ergänzend muss aber auf die Ausführungen zur Frage C. 2. (nachstehend Seite 8) verwiesen werden.

5. *Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?*

Es kann auf die Ausführungen zur Frage A. 3. (vorstehend Seite 2) verwiesen werden.

6. *Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?*

Die Beteiligungspflicht an Befreiungssystemen („Lizenzierungspflicht“) sollte, wie in § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV z. F. vorgesehen, die Erstinverkehrbringer von mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen treffen, diese allerdings auch ausschließlich. Dies erfordert eine Streichung der Ausnahme in § 6 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. zugunsten abweichender Vereinbarungen zwischen Herstellern und Vertreibern als Erstinverkehrbringer und solchen der nachgelagerten Handelsstufen.

Die in § 6 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. vorgesehene Ausnahme der alternativen Beteiligungsmöglichkeit durch nachgelagerte Handelsstufen an Stelle des Erstinverkehrbringers (regelmäßig nur für Teilmengen) lässt sich mit dem vorgesehenen Überwachungs- und Kontrollinstrument der Vollständigkeitserklärung nach § 10 VerpackV z. F. ersichtlich nicht in Einklang bringen. Die Pflicht zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung trifft dort grundsätzlich den Erstinverkehrbringer für alle der mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen und nur in Ausnahmefällen die vorgelagerten Handelsstufen (vgl. § 10 Abs. 3 VerpackV z. F.). Die dem Erstinverkehrbringer nachgelagerten Handelsstufen sind zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung überhaupt nicht verpflichtet, so dass das Anliegen der Überwachung und Kontrolle durch eine Vollständigkeitserklärung bei diesen ersichtlich versagen würde. Dies hätte in der Praxis zur Folge, dass Erstinverkehrbringer und nachgelagerte Handelsstufen in aller Regel von der Ausnahmeregelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. Gebrauch machen würden, um die Vollständigkeitserklärung leer laufen zu lassen. Würde beispielsweise der Erstinverkehrbringer mit der ersten nachgelagerten Handelsstufe (regelmäßig mehrere Abnehmer) solche abweichende Vereinbarung schließen, könnte er keine bzw. keine verlässlichen Angaben mehr nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 z. F. machen, weil er keine Kenntnis davon hat, ob diese Verkaufsverpackungen letztlich § 6 oder § 7 VerpackV z. F. zuzuordnen waren und an welchen Befreiungssystemen im Sinne des § 6 VerpackV z. F. die Verkaufsverpackungen beteiligt wurden. Er könnte sich allenfalls auf die von ihm nicht überprüfbaren Angaben der nachgelagerten Handelsstufen verlassen, welche einer Prüfung nach § 10 Abs. 1 VerpackV z. F. durch seinen Wirtschaftsprüfer (usw.) auf deren Richtigkeit nicht zugänglich sind. Es würde mithin ein erhebliches Missbrauchspotential geschaffen und die Vollständigkeitserklärung ihre Funktion nicht mehr erfüllen können. Dieses Missbrauchspotential wird ausgeschlossen, wenn die „Lizenzierungspflicht“ - ausschließlich - die Erstinverkehrbringer von mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen trifft.

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass es ein Anliegen des Ordnungsgebers ist, dass die Beteiligungspflicht an Befreiungssystemen auch für gestohlene oder sonst verloren gegangene Waren sowie grundsätzlich auch für die nicht an den privaten Endverbraucher abgegebenen Verkaufsverpackungen (z. B. wegen Ablaufs des Mindesthaltbarkeitsdatums) gelten soll (vgl. BT-Drucks. 16/6400, Seite 20). Dieses Ziel wird zumindest erschwert, wenn die Letztvertreiber die Lizenzierung vornehmen können, weil voraussichtlich nur die von ihnen auch tatsächlich abverkauften Verkaufsverpackungen lizenziert würden, so dass etwaige Verluste auf den vorgelagerten Handelsstufen oder (z. B. wegen Ablaufs des Mindesthaltbarkeitsdatums) zurückgewiesene Verkaufsverpackungen nicht an Befreiungssystemen beteiligt werden würden.

Aus den genannten Gründen ist § 6 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. ersatzlos zu streichen und ist die Nummerierung der Folgesätze anzupassen.

7. *Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommen "lizenzierter" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?*

Grundsätzlich schon (vgl. BT-Drucks. 16/6400, Seite 20).

Eine andere Frage ist, inwieweit diese Form der Selbstentsorgung bei konkreten Anfallstellen des Handels praktisch wird, nachdem die Möglichkeit der Mengerverrechnung - zu Recht - ausgeschlossen wird. Eine Kosten-Nutzen-Rechnung dürfte in der Praxis dazu führen, dass die individuelle Wahrnehmung der Produktverantwortung im Sinne des § 6 Abs. 3 Satz 6 bis 9 VerpackV z. F. nur geringe bis keine praktische Bedeutung erlangen wird, weil der Handel eine Erstattung auch nur insoweit verlangen kann, als Verkaufsverpackungen auch tatsächlich dort (und nicht andernorts) zurückgenommen und verwertet worden sind.

Allerdings gilt es auch insoweit, einem etwaigen Missbrauchspotential vorzubeugen.

In § 6 Abs. 3 Satz 8 VerpackV z. F. ist derzeit vorgesehen, dass der zu beauftragende Sachverständige „mit dem System nach Absatz 3 abzustimmen [ist].“ Zum einen verkennt dies, dass auch mehrere Befreiungssysteme insoweit Schuldner sein können und eine mehr als bilaterale Abstimmung erforderlich würde (Teilnahme des Erstinverkehrbringers an mehreren Befreiungssystemen). Zum anderen ist zu bedenken, dass Missbrauchspotential besteht, weil sich der Nachweis der vom Vertreiber selbst erfassten und verwerteten Verkaufsverpackungen und der Erstattungsanspruch alleine im bilateralen Innenverhältnis zwischen (Letzt-)Vertreiber und Befreiungssystem vollziehen kann. Es kann in Anbetracht der Vielzahl der mittlerweile am Markt vorhandenen Befreiungssysteme und des Wettbewerbsdrucks nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass vereinzelt Befreiungssysteme und Sachverständige, auf die sich mit dem Vertreiber verständigt wird, insoweit sehr viel „Kulanz“ walten lassen könnten und (etwa durch die Berücksichtigung von Um- und Transportverpackungen) höhere Selbstentsorgermengen als tatsächlich zurückgenommen und verwertet bestätigen („verkappter Rabatt“). Das betreffende Befreiungssystem selbst könnte die bestätigten Selbstentsorgermengen, für die eine Erstattung erfolgt ist, im Rahmen der Festlegung der Lizenzmengenanteile nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VerpackV mindernd in Abzug bringen, so dass dafür keine Entsorgungskosten und Nebenentgelte zu zahlen wären, wodurch zu hoch bestätigte Selbstentsorgermengen im Ergebnis zu Lasten der Gemeinschaft der Befreiungssysteme gingen.

Dem Umstand der möglichen Beteiligung an mehreren Befreiungssystemen und dem gegebenen Missbrauchspotential hinsichtlich des Umfangs der bestätigten Selbstentsorgermengen kann nur dadurch Rechnung getragen werden, dass die Auswahl des Sachverständigen in Abstimmung mit der (neutralen) Gemeinsamen Stelle anstatt nur im Innenverhältnis mit einem (oder mehreren) Befreiungssystem(en) zu erfolgen hat.

Aus diesem Grunde sind in § 6 Abs. 3 Satz 6 bis 8 VerpackV z. F. die Worte „dem System nach Abs. 3“ durch die Worte „der Gemeinsamen Stelle nach Abs. 7“ zu ersetzen. Es bedarf nicht notwendigerweise einer Folgeänderung in § 6 Abs. 7 Satz 2 VerpackV z. F., weil durch das dortige Wort „insbesondere“ klargestellt wird, dass die Gemeinsame Stelle auch weitere Aufgaben wahrnimmt bzw. wahrnehmen kann.

8. *Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?

Nur bedingt. Es kann auf die Ausführungen zur Frage A. 11. (nachstehend Seite 5 bis 6) und zur Frage C. 4. (nachstehend Seite 9) verwiesen werden.

10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugaufwand der Länder ausreichend verringern?

Ja. Nach § 10 Abs. 5 Satz 5 VerpackV z. F. erhalten die zuständigen Behörden einen einfachen internet-gestützten Zugriff auf die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen der einzelnen Hersteller und Vertrieber, was sie in die Lage versetzt, ohne weiteren Vollzugaufwand zu prüfen, ob die Pflicht zur Beteiligung an einem Befreiungssystem im Einzelfall erfüllt worden ist.

11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?

Eine Alternative wäre, die Vollständigkeitserklärung um eine (nicht geprüfte oder testierte) Vorabklärung aller Erstinverkehrbringer zu ihren Planmengen für das nächste Kalenderjahr entsprechend der Unterteilung nach § 10 Abs. 2 VerpackV z. F. (beabsichtigte Zuordnung zu privaten und gewerblichen Anfallstellen) sowie der Beteiligung an einem oder mehreren der Befreiungssysteme zu ergänzen. Diese wären auf Anforderung auch jenem bzw. jenen Befreiungssystemen zugänglich zu machen, an denen sich der Erstinverkehrbringer beteiligt. Eine solche Vorabklärung zu den Planmengen entspricht bereits heute überwiegend der vertraglichen Praxis bei Befreiungssystemen (ohne die Unterteilung nach § 10 Abs. 2 VerpackV z. F.). Dies entspricht auch dem Grundgedanken der abfallrechtlichen Nachweispflicht mit dem Erfordernis eines beim Anfall der Abfälle vorhandenen Entsorgungsnachweises. Außerdem sollten die Vollständigkeitserklärungen entsprechend § 10 Abs. 5 Satz 5 VerpackV auf Anforderung auch jenem bzw. jenen Befreiungssystemen zugänglich gemacht werden, an denen sich die Erstinverkehrbringer (laut Vorabklärung) beteiligen. Eine solche Vollständigkeitserklärung entspricht bereits heute der vertraglichen Praxis bei Befreiungssystemen (ohne die Unterteilung nach § 10 Abs. 2 VerpackV z. F.) in Gestalt von zu testierenden Jahresmeldungen.

Durch die benannten erweiterten Erklärungspflichten würde die vertragliche Praxis der Befreiungssysteme gesetzlich verankert und die zuständigen Behörden hinsichtlich ihrer Überwachungsaufgaben erheblich entlastet.

Wird dagegen alleine an der nachträglichen Vollständigkeitserklärung festgehalten, besteht keine Möglichkeit, im Vollzug auf die Beteiligung an Befreiungssystemen und die Zuordnung zu privaten oder zu gewerblichen Anfallstellen (§ 6 bzw. § 7 VerpackV z. F.) noch Einfluss zu nehmen. Es würde nur nachträglich und ohne Korrekturmöglichkeit dokumentiert, was im Vorjahr - ordnungsgemäß oder nicht - bezüglich des Umfangs der Beteiligung und der Zuordnung zu privaten oder gewerblichen Anfallstellen geschah. Bei bewusst unvollständiger Mitteilung von Mengen oder Beteiligung an Befreiungssystemen oder fehlerhafter Zuordnung zu gewerblichen Anfallstellen hätte dies lediglich eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit nach § 15 Nr. 6 und / oder 7 VerpackV z. F. zur Folge.

Zwar ist in § 6 Abs. 1 Satz 5 VerpackV z. F. vorgesehen, dass Befreiungssysteme auch „denjenigen Herstellern und Vertriebern, die sich an keinem [!] System beteiligen, die Kosten für die Sammlung, Sortierung, Verwertung oder Beseitigung der von diesen Personen in Verkehr gebrachten und vom System [!] entsorgten Verpackungen in Rechnung stellen.“ Diese Bestimmung ist indessen bei weitem nicht ausreichend und in der gegenwärtigen Fassung bestenfalls ein „stumpfes Schwert“.



Erstens wäre der Wortlaut zu ergänzen um „[die sich] für mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, [an keinem System beteiligen]“, um den verpackungsbezogenen (und nicht personenbezogenen) Ansatz der VerpackV zu wahren, sowie klarzustellen, dass nicht etwa nur die gänzliche Nichtbeteiligung von Herstellern oder Betreibern an Befreiungssystemen, sondern bereits ein zu geringer Umfang der Beteiligung von Verkaufsverpackungen an Befreiungssystemen diese Kostentragungspflicht auslöst.

Zweitens erfahren die Befreiungssysteme bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Vollständigkeitserklärung überhaupt nicht, dass und in welchem Umfang ein Erstinverkehrbringer der Beteiligungspflicht nicht nachgekommen ist, denn sie erhalten die Vollständigkeitserklärung nicht zur Einsicht (vgl. § 10 Abs. 5 VerpackV).

Schließlich ist selbst bei Klarstellung des Wortlauts und einem Einsichtsrecht der Befreiungssysteme in die Vollständigkeitserklärungen wegen der durch diese erfolgenden gemeinsamen Nutzung der Erfassungseinrichtungen vollkommen unklar, welches „System“ die Verkaufsverpackungen des rechtsuntreuen Vertreibers oder Herstellers letztlich tatsächlich entsorgt.

Abhilfe kann auch im letztgenannten Punkt lediglich die Vorabklärung zu den Planmengen und der Beteiligung an einem oder mehreren der Befreiungssysteme schaffen. Dadurch ist vorab geklärt, welche/s der Befreiungssysteme nach § 6 Abs. 1 Satz 5 VerpackV z. F. die Kosten für eine unvollständige Beteiligung in Rechnung stellen darf.

Nachdem die Vorabklärung zu den Planmengen keinen erheblichen Verwaltungsaufwand darstellt und überwiegend bereits der vertraglichen Praxis der Befreiungssysteme entspricht, ist diese - jedenfalls einmalig - auch Herstellern und Vertreibern zuzumuten, welche die Mengenschwellen in § 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 VerpackV z. F. unterschreiten. Dadurch wird zugleich gewährleistet, dass jedenfalls einmalig nach Inkrafttreten der Novelle der VerpackV alle Erstinverkehrbringer von mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen erfasst werden.

12. *Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?*

In Form der Koordinierung durch die Gemeinsame Stelle (vgl. § 6 Abs. 7 Satz 2 Nr. 3 VerpackV z. F.). „Die Koordination der Ausschreibung zwischen den Systemen hat in Einklang mit den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen diskriminierungsfrei unter Beachtung des Behinderungsverbot zu erfolgen. Die Kartellbehörden sind zu beteiligen.“ (BT-Drucks. 16/6400, Seite 21).

13. *Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?*

Für eher förderlich.

14. *Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

## **B. Fragen der SPD-Fraktion**

1. *Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?*

Es kann auf die Ausführungen zur Frage A. 3. (vorstehend Seite 2) verwiesen werden. Es besteht Zuversicht, dass dieses Problem durch die Neuformulierung des § 6 VerpackV z. F. und die (ggf. modifizierte) Einführung des § 10 VerpackV z. F. (vgl. Ausführungen zur Frage A. 11., vorstehend S. 5 bis 6., und zur Frage C. 4., nachstehend Seite 9) nicht unerheblich eingedämmt wird.

2. *Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgersystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?*

Ja.

3. *Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?*

Ja. Die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten können (und sollten) aber noch erheblich verbessert werden. Auf die Ausführungen zur Frage A. 6. (vorstehend Seite 3) und zur Frage A. 11. (vorstehend Seite 5 bis 6) wird verwiesen.

4. *Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt. In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?*

Ja.

5. *Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?*

Durch die Neuorganisation der Ausschreibung in der Gemeinsamen Stelle wird eine funktionierende, neutrale Ausschreibung gewährleistet .

6. *Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?*

Nein.

7. *Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

## C. Fragen der FDP-Fraktion

1. *Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll.*

*Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?*

Die Gemeinsame Stelle wird hilfreich sein, wettbewerbsrechtlich fairere Rahmenbedingungen zu schaffen.

2. *Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben.*

*Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?*

Die Gefahr besteht. Diese Gefahr würde freilich ausgeschlossen, wenn die Verwertungsquoten auch für die nach § 7 VerpackV z. F. zurück genommenen Verkaufsverpackungen eingeführt werden, was ausdrücklich begrüßt würde. Bewerkselligt werden könnte dies durch folgende Neufassung des § 7 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F.:

„Anhang I Nr. 1 und 4 gilt für die Verwertung entsprechend.“

Gegeneinander abzuwägen sind insoweit der vom Ordnungsgeber für den Verzicht auf Verwertungsquoten angeführte spürbare Beitrag zum Abbau von Bürokratie (vgl. BT-Drucks. 16/6400, Seite 22) und die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen bzw. das Verschieben von Verkaufsverpackungsmengen zu gewerblichen Anfallstellen. Insoweit erscheint es vorzugswürdig, den Verpflichteten die Erfüllung der Verwertungsquoten und die Führung eines Mengenstromnachweises aufzuerlegen. In der Praxis könnten sie sich dazu auch den Anbietern von Befreiungssystemen und von sog. Selbstentsorgerlösungen bedienen, wodurch zugleich das zukünftig beschränkte Betätigungsfeld der Anbieter von sog. Selbstentsorgerlösungen kompensatorisch erweitert werden würde.

Das Ziel der Novelle, eine volle Transparenz der Erfassung und Verwertung der Verkaufsverpackungen und eine wirkungsvolle Steuerung und / oder Überwachung der Verpackungsabfallströme sicher zu stellen, würde durch die vorgeschlagene Neufassung erheblich gestärkt. Sollte es bei der gegenwärtigen Fassung des § 7 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. bleiben, kann der seit jeher erkennbaren Tendenz, relevante Verkaufsverpackungsmengen in einen Bereich ohne besondere Pflichten - mit erheblich geringeren Kosten - zu verschieben, nicht wirksam begegnet werden. Zur Verhinderung dieser Tendenz stehen keine wirksameren Instrumente zur Verfügung.

3. *Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte.*

*Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?*

Es kann einleitend auf die Ausführungen zur Frage A. 7. (vorstehend Seite 4) verwiesen werden. Die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs ist gewährleistet. Dieser wird in § 6 Abs. 1 Satz 6 VerpackV z. F. auch gesetzlich verankert.

4. *Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor.*

*Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?*

*Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?*

Es kann einleitend auf die Ausführungen zur Frage A. 11. (vorstehend Seite 5 bis 6) und insoweit insbesondere auf den Vorschlag zur Vorabklärung zu Planmengen und Befreiungssysteme/n verwiesen werden.

Zur ersten Frage:

Die Vollständigkeitserklärung ist grundsätzlich ein brauchbares Mittel, um die sog. „Trittbrettfahrer“ einzudämmen, soweit die Mengenschwellen des § 10 Abs. 4 Satz 2 VerpackV z. F. überschritten werden. Die Vollständigkeitserklärung versagt als Kontrollinstrument allerdings weitestgehend insoweit, als die Mengenschwellen des § 10 Abs. 4 Satz 2 VerpackV z. F. (angeblich) unterschritten werden, weil in diesen Fällen die Vollständigkeitserklärung nur auf Verlangen der zuständigen Behörde abzugeben ist. Aus diesen Gründen ist eine zusätzliche Vorabklärung zu den Planmengen und zur Beteiligung an einem oder mehreren Befreiungssystemen ersichtlich wesentlich geeigneter, die sog. „Trittbrettfahrer“ nennenswert einzudämmen.

Zur zweiten Frage:

Soweit die Mengenschwellen des § 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV z. F. überschritten werden, unterliegen die Vollständigkeitserklärungen nach § 10 Abs. 1 VerpackV z. F. der Prüfung auf deren Richtigkeit durch Wirtschaftsprüfer bzw. Steuerberater bzw. vereidigte Buchprüfer bzw. unabhängige Sachverständige. Soweit die Mengenschwellen des § 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV z. F. unterschritten werden, ist keine präventive Prüfung auf deren Richtigkeit vorgesehen. Allerdings besteht für die zuständigen Behörden in allen Fällen die Möglichkeit, nach § 10 Abs. 5 Satz 5 VerpackV z. F. Einsicht in die (ggf. nach Verlangen, vgl. § 10 Abs. 4 Satz 3 VerpackV z. F.) hinterlegten Vollständigkeitserklärungen zu nehmen. Insoweit ist auch eine nachträgliche Überprüfung der Richtigkeit der Vollständigkeitserklärung statthaft (vgl. § 15 Nr. 32 VerpackV z. F., wonach die nicht richtige oder vollständig abgegebene bzw. hinterlegte Vollständigkeitserklärung einen Bußgeldtatbestand darstellt, so dass sachgesetzlich eine Überprüfung möglich sein muss; vgl. auch BT-Drucks. 16/6400, Seite 24).

Die nachträgliche Überprüfung der Vollständigkeitserklärungen auf deren Richtigkeit wäre aber letztlich eine Frage der Vollzugspraxis der zuständigen Behörden und es käme lediglich ein Ordnungswidrigkeitsverfahren in Betracht.

Die Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten wären wesentlich effektiver ausgestaltet, wenn die Vorschläge im Rahmen der Ausführungen zur Frage A. 11. (vorstehend Seite 5 bis 6) Eingang in die Novelle finden würden.

5. *Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr. 3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden.*

*Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?*

Grundsätzlich wird die Kennzeichnungspflicht nicht mehr für erforderlich erachtet. Insoweit bleibt aber zu beachten, dass diese den Herstellern und Vertreibern von Befreiungssystemen zivilrechtlich verpflichtend vorgegeben werden kann, ohne dass der Verordnungsgeber dies verfassungsrechtlich unbedenklich untersagen könnte.

Im Rahmen der weiteren Beantwortung der Frage sei zunächst ein Verweis auf die Entstehungsgeschichte der Nummer 3 (z. F., Nummer 4 ggw. F.) Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) gestattet. Der ursprüngliche Regierungsentwurf anlässlich der 1. Novelle der VerpackV (1998, vgl. BT-Drucks. 13/5999, S. 12) lautete:

„4. Beteiligung an Systemen nach § 6 Abs. 3 [...]

(2) <sup>1</sup> Der Träger des Systems hat den beteiligten Herstellern und Vertreibern die Beteiligung am System zu bestätigen. <sup>2</sup> Hersteller und Vertreter **können** die Beteiligung durch Kennzeichnung der Verpackung oder andere geeignete Maßnahmen kenntlich machen.“

Die Begründung des ersten Regierungsentwurfs zu Nummer 4 Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6, vgl. BT-Drucks. 13/5999, S. 12) lautete:

„Im Interesse der Hersteller und Vertreter liegt es, die Beteiligung an einem System durch eine Kennzeichnung sichtbar zu machen. Daher wird klargestellt, dass entsprechende Kennzeichnungen zulässig sind.“

Von Interesse ist insoweit aber auch ein Teil der Begründung des ersten Regierungsentwurfs zu Nummer 4 Abs. 2 Satz 1 des Anhangs I (zu § 6, vgl. BT-Drucks. 13/5999, S. 12):

„In den Absätzen 2 und 3 wird aufgrund der Umstellung von der personenbezogenen Beteiligung des Herstellers und Vertreibers nach geltendem Recht auf die produktbezogene Beteiligung eine Pflicht zur Dokumentation der in das System eingebrachten Verkaufsverpackungen festgelegt. Maßgeblich ist damit nicht mehr die im Einzugsgebiet insgesamt in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge, sondern die Menge, für die Hersteller und Vertreter eine Beteiligung an dem betreffenden System vorsehen. Diese Regelung fördert außerdem Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme und begegnet damit ebenfalls Bedenken hinsichtlich einer Monopolisierung der Entsorgungsstrukturen.“

Festzuhalten bleibt, dass im ursprünglichen Entwurf der VerpackV 1998 „im Interesse der Hersteller und Vertreter“ nur ein Recht, nicht aber die Pflicht zur Kenntlichmachung der Verkaufsverpackungen vorgesehen war, und (auch) im Regelungszusammenhang der Nummer 4 Abs. 2 des Anhangs I (zu § 6) der Wille des Verordnungsgebers Erwähnung fand, „Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme“ zu fördern und „einer Monopolisierung der Entsorgungsstrukturen“ (DSD GmbH) zu begegnen.

Der Bundesrat versagte dieser Fassung seinerzeit auf Empfehlung des Umweltausschusses die Zustimmung, und im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde die Kenntlichmachung der systembeteiligten Verkaufsverpackungen zur Verpflichtung erhoben.

In der Praxis hat diese Kennzeichnungspflicht indessen nicht die gleichfalls gewollte „Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme“ gefördert und „einer Monopolisierung der Entsorgungsstrukturen“ (DSD GmbH) entgegengewirkt, sondern das genaue Gegenteil bewirkt. Das ursprünglich „natürlich gewachsene Monopol“ der DSD GmbH hat sich in ihrem vorformulierten Zeichennutzungsvertrag nicht etwa darauf beschränkt, die Hersteller und Vertreter entsprechend der Gesetzeslage zu verpflichten, die konkret an ihrem Befreiungssystem beteiligten Verkaufsverpackungen der Pflicht zur Zeichennutzung zu unterwerfen, sondern alle in Deutschland in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen, und das Lizenzentgelt für alle mit ihrem Zeichen „Der Grüne Punkt“ versehenen Verkaufsverpackungen, also abermals für alle in Deutschland in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen, zu erheben, und zwar vollkommen unabhängig von den tatsächlich von ihr erbrachten Erfassungs- und Verwertungsleistungen.

Dies führte zwangsläufig auch nach Inkrafttreten der VerpackV 1998 zu einem faktischen Ausschluss von Wettbewerb und zur stetigen Verfestigung der Marke „Der Grüne Punkt“ in den Köpfen der Verbraucher und des Handels sowie den Abfallinformationsbroschüren der Kommunen, welche bis heute andauert.

Es ist den Beteiligten bekannt, dass diese missbräuchliche Kopplung der DSD GmbH von Leistung (Zeichennutzung) und Gegenleistung (Lizenzentgelt) in Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung bzw. faktischen Monopolstellung die Entscheidung der Kommission vom 20.04.2001 erforderlich machte, welche jüngst durch das Urteil des Europäischen Gerichts 1. Instanz vom 24.05.2007 bestätigt wurde. Es dürfte den Beteiligten auch bekannt sein, dass die DSD GmbH dagegen das Rechtsmittel der Berufung zum Europäischen Gerichtshof eingelegt hat und zuversichtlich ist, das Berufungsverfahren für sich zu entscheiden (vgl. Pressemitteilung der DSD GmbH vom 27.08.2007).

Es ist den Beteiligten schließlich bekannt, dass die mangelnde Bereitschaft der DSD GmbH, weiteren Befreiungssystemen die Mitbenutzung ihrer Erfassungseinrichtungen gegen Entgelt zu gestatten, die zweite Entscheidung der Kommission vom 17.09.2001 erforderlich machte, welche jüngst gleichfalls durch ein weiteres Urteil des Europäischen Gerichts 1. Instanz vom 24.05.2007 bestätigt wurde. Dagegen hat die DSD GmbH keine Berufung eingelegt, so dass einer Mitbenutzung der Erfassungseinrichtungen durch weitere Befreiungssysteme nichts mehr im Wege steht. Diese Praxis der Mitbenutzung bzw. gemeinsamen Benutzung der Erfassungseinrichtungen liegt ersichtlich auch die Errichtung der Gemeinsamen Stelle zugrunde (vgl. § 6 Abs. 7 VerpackV z. F.).

Die gemeinsame Nutzung der Erfassungseinrichtungen durch die Befreiungssysteme ist also von Dauer, während die Möglichkeit des Wettbewerbs auf der Nachfrageseite der Hersteller und Vertreiber von der Aufrechterhaltung der Entscheidung der Kommission vom 20.04.2001 und des Urteils des Europäischen Gerichts 1. Instanz vom 24.05.2007 abhängig sein wird. Sollte die DSD GmbH das Berufungsverfahren - wider Erwarten - für sich entscheiden, bedeutet dies unweigerlich eine Rückkehr zur faktischen Monopolstellung der DSD GmbH, weil es die Hersteller und Vertreiber sowohl wegen der jahrzehntelangen und stetigen Verfestigung der Marke „Der Grüne Punkt“ in den Köpfen der Verbraucher und des Handels sowie den Abfallinformationsbroschüren der Kommunen als auch der mit der Umstellung der Kennzeichnung verbundenen erheblichen Kosten bei einem sich ständig verändernden Marktgeschehen scheuen, vollständig zu einem konkurrierenden Befreiungssystem zu wechseln. Ein vollständiger Wechsel zu einem konkurrierenden Befreiungssystem hätte bei der gegenwärtigen Gesetzeslage immer die kostenträchtige Umstellung der Kennzeichnung zur Folge, so dass auf Seiten der Hersteller und Vertreiber keine flexible Reaktion auf das wettbewerbsintensive Marktgeschehen mehr möglich wäre. Besonders deutlich wird dies bei Herstellern und Vertreibern, welche Verkaufsverpackungen einheitlich gestaltet auch in anderen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraumes in Verkehr bringen und dort an einem das Zeichen „Der Grüne Punkt“ nutzenden Rücknahmesystem teilnehmen. In einem solchen Fall müssen die Hersteller und Vertreiber das Zeichen „Der Grüne Punkt“ aufgrund der vertraglichen Beziehung mit dem ausländischen Rücknahmesystem auch bei einem in Deutschland erfolgenden vollständigen Wechsel zu einem alternativen Befreiungssystem beibehalten und aufgrund der vertraglichen Vorgaben der DSD GmbH in räumlicher Nähe zur Marke zusätzlich in deutlich erkennbarer Form darauf hinzuweisen, dass die Verkaufsverpackung in Deutschland nicht am Befreiungssystem der DSD GmbH teilnimmt. Es ist also das Zeichen „Der Grüne Punkt“ mit einem ergänzenden Hinweis (z. B. „Nicht in Deutschland!“ oder „DE“) beizubehalten und aufgrund der in Deutschland bestehenden Pflicht zur Kennzeichnung zusätzlich das Zeichen des in Deutschland alternativ genutzten Befreiungssystems aufzubringen. Die Kosten einer solchen Umstellung der Kennzeichnung sind für Hersteller und Vertreiber erheblich und führen nicht zur Transparenz, sondern vermögen bestenfalls, den privaten Endverbraucher zu verwirren.

Die genannten Umstände (europaweite Verfestigung der Marke „Der Grüne Punkt“ und Kosten der Umstellung der Zeichennutzung) haben bis heute zur Folge, dass sich die Hersteller und Vertrieber (fast) ausnahmslos für einen zumindest teilweisen Verbleib ihrer Verkaufsverpackungen bei der DSD GmbH entscheiden (müssen).

Die DSD GmbH verlangt wiederum - ob nun zur Recht oder nicht, bedarf an dieser Stelle keiner Entscheidung - einen Mindestverbleib von mehr als 15 % aller Verkaufsverpackungen an ihrem Befreiungssystem bei erheblichem Verwaltungsaufwand.

In diesem Zusammenhang sei das Vorbringen der DSD GmbH im Rahmen des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes beim Europäischen Gericht 1. Instanz zur Zeichennutzung zur Funktion ihrer Marke „Der Grüne Punkt“ angeführt:

„Die Marke Der Grüne Punkt habe eine doppelte Funktion. Zum einen ermögliche sie die Kennzeichnung derjenigen Verpackungen der Hersteller und Vertrieber, die aufgrund der Teilnahme Letzterer am DSD-System über dieses System entsorgt würden (Herkunftsfunktion). Zum anderen signalisiere sie dem Verbraucher, dass er diese Verpackungen den Sammel-einrichtungen der Antragstellerin zuführen solle (Signalwirkung).“

(Europäisches Gericht 1. Instanz, T-151/01 R, Beschluss vom 15.11.2001, Tz. 78)

Die vorliegend zu beantwortende Frage geht zu Recht davon aus, dass wegen der Pflicht zur Beteiligung der typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen an Befreiungssystemen die sog. „Herkunftsfunktion“ des Zeichens bzw. die ursprünglich beabsichtigte sog. „Transparenzfunktion“ der Nummer 3 (z. F., Nummer 4 ggw. F.) Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) tatsächlich entfallen wird bzw. bereits ist. Faktisch sind bereits heute alle an Befreiungssystemen beteiligten Verkaufsverpackungen mit der Marke „Der Grüne Punkt“ gekennzeichnet und werden gemeinsam über Erfassungseinrichtungen erfasst, ohne dass daraus geschlossen werden könnte, dass die konkrete Verkaufsverpackung am Befreiungssystem der DSD GmbH teilnimmt. Eine solche Transparenz ist auch nicht erforderlich, weil die Zuordnung der gemeinsam erfassten Verkaufsverpackungen zu den einzelnen Befreiungssystemen durch die sog. Lizenzmengenanteile der Befreiungssysteme erfolgt (derzeit durch eine Clearingstelle, zukünftig durch die Gemeinsame Stelle).

Die Kennzeichnungspflicht kann also allenfalls noch die sog. Signalwirkung erfüllen, dass der private Endverbraucher die gekennzeichneten Verkaufsverpackungen den gemeinsam genutzten Erfassungseinrichtungen der Befreiungssysteme (Gelber Sack bzw. Gelbe Tonne) zuführen soll. In Anbetracht der Vielfalt der am Markt inzwischen anzutreffenden Befreiungssysteme ist potentiell eine ebensolche Vielfalt an Kennzeichnungen bzw. Marken gegeben, die im Falle der vielfältig erfolgenden Kennzeichnung mehr schaden als nutzen würde, weil der private Endverbraucher die neuen Kennzeichnungen bzw. Marken nicht kennt. In den Köpfen der Verbraucher und des Handels sowie in den Abfallinformationsbroschüren der Kommunen ist allenfalls die Marke „Der Grüne Punkt“ gegenwärtig.

Dies könnte nach dem ersten Anschein für eine Streichung der Pflicht zur Kenntlichmachung nach der Nummer 3 (z. F., Nummer 4 ggw. F.) Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) sprechen. Dagegen spricht aber zunächst, dass der private Endverbraucher bis heute nicht Verkaufsverpackungen notwendigerweise als solche einordnet, sondern im Zweifel seine Zuordnung auf der Grundlage der Kennzeichnung mit der Marke „Der Grüne Punkt“ vornimmt. Entscheidender gegen die Streichung der Pflicht zur Kenntlichmachung oder die Änderung in ein Recht zur Kenntlichmachung (wie ursprünglich anlässlich der 1. Novelle vorgesehen) spricht indessen, dass dies nicht die begründete Gefahr - um nicht zu sagen: die an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit - ausräumt, dass die DSD GmbH zivilrechtlich an der pflichtwidrigen Kopplung von Leistung (Kennzeichnung) und Gegenleistung (Lizenzentgelt) festhält und sich den Bekanntheitsgrad der Marke „Der Grüne Punkt“ weiterhin von Herstellern und Vertriebern „vergolden“ lässt.



Einziger Ausweg ist insoweit, wie von der Landbell AG bereits frühzeitig vorgeschlagen, die Änderung der Verpflichtung zur Kenntlichmachung mit einer für alle Befreiungssysteme einheitlich geltenden Kennzeichnung. Eine Neufassung der Nummer 3 Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) z. F. könnte beispielsweise lauten:

„3. Beteiligung an Systemen nach § 6 Abs. 3 [...]

(2) [...] <sup>2</sup> Hersteller und Vertreiber haben die Beteiligung durch eine für alle Systeme einheitliche Kennzeichnung der Verpackung oder andere geeignete Maßnahmen kenntlich zu machen.

<sup>3</sup> Die festgestellten Träger der Systeme haben sich bis zum [Datum] mehrheitlich auf eine einheitliche Kennzeichnung zu verständigen; gelingt dies nicht, wird bis zum [Datum] eine einheitliche Kennzeichnung von der Gemeinsamen Stelle festgelegt.“

Denkbar und am einfachsten wäre freilich die Beibehaltung der Marke „Der Grüne Punkt“ als einheitliche Kennzeichnung gegen ein einmaliges angemessenes Entgelt der bestehenden weiteren Befreiungssysteme. Dafür spricht insbesondere, dass die DSD GmbH über „Pro Europe“ fast im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum die Nutzung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ durch Unterlizenzen zulässt und bei einheitlich gestalteten Verkaufsverpackungen eine erhebliche Kosten auslösende Mehrfachkennzeichnung unterbleiben könnte.

Nur eine solche einheitliche Kennzeichnung vermag eine endgültige Öffnung und Belegung des Wettbewerbs zwischen den Befreiungssystemen dauerhaft zu gewährleisten. Es kann schließlich nicht einfach unterstellt werden, dass die Entscheidung der Kommission vom 20.04.2001 und das Urteil des Europäischen Gerichts 1. Instanz vom 24.05.2007 auch nach Durchführung des Berufungsverfahrens beim Europäischen Gerichtshof Bestand haben werden. Sollte die Berufung der DSD GmbH von Erfolg getragen sein, hätte dies ohne die vorgeschlagene Neufassung der Nummer Abs. 2 des Anhangs I (zu § 6) z. F. geradezu zwangsläufig die Rückkehr zum faktischen Monopol der DSD GmbH zur Folge und wäre ein wesentliches Anliegen sowohl der 1. Novelle als auch der 5. Novelle, namentlich „Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme“, zu ermöglichen, alleine durch eine zugunsten der DSD GmbH ergehende Berufungsentscheidung wieder zunichte gemacht.

Die unveränderte Beibehaltung der einzelsystembezogenen Kennzeichnungspflicht in Nummer 3 Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) würde mithin einem der erklärten Ziele der nunmehr anstehenden 5. Novelle, den fairen Wettbewerb zwischen den Befreiungssystemen zu stärken (vgl. BT-Drucks. 16/6400, Seite 15, Ziffer I. 2. c)), entschieden zuwiderlaufen.

6. *Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss.*

*Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?*

Nein. Der Nachfragewettbewerb zwischen den Befreiungssystemen ist in vollem Gange und eine „Rosinenpickerei“ muss ausgeschlossen bleiben.

7. *Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

8. *Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?*

Das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, ist eine erheblich verbesserte, wenn auch (bislang) keine optimale Lösung (vgl. hierzu die genannten und noch zu nennenden Kritikpunkte).

Ein Bedarf für eine grundlegende Erneuerung der VerpackV wird nicht gesehen.

---

## **D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN**

1. *Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?*

Die ökologischen Auswirkungen sind als vorteilhaft zu bewerten, weil zu erwarten ist, dass mehr Verkaufsverpackungen als bislang ordnungsgemäß erfasst und verwertet werden.

Die Nichtvorgabe von Verwertungsquoten für die an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verkaufsverpackungen ist als ökologisch nachteilig zu bewerten, doch entspricht dies bereits der gegenwärtigen Rechtslage. Um Missbrauch vorzubeugen (vgl. die Ausführungen zur Frage C. 2., vorstehend Seite 8) und noch vorteilhaftere ökologische Auswirkungen zu ermöglichen, empfiehlt sich die bereits erwähnte Neufassung des § 7 Abs. 1 Satz 2 VerpackV z. F. (vgl. die Ausführungen zur Frage C. 2., vorstehend Seite 8).

2. *Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?*

Zur ersten Frage:

Ja.

Zur zweiten Frage:

Überschneidungen wird es im Rahmen des Anwendungsbereiches des § 6 Abs. 2 VerpackV z. F. (branchenbezogene Selbstentsorgerlösungen für gleichgestellten Anfallstellen) und im Falle der missbräuchlichen Umwidmung von Anfallstellen geben. Die Größenordnung der Überschneidungen kann derzeit nicht eingeschätzt werden.

3. *Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?*

Es kann auf die Ausführungen zur Frage A. 11. (vorstehend Seite 5 bis 6) und C. 4. (vorstehend Seite 9) verwiesen werden.

4. *Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?*

Zur ersten Frage:

Ja, aber nicht alleine. Ein fairer Wettbewerb zwischen den Befreiungssystemen erfordert zusätzlich eine Änderung der Nummer 3 (z. F., Nummer 4 ggw. F.) Abs. 2 Satz 2 des Anhangs I (zu § 6) durch Einföhrung einer einheitlichen Kennzeichnung für alle Befreiungssysteme (vgl. hierzu eingehend die Ausführungen zur Frage C. 5., vorstehend Seite 9 bis 13).

Zur zweiten Frage:

Hinsichtlich der Vorgaben für die Gemeinsame Stelle: Ja.

Zur dritten Frage:

Der Abstimmungsaufwand wird als zu bewältigend bewertet.

5. *Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?*

Zur ersten Teilfrage:

Ja.

Zur zweiten und dritten Teilfrage:

Es kann auf die Ausführungen zur Frage A. 6. (vorstehend Seite 3), A. 7. (vorstehend Seite 4), A. 11 (vorstehend Seite 5 bis 6) und C. 4. (vorstehend Seite 8) verwiesen werden.

6. *Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

7. *Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?*

Das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland ist als gut zu bewerten.

Die von Kritikern angebrachten Vergleiche zu den Kosten der Verpackungsverwertung in anderen (regelmäßig wenigen ausgewählten) europäischen Ländern berücksichtigen zum einen nicht ausreichend die in Deutschland zum Teil erheblich höheren (und im internationalen Vergleich insgesamt höchsten) Verwertungsquoten und zum anderen werden jedenfalls teilweise keine zutreffende Vergleichsgrößen zugrunde gelegt. Im Hinblick auf den zuletzt genannten Punkt ist entscheidend zu berücksichtigen, dass sich die Verpackungsentsorgung in Deutschland nicht alleine auf die Erfassung und Verwertung von Verkaufsverpackungen beschränkt, sondern sortenreinere und in der gebotenen Gesamtbetrachtung kosten-senkende Verpackungsarten wie Transportverpackungen und pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen anderen Vorschriften und dadurch einem abweichenden Erfassungs- und Verwertungsregime unterliegen. Abzustellen ist bei einem europäischen Vergleich auf die Gesamtkosten für die Verpackungsentsorgung unter Beachtung der jeweils erzielten Verwertungsquoten. Kein Aussagewert ist dagegen einem Vergleich der Pro-Kopf-Kosten in Deutschland für die Erfassung und Verwertung (nur) von Verkaufsverpackungen nach § 6 VerpackV (ohne Berücksichtigung von Transportverpackungen im Sinne des § 4 VerpackV und von pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen im Sinne des § 9 Abs. 1 und 2 VerpackV z. F.) mit den Pro-Kopf-Durchschnittskosten für die gesamte Verpackungsentsorgung (einschließlich der Transport- und Einweggetränkeverpackungen) in anderen (regelmäßig wenigen ausgewählten) europäischen Ländern beizumessen, weil dies keine zutreffenden Vergleichsgrößen sind.

Soweit zutreffende Vergleichsgrößen überhaupt zugrunde gelegt werden, berufen sich diese Vergleiche - soweit ersichtlich - auf „die noch aktuellste und umfassendste Studie zu Kosten und Nutzen von Entsorgungssystemen für gebrauchte Verkaufsverpackungen“ von Taylor Nelson Sofres Consulting aus dem Jahre 2000. Die Untersuchung wurde allerdings nur für Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande auf Grundlage eines Vergleichs der Kosten im Jahre 1997 (!) durchgeführt.

Insoweit ist offensichtlich, dass im Jahre 1997 die Erfassung und Verwertung von Verkaufsverpackungen alleine durch das seinerzeitige Monopol der DSD GmbH und nicht im Wettbewerb erfolgte. Die Kosten für die Erfassung und Verwertung von Verkaufsverpackungen in Deutschland sind in den letzten 10 Jahren ganz erheblich gesunken, vor allem durch die erstmalige Öffnung des Marktes für Wettbewerb, und die Kosten werden wegen des stetig zunehmenden Wettbewerbs weiter sinken. Einer vergleichenden Untersuchung aus dem Jahre 1997 kann heute mithin gleichfalls kein Aussagewert mehr zugebilligt werden, weil sich die Marktverhältnisse in Deutschland in den letzten 10 Jahren grundlegend geändert haben.

8. *Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?*

Die Produktverantwortung wird nicht auf Verpackungen beschränkt, sondern findet sich auch bei weiteren Produkten (z. B. Altfahrzeuge, Batterien, Elektro- und Elektronikgeräte).

---

## **E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.**

1. *Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?*

Von einer Stellungnahme wird abgesehen.

2. *Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?*

Die VerpackV gewährleistet eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung, was durch die im internationalen Vergleich höchsten Verwertungsquoten belegt wird.

3. *Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?*

Ja (vgl. § 16 Abs. 2 VerpackV ggw. F. und z. F.).

4. *Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?*

Es ist das erklärte Anliegen der vorliegenden Novelle, nicht nur faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, sondern auch Transparenz zu erreichen und Missbrauchspotentiale einzudämmen.

Der Grüne Punkt  
Duales System Deutschland GmbH  
Dr. Heike Schiffer  
Köln

08. Oktober 2007

**Stellungnahme zur**

**Öffentliche Anhörung**

zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-

**Antworten auf den  
Fragenkatalog**

**der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN**



## A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

1. Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?

### Antwort:

Die Regelungen der 5. Novelle zeigen eindeutig den richtigen Weg auf, das durch Trittbrettfahrer und Selbstentsorger verursachte Problem der finanziellen Erosion der haushaltsnahen Wertstoffentsorgung zu lösen. Ergänzende Klarstellungen oder Detaillierungen wären jedoch für die praktische Umsetzung hilfreich, z. B.:

- a. durch Lizenzierungsregeln, um die Abgrenzung der Mengen dualer Systeme von den Mengen für Branchenlösungen für alle verbindlich zu definieren. Durch z. B. branchenspezifisch festgelegte Maximalquoten für Branchenlösungen würden heute bestehende Wettbewerbsverzerrungen effektiv und dauerhaft beseitigt. Die Erarbeitung und Aktualisierung sollte den nach der VerpackV verpflichteten Wirtschaftskreisen obliegen. Die Umsetzung in bindendes Recht könnte durch eine Veröffentlichung in Bekanntmachungsblättern sowie einen entsprechenden Passus in der Verordnung erreicht werden;
- b. durch eine einmalige Registrierung aller Hersteller und Vertrieber, die nach § 6 Verpflichtete sind, bei den örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammern, um eine Gesamtübersicht der verpflichteten Marktbeteiligten zu erhalten. Diese Ergänzung würde die Arbeit der Hinterlegungsstelle und der Vollzugsbehörden sehr erleichtern, da sie u. a. die Zahl der Anfragen zu Unternehmen, die nicht in der Internet-Datenbank gelistet sind, stark reduzieren würde;
- c. durch eine Streichung des Rückerstattungsanspruchs (§ 6 Abs. 1 Sätze 6-9), weil die zur Kostenerstattung verpflichteten dualen Systeme die Zahlungsansprüche der Hersteller und Vertrieber, die Verpackungen am Ort der Übergabe zurückgenommen haben, nicht selbst nachvollziehen oder überprüfen können. Ferner ist fraglich, ob der Sachverständige die tatsächlich praktizierte Rücknahme der Verkaufsverpackungen regelmäßig überprüfen und bestätigen kann. Auch die Differenzierung zwischen Verkaufs-, Um- oder Transportverpackungen wird am Ort der Übergabe praktisch kaum durchführbar sein. Da aus Studien bekannt ist, dass bisher maximal 2 % der Verkaufsverpackungen tatsächlich an den Ort der Übergabe zurückgebracht werden, sollte aus zwei Gründen auf diese Regelung insgesamt verzichtet werden: zum einen um einem potenziellen Missbrauch aus vorhersehbaren Vollzugsproblemen entgegenzuwirken und zum anderen um den daraus erwachsenden erheblich steigenden bürokratischen Aufwand für diese geringe Menge zu vermeiden;
- d. durch eine Ausweitung der Vollständigkeitserklärung auf Angaben zur Beteiligung an branchenbezogenen Lösungen nach § 6 Abs. 2 für die Verkaufsverpackungen bei Anfallstellen, die nach § 3 Abs. 11 Satz 2 den privaten Haushalten gleichgestellt sind. Die Vollständigkeitserklärung dient der Transparenz im Bereich der in Verkehr gebrachten Verpackungen, um virtuelle Mengenverschiebungen künftig zu verhindern. Dazu ist erforderlich, dass nicht nur

die gesamte Menge von den Verpflichteten dargelegt, sondern auch ausgewiesen wird, welche Mengenteile davon auf Branchenlösungen entfallen.

2. Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?

Antwort:

Nein.

3. Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?

Antwort:

Bereits im Vorgriff auf die 5. Novelle der VerpackV hat sich der Anbieterkreis dualer Systeme stark erweitert. Seit dem Beschluss der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Abfall im Mai 2006 sind neben DSD drei weitere Systeme flächendeckend freigestellt worden, weitere fünf werden gerade sukzessive von den Ländern freigestellt. Die 5. Novelle der VerpackV schafft den Rahmen, dass künftig im Unterschied zu heute ein fairer Wettbewerb stattfinden kann, und ist damit die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass allen Verbrauchern in Deutschland auch weiterhin ein kostenloser haushaltsnaher Entsorgungsservice für Verpackungen bereitgestellt werden kann.

4. Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

5. Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?

Antwort:

Ja. Grundsätzlich verhindert das Trennungsmodell Mengenverrechnungen, die in der Vergangenheit zu Fehlentwicklungen und Wettbewerbsverzerrungen im Markt geführt haben.

Siehe außerdem Antwort A 1.a.

6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

7. Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstent-sorgung zurückgenommen "lizenzierter" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?

Antwort:

Siehe Antwort A 1.c.

8. Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?

Antwort:

Von einer „Ausdehnung“ kann keinesfalls gesprochen werden, da die Servicever-packungen bereits in der noch gültigen Fassung der VerpackV den Rücknahme- und Verwertungspflichten für Verkaufsverpackungen unterfallen.

9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instru-ment zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?

Antwort:

Ja.

Siehe außerdem Antwort A 1., insb. A 1.b. und A 1.d.

10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugaufwand der Länder ausreichend verringern?

Antwort:

Ja. Je umfassender die Vollständigkeitserklärung erfolgt (siehe Antworten A 1.b. und A 1.d.) und für Transparenz bei der Pflichterfüllung sorgt, desto geringer wird der Vollzugaufwand der Länder sein.

11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?

Antwort:

Nein.

12. Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?

Antwort:

Bereits im Vorgriff auf die 5. Novelle der VerpackV haben die dualen Systeme Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH (DSD), Interseroh Dienst-leistungs GmbH, Landbell Aktiengesellschaft für Rückholssysteme und VfW GmbH eine Gemeinsame Stelle gegründet.

Eine ihrer Aufgaben wird es sein, in Umsetzung der Novelle die Strukturen für ei-ne faire, wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibung von Entsorgungs-leistungen für die haushaltsnahe Wertstoffsammlung durch die einzelnen Betrei-ber dualer Systeme zu schaffen. Dabei sollen die Interessen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger berücksichtigt werden, indem die Gemeinsame Stelle den Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden sucht.

Erste konkrete Überlegungen zu den Rahmenbedingungen und zur Durchführung werden seitens der Mitglieder der Gemeinsamen Stelle bereits mit dem Bundeskartellamt geführt.

13. Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?

Antwort:

Vor dem Hintergrund der Vielzahl bestehender dualer Systeme sorgt die Gemeinsame Stelle für eine nach fairen Regeln im Wettbewerb funktionierende Umsetzung der 5. Novelle der VerpackV und insbesondere für einen fairen Umgang mit den anderen Marktteilnehmern – den Entsorgern und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern – bei der Verteilung der Nebenentgelte, der Ausschreibung von Entsorgungsleistungen und der Vergabe der Leistungsverträge. Die Gemeinsame Stelle wird keinen Einfluss auf die Kosten und Kostenstrukturen der dualen Systeme ausüben, jedes duale System bemisst seine eigenen preislichen Konditionen und ist dafür selbst verantwortlich. Die Gemeinsame Stelle ist dabei der Garant für einen fairen Wettbewerb.

14. Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?

Antwort:

Die Gemeinsame Stelle ist als GmbH vorgesehen, die Gründungsgesellschafter beabsichtigen eine Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt zu beantragen.

---

## **B. Fragen der SPD-Fraktion**

1. Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?

Antwort:

Siehe Antwort A 1.a., b., d.

2. Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgersystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?

Antwort:

Siehe Antworten A 1.c., A 5.

3. Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?

Antwort:

Ja.

Siehe außerdem Antworten A 1.d. und A 10.

4. Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt.

In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?

Antwort:

Sowohl durch den Einzug des Wettbewerbs in den Markt der haushaltsnahen Wertstoffsammlung als auch die Zunahme von Trittbrettfahrern und Selbstentsorgern bleibt es nicht aus, dass Verbraucher die Auswirkungen bemerken. Um bei sinkenden Einnahmen die Kosten im Griff zu behalten, muss die Qualität der von den Verbrauchern über die Gelbe Tonne oder den Gelben Sack bereit gestellten Materialien heute schärfer in den Blick genommen werden. Die in der Vergangenheit gezeigte Toleranz gegenüber Fehlwürfen lässt sich wirtschaftlich nicht länger durchhalten. Deshalb führen die von DSD beauftragten Entsorger nach vorheriger Abstimmung und im Einverständnis mit den Kommunen bei der Abholung der Verpackungsmengen bei den Haushalten Kontrollen der Sammelbehältnisse durch, ob sich darin tatsächlich nur gebrauchte Verpackungen befinden. Denn ausschließlich für die getrennte Sammlung von Verkaufsverpackungen ist das duale System eingerichtet worden, dafür steht es den Verbrauchern kostenlos zur Verfügung.

Als Instrument zur Qualitätssteigerung nutzt DSD auch die Leistungsverträge mit den Entsorgern, z. B. was die Materialstärke der Gelben Säcke angeht. DSD hat bereits angekündigt, dass sie sämtliche Lieferungen Gelber Säcke in puncto Einhaltung der Qualitätsvorgaben überprüfen wird.

Die in der 5. Novelle vorgesehenen Maßnahmen sieht DSD als geeignet an, um die Qualität der Verpackungsentsorgung zu sichern. Siehe außerdem Antwort A 13.

5. Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?

Antwort:

Siehe Antworten A 12. und A 13.

Eine Ausschreibung von Entsorgungsleistungen im Bereich der Verpackungsentsorgung würde für die Kommunen ein wirtschaftliches Risiko bedeuten, da sie Verträge zu Lasten Dritter – in diesem Fall: dualer Systeme – ausschreiben wür-

den, zu deren Abschluss duale Systeme jedoch nicht verpflichtet wären. Hinzu kommt, dass eine Ausschreibung durch die Kommunen dazu führen würde, die Qualitätsanforderungen ohne Rücksicht auf die damit verbundenen Kostenbelastungen in die Höhe zu schrauben. Die Vorteile des gewollten Wettbewerbs würden sowohl für die aus der VerpackV verpflichtete Wirtschaft als auch für die Verbraucher wieder entfallen.

6. Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

7. Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

---

### **C. Fragen der FDP-Fraktion**

1. Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „ wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen" erledigen soll.

Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?

Antwort:

Siehe Antwort A 13.

2. Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben.

Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?

Antwort:

Mit der 5. Novelle der VerpackV besteht diese Gefahr nicht mehr.

3. Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte.

Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?

Antwort:

Siehe Antwort A 1.c.

4. Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor.

Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?

Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?

Antwort:

Siehe Antworten A 1.a., 1.b., A 1.d., A 9., A 10., A 11., B 3.

5. Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden.

Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?

Antwort:

Ja. Die Kennzeichnung der Verpackung gibt dem Verbraucher die entscheidende Information darüber, dass für die Rücknahme und Verwertung dieser Verpackung ein Finanzierungsbeitrag bei einem dualen System geleistet worden ist. Da der Verbraucher auf vollkommen freiwilliger Basis an der Getrenntfassung mitwirkt, hat er immer die Wahl, ob er eine Verpackung in den Restmüll gibt oder in die haushaltsnahe Wertstoffsammlung. Würde die Kennzeichnung, an die er gewöhnt ist und die er versteht, entfallen, könnte ihn dies zu der unerwünschten Entscheidung veranlassen, die Verpackung in den Restmüll zu geben.

6. Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss.

Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragerwettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?

Antwort:

Nein. Die Aufhebung des Flächendeckungsgebots würde zu Entsorgungslücken zu Lasten der Verbraucher führen, weil duale Systeme sich aus ihrem Wettbewerbsdruck heraus dann auf die leicht und kostengünstig zu entsorgenden Gebiete beschränken würden. Die Verbraucher in den nicht mehr von dualen Systemen



entsorgten Gebieten würden beim Einkauf über den Warenpreis einen Entsorgungsservice mitbezahlen, den sie nicht in Anspruch nehmen könnten, und sie müssten ein zweites Mal für die tatsächliche Entsorgung ihrer Verpackung in der Restmülltonne bezahlen.

7. Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

8. Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?

Antwort:

Zurzeit liegen aus den durchgeführten Untersuchungen in verschiedenen Bundesländern keine Erkenntnisse über eine ökonomisch und ökologisch vorteilhaftere Alternative zur Einrichtung der getrennten haushaltsnahen Wertstoffsammlung vor. DSD setzt sich im Sinne ihrer Kunden für das wirtschaftlich günstigste und ökologisch vorteilhafteste Abfallverwertungskonzept ein. Für duale Systeme ist ein verändertes Erfassungssystem nur interessant, wenn sie ihre Kosten für die Leistungen Sammeln und Sortieren dadurch senken können.

---

#### **D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN**

1. Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?

Antwort:

Die erwartbaren ökologischen Effekte der geplanten 5. Novelle der VerpackV sind als positiv zu bewerten, da den Kommunen die grundsätzliche Möglichkeit eingeräumt wird, zusammen mit Verpackungen stoffgleiche Nichtverpackungen einzusammeln und einer Verwertung zuzuführen. D. h. das Mengenaufkommen für ein Ressourcen schonendes, umweltfreundliches Recycling kann dadurch gesteigert werden.

In Gewerbebetrieben fallen im Verpackungsbereich sortenreine Materialfraktionen an, die sich auf dem Sekundärrohstoffmarkt gut vermarkten lassen und positive Erlöse erzielen. Verwertungsquoten im Sinne einer Lenkungswirkung sind dort nicht erforderlich.

2. Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?

Antwort:

Siehe Antwort A 5.

3. Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?

Antwort:

Siehe Antworten A 1.a., A 1.b., A 1.d., A 9., A 10., A 11., B 3.

4. Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?

Antwort:

Siehe Antworten A 12., A 13.

Der Abstimmungsaufwand innerhalb der Gemeinsamen Stelle ist als gering einzuschätzen, weil sie bereits eingerichtet worden ist und als Clearingstelle zur Aufteilung der Nebenentgelte für die Kommunen sowie der Vertragsmengen aus den dualen Systemen bereits arbeitet.

5. Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?

Antwort:

Ja.

Siehe außerdem Antworten A 1.d. und A 10.

6. Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

7. Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?

Antwort:

79,4 Millionen Tonnen Verpackungsabfälle hat DSD seit der Unternehmensgründung vor 17 Jahren eingesammelt, das entspricht dem Gewicht von 63,5 Millionen modernen Kompaktklasse-Pkw. Davon wurden 68 Millionen Tonnen verwertet, darunter allein fast 34 Millionen Tonnen Glas und 7,6 Millionen Tonnen Kunststoffe. Deutschland war das erste Land, das die erweiterte Produzentenverantwortung für Verpackungen eingeführt hat. Mit dem Aufbau eines umfassenden

Rücknahme- und Verwertungssystem für Verkaufsverpackungen hat DSD Maßstäbe gesetzt.

Nicht nur die Masse, sondern auch die Qualität des Recyclings sind weltweit unerreicht. Beispiel Kunststoffrecycling: War es Anfang der 90er-Jahre schwierig, gebrauchte Kunststoffverpackungen wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll zu recyceln, so gibt es heute einen florierenden Markt für Recyclingkunststoffe. Die Verwertung von Kunststoffen ist nicht nur billiger als die Beseitigung, für sortenreine Kunststoffe werden auch bereits Erlöse erzielt.

Damit ist Deutschland deutlich fortschrittlicher als seine Nachbarn: Wurden 2006 in Frankreich nur 20,5 Prozent der Kunststoffverpackungen werkstofflich oder rohstofflich verwertet, waren es in Deutschland bereits 62 Prozent – Tendenz weiter steigend. Das bedeutet, dass heute aus fast zwei Dritteln der von DSD eingesammelten Kunststoffverpackungen neue Kunststoffprodukte entstehen.

<b>Europäische Rücknahmesysteme 2006 im Vergleich*</b>			
<b>Pro Einwohner und Jahr</b>	<b>Österreich: ARA</b>	<b>Frankreich: Eco Emballages</b>	<b>Deutschland: DSD / duale Systeme</b>
Bei Haushalten eingesammelte Menge (kg)	ca. 57	42	63,6
Mittel zur Finanzierung der Verpackungsentsorgung (Euro)	ca. 17,00	ca. 13,50	18,20
Durchschnittskosten pro kg (Euro)	ca. 0,30	ca. 0,32	0,29

\* Berechnungen von DSD auf der Basis verfügbarer Daten und Angaben der Systeme.

Frankreich: Verbrennung überwiegt

Gerade die niedrigeren Recyclingzahlen in Frankreich zeigen, dass ein Vergleich der unterschiedlichen Systeme und ihrer Kosten nicht ohne weiteres möglich ist. So tragen in Deutschland duale Systeme sämtliche Kosten des Verpackungsrecyclings von der Sammlung über die Sortierung bis zum Recycling. Die Kommunen erhalten von den dualen Systemen außerdem Gelder für die Bereitstellung und Reinigung der Containerstandplätze, z. B. bei Glas, und für Öffentlichkeitsarbeit. Die Pro-Kopf-Kosten in Deutschland liegen dafür bei etwa 18,20 Euro für eine Sammelmenge von 63,6 Kilogramm. In Frankreich dagegen wird ein großer Teil der Entsorgungskosten von den Kommunen über die Müllgebühren finanziert. Die 2006 dort eingesetzten Finanzierungsmittel von ca. 13,50 Euro pro Kopf und Jahr werden nach dem Prinzip der geteilten Verantwortung von den Kommunen und von der Wirtschaft bezahlt. Allerdings werden in Frankreich nur Verpackungen aus Glas, Papier und große Hohlkörper, wie z. B. Kunststoffflaschen und Weißblechdosen, getrennt erfasst, insgesamt 42 Kilogramm im vergangenen Jahr. Alle anderen Verpackungen werden zusammen mit dem Restmüll in Müll-

verbrennungsanlagen verbrannt – daher fällt auch die Entlastung der Umwelt deutlich geringer aus.

#### Österreich: Gleiche Kosten für weniger Leistung

Auch der Vergleich zu Österreich zeigt, dass in Deutschland ein sehr viel besseres Kosten-/Nutzen-Verhältnis bei der Verpackungsentsorgung besteht: In Österreich wurden 2006 etwa 22,9 Kilogramm Leichtverpackungen (LVP) und Metalle pro Einwohner getrennt erfasst (Deutschland: 27,3 Kilogramm). Davon stammen aber rund 20 Prozent aus dem industriellen und großgewerblichen Bereich, der in Deutschland nicht mit berechnet wird. In mehreren österreichischen Bundesländern und damit bei etwa 40 Prozent der österreichischen Haushalte ist die Getrennterfassung stark eingeschränkt, weil nur große Hohlkörperverpackungen getrennt erfasst werden – alle anderen Verpackungen werden zusammen mit dem Restmüll in Müllverbrennungsanlagen beseitigt. Obwohl in Österreich also deutlich weniger LVP recycelt werden als in Deutschland, kostet die Verpackungsentsorgung den Verbraucher dort fast so viel wie in Deutschland. Die Lizenzeinnahmen der österreichischen Grüner-Punkt-Organisation ARA betragen etwa 17 Euro pro Einwohner und liegen damit absolut gesehen nur unwesentlich unter den Kosten in Deutschland – allerdings bezieht die ARA dabei die deutlich preiswertere Gewerbeentsorgung sowie eine deutlich geringere LVP-Sammelmenge und einen geringeren Entsorgungsrhythmus bei den Haushalten ein: Während in Deutschland die Gelben Tonnen oder Säcke im Regelfall alle 14 Tage entsorgt werden, erfolgt die Abholung der Gelben Säcke in Österreich im Regelfall nur alle sechs Wochen. Hinzu kommt, dass die Kommunen der ARA für miterfasste Fehlwürfe und stoffgleiche Nichtverpackungen, die einen Anteil von 20 Prozent übersteigen, einen finanziellen Ausgleich bezahlen. Das hat zur Folge, dass die Fehlwurfrate in Österreich entsprechend gering ist.

#### Niederlande: Kostenexplosion für die Verbraucher

In den Niederlanden ist erst vor kurzem auf Initiative des niederländischen Umweltministeriums beschlossen worden, Kunststoffverpackungen aus privaten Haushalten ab 2008 getrennt zu erfassen. Ein entsprechendes System muss erst eingerichtet werden, Kapazitäten für ein umweltfreundliches Kunststoffrecycling sind noch nicht oder nur zum Teil vorhanden. Die Kosten für die einzurichtende Getrenntsammlung für die niederländische Wirtschaft werden derzeit mit 365 Millionen Euro jährlich beziffert – das sind 22,25 Euro für jeden Einwohner der Niederlande.

Im Gegensatz dazu konnte die DSD GmbH in den letzten zehn Jahren die Kosten für den Grünen Punkt um durchschnittlich 35,5 Prozent senken – der immense technische Fortschritt, den DSD vorangetrieben hat, und der Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft sind die wesentlichen Gründe für diese Entwicklung. Das Verpackungsrecycling in Deutschland hat im europäischen Vergleich die höchste Qualität und ist dabei sehr kosteneffizient. Während man Kunststoffe in anderen Ländern noch überwiegend verbrennt, weiß man hierzulande, wie wertvoll dieses Material als Sekundärrohstoff ist. An der Qualität des Recyclings in Deutschland müssen sich die europäischen Nachbarstaaten messen lassen.

8. Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

---

### **E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.**

1. Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

2. Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?

Antwort:

Siehe Antwort D 7.

3. Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?

Antwort:

Beantwortung nicht möglich.

4. Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?

Antwort:

In ihren Leistungsverträgen mit DSD verpflichten sich die Entsorger, bei der Auftragsdurchführung 30 % Eigenleistung zu erbringen. Außerdem enthalten die DSD-Verträge eine 50-Millionen-Grenze, d.h. ein Entsorger, der mehr als 50 Millionen Euro Umsatz im Jahr erwirtschaftet, darf bei der Auftragserfüllung nicht mit anderen Entsorgern zusammenarbeiten. Auf diese Weise begegnet DSD den hier befürchteten Folgen des Wettbewerbs wirksam.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Kennedyallee 28 · 53175 Bonn  
Postfach 260105 · 53153 Bonn  
Tel. 0228-95 99 00 · Fax 0228-37 34 53  
E-Mail           Info@VDM-Bonn.de  
Internet         www.vdm-bonn.de  
Datum:           05.10.2007  
RA Stu/SM

**Öffentliche Anhörung zur  
Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
BT-DRS. 16/6400**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 26. September 2007 und nehmen die Möglichkeit, zu dem vom Bundeskabinett verabschiedeten Entwurf der „Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung“ Stellung zu nehmen, gerne wahr.

Unser Augenmerk richtet sich auf Artikel 2 des vorgelegten Verordnungsentwurfes. Hiernach sollen weiterhin „Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Gemüsesäfte, Gemüsenektare, Getränke mit einem Mindestanteil von 50 Prozent an Milch oder an Erzeugnissen, die aus Milch gewonnen werden, und Mischungen dieser Getränke sowie diätetische Getränke im Sinne des § 1 Abs. 2 Buchstabe c der Diätverordnung, die ausschließlich für Säuglinge oder Kleinkinder angeboten werden“, von der Befandung ausgenommen sein, sofern sie in „nicht ökologisch vorteilhaften Verpackungen“ angeboten werden.

Die Verpackungsverordnung verfolgt das Ziel, ökologisch nicht vorteilhafte Getränkeverpackungen zu bepfanden und eben ökologisch vorteilhafte Verpackungen von der Befandung freizustellen.

Weder für den Verbraucher noch für die Getränkehersteller von Erfrischungsgetränken ist nachvollziehbar, warum weiterhin die o.g. Getränke gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 von der Befandung ausgenommen sein sollen. Diese Getränke werden zum Teil in „derselben nicht ökologisch vorteilhaften Verpackung“ angeboten wie die übrigen Erfrischungsgetränke auch. Zum Teil sind es sogar „dieselben“ Getränke, die sich nur durch die Verkehrsbezeichnung unterscheiden.

Es wäre daher zu begrüßen, wenn der Verordnungsgeber hier endlich Klarheit und keine Ausnahme bei der Befandung nicht ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen mehr zulassen würde. Eine klare und eindeutige Regelung würde die Verwirrung und das Unverständnis des Verbrauchers und insbesondere die nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrungen beseitigen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stubbe', written in a cursive style.

RA W. Stubbe  
Geschäftsführer



**Professor Dr. iur. Reinhard Hendler**

Laurentius-Zeller-Str. 12  
54294 Trier  
Tel.: 0651/ 9372944

dienstlich:

Universität Trier  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für öffentliches Recht,  
insbesondere Umweltrecht  
Universitätsring 15  
54286 Trier  
Tel.: 0651/ 201 - 2556  
Fax: 0651/ 201 - 3903  
Mail: hendler@uni-trier.de

Institut für Umwelt- und Technikrecht  
der Universität Trier  
Campus II  
54286 Trier  
Tel.: 0651/201-4700  
Fax: 0651/201-4710

## **Rechtliche Stellungnahme zur Novellierung der Verpackungsverordnung**

**im Auftrag der BellandVision GmbH, Pegnitz**

**März 2007**

## Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage	4
B.	Rechtliche Würdigung	5
I.	Widerspruch zur Regelung der abfallrechtlichen Produktverantwortung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	5
II.	Verstoß gegen verfassungsrechtliche Anforderungen	8
1.	Der einzelne Selbstentsorger	8
a)	Grundrechtseingriff in Form einer Berufsausübungsregelung (Art. 12 Abs. 1 GG)	9
b)	Vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls	9
c)	Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	10
aa)	Geeignetheit	11
bb)	Erforderlichkeit	11
cc)	Angemessenheit (Zumutbarkeit)	14
d)	Ergebnis	18
2.	Selbstentsorgungsgemeinschaften	19
a)	Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	19
aa)	Eingriff in den grundrechtlichen Schutzbereich	19
bb)	Zur Frage der Zulässigkeit des Eingriffs	20
b)	Eigentumsschutz (Art. 14 GG)	21
aa)	Reichweite des grundrechtlichen Schutzbereichs	21
bb)	Vertrauensschutz	22
3.	Übergangsregelung	23
C.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	26

## A. AUSGANGSLAGE

Im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wird derzeit an der Novellierung der Verpackungsverordnung gearbeitet. Auf der Grundlage von Eckpunkten, Arbeitspapieren und Arbeitsentwürfen aus dem Jahr 2006 ist unlängst der Referentenentwurf zur fünften Novelle der Verpackungsverordnung vom 2. März 2007 (VerpackV-E) vorgelegt worden.<sup>1</sup> Zu den wesentlichen Inhalten des Entwurfs gehört die „deutliche Trennung der Tätigkeitsfelder“<sup>2</sup> von dualen Systemen einerseits sowie Selbstentsorgern und Selbstentsorgungsgemeinschaften andererseits. Dieses Trennungsmodell stellt – wie das BMU selbst ausführt<sup>3</sup> – den „zentralen Kern der Novellierung der Verpackungsverordnung“ dar. Umgesetzt wird es hauptsächlich durch die Regelungen der §§ 6, 7 VerpackV-E.

Die neuen Regelungen schreiben vor, daß sich Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die für den privaten Endverbraucher bestimmt sind, an einem oder mehreren dualen Systemen zu beteiligen haben.<sup>4</sup> Dies bedeutet, daß abweichend vom geltenden Recht eine Pflicht zur Systembeteiligung normiert wird. Verkaufsverpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, dürfen an diese nur abgegeben werden, wenn die Hersteller und Vertreiber der betreffenden Verpackungen ihrer Systembeteiligungspflicht nachkommen.<sup>5</sup> Die herkömmliche Freiheit, zwischen Selbstentsorgung und Systembeteiligung wählen zu können, entfällt. Damit entfällt zugleich die bisher vorgesehene Möglichkeit einer Verrechnung der Über- und Untererfüllung von Verwertungsquoten bei den verschiedenen Teilnehmern einer Selbstentsorgungsgemeinschaft (Mengenausgleich).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft>.

<sup>2</sup> Hinweise des BMU zur 5. Novelle der VerpackV (Stand 05.03.2007), S. 3 f. Das Dokument ist unter der oben in Fn. 1 genannten Internetadresse abrufbar.

<sup>3</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 10.

<sup>4</sup> § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV-E.

<sup>5</sup> § 6 Abs. 1 Satz 5 VerpackV-E.

<sup>6</sup> Nr. 2 Abs. 1 Sätze 6, 7 Anhang I (zu § 6) VerpackV. Diese Vorschriften sind zwar erst durch die vierte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom

Das Tätigkeitsfeld der Selbstentsorger und ihrer Gemeinschaften beschränkt sich nach dem Neuordnungskonzept auf solche Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher, sondern im gewerblichen Bereich anfallen. Eine Verwertungsquote ist insoweit nicht vorgesehen, vielmehr besteht die Verwertungspflicht nur im Rahmen der allgemeinen Anforderungen.<sup>7</sup> Der Kreis der Anfallstellen, die neben den privaten Haushalten zu den privaten Endverbrauchern gehören,<sup>8</sup> wird im Vergleich zur bisherigen Rechtslage eingengt.

## **B. RECHTLICHE WÜRDIGUNG**

### **I. Widerspruch zur Regelung der abfallrechtlichen Produktverantwortung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

Die abfallrechtliche Produktverantwortung ist in den §§ 22 bis 26 KrW-/AbfG geregelt. Zentraler Bestandteil dieser Regelung ist die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Die betreffenden Ermächtigungsgrundlagen, auf denen wesentliche Teile der geltenden Verpackungsverordnung beruhen, sind in den §§ 23, 24 KrW-/AbfG enthalten. Nach diesen Vorschriften steht dem Ordnungsgeber die Befugnis zu, das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse zu beschränken oder zu verbieten. Der Ordnungsgeber ist insbesondere auch befugt, den Herstellern oder Vertreibern bestimmter Erzeugnisse Kennzeichnungs- und Rücknahmepflichten aufzuerlegen.

Fraglich ist jedoch, ob der Ordnungsgeber den Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen die Pflicht auferlegen darf, sich an einem dualen System zu beteiligen. Nach Auffassung des BMU ergibt sich die Ermächtigungsgrundlage für

---

30.12.2005 (BGBl. I 2006 S. 2) normiert worden. Doch kommt ihnen nach der amtlichen Begründung lediglich eine klarstellende Funktion zu, BR-Drucks. 591/05 (Beschluß), S. 3. Auch der BGH, Urt. v. 29.6.2006 – I ZR 171/03, Rn. 13 ff, geht davon aus, daß der Mengenausgleich bereits zuvor zulässig war.

<sup>7</sup> § 7 Abs. 1, 2 in Verb. mit § 4 Abs. 2 VerpackV-E und § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG.

<sup>8</sup> § 3 Abs. 11 Sätze 4, 5 VerpackV-E.

die Normierung einer derartigen Beteiligungspflicht aus § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG.<sup>9</sup> Die Vorschrift ermächtigt den Verordnungsgeber zu der Anordnung, daß Hersteller und Vertreiber bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Rücknahmesysteme oder durch Erhebung eines Pfandes, sicherzustellen haben. Das BMU macht geltend, Rücknahmesysteme im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG seien die nach § 6 Abs. 3 VerpackV-E festgestellten dualen Systeme. Die Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG beschränke sich nicht auf die freiwillige Beteiligung an Rücknahmesystemen. Vielmehr habe der Verordnungsgeber eine umfassende Befugnis erhalten, die Rücknahme- und Rückgabepflichten der Produktverantwortlichen durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Dazu gehörten auch obligatorische Rücknahmesysteme.<sup>10</sup>

Der vom BMU vertretenen Rechtsansicht, daß § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die verordnungsrechtliche Verpflichtung der Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen zur Beteiligung an dualen Systemen enthalte, kann allerdings nicht gefolgt werden. Das BMU stützt seine Rechtsansicht allein auf das Argument, dem zufolge § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG sowohl fakultative als auch obligatorische Rücknahmesysteme umfaßt. Diesem Argument ist zwar im Grundsatz nicht zu widersprechen. Ob es sich auch in dem Sonderfall als tragfähig erweist, daß sich die Beteiligungspflicht auf ein bestimmtes, mit einer Monopolstellung ausgestattetes Rücknahmesystem bezieht, mag offenbleiben, da eine derartige Konstellation hier nicht zur Diskussion steht. Entscheidend ist jedoch, daß das Argument des BMU nicht zur Begründung der Rechtsansicht taugt, wonach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG den Verordnungsgeber ermächtigt, die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen zur Beteiligung an dualen Systemen zu verpflichten. Denn mit der Erkenntnis, daß sich diese Ermächtigungsvorschrift nicht nur auf fakultative, sondern auch auf obligatorische Rücknahmesysteme bezieht, ist das zentrale Problem nicht gelöst.

---

<sup>9</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 10.

<sup>10</sup> Vgl. oben Fn. 9.

Ausschlaggebende Bedeutung kommt hierbei dem Umstand zu, daß § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG der Effektivierung der Rücknahme dient, wie vor allem auch an der ausdrücklich erwähnten Möglichkeit, die Erhebung eines Pfandes vorzusehen, zu erkennen ist. Soweit § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG Rücknahmesysteme anspricht, geht es daher lediglich um diese und nicht (auch) um Verwertungs- und Beseitigungssysteme. Was die Verwertung und Beseitigung anbelangt, so bleibt die Dispositionsfreiheit der Hersteller und Vertreiber unberührt. Es gelten lediglich die allgemeinen gesetzlichen Regelungen (§§ 5 f., 10 f. KrW-/AbfG). Zwar können diese durch Rechtsverordnungen konkretisiert und ergänzt werden, wie sich z. B. aus § 6 Abs. 1 Satz 4, § 7 und § 12 KrW-/AbfG ergibt. Doch besteht keine Ermächtigungsgrundlage für den Ordnungsgeber, Herstellern und Vertreibern eine Rechtspflicht zur Beteiligung an Verwertungs- oder Beseitigungssystemen aufzuerlegen. Die dualen Systeme im Sinne des § 6 Abs. 3 VerpackV-E zeichnen sich indes gerade dadurch aus, daß sie nicht nur der Rücknahme, sondern insbesondere auch der Verwertung<sup>11</sup> sowie ferner der Beseitigung<sup>12</sup> von Verkaufsverpackungen dienen. Infolgedessen erweist es sich als unzulässig, die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen rechtlich zu zwingen, sich an diesen Systemen zu beteiligen.<sup>13</sup>

Die Vereinbarkeit der derzeit geltenden verordnungsrechtlichen Regelung mit dem einfachgesetzlichen Recht beruht darauf, daß die kollektive Lösung (§ 6 Abs. 3 VerpackV) lediglich als Alternative zur individuellen Pflichterfüllung (§ 6 Abs. 1, 2 VerpackV) angeboten wird. Dieses Angebot dient der Entlastung des Pflichtigen, dessen Freiheitssphäre hierdurch geschont wird. Dem Pflichtigen wird ein Wahlrecht zwischen der individuellen Pflichterfüllung einerseits und der kollektiven Lösung andererseits gewährt, wobei auch in diesem Fall erforderlich ist, daß das Wahlrecht

---

<sup>11</sup> § 6 Abs. 1 Sätze 2, 3 in Verb. mit Nr. 1 Anhang I (zu § 6) VerpackV-E.

<sup>12</sup> Nr. 1 Abs. 4 Satz 3 Anhang I (zu § 6) VerpackV-E.

<sup>13</sup> Im Ergebnis ebenso *Andreas Finckh*, Regulierte Selbstregulierung im Dualen System, 1998, S. 249. Auch *Jürgen Fluck*, Schützt die Verpackungsverordnung das Duale System vor kommunaler Konkurrenz?, DÖV 2000, 657 (663), legt dar, daß „ein ‚Kontrahierungszwang‘ zum Dualen System ... von der Ermächtigung in § 24 KrW-/AbfG nicht gedeckt ist.“

nicht nur rechtssymbolischen Charakter trägt, sondern unter realen ökonomischen Bedingungen faktisch ausgeübt werden kann. Sofern der Verordnungsgeber das Wahlrecht beseitigt und damit die freiwillige Entscheidung zur Teilnahme an einem dualen System durch rechtlichen Zwang ersetzt, verläßt er den Gestaltungsrahmen, der ihm durch die gesetzlichen Vorschriften eingeräumt worden ist.

Ähnlich wie mit der geltenden Verpackungsverordnung verhält es sich auch mit der Batterieverordnung.<sup>14</sup> Zwar werden die Hersteller in § 4 Abs. 2 BattV verpflichtet, die Rücknahme gebrauchter Batterien dadurch sicherzustellen, daß sie ein gemeinsames Rücknahmesystem einrichten oder sich an einem solchen beteiligen, wobei das Rücknahmesystem bestimmten Anforderungen zu genügen, insbesondere auch für die Verwertung und Beseitigung zu sorgen hat. Doch wird den einzelnen Herstellern durch § 4 Abs. 3 BattV eine Alternative angeboten. Darin besteht der entscheidende Unterschied zum vorliegenden Entwurf der Verpackungsverordnung. Für die erforderliche Alternative kommt es jeweils darauf an, daß sie auch tatsächlich mit zumutbarem Aufwand wahrgenommen werden kann. Ob dies bei § 4 Abs. 3 BattV der Fall ist, bedarf hier keiner Entscheidung. Es genügt die Feststellung, daß Hersteller und Vertreiber in einer Verordnung weder rechtlich noch faktisch gezwungen werden dürfen, sich an einem Rücknahmesystem zu beteiligen, das auch für die Verwertung und Beseitigung des zurückgenommenen Abfalls verantwortlich ist.

## **II. Verstoß gegen verfassungsrechtliche Anforderungen**

### **1. Der einzelne Selbstentsorger**

Durch die Regelungen des Verordnungsentwurfs wird den Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen insoweit, als es um die Entsorgung der beim privaten Endverbraucher anfallenden Verpackungen geht, die Rechtspflicht auferlegt, sich an einem dualen System zu beteiligen, d. h. vertragliche Beziehungen zu einem pri-

---

<sup>14</sup> Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren (Batterieverordnung – BattV) i. d. F. der Bekanntmachung vom 2.7.2001 (BGBl. I S. 1486), geändert durch Gesetz vom 9.9.2001 (BGBl. I S. 2331).



vaten Unternehmen einzugehen. Damit wird ihnen die bisher bestehende Option genommen, die Entsorgungspflichten hinsichtlich der betreffenden Verpackungen selbst (gegebenenfalls mit Unterstützung eines Dritten nach § 11 VerpackV) zu erfüllen. Besonders betroffen hiervon sind diejenigen Hersteller und Vertrieber, die sich derzeit als Selbstentsorger betätigen und dies auch weiterhin tun wollen.

a) Grundrechtseingriff in Form einer Berufsausübungsregelung (Art. 12 Abs. 1 GG)

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stellt die Rechtspflicht, sich an einem dualen System zu beteiligen, einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dar. Zwar ist ein derartiger Grundrechtseingriff nicht schlechthin unzulässig, doch unterliegt er besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da die Rechtspflicht zur Beteiligung an einem dualen System nicht den Zugang zu einem Beruf, sondern die Modalitäten beruflicher Betätigung betrifft, handelt es sich hierbei um eine Regelung der Berufsausübung. Davon geht auch das BMU bei der von ihm vorgenommenen (kursorischen) Prüfung des Art. 12 Abs. 1 GG aus.<sup>15</sup> Für eine Berufsausübungsregelung gelten im Vergleich zu einer Berufswahlregelung weniger strenge Anforderungen. Sie ist bereits (aber auch nur) dann zulässig, wenn sie auf vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls beruht und der rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.<sup>16</sup>

b) Vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls

Das BMU erklärt im Rahmen seiner Prüfung des Art. 12 Abs. 1 GG zu den angestrebten Reformzielen: „Die vorgesehene Beteiligungspflicht für Hersteller und Vertrieber nach § 6 Abs. 1 Satz 1 dient dem langfristigen Erhalt der bewährten haushaltsnahen Rücknahmesysteme sowie dem Schutz dualer Systeme vor sog. Trittbrettfahrern, die sich ihren Beteiligungspflichten bislang entzogen haben.“<sup>17</sup> Wie sich aus

---

<sup>15</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 12.

<sup>16</sup> Grundlegend BVerfGE 7, 377 (405 ff.). Vgl. ferner z. B. BVerfGE 30, 292 (316 f.); 82, 18 (28); 93, 362 (369); 103, 1 (10); 109, 64 (85).

<sup>17</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 12.

den Darlegungen des BMU außerhalb seiner Untersuchungen zu Art. 12 Abs. 1 GG ergibt, gehören zu den mit der Einführung der Systembeteiligungspflicht verfolgten Reformzielen ferner

- die Eindämmung (Verhinderung) von Wettbewerbsverzerrungen,<sup>18</sup>
- die Bereitstellung eines transparenten und praktikablen Handlungsrahmens für die Vollzugsbehörden<sup>19</sup> (Verwaltungsvereinfachung) sowie
- die Abschaffung der gegenwärtigen Form der Selbstentsorgung wegen angenommener Praktikabilitätsschwächen.<sup>20</sup>

Auszugehen ist davon, daß das Hauptziel in der „Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen“ besteht,<sup>21</sup> wobei zur Zielerreichung die dualen Systeme geschützt werden sollen. Daß es sich vor allem bei der beabsichtigten Erfassungssicherung um eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GG handelt, ist ohne weiteres anzuerkennen.

### c) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, daß die vorstehend aufgeführten Reformziele den durch die Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E bewirkten Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsausübungsfreiheit der Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen zu rechtfertigen vermögen. Hierbei kommt es darauf an, ob die den Grundrechtsträgern auferlegte Rechtspflicht, sich hinsichtlich der Entsorgung der von ihnen in Verkehr gebrachten, beim privaten

---

<sup>18</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3, 4.

<sup>19</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3.

<sup>20</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3 f.

<sup>21</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3. Vgl. auch die Erklärung des BMU vom 5. März 2007 zur Veröffentlichung des Referentenentwurfs: „Wesentliches Ziel der Novelle ist die Sicherung der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen.“ Die Erklärung ist unter der oben in Fn. 1 genannten Internetadresse abrufbar.

Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen einem dualen System anzuschließen, ein geeignetes, erforderliches und angemessenes (zumutbares) Mittel zur Erreichung der Reformziele darstellt.

aa) Geeignetheit

An die Geeignetheit eines Mittels sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Sie liegt bereits dann vor, wenn mit dem eingesetzten Mittel „der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.“<sup>22</sup> Es genügt die Möglichkeit der Zielerreichung.<sup>23</sup> Daß diese Voraussetzungen bei der in § 6 Abs. 1 VerpackV-E vorgesehenen Systembeteiligungspflicht erfüllt sind, kann ohne weiteres angenommen werden.

bb) Erforderlichkeit

Erforderlich ist ein Mittel dann, wenn sich das angestrebte Ziel nicht mit einem für den Betroffenen milderen, ebenso geeigneten (gleich wirksamen) und weder Dritte noch die Allgemeinheit stärker belastenden Mittel erreichen läßt.<sup>24</sup> Das mit der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E angestrebte Hauptziel besteht darin, die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen langfristig zu sichern.<sup>25</sup> Sicherungsbedürftig ist allerdings nur, was sich in einer Gefährdungslage befindet. Die Gefährdung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen wird vom BMU im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückgeführt, und zwar einmal auf das Trittbrettfahren<sup>26</sup> sowie zum anderen auf das Wirken von Selbstentsorgergemeinschaften,<sup>27</sup> die der gemeinsamen Wahrnehmung der abfallrechtlichen Produktverantwortung durch die einzelnen Selbstentsorger dienen.

---

<sup>22</sup> BVerfGE 30, 292 (316); 80, 1 (24 f.); 96, 10 (23).

<sup>23</sup> BVerfGE 67, 157 (175); 96, 10 (23).

<sup>24</sup> Vgl. z. B. *Hans D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 85 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>25</sup> Vgl. oben Gliederungsabschnitt B II 1 b.

<sup>26</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 2.

<sup>27</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3.

Trittbrettfahrer sind Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich ganz oder teilweise den Verpflichtungen der Verpackungsverordnung entziehen.<sup>28</sup> Sie kommen ihrer abfallrechtlichen Produktverantwortung weder durch Beteiligung an einem dualen System noch durch Beteiligung an einer Selbstentsorgungsgemeinschaft oder die sonstige Erfüllung von Selbstentsorgungspflichten (vollständig) nach. Es handelt sich mithin um rechtswidriges Verhalten. Der von Trittbrettfahrern an den Markt gebrachte Anteil an Verkaufsverpackungen hat in den vergangenen Jahren zugenommen und wird für das Jahr 2005 auf ca. 25 % der Gesamtmenge geschätzt.<sup>29</sup> Dieser Entwicklung tritt das BMU mit der in § 10 VerpackV-E vorgesehenen Vollständigkeitserklärung entgegen. In den Hinweisen des BMU heißt es hierzu, der Verordnungsgeber gehe davon aus, daß es mit Hilfe der Vollständigkeitserklärung gelingen werde, den Anteil der Trittbrettfahrer deutlich zu reduzieren.<sup>30</sup> Dies trägt zur wirtschaftlichen Stärkung der dualen Systeme und damit auch zur Sicherung der ihnen obliegenden haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen bei.

Im Gegensatz zum Trittbrettfahren ist die Tätigkeit von Selbstentsorgungsgemeinschaften und der daran beteiligten Selbstentsorger rechtmäßig. Es bleibt die Frage, inwiefern durch diese Tätigkeit die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen gefährdet wird. An einer derartigen Gefährdung bestehen erhebliche Zweifel, die vor allem darauf beruhen, daß der Anteil der Selbstentsorger am Entsorgungsmarkt für Verkaufsverpackungen nach Untersuchungen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) nur ca. 5 % beträgt.<sup>31</sup> Mit einem derart geringen Marktanteil dürften die dualen Systeme (und damit die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen) kaum gefährdet sein. Ein Stabilitätsindiz stellt nicht zuletzt die güns-

---

<sup>28</sup> LAGA-ad-hoc-Arbeitsgruppe, Lösungsansätze zur Verbesserung der Situation und der Wettbewerbsbedingungen bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen, Berichtsentwurf (Stand: 28.08.2006), S. 31.

<sup>29</sup> LAGA-ad-hoc-Arbeitsgruppe (Fn. 28), S. 21, unter Hinweis auf eine Studie der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM).

<sup>30</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 20.

<sup>31</sup> In der von der LAGA-ad-hoc-Arbeitsgruppe (Fn. 28), S. 21, zitierten GVM-Studie wird der (für das Jahr 2005 prognostizierte) Marktanteil der „Selbstentsorger“ mit 11,3 % angegeben, doch ist hierbei zu berücksichtigen, daß dieser Wert neben den Selbstentsorgern und deren Gemeinschaften auch die sonstige gewerbliche Rückführung (außerhalb der dualen Systeme) umfaßt.

tige Ertragslage des Marktführers, der DSD GmbH, dar.<sup>32</sup> Gegen eine Gefährdung spricht zudem, daß bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwei weitere Unternehmen bundesweit über die behördliche Feststellung verfügen, ein duales System flächendeckend eingerichtet zu haben (§ 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV). Andere Unternehmen bemühen sich darum, ebenfalls eine Systemfeststellung zu erhalten.<sup>33</sup>

Auch langfristig ist eine Gefährdung der dualen Systeme durch Selbstentsorgungsgemeinschaften kaum zu befürchten, da das Wachstum dieser Gemeinschaften begrenzt ist. Die Wachstumsbegrenzung resultiert vor allem aus dem Umstand, daß sich die den privaten Haushalten rechtlich gleichstehenden, vom Zustellhandel belieferten Großanfallstellen (Kantinen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen etc),<sup>34</sup> auf deren hohes Aufkommen an gebrauchten Verkaufsverpackungen die Selbstentsorgungsgemeinschaften für den Mengenausgleich angewiesen sind, nicht ohne weiteres vermehren lassen. Der potentielle maximale Marktanteil der Selbstentsorgungsgemeinschaften wird auf ca. 15 % geschätzt. Weiterer Grund für diese Begrenzung ist neben dem Rückgabeverhalten der Verbraucher die Pfanderhebungspflicht bei Verpackungen für Getränke, Wasch- und Reinigungsmittel sowie Dispersionsfarben, sofern diese nicht bei dualen Systemen lizenziert sind (§ 8 Abs. 2, § 9 Abs. 2 VerpackV). Die Pfanderhebungspflicht führt in der Praxis zu einer Bindung an duale Systeme. Die Wachstumsbegrenzung der Selbstentsorgungsgemeinschaften gilt ferner unter der Voraussetzung, daß sich die Selbstentsorgungsgemeinschaften nicht an der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen beteiligen. Doch scheidet eine derartige

---

<sup>32</sup> Vgl. zum Geschäftsjahr 2005 beispielsweise DSD-Online (30.10.2005): „DSD 2005 trotz Umsatzverlusten erfolgreich.“ FAZ vom 30.10.2006: „Der Grüne Punkt wirft hohe Gewinne ab.“ Handelsblatt vom 31.10.2006: „Duales System schafft Gewinnmarge von zehn Prozent.“

<sup>33</sup> Vgl. EUWID vom 24.5.2006: „Remondis-Tochter als duales System zugelassen.“ EUWID vom 23.8.2006: „Kölner Reclay-Gruppe stellt sich mit eigenem Dualen System breiter auf.“ EUWID vom 29.8.2006: „Mittelstandskooperation Zentek baut ein eigenes Duales System auf.“ EUWID vom 20.2.2007: „Zahl der dualen Systeme steigt weiter an.“

<sup>34</sup> § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackV.

Beteiligung aus, da sie sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als unzulässig erweist.<sup>35</sup>

Es ergibt sich hiernach folgende Sachlage: Mit der Abschaffung der gegenwärtigen Selbstentsorgung, die in der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E zum Ausdruck kommt, soll etwas gesichert werden, was durch die Selbstentsorgung gar nicht gefährdet ist. Jedenfalls sprechen gewichtige Gesichtspunkte gegen eine derartige Gefährdung. Fundierte Untersuchungen darüber, ob sie gleichwohl vorliegt, fehlen. Insofern könnte bereits zweifelhaft sein, daß die mit der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E verbundene Abschaffung der gegenwärtigen Selbstentsorgung zur Verwirklichung des Hauptziels des Reformvorhabens, der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen, erforderlich ist. Doch mag eingewandt werden, daß die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen durch die Selbstentsorgung zwar nicht gefährdet sei, aber gleichwohl weiter stabilisiert werden solle. Für die zusätzliche Stabilisierung sei die Einführung der Systembeteiligungspflicht erforderlich. Unter Berücksichtigung dieser Begründung kann davon ausgegangen werden, daß das Erforderlichkeitsprinzip eingehalten worden ist.

cc) Angemessenheit (Zumutbarkeit)

An der Angemessenheit (Zumutbarkeit) des Mittels fehlt es, wenn sich das Maß der Freiheitsbeeinträchtigung im Hinblick auf das mit der Beeinträchtigung verfolgte Ziel nicht mehr rechtfertigen läßt.<sup>36</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit auch vom Übermaßverbot bzw. der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.<sup>37</sup> Was die Freiheitsbeeinträchtigung durch den vorliegenden Novellierungsentwurf zur Verpackungsverordnung angeht, so sollen die Grundrechtsträger für die von ihnen in Verkehr gebrachten, beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackun-

---

<sup>35</sup> BVerwGE, NVwZ 2006, 688 ff. Kritisch dazu *Reinhard Hendler*, *Haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen durch Selbstentsorgungsgemeinschaften*, *GewArch.* 2006, 353 ff.

<sup>36</sup> Vgl. dazu beispielsweise BVerfGE 63, 131 (144); 90, 145 (173); 92, 277 (326 f.)

<sup>37</sup> BVerfGE 90, 145 (173); 105, 17 (36).

gen zur Teilnahme an der systemgebundenen Kollektiventsorgung gezwungen und die Selbstentsorgertätigkeit verboten werden. Diese verordnungsrechtliche Reformmaßnahme läuft darauf hinaus, daß die dualen Systeme vor Wettbewerb durch die Selbstentsorger bzw. deren Gemeinschaften geschützt werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann jedoch „Schutz vor Wettbewerb ... allenfalls dann geboten sein, wenn sonst die Gemeinwohlbelange *gefährdet* würden, denen die Zugangsschranken oder Berufsausübungsregelungen eines Berufes gerade zu dienen bestimmt sind.“<sup>38</sup> Die Berufsausübungsregelung des § 6 Abs. 1 VerpackV-E dient vor allem dem Zweck, die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen zu sichern. Zwar erweist sich diese Sicherung durchaus als gemeinwohldienlich. Doch kann nicht angenommen werden, daß die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen gefährdet ist. Wie zuvor näher ausgeführt,<sup>39</sup> geht es bei der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E lediglich darum, der nach den vorhandenen Beurteilungsgrundlagen ungefährdeten, bereits durch die Einführung der Vollständigkeitserklärung (§ 10 VerpackV-E) gefestigten haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen zusätzliche Stabilität zu verleihen. Dies genügt nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht für einen begründeten Schutz der dualen Systeme vor dem Wettbewerb durch die Selbstentsorger bzw. deren Gemeinschaften. Hieraus folgt, daß sich der Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, der in der Systembeteiligungspflicht des § 6 VerpackV-E und dem darin enthaltenen Verbot der Selbstentsorgung liegt, nicht mit dem Hauptziel dieses Freiheitseingriffs rechtfertigen läßt.

Fraglich ist, wie es sich mit den anderen Reformzielen verhält, zu denen nach dem oben<sup>40</sup> Dargelegten die Eindämmung (Verhinderung) von Wettbewerbsverzerrungen, die Bereitstellung eines transparenten und praktikablen Handlungsrahmens für die Vollzugsbehörden (Verwaltungsvereinfachung) sowie die Abschaffung der gegenwärtigen Form der Selbstentsorgung wegen angenommener Praktikabilitätsschwä-

---

<sup>38</sup> BVerfGE 97, 12 (31, Hervorhebung nicht im Original).

<sup>39</sup> Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt bb.

<sup>40</sup> Gliederungsabschnitt B II 1 b.

chen gehören. Zwar dienen diese Reformziele letztlich ebenfalls der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen, doch bleibt zu prüfen, ob sie jeweils für sich genommen den Eingriff in das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG zu rechtfertigen vermögen.

Was die Eindämmung (Verhinderung) von Wettbewerbsverzerrungen anbelangt, so wird als Wettbewerbsverzerrung betrachtet, daß die Kunden von Selbstentsorgern des Einzelhandels die gebrauchten Verkaufsverpackungen größtenteils nicht in die Geschäfte zurückbringen, sondern in die Sammelgefäße der dualen Systeme oder der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger geben.<sup>41</sup> Zwar erfüllen die betreffenden Selbstentsorger ihre Verwertungsquoten im Rahmen des Mengenausgleichs. Doch wird häufig geltend gemacht, daß die Entsorgungskosten für die nicht in die Einzelhandelsgeschäfte zurückgebrachten Verkaufsverpackungen von Dritten getragen werden.

Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, daß die privaten Endverbraucher auch solche Verpackungen in die Sammelgefäße der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger geben, die bei einem dualen System lizenziert sind. Die Befüllung der Restmülltonnen mit gebrauchten Verkaufsverpackungen stellt mithin kein spezielles Phänomen der Selbstentsorgung dar. Dies bedeutet, daß insoweit auch keine Wettbewerbsverzerrung zwischen den dualen Systemen und den Selbstentsorgern bzw. deren Gemeinschaften besteht. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß die Verbraucher nach Maßgabe ihres Restmüllaufkommens Gebühren an die öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger zu entrichten haben. Wer daher sein Restmüllaufkommen mit gebrauchten Verkaufsverpackungen vermehrt, zahlt auch entsprechend hohe Gebühren, so daß bei den öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgern keinerlei Zusatzkosten hängenbleiben.

Soweit von Selbstentsorgern in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen bei den dualen Systemen Entsorgungskosten verursachen, weil sie von den Verbrauchern in die gelben Tonnen (bzw. gelben Säcke) gegeben werden, sollte nicht unberücksich-

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu die Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 3 f.



tigt bleiben, daß bei den Systemen aufgrund der Tätigkeit von Selbstentsorgergemeinschaften auch Entlastungseffekte entstehen. Insoweit ist bedeutsam, daß die Selbstentsorgergemeinschaften bei den Großanfallstellen<sup>42</sup> auch solche Verkaufsverpackungen erfassen, deren Entsorgung den Systemen obliegt, weil sie bei diesen lizenziert sind. Die entsprechenden Entsorgungskosten werden indes von den Selbstentsorgergemeinschaften getragen.

Wird überdies berücksichtigt, daß die Selbstentsorgung lediglich einen geringen, aus strukturellen Gründen auch nur begrenzt steigerungsfähigen Marktanteil besitzt, kann von Wettbewerbsverzerrung kaum noch die Rede sein. Wie sich aus alledem ergibt, kommt dem Reformziel der Eindämmung von Wettbewerbsverzerrungen (außerhalb der Unterbindung des rechtswidrigen Trittbrettfahrens) allenfalls ein untergeordnetes Gewicht zu, so daß es den mit der Einführung der Systembeteiligungspflicht (§ 6 Abs. 1 VerpackV-E) verbundenen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsausübungsfreiheit der Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen nicht zu rechtfertigen vermag.

Für das Reformziel, den Vollzugsbehörden einen transparenten und praktikablen Handlungsrahmen zur Verfügung zu stellen (Verwaltungsvereinfachung), ist vor allem die in § 10 VerpackV-E vorgesehene Vollständigkeitserklärung bedeutsam. Nach den amtlichen Erläuterungen soll „das neue Instrument der Vollständigkeitserklärung ... die Transparenz hinsichtlich der von Herstellern und Vertreibern in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen im Vollzug erhöhen.“<sup>43</sup> Soweit es um die Verwirklichung des hier in Rede stehenden Reformziels speziell durch die Pflicht zur Systembeteiligung (§ 6 Abs. 1 VerpackV-E) geht, kommt daher lediglich ein Zusatz an Transparenz und Praktikabilität in Betracht. Allerdings wird dieser Zusatz dadurch erreicht, daß die Zahl der Marktteilnehmer an einem eröffneten Wettbewerb durch den Ausschluß von Selbstentsorgern und deren Gemeinschaften reduziert wird. Zwar fällt den Behörden die Überwachung der Teilnehmer am Entsorgungsmarkt für die beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen sowie die Be-

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu den vorhergehenden Gliederungsabschnitt bb bei und mit Fn. 34.

<sup>43</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 19.

obachtung des Marktgeschehens umso leichter, je weniger Marktteilnehmer tätig sind. Doch kommt dem hierin zum Ausdruck gelangenden öffentlichen Interesse an Verwaltungsvereinfachung insofern kein hoher Rang zu, als das mit der Eröffnung eines Wettbewerbs verbundene öffentliche Interesse vornehmlich darin besteht, daß sich möglichst viele Marktteilnehmer einfinden. Insofern läßt sich auch mit dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung, die durch die Einführung der Systembeteiligungspflicht (§ 6 Abs. 1 VerpackV-E) entsteht, der mit dieser Neuregelung verbundene Grundrechtseingriff nicht rechtfertigen.

Bei dem weiteren Reformziel, auf die diagnostizierte fehlende Praktikabilität der gegenwärtigen Form der Selbstentsorgung zu reagieren, geht es um das bereits angesprochene Phänomen, daß die Kunden von Selbstentsorgern des Einzelhandels die gebrauchten Verkaufsverpackungen größtenteils nicht in die Geschäfte zurückbringen. Allerdings gehörte dieses Phänomen, aus dem heute ein Praktikabilitätsmangel der Selbstentsorgung hergeleitet wird, von Anfang an zu den einkalkulierten Implikationen des der Verpackungsverordnung zugrunde liegenden Steuerungskonzepts. Denn es bestand niemals die Erwartung, daß die Einzelhandelskunden die gebrauchten Verkaufsverpackungen in einer für die Quotenerfüllung ausreichenden Menge in die Geschäfte zurückbringen könnten.

Zwar wird das Rückgabeverhalten der Verbraucher mit der vorgesehenen Normierung der Systembeteiligungspflicht (§ 6 Abs. 1 VerpackV-E) bedeutungslos. Doch sichert gerade die Möglichkeit, daß Verkaufsverpackungen nach dem Gebrauch im Einzelhandelsgeschäft zurückgegeben werden können, den Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen die Option der Selbstentsorgung und damit die Freiwilligkeit einer etwaigen Systembeteiligung. Daß diese Möglichkeit von den Verbrauchern nur in begrenztem Maße genutzt wird, läßt die Verwirklichung der Hauptziele der Verpackungsverordnung, die in der Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfall bestehen, unberührt. Insbesondere werden die rechtlich vorgegebenen Verwertungsquoten auch im Rahmen der Selbstentsorgung erfüllt. Dies schließt nicht aus, zusätzliche Rückgabanreize für die Verbraucher zu schaffen. Entscheidend ist jedoch, daß sich kein ökologischer Nutzwert ergibt, wenn die Akzeptanzdefizite, die beim Verbraucher hinsichtlich der Rückgabemöglichkeit beste-

hen, dadurch beseitigt werden, daß die Rückgabemöglichkeit selbst abgeschafft wird. Mit der vorgesehenen Beseitigung der Akzeptanzdefizite werden hiernach keine bedeutsamen Gemeinwohlbelange verwirklicht.

#### d) Ergebnis

Als Ergebnis ist auf der Grundlage der vorstehenden Erörterungen festzuhalten, daß die vorgesehene Systembeteiligungspflicht (§ 6 Abs. 1 VerpackV-E), die sich als ein Verbot der Selbstentsorgung für die beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen erweist, nicht auf hinreichend gewichtigen Gemeinwohlgründen beruht. Dies bedeutet, daß sie einen unzulässigen Eingriff in das den Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen zustehende Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) darstellt.

## 2. Selbstentsorgungsgemeinschaften

Bei den Selbstentsorgungsgemeinschaften erweist sich der mit der vorgesehenen Novellierung der Verpackungsverordnung verbundene Grundrechtseingriff als besonders schwerwiegend. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die geplanten verordnungsrechtlichen Neuregelungen die Existenz derjenigen Unternehmen gefährden, die als Dritte im Sinne des § 11 VerpackV die Selbstentsorgungsgemeinschaften auf der Grundlage des Mengenausgleichs organisieren und unterstützen. Insoweit gilt es zu beachten, daß diese Unternehmen ihr Geschäftsmodell verlieren, was nicht nur für Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), sondern auch für Art. 14 GG (Eigentumsschutz) bedeutsam ist. Auf beide Grundrechte können sich sowohl Einzelpersonen wie Unternehmen berufen (Art. 19 Abs. 3 GG).<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. z. B. *Jarass* (Fn. 24), Art. 12 Rn. 10 a und Art. 14 Rn. 27, jeweils mit weiteren Nachweisen.

a) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

aa) Eingriff in den grundrechtlichen Schutzbereich

Nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung gewährt Art. 12 Abs. 1 GG kein Recht auf die Erhaltung eines bestimmten Geschäftsumfangs und die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten.<sup>45</sup> Diese Rechtsprechung verdient im hier behandelten Zusammenhang insofern Aufmerksamkeit, als das Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstensorgergemeinschaften erst durch die im Jahr 1998 erfolgte Novellierung der Verpackungsverordnung eröffnet worden ist.<sup>46</sup> Es könnte argumentiert werden, daß ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG bereits deshalb ausscheide, weil es keinen grundrechtlichen Anspruch auf den Fortbestand einer ökonomisch vorteilhaften Rechtslage gebe.

Allerdings bliebe bei einer derartigen Argumentation unberücksichtigt, daß eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit vorliegt, wenn der Staat das Verhalten der Unternehmen im Wettbewerb regelt.<sup>47</sup> Insoweit „genügt, daß durch staatliche Maßnahmen der Wettbewerb beeinflußt und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit dadurch behindert wird.“<sup>48</sup> Insbesondere aber „sichert Art. 12 Abs. 1 GG die Teilnahme am Wettbewerb.“<sup>49</sup> Dies gilt im Hinblick auf den hier zu beurteilenden Sachverhalt ungeachtet des Umstands, daß die Verpackungsverordnung erst den Wettbewerbsmarkt geschaffen hat, an dem sowohl duale Systeme als auch Selbstensorgergemeinschaften teilnehmen. Auszugehen ist demnach von folgendem Rechtsgrundsatz: Wenn der Staat einen Wettbewerbsmarkt eröffnet, aber nachträglich bestimmte Unternehmen davon ausschließt oder ihnen den Marktzutritt verwehrt, liegt ein Eingriff in die vom Grundrecht der Berufsfreiheit umfaßte Wettbewerbsfreiheit dieser Unternehmen vor.

---

<sup>45</sup> BVerfGE 24, 236 (251); 34, 252 (256); 105, 252 (265). Vgl. ferner auch BVerwGE 39, 329 (336 f.).

<sup>46</sup> Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 21.8.1998 (BGBl. I S. 2379).

<sup>47</sup> BVerfGE 32, 311 (317); 46, 120 (137).

<sup>48</sup> BVerfGE 86, 28 (37), unter Hinweis auf BVerfGE 82, 209 (223 f.). Vgl. ferner BVerfGE 115, 205 (230).

<sup>49</sup> BVerfGE 106, 275 (298).

bb) Zur Frage der Zulässigkeit des Eingriffs

Es könnte daran gedacht werden, das in der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E enthaltene Verbot der Selbstentsorgung als eine Berufswahlregelung zu betrachten, die strengeren verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen unterliegt als eine bloße Berufsausübungsregelung. Voraussetzung hierfür wäre, daß sich die Organisation und Unterstützung von Selbstentsorgungsgemeinschaften auf der Grundlage des Mengenausgleichs bereits als ein eigenständiger Beruf erweist. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, mag insofern zweifelhaft sein, als es um eine berufliche Tätigkeit geht, die sich erst aufgrund der Novellierung der Verpackungsverordnung im Jahr 1998 herausgebildet hat. Doch kommt es hierauf letztlich gar nicht an.

Wie bereits ausgeführt,<sup>50</sup> stellt das in der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E enthaltene Verbot der Selbstentsorgung einen unverhältnismäßigen und damit verfassungswidrigen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der einzelnen Selbstentsorger dar. Das muß erst recht für die Unternehmen gelten, die mengenausgleichsorientierte Selbstentsorgungsgemeinschaften organisieren und unterstützen, weil diese Unternehmen existenzgefährdend und infolgedessen wesentlich schwerer als die einzelnen Selbstentsorger betroffen sind.

b) Eigentumsschutz (Art. 14 GG)

aa) Reichweite des grundrechtlichen Schutzbereichs

Der Eigentumsbegriff des Art. 14 GG umfaßt grundsätzlich jedes vermögenswerte Recht. Dazu gehört nach weit überwiegender Auffassung auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.<sup>51</sup> Zwar hat das Bundesverfassungsgericht – wie es in einer neueren Entscheidung selbst darlegt – „bisher offen gelassen, ob und inwieweit der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als tatsächliche Zusammenfassung der zum Vermögen eines Unternehmens gehörenden Sachen und

---

<sup>50</sup> Vgl. oben Gliederungsabschnitt B II 1.

<sup>51</sup> *Hans-Jürgen Papier*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Loseblattkommentar (Stand: Juni 2006), Art. 14 Rn. 95 mit zahlreichen Nachweisen aus Literatur und Rechtsprechung.

Rechte in eigenständiger Weise von der Gewährleistung der Eigentumsgarantie erfaßt wird.“<sup>52</sup> Doch bedarf dies keiner Vertiefung. Denn auch soweit das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als eigenständiges Schutzgut des Art. 14 GG betrachtet wird, sind die Einschränkungen der Reichweite des Eigentumsgrundrechts zu beachten.

Zu diesen Einschränkungen gehört, daß sich die grundrechtliche Eigentumsgarantie nicht auf die gewerbliche Tätigkeit als solche und insbesondere auch nicht auf bloße Erwerbssaussichten, Gewinn- und Umsatzchancen bezieht. Art. 14 GG schützt lediglich den „konkreten Bestand an Rechten und Gütern“ eines Unternehmens.<sup>53</sup> Es geht bei Art. 14 GG allein um das Erworbenene, während der Erwerbsvorgang und damit auch das Recht, durch staatliche Maßnahmen nicht im wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen behindert zu werden, in den Schutzbereich des Art. 12 GG fällt.

Ebenso wenig wie Art. 12 GG enthält Art. 14 GG einen Anspruch auf den Fortbestand einer ökonomisch vorteilhaften Rechtslage. Ein verfassungskräftiger Schutz der Erwartung, das geltende Recht werde unverändert bleiben, besteht grundsätzlich nicht.<sup>54</sup> Das gilt selbst dann, wenn sich die Rechtsänderung auf ein Unternehmen existenzvernichtend auswirkt. Für derartige Konstellationen vertritt allerdings *Udo Di Fabio* die Auffassung, daß der Sonderopferdanke durchgreife und infolgedessen ein enteignender Eingriff bejaht werden könne.<sup>55</sup> Dies bedeutet, daß ein Entschädigungsanspruch besteht.

#### bb) Vertrauensschutz

Im übrigen gilt der Rechtsgrundsatz, dem zufolge die Erwartung, das bestehende Recht werde unverändert bleiben, keinen Eigentumsschutz beanspruchen kann, nicht ausnahmslos. Ein Ausnahmefall liegt dann vor, wenn die Erwartung auf einem be-

---

<sup>52</sup> BVerfGE 105, 252 (278 mit weiteren Nachweisen).

<sup>53</sup> BVerfGE 68, 193 (223).

<sup>54</sup> Vgl. z. B. *Papier* (Fn. 51), Art. 14 Rn. 101, sowie *Finckh* (Fn. 13), S. 229, jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>55</sup> *Udo Di Fabio*, Die Verfassungskontrolle indirekter Umweltpolitik am Beispiel der Verpackungsverordnung, NVwZ 1995, 1 (6).

sonderen Vertrauenstatbestand beruht.<sup>56</sup> Hinsichtlich des hier zu beurteilenden Sachverhalts ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, daß der vom BMU vorgelegte Verordnungsentwurf nicht zuletzt darauf zielt, den Mengenausgleich abzuschaffen, der eine existentielle Bedeutung für diejenigen Unternehmen besitzt, die sich auf die Organisation und Unterstützung von Selbstentsorgergemeinschaften konzentriert haben. Die Abschaffung soll erfolgen, obwohl die Zulässigkeit des Mengenausgleichs erst unlängst durch die vierte Novelle zur Verpackungsverordnung<sup>57</sup> im Sinne einer Klarstellung ausdrücklich geregelt worden ist, und zwar in voller Kenntnis der mehrjährigen rechtlichen und unternehmenspolitischen Auseinandersetzungen, die um dieses Selbstentsorgerinstrument geführt worden sind. Daß es sich hierbei lediglich um eine deklaratorische und keine konstitutive Regelung handelt, ergibt sich sowohl aus der Regelungsbegründung<sup>58</sup> als auch aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Der Bundesgerichtshof hat den Mengenausgleich bereits aufgrund der Rechtslage, die vor dem Inkrafttreten der vierten Novelle zur Verpackungsverordnung bestand, als zulässig erachtet.<sup>59</sup>

Die hier in Rede stehenden Unternehmen haben sich darauf eingerichtet, daß sie auf der Grundlage des Mengenausgleichs tätig sein dürfen, und entsprechende Dispositionen getroffen, insbesondere auch Investitionen vorgenommen. Sie konnten darauf vertrauen, daß der Mengenausgleich nicht bereits kurze Zeit nach der Einführung der verordnungsrechtlichen Regelung, die seine Zulässigkeit ausdrücklich bestätigt, wieder abgeschafft wird. Dies gilt namentlich bei Berücksichtigung des Umstands, daß dem Mengenausgleich für den Gesamtmarkt der Entsorgung von Verkaufsverpackungen nur eine untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Insbesondere durfte vor dem dargelegten Hintergrund auch darauf vertraut werden, daß die Abschaffung des Mengenausgleichs nicht erfolgt, ohne daß die besondere Dringlichkeit dieser Maßnahme durch fundierte Untersuchungen belegt ist.

---

<sup>56</sup> *Papier* (Fn. 51), Art.14 Rn. 102. Ebenso *Finckh* (Fn. 13), S. 229.

<sup>57</sup> Vgl. oben Fn. 6.

<sup>58</sup> BR-Drucks. 591/05 (Beschuß), S. 3.

<sup>59</sup> BGH, Urt. v. 29.6.2006 – I ZR 171/03, Rn. 13 ff.

Es gibt demnach eine Reihe rechtbedeutsamer Gesichtspunkte, aus denen ein besonderer Vertrauenstatbestand zugunsten derjenigen Unternehmen erwächst, deren wirtschaftliche Tätigkeit auf dem Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstentsorgungsgemeinschaften beruht. Diese Unternehmen haben bei ihren Dispositionen in schutzwürdiger Weise darauf vertraut, daß der Mengenausgleich, der die Grundlage ihres Geschäftsmodells bildet, auf absehbare Zeit fortbesteht, jedenfalls nicht kurzfristig aus dem entsorgungsrechtlichen System der Verpackungsverordnung herausgebrochen wird. Hieraus folgt, daß der vorliegende Verordnungsentwurf gegen Art. 14 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt.

### **3. Übergangsregelung**

Die verfassungsrechtliche Würdigung der in § 17 Abs. 1 VerpackV-E vorgesehenen Regelung zum Inkrafttreten des neuen Rechts hängt eng mit den vorstehenden Darlegungen zum eigentumsrechtlich fundierten Vertrauensschutz zusammen. Nach § 17 Abs. 1 VerpackV-E tritt die Verordnung (von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen) am ersten Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft. Daß diese Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen bei weitem nicht genügt, ergibt sich indes nicht nur aus Art. 14 GG,<sup>60</sup> sondern auch aus Art. 12 Abs. 1 GG.

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes sowie dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit her, daß in der Regel das Erfordernis einer Übergangsregelung zugunsten derjenigen besteht, die eine künftig unzulässige Tätigkeit während der Vergan- genheit in erlaubter Weise ausgeübt haben.<sup>61</sup> Dieses Erfordernis entfällt nur dann, wenn „akute Mißstände in der Berufswelt“ unterbunden werden sollen.<sup>62</sup> Hiervon

---

<sup>60</sup> Vgl. dazu den vorhergehenden Gliederungsabschnitt bb.

<sup>61</sup> BVerfGE 98, 265 (309). Zur Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für Übergangsregelungen vgl. BVerfGE 75, 246 (279).

<sup>62</sup> BVerfGE 98, 265 (309 f.).



kann jedoch bei der gegenwärtigen Form der Selbstentsorgung, die einen bedeutsamen Bestandteil des der Verpackungsverordnung zugrunde liegenden Steuerungskonzepts bildet, keine Rede sein. Akute Mißstände bestehen hinsichtlich des Trittbrettfahrens<sup>63</sup> mit der Folge, daß es bei entsprechenden verordnungsrechtlichen Gegenmaßnahmen keiner Übergangsregelung bedarf.

Zwar ist der Normgeber in der näheren Ausgestaltung der erforderlichen Übergangsregelung frei,<sup>64</sup> doch muß die Regelung „schonend“<sup>65</sup> bzw. „angemessen“<sup>66</sup> sein. Diese Anforderungen werden in dem vom BMU vorgelegten Verordnungsentwurf grob mißachtet. Die Regelung des § 17 Abs. 1 VerpackV-E ist insbesondere für Unternehmen, die sich auf das Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstentsorgungsgemeinschaften konzentriert haben, weder schonend noch angemessen, sondern übermäßig belastend. Diese Unternehmen hat das BMU bei der rechtlichen Beurteilung des § 17 Abs. 1 VerpackV-E offenbar völlig übersehen, jedenfalls stellt es bei seiner Einschätzung, daß eine „angemessene Übergangsfrist“ vorgesehen sei, allein auf die einzelnen Selbstentsorger ab.<sup>67</sup>

Ob die Übergangsfrist für die einzelnen Selbstentsorger angemessen ist, unterliegt bereits Zweifeln. Doch mögen diese auf sich beruhen bleiben, da die Lage bei den Unternehmen, die sich auf das Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstentsorgungsgemeinschaften konzentriert haben, deutlich angespannter ist. Insofern darf nicht übersehen werden, daß die betreffenden Unternehmen vielfältige, einen längeren Zeitraum umfassende vertragliche Beziehungen eingegangen sind. Die entsprechenden Verträge müssen nach dem Erlaß der geplanten Novelle zur Verpackungsverordnung in irgendeiner Form abgewickelt werden. Insbesondere aber gilt es zu beachten, daß sich die Unternehmen geschäftlich neu orientieren müssen. Ungewiß ist, ob sie dabei Erfolg haben werden. Fest steht dagegen, daß eine derarti-

---

<sup>63</sup> Vgl. dazu oben Gliederungsabschnitt B II 1 c, bb bei und mit den Fn. 28 bis 30.

<sup>64</sup> BVerfGE 98, 265 (309 f.).

<sup>65</sup> BVerfGE 98, 265 (309).

<sup>66</sup> BVerfGE 75, 246 (279).

<sup>67</sup> Hinweise des BMU (Fn. 2), S. 13.

ge Neuorientierung einen erheblichen Zeitbedarf aufweist, zumal weitreichende unternehmerische Entscheidungen zu treffen sind, die sowohl gründliche Datenerhebungen als auch sorgfältige Abwägungen erfordern. Dies alles läßt sich nicht in wenigen Monaten bewältigen, sondern bedarf regelmäßig einer durchaus mehrjährigen Vorbereitung. Da gewichtige Gründe, die für ein möglichst kurzfristiges Inkrafttreten der Vorschriften zur Systembeteiligungspflicht sowie des damit verbundenen Verbots der gegenwärtigen Selbstentsorgung sprechen, nicht erkennbar sind, ist der vom BMU vorgelegte Verordnungsentwurf auch insoweit verfassungswidrig, als er keine schonende Übergangsregelung enthält.

### **C. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE**

1. Für die in § 6 Abs. 1 VerpackV-E vorgesehene Rechtspflicht zur Beteiligung an einem dualen System, die sich als Verbot der gegenwärtigen Selbstentsorgung erweist, fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Diese ergibt sich auch nicht aus § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG, wonach der Ordnungsgeber anordnen darf, daß Hersteller oder Vertreiber bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Rücknahmesysteme oder durch Erhebung eines Pfandes, sicherzustellen haben.
2. Die Vorschrift des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG dient der Effektivierung der Rücknahme. Es geht hierbei um Rücknahmesysteme, nicht (auch) um Verwertungs- und Beseitigungssysteme. Was die Verwertung und Beseitigung anbelangt, so bleibt die Dispositionsfreiheit der Hersteller und Vertreiber unberührt. Es gelten lediglich die allgemeinen gesetzlichen Regelungen (§§ 5 f., 10 f. KrW-/AbfG). Zwar können diese durch Rechtsverordnungen konkretisiert und ergänzt werden (vgl. z. B. § 6 Abs. 1 Satz 4, § 7 und § 12 KrW-/AbfG). Doch besteht keine Ermächtigungsgrundlage für den Ordnungsgeber, Herstellern und Vertreibern eine Rechtspflicht zur Beteiligung an Verwertungs- oder Beseitigungssystemen aufzuerlegen. Die dualen Systeme zeichnen sich indes gerade dadurch aus, daß sie nicht nur der Rücknahme, sondern insbesondere auch der Verwertung sowie ferner der Beseitigung von Verkaufsverpackungen dienen. Infolgedessen erweist es sich als unzuläs-

sig, die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen rechtlich zu zwingen, sich an diesen Systemen zu beteiligen.

3. Unter grundrechtlichen Gesichtspunkten stellt die Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen dar. Ein derartiger Eingriff ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nur) dann zulässig, wenn er auf vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls beruht und der rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.
4. Das Hauptziel der in § 6 Abs. 1 VerpackV-E vorgesehenen Systembeteiligungspflicht besteht in der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen. Zu den weiteren Reformzielen gehören der Schutz der dualen Systeme vor Trittbrettfahrern, die Eindämmung von Wettbewerbsverzerrungen, die Bereitstellung eines transparenten und praktikablen Handlungsrahmens für die Vollzugsbehörden sowie die Abschaffung der gegenwärtigen Selbstentsorgung wegen angenommener Praktikabilitätsschwächen. Daß es sich insbesondere bei der beabsichtigten Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen um eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung handelt, liegt auf der Hand.
5. Soweit es um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geht, kommt im hier behandelten Zusammenhang dem Erfordernis der Angemessenheit (Zumutbarkeit) des Grundrechtseingriffs entscheidende Bedeutung zu. An der Angemessenheit fehlt es, wenn sich das Maß der Freiheitsbeeinträchtigung im Hinblick auf das mit der Beeinträchtigung verfolgte Ziel nicht mehr rechtfertigen läßt. Dies ist bei dem in § 6 Abs. 1 VerpackV-E enthaltenen Grundrechtseingriff der Fall.
6. Der Grundrechtseingriff des § 6 Abs. 1 VerpackV-E besteht darin, daß die Grundrechtsträger für die von ihnen in Verkehr gebrachten, beim privaten Endverbraucher anfallenden Verkaufsverpackungen zur Beteiligung an einem

dualen System gezwungen werden und ihnen damit die Selbstentsorgertätigkeit verboten wird. Diese verordnungsrechtliche Reformmaßnahme läuft darauf hinaus, daß die dualen Systeme vor Wettbewerb durch die Selbstentsorger und deren Gemeinschaften geschützt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann jedoch „Schutz vor Wettbewerb ... allenfalls dann geboten sein, wenn sonst die Gemeinwohlbelange gefährdet würden, denen die Zugangsschranken oder Berufsausübungsregelungen eines Berufs gerade zu dienen bestimmt sind“ (BVerfGE 97, 12/31).

7. Die in § 6 Abs. 1 VerpackV-E enthaltene Berufsausübungsregelung dient den oben (bei 4.) dargelegten, vom BMU geltend gemachten Reformzielen (Gemeinwohlbelangen). Doch vermögen diese den durch die Berufsausübungsregelung bewirkten Grundrechtseingriff nicht zu rechtfertigen. Das gilt insbesondere auch für das Hauptziel des Grundrechtseingriffs, die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen zu sichern. Denn es kann nicht angenommen werden, daß diese Erfassung gefährdet ist.
8. Gegen eine Gefährdung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen spricht, daß
  - die Selbstentsorger lediglich einen verhältnismäßig geringen, aus strukturellen Gründen auch nur begrenzt steigerungsfähigen Anteil am Entsorgungsmarkt für Verkaufsverpackungen besitzen,
  - das marktführende duale System eine günstige Ertragslage aufweist,
  - mehrere Unternehmen derzeit mit dualen Systemen auf den Markt drängen, was nicht geschähe, wenn dieser als unattraktiv betrachtet würde,
  - die dualen Systeme und (damit zugleich die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen) bereits durch die in § 10 VerpackV-E vorgesehene, gegen das rechtswidrige Trittbrettfahren gerichtete Vollständigkeitserklärung stabilisiert werden.

Bei der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E kann es somit nur darum gehen, die nach den vorhandenen Beurteilungsgrundlagen ungefährdete, d. h. stabile haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen zusätzlich zu sichern. Dies reicht jedoch als Rechtfertigung für den Schutz der dualen Systeme vor dem Wettbewerb durch die Selbstentsorger und deren Gemeinschaften nicht aus.

9. Bei den Selbstentsorgergemeinschaften erweist sich der mit der vorgesehenen Novellierung der Verpackungsverordnung verbundene Grundrechtseingriff als besonders schwerwiegend. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die geplanten Neuregelungen die Existenz derjenigen Unternehmen gefährden, die als Dritte im Sinne des § 11 VerpackV die Selbstentsorgergemeinschaften auf der Grundlage des Mengenausgleichs organisieren und unterstützen. Beim Mengenausgleich geht es um die Verrechnung der Über- und Untererfüllung von Verwertungsquoten bei den verschiedenen Teilnehmern einer Selbstentsorgergemeinschaft. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß die betreffenden Unternehmen mit dem Inkrafttreten der Regelung des § 6 Abs. 1 VerpackV-E ihr Geschäftsmodell verlieren, was nicht nur für die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), sondern auch für den Eigentumsschutz (Art. 14 GG) bedeutsam ist.
10. Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG ist von folgendem Rechtsgrundsatz auszugehen: Wenn der Staat einen Wettbewerbsmarkt eröffnet, aber nachträglich bestimmte Unternehmen davon ausschließt oder ihnen den Marktzutritt verwehrt, liegt ein Eingriff in die vom Grundrecht der Berufsfreiheit umfaßte Wettbewerbsfreiheit dieser Unternehmen vor. Wie bereits (bei 5. bis 8.) ausgeführt, stellt das in der Systembeteiligungspflicht des § 6 Abs. 1 VerpackV-E enthaltene Verbot der gegenwärtigen Selbstentsorgung einen unverhältnismäßigen und damit verfassungswidrigen Eingriff in die Berufsfreiheit der einzelnen Selbstentsorger dar. Das muß erst recht für die Unternehmen gelten, die mengenausgleichsorientierte Selbstentsorgergemeinschaften organisieren und unterstützen, weil diese Unternehmen im Vergleich zu den einzelnen Selbstentsorgern wesentlich schwerer betroffen sind.

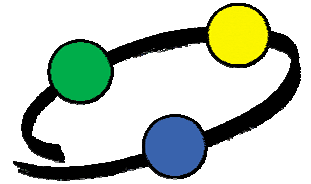
11. Was das Grundrecht des Art. 14 GG angeht, so schützt dieses lediglich das Erworben, d. h. den konkreten Bestand an Rechten und Gütern, während der Erwerbsvorgang und damit das Recht, durch staatliche Maßnahmen nicht im wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen behindert zu werden, allein in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG fällt. Die grundrechtliche Eigentumsgarantie umfaßt weder bloße Erwerbssaussichten, Gewinn- und Umsatzchancen noch den Anspruch auf das Fortbestehen einer ökonomisch vorteilhaften Rechtslage. Ein verfassungskräftiger Schutz der Erwartung, das geltende Recht werde unverändert bleiben, besteht grundsätzlich nicht. Das gilt selbst dann, wenn sich die Rechtsänderung auf ein Unternehmen existenzvernichtend auswirkt. Doch wird in der Fachliteratur die Auffassung vertreten, daß in diesem Fall ein Entschädigungsanspruch besteht.
12. Im übrigen gilt der Rechtsgrundsatz, dem zufolge die Erwartung, das geltende Recht werde unverändert bleiben, keinen Eigentumsschutz beanspruchen kann, nicht ausnahmslos. Ein Ausnahmefall liegt dann vor, wenn die Erwartung auf einem besonderen Vertrauenstatbestand beruht. Ein solcher Vertrauenstatbestand ist namentlich zugunsten derjenigen Unternehmen gegeben, die sich auf das Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstentsorgungsgemeinschaften konzentriert haben. Hierbei ist vor allem auch zu berücksichtigen, daß die Zulässigkeit des Mengenausgleichs, der für die betreffenden Unternehmen eine existentielle Bedeutung besitzt, erst durch die Ende des Jahres 2005 ergangene vierte Novelle zur Verpackungsverordnung im Sinne einer Klarstellung ausdrücklich geregelt worden ist, und zwar in voller Kenntnis der mehrjährigen rechtlichen und unternehmenspolitischen Auseinandersetzungen, die um dieses Selbstentsorgerinstrument geführt worden sind. Die Unternehmen haben bei ihren wirtschaftlichen Dispositionen darauf vertraut, daß der Mengenausgleich, der die Grundlage ihres Geschäftsmodells bildet, auf absehbare Zeit fortbesteht, jedenfalls nicht kurzfristig ohne schwerwiegende Gründe aus dem entsorgungsrechtlichen System der Verpackungsverordnung herausgebrochen wird. Da sich dieses Vertrauen als

schutzwürdig erweist, verstößt der vorliegende Verordnungsentwurf gegen Art. 14 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes.

13. Daß die Regelung des § 17 Abs. 1 VerpackV-E, wonach die Verordnung (von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen) am ersten Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft tritt, bei weitem nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ergibt sich nicht nur aus Art. 14 GG, sondern auch aus Art. 12 Abs. 1 GG.
14. Nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung geht aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Vertrauensschutzgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hervor, daß in der Regel das Erfordernis einer Übergangsregelung zugunsten derjenigen besteht, die eine künftig unzulässige Tätigkeit während der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben. Zwar ist der Normgeber hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Übergangsregelung frei, doch muß die Regelung schonend bzw. angemessen sein. Diese Anforderungen werden in dem vom BMU vorgelegten Verordnungsentwurf grob mißachtet.
15. Die Regelung des § 17 Abs. 1 VerpackV-E ist vor allem für Unternehmen, die sich auf das Geschäftsmodell der mengenausgleichsorientierten Selbstentorgergemeinschaften konzentriert haben, weder schonend noch angemessen, sondern übermäßig belastend. Zu beachten ist hierbei insbesondere, daß sich diese Unternehmen geschäftlich neu orientieren müssen. Es sind weitreichende unternehmerische Entscheidungen zu treffen, die sowohl gründliche Datenerhebungen als auch sorgfältige Abwägungen erfordern. Dies läßt sich nicht in wenigen Monaten bewältigen, sondern bedarf regelmäßig einer durchaus mehrjährigen Vorbereitung.



(Professor Dr. Reinhard Hendl)



Öffentliche Anhörung  
des Untervtausschusses des Deutschen Bundestages  
zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung) -BT-Drucksache 16/6400-

A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

**1. Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackungsverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?**

Die Frage unterstellt zunächst eine Gefährdung der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen. Eine Gefährdung geht **ausschließlich** von solchen Unternehmen aus, die sich weigern, die Verpflichtungen der VerpackV einzuhalten und sich daher rechtswidrig verhalten (Trittbrettfahrer). Der Anteil dieser Trittbrettfahrer liegt Marktschätzungen zufolge bei über 25 Prozent. Eine Sicherung der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen ist ausschließlich in Bezug auf diese Trittbrettfahrer gegeben, da allein von diesen eine Gefährdung ausgeht.

Die zur Eindämmung bzw. Verhinderung des Trittbrettfahrertums vorgesehene Vollständigkeitserklärung bleibt durch eine zweistufige Bagatellklausel lückenhaft und ist nur als nachträgliche Erklärung konzipiert. Die vom verpflichteten Unternehmen zu liefernden Daten können von den zur Prüfung legitimierten Personen in der Praxis kaum nachvollzogen werden. Eine auf diese Weise ausgestaltete Vollständigkeitserklärung wäre allenfalls in der Lage, solche Trittbrettfahrer zur Pflichtenerfüllung zu veranlassen, die ihre komplette Verpackungsmenge einer Lizenzierung entzogen haben. Hersteller und Vertreiber jedoch, die einen Teil ihrer Verpackungsmenge unterschlagen, könnte dies kaum nachgewiesen werden. Im Ergebnis ist die Vollständigkeitserklärung zwar gut gemeint, wird das benannte Problem allerdings –zumindest in dieser Fassung – nicht dauerhaft lösen können.

**2. Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?**

Zumindest müsste eine stringenter Fassung, bei der nicht die weit überwiegende Zahl der Hersteller und Vertreiber unterhalb einer Bagatellgrenze bleibt und deshalb zur nicht oder nur in Mehrjahresschritten zur erfolgenden Abgabe verpflichtet ist, die vorgesehene Vollständigkeitserklärung ersetzen.



### **3. Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?**

Nein. Die Engführung der Anbieterseite auf ein Oligopol weniger dualer Systeme und der Marktausschluss von Selbstentsorgerlösungen tragen nicht zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei. Zu erwarten ist nach Inkrafttreten der Novelle lediglich eine Marktberreinigung und zwar hin zu oligopolistischen Strukturen. Ein nachhaltiger Wettbewerb der Systeme – duale Systeme und Selbstentsorgerlösungen – wird nicht mehr stattfinden. Wettbewerb zwischen dualen Systemen ist aber nur bedingt möglich, weil zusätzliche Systembetreiber auf der Grundlage der sog. Mitbenutzung tätig werden. Das bedeutet, dass alle Wettbewerber dieselben Erfassungsstrukturen der DSD GmbH mitbenutzen (müssen). Wettbewerb kann allenfalls bezogen auf Sortier- und Verwertungsleistungen überhaupt noch stattfinden, ohne dass auf die Erfassungslogistik Einfluss genommen werden kann.

Zu hinterfragen ist das herrschende Verständnis der Flächendeckung, das alle dualen Systeme zur Betätigung in allen Entsorgungsgebieten eines Landes zwingt. Eine Intensivierung des Wettbewerbs könnte durch Modelle der additiven Flächendeckung eintreten, wie sie auch vom Bundeskartellamt angeregt werden. Hierbei könnte es zu einem Wettbewerb der dualen Systeme um Entsorgungsgebiete kommen.

Eine weitere, im Übrigen auch unter ökologischen Aspekten höchst wünschenswerte Intensivierung des Wettbewerbs könnte die Förderung innovativer, besonders wertstoffhaltiger Verpackungsmaterialien auslösen. Da sie bereits bei der Entwicklung für die Nutzung in geschlossenen Materialkreisläufen auf der gleichen Wertschöpfungsstufe – vom Joghurtbecher zum Joghurtbecher – konzipiert wurden, tragen sie der Forderung nach Abfallvermeidung in besonderem Maße Rechnung. Für solche immer wieder einsetzbaren Kunststoffverpackungen stellt die geltende VerpackV eine nicht zu überwindende Markteintrittsbarriere dar.

Der Grund hierfür besteht darin, dass bei diesen besonders wertstoffhaltigen Verpackungsmaterialien der ökologische Vorteil in der Form einer innovativen Mehrfachnutzung bereits in die Materialherstellung integriert wurde und daraus ein höherer Preis für die Erstherstellung resultiert. Diese Investition in den „integrierten Umweltschutz“ kann nur amortisiert werden, wenn der Hersteller seine besonders wertstoffhaltigen Verpackungsmaterialien nach Gebrauch auch wieder zurückbekommt, weil erst mit der – ökologisch gewollten – Mehrfachnutzung auch der ökonomische Vorteil zum Tragen kommt.

Für den Marktzugang solcher innovativer, besonders wertstoffhaltiger Verpackungsmaterialien sollte der Ordnungsgeber tatsächlich geschlossene Materialkreisläufe ermöglichen, indem z.B. den Herstellern dieser Kunststoffe ein Herausgabeanspruch gegenüber dualen Systemen eingeräumt wird. Die Hersteller solcher Innovationen sind selten in der Lage, ihre Innovation gleichsam schlagartig bundesweit zu vermarkten. Der Herausgabeanspruch sollte daher wirksam werden, sobald in klar umrissenen Regionen (Entsorgungsgebieten) eine Mindestmenge der Kunststoffe in Form von Verkaufsverpackungen nachweisbar im Markt ist. Die Schwierigkeiten der Hersteller und Vertreiber von biologisch abbaubaren Werkstoffen mit der Verwertung der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen resultiert nicht zuletzt aus der von Anfang an bundesweiten Vermarktung. Diese hat zur Folge, dass die Anteile dieser Verpackungen im „Gel-

ben Sack“ vernachlässigenswert gering sind, was die Aussortierung wirtschaftlich nicht zumutbar macht.

**4. Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?**

Zunächst ist anzumerken, dass der Ordnungsgeber nicht ausreichend geprüft hat, ob die von ihm geplante Regelung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage hat. Gegenstand des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG ist allein die Effektivierung der Rücknahmesysteme. Ein Zwang für Hersteller und Vertreiber, sich an dualen Systemen zu beteiligen, ist damit nicht abgedeckt.

Auch die §§ 22 Abs. 2 Nr. 5 und 26 KrW-/AbfG geben als Ermächtigungsgrundlage nichts her – § 22 betrifft lediglich die allgemeine Definition der Produktverantwortung, und § 26 verweist auf Abfallbesitzerpflichten nach den §§ 5 und 11 KrW-/AbfG.

Materiell ist anzumerken, dass die Abschaffung der Selbstentsorgung bzw. der Organisation von Selbstentsorgungsgemeinschaften im bisher verstandenen Sinne der §§ 6 Abs 1, S. 1 und 2 und 11 VerpackV einen durch nichts gerechtfertigten Grundrechtseingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG und die Rechte am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i.S. Art. 14 Abs 1 S. 1 GG darstellt.

Wegen der folgenschweren Grundrechtseingriffe ist deshalb die in Artikel 4 des Entwurfs vorgesehene Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten der Verordnung absolut unverhältnismäßig. Gewichtige, glaubhaft gemachte Gründe für ein so kurzfristiges Inkrafttreten der Verordnung sind nämlich nicht erkennbar. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die relativ langen Fristen zwischen Verkündung der VerpackV am 21.6.1991 und der Umsetzung der in § 6 Abs. 1 u. 2 VerpackV (1991) normierten Primärerfüllungsverpflichtung. Diese Regelung trat erst eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten der VerpackV am 1.1.1993 in Kraft.

Das Inkrafttreten der Kernvorschriften der neuen §§ 6 u. 7 der VerpackV nur sechs Monate nach Verkündung der VO berücksichtigt nicht im geringsten die Tatsache, dass auf der Basis der geltenden Rechtslage im Regelfall Lizenzierungsverträge mit einer Laufzeit von zwei Jahren generell marktüblich sind (sowohl bei Selbstentsorgungsgemeinschaften wie auch bei dualen Systemen).

Die in der Öffentlichkeit von interessierter Seite gestreute Behauptung des Zusammenbruchs der haushaltsnahen Entsorgung ist angesichts der veröffentlichten Umsatzzahlen der dualen Systeme weder plausibel geschweige denn realistisch. Nach den immer wieder lautstark vorgetragenen diesbezüglichen Angstkampagnen dürfte es übrigens die haushaltsnahe Getrenntsammlung schon seit längerer Zeit nicht mehr geben.

Aufgrund der vorstehend dargelegten Rechtsbedenken ist der zurzeit vorliegende Verordnungsentwurf mit erheblichen Rechtsunsicherheiten und Risiken einer erfolgreichen Anfechtung der in Kraft getretenen Verordnung verbunden. Diese Rechtsunsicherheiten würden auf unabsehbare Zeit alle Wirtschaftsbeteiligten mit dann auch verbundenen existenziellen Folgen betreffen.

Zur detaillierten rechtlichen Beurteilung wird ein im Auftrag der Firma erstelltes Rechtsgutachten des Trierer Umweltrechtlers Herrn Prof. Dr. Hendler beigelegt.

## **5. Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?**

Die nach dem geltenden Recht möglichen Selbstentsorgungsgemeinschaften haben volkswirtschaftlich positive Effekte zur Folge, da sie aufgrund ihrer von den dualen Systemen unabhängigen Erfassungslogistik zum Nutzen der verpflichteten Wirtschaft und der Verbraucher einen preiswirksamen Wettbewerb gegenüber dem engen Oligopol der dualen Systeme ausüben können. Diese positiven, wettbewerbsintensivierenden Effekte gehen mit der Novelle verloren.

Entgegen den öffentlichkeitswirksamen Ankündigungen und im Gegensatz zu Vorfassungen sieht der vorliegende Entwurf der Novelle überhaupt kein Trennungsmodell mehr vor. Der Grund ist die gegenüber den Vorfassungen geänderte Definition des privaten Endverbrauchers. Im Ergebnis wird unter dem Vorwand eines Trennungsmodells ein wesentlich weiterreichender pauschaler Zwangsanschluss an duale Systeme für alle Verkaufsverpackungen, deren Waren nicht in die industrielle Weiterverarbeitung gelangen, etabliert.

Die Ursache dafür liegt in der alles umfassenden Definition der dem privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen: Die einschränkende Mengengrenzung (1100-Liter-Behälter) bezieht sich nämlich bei korrekter Auslegung nicht auf alle vergleichbaren Anfallstellen, sondern nur auf landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe mit Ausnahme von Druckereien und sonstigen papierverarbeitenden Betrieben.

Damit rückt der Entwurf von den Vorfassungen ab, die eine abschließende Aufzählung von vergleichbaren Anfallstellen vorgesehen haben mit dem Ergebnis, dass der Umfang der Selbstentsorgung im Sinne des § 7 eine nennenswerte Größenordnung gehabt hätte. Die neue, äußerst umfassende Definition überlässt der Selbstentsorgung im Sinne des § 7 nur noch einen mengenmäßig vollständig bedeutungslosen Randmarkt. Zu erinnern ist an die politische Willenserklärung des federführenden Ressorts in den „Grundzügen zur Novelle der Verpackungsverordnung“ vom 19.09.2006: „Durch die neue Abgrenzung der gewerblichen Anfallstellen, an denen zukünftig eine Entsorgung durch haushaltsnahe Systeme nicht mehr zulässig ist, *wird das Geschäftsfeld der Selbstentsorger vergrößert*“ (kursiv nicht im Original).

Um Berechenbarkeit und Verlässlichkeit für die Marktbeteiligten und von der VerpackV Verpflichteten wiederherzustellen, wäre in einem die Bezeichnung verdienenden Trennungsmodell eine klare Abgrenzung der Anfallstellen vorzunehmen:

Hierbei wäre eine sachgerechte Zuordnung einer eng begrenzten Zahl klar bestimmter Anfallstellen zu den privaten Endverbrauchern sinnvoll, wie sie die Vorentwürfe enthielten.

Der durch die Hintertür betriebene reine Zwangsanschluss an duale Systeme wird das Entstehen von oligopolistischen Strukturen dualer Systeme mit der Konsequenz zur Folge haben, dass der seit dem Markteintritt von Selbstentsorgungsgemeinschaften entstandene preiswirksame Wettbewerb der Vergangenheit angehört wird und deshalb – ähnlich wie Entwicklungen im liberali-

sierten Strommarkt seit 1998 zeigen – der Verbraucher höhere Lizenzentgelte über den Einkaufspreis der Produkte zahlen müssen. Daher stellt sich das vorgesehene Trennungsmo-  
dell als diffuse Marktzugangsregelung dar, die ordnungspolitisch abzulehnen ist, zumal es weiter  
die schon bestehenden Schutzzonen dualer Systeme verbreitert – zu Lasten des die „Zeche“ be-  
zahlenden Verbrauchers.

**6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abge-  
bildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinver-  
kehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?**

Sachliche Gründe, vor allem die erhöhte Transparenz sowie die bessere behördliche Überprüf-  
barkeit, sprechen für eine Lizenzierungspflicht des Letztvertreibers. Bisher hat es der Verord-  
nungsgeber aus guten Gründen unterlassen, eine ausschließliche Zuweisung der Lizenzierungs-  
pflicht an einem Beteiligten der Vertriebskette vorzunehmen. Zu erinnern ist daran, dass die Ver-  
packV ohnehin durch eine erhebliche Regulierungsdichte gekennzeichnet ist. Aus Deregulie-  
rungsgründen sollte der Ordnungsgeber darum davon Abstand nehmen, auch diesen Aspekt  
zu regeln.

**7. Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die  
Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung  
zurückgenommen „lizenzieren“ Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen  
Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?**

Vorab ist festzustellen, dass der Zwangsanschluss an duale Systeme für an den privaten End-  
verbraucher vertriebene Verkaufsverpackungen den Verpflichteten die vom KrW-/AbfG einge-  
räumte Möglichkeit der individuellen Produktverantwortung nimmt. Die neue Rückerstattungs-  
regelung des § 6 Abs. 1 Satz 6 stellt vor diesem Hintergrund ein zwingend in der VerpackV er-  
forderliches Minimum dar, um dem vom KrW-/AbfG eröffneten Gestaltungsraum zu genügen.

Die Rückforderung aufgewandter Kosten scheint vom Grundsatz der Wahrnehmung der primä-  
ren Produktverantwortung daher geboten und gegenüber einem einzelnen dualen System durch-  
aus praktikabel, bei dem der Vertreiber selbst eine bestimmte Verpackungsmenge, von der „ab-  
gezogen“ werden könnte, unter Vertrag haben müsste. Mit modernen Abrechnungssystemen ist  
es möglich, ohne unverhältnismäßigen Zusatzaufwand entsprechende Geldströme zu regeln und  
die für die Behörden erforderlichen Mengenstromnachweise zu erstellen.

Änderungsbedarf wird bei Satz 9 gesehen, der die getrennte Erfassung von Verkaufs-, Um- und  
Transportverpackungen verfügt. Diese Bestimmung benachteiligt Vertreiber mit kleiner Fläche  
und ist auch nicht sachgerecht, da ein einzelnes Erfassungsverhältnis ausreichend wäre. Auch an  
anderen Stellen trennen Sachverständige an Hand von Stichproben die jeweiligen Verkaufs-,  
Um- und Transportverpackungsmengen auf. Das wäre auch hier möglich. Vorgeschlagen wird  
eine Streichung des zweiten Halbsatzes nach dem Wort „überprüfen“.

**8. Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?**

./.

**9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?**

Die in § 10 normierte Vollständigkeitserklärung soll die Transparenz hinsichtlich der in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen erhöhen und dient daher der Eindämmung der rechtswidrigen Pflichtenverweigerung (Trittbrettfahrerei). Diese Absicht und das Instrument einer Vollständigkeitserklärung werden grundsätzlich begrüßt. Gleichwohl erscheint die Ausgestaltung der Vollständigkeitserklärung mit einer mehrstufigen Bagatellklausel inkonsequent und darum nicht ausreichend, weil sie eine Vernachlässigung von Pflichten insbesondere für viele kleinere Hersteller nicht auszuschließen vermag. Rund zwei Drittel der Hersteller haben eine Vollständigkeitserklärung nur auf behördliches Verlangen abzugeben. (vgl. i. Ü. Antwort zu Frage 1)

Das BMU hat keine Erhebungen vorgelegt, welchen Anteil das Verpackungsaufkommen derjenigen Hersteller ausmacht, die keine Vollständigkeitserklärungen abzugeben haben. Die Bagatellklausel führt zu Ungleichbehandlungen zwischen großen und kleinen Herstellern. Diese Ungleichbehandlung unter den Herstellern verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz und droht de facto als „Freibrief“ für weiteres Trittbrettfahren missverstanden zu werden.

Es gibt ferner keine begründete Prognose darüber, welchen Erfolgsgrad die angestrebte Abgabe der Vollständigkeitserklärung haben wird. Im Übrigen erscheint angesichts der hohen Zahl von Trittbrettfahrern (Schätzungen: zwischen 25 und 30 Prozent der Verkaufsverpackungsmenge) das Instrument einer mehrfach abgeschwächten Vollständigkeitserklärung sehr mild und kontrastiert auffallend mit dem Wettbewerbsausschluss von Selbstentsorgern, die einen Marktanteil von 5 bis 6 Prozent haben, bei Verkaufsverpackungen an den privaten Endverbraucher.

**10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?**

Formal soll der Kontrollaufwand durch Verlagerung der Nachweise auf Wirtschaftsprüfer, Sachverständige und IHK's zu keinem höheren Verwaltungsaufwand führen. Ob dies praktisch die Folge sein wird oder wegen fehlender öffentlicher Kontrolle die Zahl der Trittbrettfahrer nur marginal abnehmen wird, ist schwer vorauszusagen. Bisherige Erfahrungen mit nichtkontrollierten Vorgaben des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers lassen allerdings erwarten, dass nach kurzer Zeit offenbar werden dürfte, dass damit die Vollständigkeitserklärung ein „stumpfes Schwert“ sein dürfte – mit der Folge, dass sich der Ordnungsgeber erneut mit einer Novellierung der VerpackV befassen müsste.

**11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?**

Vgl. Antwort 9. Zu ergänzen ist, dass die Struktur des Hinterlegungssystems sowie dessen Finanzierungsmodus zu optimieren wären, um für die Verpflichteten keine unnötigen Belastungen entstehen zu lassen.

Die Mitwirkung bei der Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen durch die örtlich zuständigen IHKs (insgesamt 81 in der Bundesrepublik) verursacht unnötige Kosten und erhöht den bürokratischen Aufwand; Ziel sollte darum eine zentralisierte Abwicklung sein.

Die Kosten für die Hinterlegung der Verpflichtungserklärungen sind von den originär Verpflichteten, also den Herstellern/ Vertreibern, nicht aber von den dualen Systemen zu tragen. Des Weiteren sollten die Kosten bezogen auf die von den Herstellern/ Vertreibern in Verkehr gebrachten Mengen ermittelt und sodann getragen werden. Auf der Ebene der dualen Systeme würde nämlich eine Kostentragung zu Verwerfungen führen, weil

- sich eine Vielzahl Verpflichteter an mehreren dualen Systemen beteiligt und
- die Kosten für die Wettbewerber des Marktführers DSD verhältnismäßig höher als die des Marktführers selbst wären, gegenüber dem ja nach dem Willen des Verordnungsgebers Wettbewerb ausgelöst werden soll.

## **12. Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?**

Da die vorgesehene Koordinierungsfunktion der Ausschreibung seitens der Gemeinsamen Stelle nicht näher ausgeführt ist, ist nicht zu prognostizieren, ob diese Koordinierung zu „faireren“ Ausschreibungsergebnissen führt.

Eine den Begriff Wettbewerb rechtfertigende Ausschreibungsvariante wäre der vom Bundeskartellamt in seiner Unterrichtung der Bundesregierung (Drs. 16/5710) im 2. Abschnitt unter Gliederungspunkt 5 vorgeschlagene additive Flächendeckungsansatz. Dann müssten Systembetreiber wegen des bisher und zukünftig geltenden Kontrahierungszwanges mit dem durch Ausschreibung der Gemeinsamen Stelle festgelegten Entsorgers nicht mehr mit Nachteilen rechnen.

## **13. Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?**

Da der Entwurf bisher keine näheren Vorgaben zur Organisation der Gemeinsamen Stelle enthält, andererseits die nach wie vor marktbeherrschende DSD GmbH sowie wenige andere Systembetreiber durch gesellschaftsrechtliche Aktivitäten im Juli 2007 versucht haben, bereits Fakten zu schaffen, ist nicht zu erwarten, dass diese so im Entstehen begriffene Gemeinsame Stelle im Hinblick auf die Förderung des Wettbewerbs wesentliche Beiträge leisten können. Will man in diesem Zusammenhang überhaupt von „fair“ sprechen, so entspricht es sicherlich nicht dem Gedanken der Fairness, in Feststellung befindliche Systeme nicht in den Gründungsprozess mit einzubeziehen.

Im Übrigen dürfte – ebenso wie das geplante Hinterlegungssystem – die Gemeinsame Stelle aufgrund des mit dieser Regelung verbundenen Koordinierungsaufwandes vor allem für die kleine-

ren dualen Systemen erhebliche Belastungen mit sich bringen, die den Willen des Verordnungsgebers konterkarieren dürften, der sich keine Verfestigung der marktbeherrschenden Stellung eines dualen Systems vorstellt, sondern eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den dualen Systemen.

**14. Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?**

Die Gemeinsame Stelle hat nicht die Funktion einer Regulierungsbehörde vergleichbar dem Strom- oder Telekommunikationssektor, sodass eine Anbindung an das UWG keine erkennbaren Vorteile bieten dürfte.

---

B. Fragen der SPD-Fraktion

**1. Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?**

Siehe Antwort zu Fragen 1 und 2 der CDU/CSU-Fraktion

**2. Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgungssystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?**

Vgl. Antwort zu Frage 5 der CDU/CSU-Fraktion.

Wie das beigefügte Gutachten von Herrn Prof. Dr. Hendler belegt, ist die beabsichtigte Trennung der Zuständigkeitsbereiche weder sachgerecht noch geboten und damit abzulehnen. Wegen der mit dem Trennungsmodell verbundenen rechtlichen Bedenken und Risiken wird im Übrigen auf Antwort zu Frage 4 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

**3. Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?**

Durch Auslagerung der Vollständigkeitserklärung auf Wirtschaftsprüfer, Sachverständige und IHKs, scheint formal der Kontrollaufwand der Länderbehörden abzunehmen. Allerdings haben die IHKs schon eine inhaltliche Kontrolle abgelehnt, was auch nicht verwundert, denn für die

Überwachung der Einhaltung der verpackungsrechtlichen Pflichten sind immer noch die Abfallbehörden zuständig. Insoweit ist die Verringerung des Kontrollaufwands im Ergebnis wohl eher fraglich oder gar zu verneinen. Es wird aber auf Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

4. **Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt. In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?**

./.

5. **Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?**

Siehe Antworten zu Fragen 12 und 13 der CDU/CSU-Fraktion.

6. **Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?**

Ja. Im Hinblick auf die erkennbaren Widersprüchlichkeiten, Unklarheiten, Regelungslücken und Verfahrensverkomplizierungen für alle Wirtschaftsbeteiligten sollte die anstehende Novellierung im Sinne der angekündigten „kleinen Novelle“ auf das Notwendigste, also

- eine stringendere Vollständigkeitserklärung,
- die Abschaffung der Kennzeichnungsverpflichtung sowie
- die Einführung einer Innovationsklausel für besonders abfallvermeidende, ressourcenschonende Verpackungsmaterialien

reduziert werden und im Rahmen z.B. eines wissenschaftlich begleiteten Planspiels die Verpackungsverordnung auch im Hinblick auf die im Laufe ihrer fast 16-jährigen Anwendung eingetretenen veränderten Rahmenbedingungen versucht werden, sie vom „Kopf auf die Füße“ zu stellen.



7. **Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?**

./.

---

### C. Fragen der FDP-Fraktion

1. **Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll. Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?**

Dies ist nur schwer abzuschätzen, da der Gemeinsamen Stelle lediglich Koordinierungsfunktion, die noch nicht einmal im Detail zu Ende gedacht ist, zugeordnet werden soll. Vgl. auch die Antworten zu Fragen 12 und 13 der CDU/CSU-Fraktion.

2. **Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?**

Wegen der zu erwartenden Tatsache, dass wegen fehlender Quotenvorgaben für im gewerblichen Bereich anfallende Verpackungen dort kostengünstiger wird verwertet werden können, ist von einer vom Ordnungsgeber nicht gewollten Umgehung der Lizenzierung bei dualen Systemen auszugehen, mit der Folge, dass die erklärte Stabilisierung der dualen Systeme nicht eintreten wird.

3. **Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?**

Vgl. Antwort Frage 7 der CDU/CSU-Fraktion.

4. **Der Entwurf sieht für Verkaufverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel,**

**um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen? Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?**

Vgl. Antworten zu Fragen 9 der CDU/CSU-Fraktion und 3 der SPD-Fraktion.

**5. Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden. Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?**

Nein. Eine solche Kennzeichnungspflicht ist abzulehnen. Sie stellt zunächst eine überflüssige, nicht mehr sachgerechte Normierung dar, weil der Entwurf ohnehin eine Beteiligungspflicht für an den privaten Endverbraucher vertriebene Verkaufsverpackungen vorsieht und diese Beteiligungspflicht mit der Vollständigkeitserklärung durchsetzen will. Außerdem dürfen alle nicht an den privaten Endverbraucher vertriebenen Verkaufsverpackungen nicht an dualen Systemen teilnehmen und sind an die Selbstentsorgung verwiesen. Schon Deregulierungsgründe sprechen also für einen Verzicht auf die Kennzeichnungspflicht.

Darüber hinaus dürfte insbesondere der Handel weder ein neues Kennzeichen noch eine Vielzahl von Kennzeichen der verschiedenen dualen Systeme akzeptieren. Hersteller wiederum haben kein Interesse daran, gleiche Produkte, deren Verpackungen sie bei mehreren dualen Systemen unter Vertrag haben, unterschiedlich zu kennzeichnen.

Diese Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass eine Kennzeichnungspflicht faktisch allein das Zeichen „Der Grüne Punkt“ begünstigen würde. Die DSD GmbH hat dieses Kennzeichen als Marke schützen lassen und während der Zeit als Monopolist umfassend etablieren können. Trotz durch EU-Kommissionsentscheidung erzwungener DSD-Zusatzvereinbarung ZEU2 führt dieser Umstand heute schon zu massiven Wettbewerbsbehinderungen für andere duale Systeme und Selbstentsorger.

Mit der DSD-Zusatzvereinbarung ZEU2 sichert sich DSD einen geringen Anteil der Lizenzentgelte aller Verpackungen, die mit dem „Grünen Punkt“ gekennzeichnet und über duale Systeme lizenziert sind. Außerdem löst DSD bei Verpackungen nach § 7, die den „Grünen Punkt“ tragen, zusätzlichen Verwaltungs- und Meldeaufwand aus.

**6. Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss. Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?**

Das Bundeskartellamt hat in seiner Unterrichtung der Bundesregierung vom 15.6.07 Drs. 16/5710 S. 176 ein Alternativmodell der additiven Flächendeckung empfohlen, das im Falle der

Umsetzung tatsächlich den Namen „Verbesserung des Wettbewerbs“ rechtfertigen würde. Vgl. auch Antwort Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion.

**7. Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?**

./.

**8. Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?**

Vgl. Antwort zu Frage 6 der SPD-Fraktion. Wegen der sich verkürzenden Abstände der Novellierungen der Verpackungsverordnung, insbesondere aber wegen der veränderten Rahmenbedingungen seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung 1991 (z.B. neue Sortiertechniken, neue werkstofflich recycelfähige Materialien) sollte die derzeit anstehende Novelle auf das Notwendigste, also

- eine stringendere Vollständigkeitserklärung,
- die Abschaffung der Kennzeichnungsverpflichtung sowie
- die Einführung einer Innovationsklausel für besonders abfallvermeidende, ressourcenschonende Verpackungsmaterialien

reduziert werden und der sich lohnende Versuch unternommen werden, die Verpackungsentsorgung vom „Kopf auf die Füße“ zu stellen.

---

D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

- 1. Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?**

Ökologische Ansätze sind im Rahmen der Formulierungsvorschläge der Bundesregierung nicht im Ansatz in diesem Novellenentwurf erkennbar.

Auch länderspezifisch wird unverhohlen diese Bewertung seitens des Abteilungsleiters des baden-württembergischen Umweltministeriums Dr. Rittmann eingeräumt (Vortrag am 30.5.07 in Köln).

- 2. Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?**

Es ist zu bezweifeln, ob wegen der sehr differenzierten Handelsstrukturen und des im Zeitpunkt des Inverkehrbringens von Produkten nicht feststehenden Verbrauchsortes die Trennung praktisch vollzogen werden kann und – da bezüglich der in gewerbliche Bereiche gelieferten Verpackungen keine Verwertungsquotenverpflichtungen gegeben sind – die vorgesehene Trennung zu ökologischen Qualitäten der Verwertung führen wird.

- 3. Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?**

Vgl. Antwort zu Frage 9 der CDU/CSU-Fraktion.

- 4. Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?**

Vgl. Antwort zu Frage 13 der CDU/CSU-Fraktion.

- 5. Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?**

Vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU-Fraktion.

- 6. Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?**

./.

**7. Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?**

Da die für jeden eingesparten Liter Rohöl entstehenden Recyclingkosten zehnmal höher sind als der eingesparte Liter Rohöl kostet, sollte vor weiteren mit der Novelle verbundenen Bürokratiekostensteigerungen insbesondere für die Wirtschaftsbeteiligten geprüft werden, wie die EU-Vorgaben im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten kostengünstiger und gleichwohl qualitativvoller, z.B. durch Einfügung einer Innovationsklausel zugunsten von Herstellern werkstofflich recycelbarer Kunststoffmaterialien, erreicht werden können.

**8. Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?**

Da dem Bürger der Unterschied zwischen Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen aus vergleichbaren Materialien offensichtlich in den vergangenen 16 Jahren der Anwendung der Verpackungsverordnung nicht einleuchtet und zudem wertvolle Materialien dadurch der Verwertung verloren gehen, sollte die Produktverantwortung auf vergleichbare Nichtverpackungsmaterialien ausgedehnt werden.

---

E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.

**1. Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wiederbefüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?**

./.

**2. Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?**

Vgl. Antwort zu Frage 2 der FDP-Fraktion.

**3. Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?**

./.

- 4. Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?**

Ja, wenn der Verordnungsgeber sich nicht auf Zielvorgaben beschränkt, sondern Detailregelungen über Instrumente der Zielerreichung vornimmt.

Ökologisch sinnvolle Kreisläufe werden vor allem bei Kunststoffverpackungen vermisst, die nach Gebrauch einer Verwertung z.B. als Ersatzbrennstoff oder Substitut für Holz-, Beton- oder Stahlapplikationen zugeführt werden. Diese Art der Verwertung ist den Eigenschaften des Materials geschuldet, kann aber nicht als „Kreislauf“ bezeichnet werden. Die Kunststoffverwertung ist im Übrigen überwiegend noch zuschussbedürftig und wird von den dualen Systemen mit vergleichsweise hohen Lizenzentgelten für Kunststoffverpackungen finanziert. Es verwundert daher, dass der Verordnungsgeber bislang versäumt hat, innovative, kostengünstig zu verwertende, weil im geschlossenen Materialkreislauf nutzbare Kunststoffe zu fördern.