

# **DEUTSCHER BUNDESTAG**

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

**Ausschussdrucksache 16(16)316 (Teil II)**

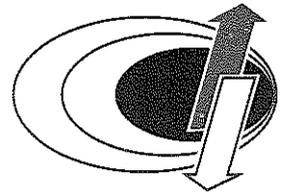
**Öffentliche Anhörung  
zur Fünften Verordnung zur Änderung  
der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-**

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

### **Beiträge von**

- Marcus Höver, Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V.
- Rechtsanwalt Roland Demleitner, Private Brauereien Deutschland
- ZVEI-Fachverbände Consumer Electronics und Elektro-Hausgeräte
- Markus Wolff, Genossenschaft Deutscher Brunnen eG
- Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im VKU
- Hans-Günter Stehr, Ascopus GmbH
- Rechtsanwältin Karin Gollan, Gut Neuhof
- Jens Harting, EDEKA Zentrale AG & Co. KG
- Verband der Chemischen Industrie e.V.
- Rechtsanwalt Dr. Markus W. Pauly, Köhler & Klett Rechtsanwälte

# BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN GETRÄNKEFACHGROSSHANDELS E.V.



BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN GETRÄNKEFACHGROSSHANDELS E.V.  
MONSCHAUER STRASSE 7 · 40549 DÜSSELDORF

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

11011 Berlin

MONSCHAUER STRASSE 7  
40549 DÜSSELDORF  
TELEFON 02 11 - 68 39 38  
TELEFAX 02 11 - 68 36 02  
e-Mail: info@bv-gfgh.de  
<http://www.bv-getraenkefachgrosshandel.de>

DEUTSCHE BANK AG DÜSSELDORF  
KONTO NR. 66 24 043 (BLZ 300 700 10)

POSTGIRO KÖLN  
KONTO NR. 2202 16-507 (BLZ 370 100 50)

Düsseldorf, 8. Oktober 2007  
MH/nw

## **Stellungnahme zur 5. Novelle zur Änderung der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) Stand: elektronische Vorab-Fassung vom 19. September 2007**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre E-Mail vom 26. September 2007.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit schriftlich Stellung zu nehmen und bitten, folgende Anregungen zu berücksichtigen:

- 1. Grundsätzlich begrüßen wir die mit der 5. Novelle verfolgten Ziele; insbesondere den Wegfall der Pfandfreiheit von diätetischen Getränken.** Die Verpackungsverordnung hat maßgeblich zum Mehrwegschutz beigetragen und die mit der 5. Novelle geplanten Änderungen werden den Mehrwegschutz weiter verbessern.

Allerdings ist in dem Segment Mineralwasser und bei den fruchthaltigen Getränken - vorwiegend aufgrund der Preisaggressivität der Discounter - ein dramatischer Rückgang der Mehrwegquote festzustellen.

**Wir halten es daher für zwingend notwendig, die erst zum 1. Oktober 2010 vorgesehene Überprüfung des Mehrwegsystems vorzuziehen;** insbesondere mit unserem Verband und den weiteren Verbänden der „Allianz für Mehrweg“ zusätzliche rechtliche Maßnahmen zum Mehrwegschutz zu diskutieren.

Denn nur durch zusätzliche rechtliche Maßnahmen kann unseres Erachtens die Zielsetzung eines 80-prozentigen Anteils an Mehrweggetränkeverpackungen oder ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen erreicht werden.





**2. Wir halten es für unverzichtbar, in Bezug auf die Kennzeichnung der Gebinde als pfandpflichtig zu ergänzen, ob es sich um Mehrweg- oder Einwegpfand handelt.**

Für den Endverbraucher muss größtmögliche Klarheit geschaffen werden, ob er ein Mehrweg- oder Einweggebinde kauft.

Soweit aber nicht eindeutig zwischen Mehrweg- und Einwegpfand in der Kennzeichnung unterschieden wird, besteht die große Gefahr, dass der Endverbraucher aus der reinen Tatsache der Pfanderhebung zwangsläufig den Rückschluss zieht, dass es sich um ein Mehrweggebinde handelt. Diese Gefahr begründet sich daraus, dass seit vielen Jahren (bis zur Einführung der Pfandpflicht auf Einweggebinde) der Endverbraucher mit Pfand **ausschließlich** Mehrweggebinde verband.

**Wir bitten daher, § 9 Abs. 1 Satz 4 wie folgt zu ändern:**

„Vertreiber haben Getränke in Einweggetränkeverpackungen, die nach Satz 1 der Pfandpflicht unterliegen, vor dem Inverkehrbringen deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle mit dem Wort „Einweg“ und der Angabe „Pfand“, gefolgt von der Höhe des Pfandsatzes in Cent oder EURO zu kennzeichnen und sich an einem bundesweit tätigen Pfandsystem zu beteiligen, das Systemteilnehmern die Abwicklung von Pfanderstattungsansprüchen untereinander ermöglicht. Vertreiber, die Getränke in Mehrwegverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 bis 3 Liter in Verkehr bringen, sind verpflichtet, diese Mehrweggetränkeverpackungen mit dem Wort „Mehrweg“ und der Angabe „Pfand“, gefolgt von der Höhe des Pfandsatzes in Cent oder EURO deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle zu kennzeichnen.“

**3. Es müsste ergänzt werden, dass die vom privaten Endverbraucher an den Letztvertreiber nach § 6 Abs. 8 zurückgegebenen Mehrwegverpackungen **auch von der nachgelagerten Großhandelsstufe mengenmäßig unbeschränkt** an die Getränke-Industrie zurückgegeben werden kann.**

Insbesondere im Bereich der Pool-Gebinde der Genossenschaft Deutscher Brunnen besteht die teilweise mit erheblichen finanziellen Belastungen verbundene Situation für den Getränkefachgroßhandel, dass Mehrrückgaben über Null von vielen Mineralbrunnen verweigert werden. Schwerpunktmäßig fallen Mehrrückgaben von Pool-Gebinden bei den Getränkefachgroßhandelsunternehmen an, die die Outlets des Lebensmittel-Einzelhandels in der Strecke beliefern; also beim Letztvertreiber. Die Brunnen liefern häufig Vollgut direkt zum Zentrallager des Lebensmittel-Einzelhandels. Diese Mengen werden dann als Leergut von dem Getränkefachgroßhandel entsorgt, wobei dann immer wieder die Brunnen die Mehrrücknahmen (der Getränkefachgroßhandel gibt sehr viel mehr Leergut zurück, als er Vollgut bezogen hat) verweigern. Aufgrund der finanziellen Bedeutung dieser Problematik für den Getränkefachgroßhandel hat unser Verband diesen



Sachverhalt dem Bundeskartellamt bereits zur Kenntnis gebracht; insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Mineralbrunnen durch ihre veränderte Gebindepolitik für Überhänge von Pool-Mehrweggebinden verantwortlich sind.

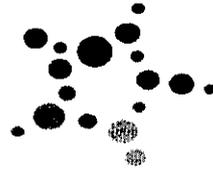
Wenn aber eine Verpflichtung des Handels besteht, Mehrweggetränkeverpackungen vom Endverbraucher zurückzunehmen, **muss** damit eine Verpflichtung der Getränke-Industrie korrespondieren, diese Gebinde ohne die Beschränkung - Rückgabe nur bis Null - anzunehmen.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir würden uns freuen, wenn Sie unsere vorstehenden Anregungen berücksichtigen und stehen gerne auch für ein persönliches Gespräch zur Verfügung.

Freundliche Grüße aus Düsseldorf

Bundesverband des Deutschen  
Getränkefachgroßhandels e.V.

  
Marcus Höver  
- Rechtsanwalt -



**Private Brauereien  
Deutschland**

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

11011 Berlin

**Geschäftsstelle Limburg:**

Im Dachsstück 9  
65549 Limburg

Telefon: (06431) 52 0 48  
Telefax: (06431) 53 6 12

**Büro Berlin:**

Hackescher Markt 4  
10178 Berlin

Telefon: (030) 280 409 48  
Telefax: (030) 280 409 49

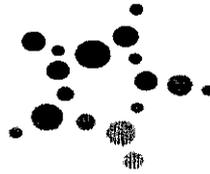
[www.private-brauereien.de](http://www.private-brauereien.de)  
[info@private-brauereien-  
deutschland.de](mailto:info@private-brauereien-deutschland.de)

08. Oktober 2007  
jm

**Anhörung zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
Hier: Schriftliche Stellungnahme des Verbandes Private Brauereien  
Deutschland e.V.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband Private Brauereien Deutschland e.V., mit über 800 Mitgliedsunternehmen die zahlenmäßig größte Interessensvertretung der deutschen Brauwirtschaft, bedankt sich zunächst vielmals für die Gelegenheit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Deutschen Bundestag schriftlich zum Fragenkatalog der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke. und Bündnis 90/Die Grünen Stellung beziehen zu können. Unsere Stellungnahme konzentriert sich dabei im wesentlichen auf die in § 9 vorgenommene Neuregelung der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen sowie auf die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen der Fraktionen im Deutschen Bundestag.



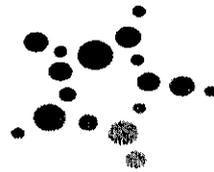
## **I. Grundsätzliche Anmerkungen zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

Der Verband Private Brauereien Deutschland e.V. begrüßt die grundsätzliche Zielsetzung der 5. Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung, mehr Wettbewerb bei der Verpackungsentsorgung zu gewährleisten und insbesondere den Wettbewerb zwischen dualen Systemen zu fördern. Es bleibt zu hoffen, dass die beabsichtigten Neuregelungen der Verpackungsverordnung zu einer Realisierung dieser Zielsetzungen sowie zu einer Erhöhung der ökologischen Anforderungen und Ergebnisse führen.

Eine weitere wichtige Zielsetzung der Änderungsverordnung ist die Schaffung von mehr Transparenz bei dem Inverkehrbringen und der Entsorgung von Verkaufsverpackungen. Die in diesem Zusammenhang in § 10 vorgesehene Vollständigkeitserklärung halten wir dabei grundsätzlich für richtig. Allerdings sind die Kontrollmechanismen nicht ausreichend. Wünschenswert wäre hier die Verankerung eines Auskunftsrechtes für die betroffenen Wirtschaftskreise, wenigstens aber für Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen, die naturgemäß eine Wettbewerbsneutralität einnehmen. Die bisherige Ausgestaltung des § 10 Abs. 5 der Änderungsverordnung ist jedenfalls aus unserer Sicht nicht ausreichend, ein umfassendes Nachweis- und Kontrollsystem zu gewährleisten.

## **II. Zu § 9 Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen und die damit zusammenhängenden Fragen**

Für die mittelständische Brauwirtschaft von besonderem Interesse bleibt unbestritten die Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen, die nunmehr in § 9 der Verordnung geregelt werden soll. Hierzu haben wir folgende Anmerkungen:

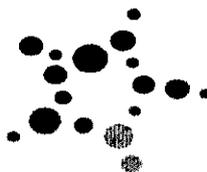


## 1. Kennzeichnungspflicht

In § 9 Abs. 1 Satz 4 ist vorgesehen, Vertreiber zu verpflichten, der Pfandpflicht unterliegende Einweggetränkeverpackungen künftig als pfandpflichtig zu kennzeichnen. Die bisherige Formulierung zielt mithin lediglich darauf ab, den Pfandbetrag anzugeben. Der Verband Private Brauereien Deutschland e.V. fordert in diesem Zusammenhang eine umfassendere Kennzeichnungspflicht. Pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen müssen aus unserer Sicht zum Einen als „Einweg“ gekennzeichnet und zum Anderen mit der jeweiligen Höhe des Pfandbetrags versehen werden. Dies schafft mehr Transparenz für den Verbraucher und ermöglicht ihm so, schnell und sicher zwischen Einweg- und Mehrwegverpackungen, die als solche bereits regelmäßig freiwillig gekennzeichnet sind, zu unterscheiden.

Wir schlagen deshalb folgende Neufassung von § 9 Absatz 1 Satz 4 vor:

*Vertreiber haben Getränke in Einweggetränkeverpackungen, die nach Satz 1 der Pfandpflicht unterliegen, vor dem Inverkehrbringen deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle mit dem Wort „Einweg“ und der Angabe „Pfand“, gefolgt von der Höhe des Pfandsatzes in Cent oder Euro, zu kennzeichnen und sich an einem bundesweit tätigen Pfandsystem zu beteiligen, das Systemteilnehmern die Abwicklung von Pfanderstattungsansprüchen untereinander ermöglicht.*



## **2. Präzisierung der Pfandpflicht für Wässer**

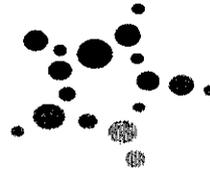
Der Verband Private Brauereien Deutschland e.V. begrüßt nachdrücklich die Klarstellung in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, dass künftig alle in Einweggetränkeverpackungen abgefüllten trinkbaren Wässer der Pfandpflicht unterliegen sollen. Die bislang geltende Formulierung hat im Bereich der Pfandpflicht für Wässer zu Verzerrungen im Wettbewerb geführt und einzelne Unternehmen ermutigt, die Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen in diesem Bereich zu umgehen. Dies wird durch die künftige Formulierung ausgeschlossen werden.

## **3. Zum künftigen Umfang der Pfandpflicht für diätetische Getränke**

Ebenso begrüßt der Verband Private Brauereien Deutschland e.V. nachdrücklich die in Artikel 2 der Änderungsverordnung vorgesehene Neufassung des § 9 Abs. 2 Nr. 3, mit der die Ausnahmen von der Pfand- und Rücknahmepflicht für Erfrischungsgetränke im Bereich der diätetischen Getränke deutlich enger gefasst werden. Auch hier hat die bislang geltende Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen geführt, da zahlreiche Unternehmen sogenannte „diätetische Erfrischungsgetränke“ entwickelt und in den Markt gebracht haben, womit vornehmlich die Zielsetzung verfolgt wurde, die geltende Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht zu unterlaufen. Mit der beabsichtigten Neufassung des § 9 Abs. 2 Nr. 3 wird diese Umgehungspraxis nunmehr ausgeschlossen und der Anwendungsbereich der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht präzisiert und erweitert. Dies ist sachgerecht und nachdrücklich zu begrüßen.

## **4. Privilegierung für Vertreiber mit Verkaufsflächen von weniger als 200 Quadratmetern in § 8 Abs. 8 Satz 5**

Ursprünglich hatte die Bundesregierung vorgesehen, die in § 6 Abs. 8 Satz 5 vorgesehene Privilegierung für Kleinstvertreiber von bislang 200 Quadratmetern

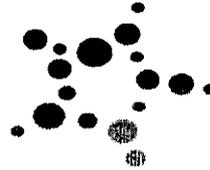


Verkaufsfläche auf eine „Verkaufsfläche von weniger als 100 Quadratmetern“ zu reduzieren. Dies wäre aus unserer Sicht der richtige Schritt gewesen, da diese Privilegierung bei der Rücknahmepflicht ausschließlich echten Kleinstverteilern zu Gute kommen sollte. Hierfür wäre eine Grenze von 100 qm Verkaufsfläche mithin mehr als ausreichend, so dass der Verband Private Deutschland e.V. dafür plädiert, diesen Verkaufsflächengrenzwert von 100 qm in die Regelung des § 6 Abs. 8 aufzunehmen.

**III. Zu den gleichlautenden Fragen der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen, ob die vorgesehenen Änderungen in § 9 ausreichen, um die Mehrweg-Systeme zu stützen bzw. ob zusätzliche Maßnahmen hierfür erforderlich sind**

Der Verband Private Brauereien Deutschland e.V. unterstreicht zunächst, dass die seit dem 01. Januar 2003 geltende Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für ökologisch nachteilige Einweggetränkeverpackungen ein erfolgreiches Instrument zur Stabilisierung und Förderung umweltfreundlicher Getränkemehrwegverpackungen darstellt. Trotz eines Rückgangs der Mehrwegquote bei Mineralwässern und alkoholfreien Erfrischungsgetränken, auf dessen Ursachen nachfolgend genauer eingegangen werden wird, ist zu konstatieren, dass ohne dieses Instrument Mehrweg heute in diesen Getränkesegmenten mit hoher Wahrscheinlichkeit praktisch verschwunden wäre.

Als eine einzige Erfolgsgeschichte ist die Pfand- und Rücknahmepflicht im Bierbereich zu bezeichnen. Hier liegt die Mehrwegquote konstant in einem Bereich zwischen rund 85 und 90 % - je nach Erhebung und Erhebungsansatz -, wie beispielsweise der als Anlage beigefügten Übersicht des Consumer Scans der GfK AG für den Zeitraum 01.01.2006 – 30.06.2007 zu entnehmen ist. Zum Vergleich, vor Inkrafttreten der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht war die Mehrwegquote bei Bier auf einen Wert von 65 – 68 % dramatisch abgesunken. Dieser

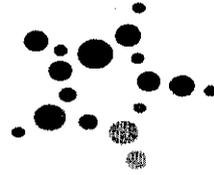


negative Trend konnte durch das Instrument der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht vollständig umgedreht werden.

Nicht unterschätzt und nicht vergessen werden sollte schließlich der überaus positive Effekt der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen auf die sogenannte Littering-Problematik. Das Phänomen weggeworfener Getränkeverpackungen gehört heute – zumindest in den der Pfandpflicht unterliegenden Getränkesegmente – weitgehend der Vergangenheit an.

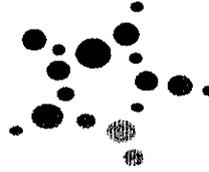
Nicht von der Hand zu weisen ist, dass in den Getränkebereichen alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Mineralwässer der Anteil von Einweggetränkeverpackungen, insbesondere aus PET, deutlich zugenommen hat. Diese Entwicklung vollzieht sich aber ausschließlich in der Vertriebsschiene der Discounter und ist bedingt durch die von diesen Handelsstrukturen positionierten Getränkepreise – wozu selbstverständlich auch die den Discountbereich beliefernden Hersteller ihren (Negativ)Beitrag leisten. Mittlerweile sind selbst namhafte Hersteller bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken und Mineralwässern dazu übergegangen, die gleiche Getränkemenge in PET-Einwegverpackungen preislich deutlich günstiger zu positionieren, als die vergleichbare Menge in der Glasmehrwegflasche, was betriebswirtschaftlich auch im Hinblick auf die Kosten der Verpackung nicht mehr nachvollziehbar ist. Die marktführenden Discounter listen zudem ausschließlich AFG und Mineralwasser in Einweggetränkeverpackungen, so dass der Verbraucher in diesen Vertriebsschienen keinerlei Angebotsauswahl hat. Vielmehr wird alleine über das Preisargument vertrieben und verkauft und dem Konsumenten ein limitiertes Angebot in Einweg eröffnet. Dies sind marktstrategische Entscheidungen der Discounter und großer Hersteller bzw. Herstellergruppen, deren Zielsetzung es im Übrigen seit Jahrzehnten ist, durch eine Forcierung von Einweggetränkeverpackungen mittelständische Unternehmen, die auf die umweltfreundliche Mehrwegverpackung setzen, aus dem Markt zu drängen.

Im Bierbereich wird der Einweganteil zum ganz überwiegenden Teil ebenfalls durch die PET-Verpackung repräsentiert, die nahezu ausschließlich im Billigbier-



segment, das wiederum vornehmlich über die Discounter vertrieben wird, Verwendung findet. Für Markenbierbrauereien und damit die ganz große Mehrheit der deutschen Brauwirtschaft ist die PET-Flasche kein Thema, ebenso wenig wie die Weißblech- oder Aluminium-Dose, die praktisch keinerlei Marktbedeutung mehr hat. Die mittelständische Brauwirtschaft setzt auch weiterhin ausschließlich auf die qualitativ und ökologisch überlegene Glasmehrwegflasche, wie beispielsweise auch dem als **Anlage** beigefügten Artikel aus der Lebensmittelzeitung vom 05.10.2007 mit der Überschrift „König Ludwig Schlossbrauerei Kaltenberg verteidigt Glas-Mehrweg“ zu entnehmen ist.

Das Instrument der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für ökologisch nachteilige Einweggetränkeverpackungen bleibt also grundsätzlich das richtige Instrument. Es hat seine Wirksamkeit unter Beweis gestellt. An strategisch angelegten, vernünftigen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zuwider laufenden strategischen Marktentscheidungen pro Einweg von Teilen des Lebensmittelhandels und von Teilen der Hersteller insbesondere im AFG- und Mineralwasserbereich kann auch die Pfand- und Rücknahmepflicht nur abgeschwächt positive Effekte pro Mehrweg entfalten. Soweit diese Wirtschaftskreise ihre derzeitige Ausrichtung auf Einweg und dessen Positionierung im unteren bis untersten Preissegment nicht freiwillig zu Gunsten der umweltfreundlichen Mehrwegverpackung ändern, kann aus Sicht des Verbandes Private Brauereien Deutschland e.V. eine Steigerung des Mehrweganteils in diesen Getränkesegmente nur mit Einführung einer Abgabe auf ökologisch nachteilige Einweggetränkeverpackungen bei selbstverständlicher Beibehaltung der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht erreicht werden. Diese Abgabe müsste in ihrer Höhe aber so bemessen sein, dass sie einen spürbaren Lenkungseffekt pro Mehrweg bewirkt, da bei einer zu niedrigen Höhe unverändert die Gefahr der Quersubventionierung durch die Handels- und Herstellerkreise besteht, die aus rein strategischen Überlegungen den Anteil von Einweggetränkeverpackungen forcieren wollen.



Zur Beantwortung etwaiger Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

RA Roland Demleitner

Geschäftsführer

---

**Anlagen**

- \* Artikel „König Ludwig Schlossbrauerei Kaltenberg verteidigt Glas-Mehrweg“
- \* Tabelle Mehrweganteile



# Cross Tabulation Analysis

Panelgruppe: CONSUMPTION 2006  
 Auswahl: Detail 6 Gesamt  
 Zeitraum: 1.1.06 - 31.12.07

Warengruppe: AEG-ELEKTRONIK

Jahr 2006	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
1.130,6	86,2
490,7	58,6
3.350,5	10,2
9.282,7	-4,4
3.850,2	44,7
2.714,4	12,2

4. Qu 06	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
870,5	70,1
29,2	74,0
693,4	17,3
2.370,5	40,9
509,9	39,2
519,3	11,1

3. Qu 06	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
546,1	85,7
79,4	61,3
759,9	4,3
2.733,1	40,2
331,3	42,2
570,8	11,1

2. Qu 06	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
840,6	33,7
13,1	55,7
806,2	10,1
2.397,1	45,5
914,1	46,5
517,6	12,5

1. Qu 06	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
730,2	57,4
20,1	35,7
796,7	10,8
1.955,7	50,0
915,1	52,0
411,7	14,5

BEF  
 BEF AUSSCHEIDUNG  
 BEF  
 WASSER  
 GEG  
 AEG-ELEKTRONIK

Jahr 2007	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
1.130,6	86,2
490,7	58,6
3.350,5	10,2
9.282,7	-4,4
3.850,2	44,7
2.714,4	12,2

4. Qu 07	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
870,5	70,1
29,2	74,0
693,4	17,3
2.370,5	40,9
509,9	39,2
519,3	11,1

3. Qu 07	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
546,1	85,7
79,4	61,3
759,9	4,3
2.733,1	40,2
331,3	42,2
570,8	11,1

2. Qu 07	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
840,6	33,7
13,1	55,7
806,2	10,1
2.397,1	45,5
914,1	46,5
517,6	12,5

1. Qu 07	
Gesamt	Mehrweg
Menge in Mio. L	Menge in Prozent
730,2	57,4
20,1	35,7
796,7	10,8
1.955,7	50,0
915,1	52,0
411,7	14,5

BEF  
 BEF AUSSCHEIDUNG  
 BEF  
 WASSER  
 GEG  
 AEG-ELEKTRONIK

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

### **Stellungnahme der ZVEI-Fachverbände Consumer Electronics und Elektro-Hausgeräte**

Wir begrüßen die Novellierung der Verpackungsverordnung und tragen weite Teile der geplanten Änderungen mit. Dessen ungeachtet, beinhaltet der vorliegende Text der Fünften Verordnung Regelungen, die aus unserer Sicht einer praktikablen Umsetzung der Verpackungsverordnung entgegenstehen und daher von den Fachverbänden Consumer Electronics und Elektro-Hausgeräte im ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. so nicht mitgetragen werden können. Wir nehmen die Öffentliche Anhörung gern zum Anlass, auf die aus unserer Sicht wichtigsten Punkte einzugehen. Wir orientieren uns hierbei am Fragenkatalog der Bundestagsfraktionen:

**CDU / Frage 7: Nach dem Entwurf sollen Vertrieber 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?**

**FDP / Frage 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?**

Soweit Vertrieber nachweislich Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe (Handel) zurückgenommen und entsprechend verwertet haben, können sie die, an ein duales System dafür entrichteten Entgelte, zurückverlangen. ( § 6, Abs. 1). Diese Rückerstattungsmöglichkeit ist allerdings begrenzt auf Verkaufsverpackungen gleicher Materialart und Größe und auf *Waren, die der Vertrieber in seinem Sortiment führt*.

Eine so praktizierte Rücknahme muss durch einen Sachverständigen regelmäßig überprüft und testiert werden. Dies auch in Hinsicht der Sicherstellung, dass Erfassung und Verwertung **getrennt** von Rücknahme und Verwertung von Um- und Transportverpackung geschieht. Die Auswahl des Sachverständigen muss mit dem dualen System abgestimmt werden. Der Sachverständige hat die am Ort der Abgabe (Händler) dem jeweiligen Vertrieber nach seinem Sortiment anzurechnende individuelle Rückgabemenge festzustellen und zu testieren.

Da der von unseren Unternehmen belieferte Handel überwiegend Waren mehrerer Branchen führt, fallen dort auch Verkaufsverpackungen mehrerer

Branchen an (z.B.: Unterhaltungselektronik, Elektro-Hausgeräte, Foto, Spielwaren etc.). Eine Begrenzung der Erstattungsmöglichkeit auf Verkaufsverpackungen nur für Waren, die der Vertreiber in seinem eigenen Sortiment führt, ist realitätsfern, weil eine entsprechende Separierung im Handel nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand/Kosten möglich wäre. Dies gilt auch für die Ermittlung der dem jeweiligen Vertreiber an jedem Ort der Abgabe (Handel) zuzuordnenden, individuellen Rücknahmemenge durch einen Sachverständigen.

*Fazit: Die Begrenzung auf Waren des eigenen Sortimentes und der Aufwand zur Ermittlung der jeweils individuell dem Hersteller anzurechnenden Rücknahmemenge je Abgabestelle (Handel) macht eine Rücknahme im Handel und die Erstattung durch duale Systeme in der Praxis unmöglich.*

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

**FDP / Frage 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?**

**Bündnis 90 / DIE GRÜNEN / Frage 3: Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?**

Grundsätzlich begrüßen wir den Gedanken der Vollständigkeitserklärung. Für Vollzugsbehörden sollte nachvollziehbar sein, welche Verpackungsmengen von wem in Verkehr gebracht werden.

Gänzlich unrealistisch ist jedoch die Forderung, den Weg der Verpackungen über die verschiedenen Handelsstufen hinweg zum Endverbraucher zu dokumentieren. Insbesondere im mehrstufigen Handel ist dem Inverkehrbringer in der Regel nicht bekannt, welchen Weg seine Produkte inklusive Verpackungen gehen. Eine Unterteilung nach Produkten, die vornehmlich an private Endverbraucher gehen und solchen, die vornehmlich für das Gewerbe bestimmt sind, ist oftmals nur für einen kleinen Prozentsatz realisierbar und somit nicht zielführend.

Zudem ist fraglich, ob die Vollständigkeitserklärung zur Eindämmung von Trittbrettfahrern beitragen kann. Da nicht pro Marke, sondern nur pro Unternehmen eine Erklärung abzugeben ist, ist die Trittbrettfahrerverfolgung nahezu unmöglich. Die dezentrale Hinterlegung der Erklärung bei den Industrie- und Handelskammern verstärkt diesen Effekt noch.

*Fazit: In der jetzigen Form bürdet die Vollständigkeitserklärung den Unternehmen umfangreiche Nachweispflichten auf, ohne dass sie eine wirksame Ermittlung von Trittbrettfahrern ermöglicht. Die Vollständigkeitserklärung würde dem gegenüber an Aussagekraft gewinnen, wenn neben dem Namen des Unternehmens die von diesem Unternehmen vertriebenen Marken aufgeführt würden.*

**SPD / Frage 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)?**

**Bündnis 90 / DIE GRÜNEN / Frage 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?**

Nach unserer Einschätzung werden zurzeit Verkaufsverpackungen zum großen Teil haushaltsnah über duale Systeme zurückgenommen. Insofern stimmen wir mit der Regelung überein, dass die Verpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, über haushaltsnahe Sammelsysteme gesammelt werden sollten.

Allerdings verbleibt ein nicht unerheblicher Teil der von unseren Branchen in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen im Handel. Solche Verkaufsverpackungen, die von privaten Endverbrauchern nach dem Kauf im Einzelhandel zurückgelassen werden, sollten deshalb auch weiterhin über Selbstentsorgungssysteme der Hersteller beim Handel entsorgt werden können, sofern die Systeme den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Insbesondere sollten bestehende, in verschiedenen Branchen etablierte Systeme weiterhin zulässig sein, bei denen Verkaufsverpackungen, die im Handel zurückgelassen werden, über Selbstentsorgungssysteme entsorgt werden.

**FDP / Frage 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?**

Die geplante Novelle hält an der Systemkennzeichnungspflicht fest (§ 6, Abs.3 / Anhang 1, Punkt 3, Abs. 2). Vor dem Hintergrund, dass sich im Inland zahlreiche Systeme zur Entsorgung von Verkaufsverpackungen entwickelt haben, wird das Festhalten an der Systemkennzeichnungspflicht a) zu einer empfindlichen Behinderung bei international vertriebenen Produkten und b) zu einer Behinderung des Wechsels von Entsorgungssystemen führen.

a) Behinderung bei international vertriebenen Produkten:

In einigen Ländern der EU (z.B. Irland und Portugal) besteht die gesetzliche Pflicht, das stilisierte Zeichen „Grüner Punkt“ zu führen. Für europaweit tätige Unternehmen ist es unter wirtschaftlichen und logistischen Gründen jedoch unzumutbar, landesspezifische Verpackungen zu gestalten und sicherzustellen, dass bestimmte Verpackungen nur in bestimmten Ländern in Verkehr gebracht werden.

Die Verpackungen von in Deutschland in Verkehr gebrachten Waren werden aufgrund dieser Kennzeichnungspflicht anderer Staaten das stilisierte Zeichen „Grüner Punkt“ tragen müssen. Wenn ein Hersteller zukünftig in Deutschland nicht mehr über die DSD GmbH Verpackungen entsorgen lässt, aber trotzdem das auch von der DSD verwendete Zeichen „Grüner Punkt“ auf seine Verpackungen druckt, könnte er sich Forderungen der DSD wegen der

Zeichennutzung ausgesetzt sehen. Ein Vertreiber so markierter Verpackungen hat nach heutigem Stand dann nur die Wahl zwischen einem reinen Zeichennutzungsvertrag mit der DSD verbunden mit der Entsorgung über ein alternatives System oder einer zumindest teilweisen Nutzung der Entsorgungsdienstleistungen der DSD verbunden mit der Entsorgung der übrigen Mengen über ein alternatives System. In jedem Fall wäre eine Vertragsbeziehung mit der DSD erforderlich.

Möchte sich ein international tätiger Hersteller einem alternativen System vollständig anschließen und diese Vertragsbeziehungen vermeiden, so hätte dies zur Folge, dass Produkte deren Verpackung mit dem Zeichen „Grüner Punkt“ gekennzeichnet sind, in Deutschland nicht in Verkehr gebracht werden dürften. Dies würde eine klare Behinderung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt bedeuten.

b) Behinderung des Wechsels von Entsorgungssystemen:

Beteiligt sich ein Hersteller an einem System nach § 6, Abs. 3, müssen die Verpackungen nach dem vorliegenden Text der Fünften Verordnung gekennzeichnet werden. Trägt sich dieser Hersteller mit dem Gedanken, das System zu wechseln, müsste auf allen Verpackungen auch das Zeichen gewechselt werden. Die damit verbundenen hohen administrativen Kosten könnten Unternehmen dazu veranlassen, von einem Wechsel abzusehen. Der in der Verordnung explizit genannte Wettbewerb zwischen den Anbietern haushaltsnaher Rücknahmesysteme würde dadurch eingeschränkt.

*Fazit: Soll eine Behinderung des freien Warenverkehrs vermieden und der Wettbewerb zwischen den Entsorgungssystemen gestärkt werden, muss die nationale Systemkennzeichnungspflicht ersatzlos entfallen. Dies gilt umso mehr, da - bedingt durch die unterschiedlichen Zeichen der im Wettbewerb stehenden befreienden Systeme – eine Kennzeichnung den Endverbrauchern in der Praxis keine Orientierung mehr bietet.*

#### **Anforderungen an Systeme nach § 6, Abs. 3 / Entsorgungsvertrag**

Die Fünfte Verordnung lässt offen, wie die Beteiligung an Systemen nach § 6, Abs. 3 erfolgen soll. Aus unserer Sicht wäre es zweckmäßig, in die Anforderungen an Systeme aufzunehmen, dass die Beteiligung an einem System durch einen Entsorgungsvertrag erfolgen soll. Durch einen Entsorgungsvertrag ließen sich die Anforderungen der Verpackungsverordnung nachvollziehbar einfordern.

Frankfurt am Main, 8. Oktober 2007

**Markus Wolff**

**10.10.2007**

**Genossenschaft Deutscher Brunnen eG**

**Bonn**

**Stellungnahme zum Entwurf einer 5. Verordnung zur Änderung der  
Verpackungsverordnung  
(in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 19. September 2007)**

Zu dem o. g. Verordnungsentwurf nimmt die Genossenschaft Deutscher Brunnen, GDB, wie folgt Stellung:

**Allgemeines:**

Die Genossenschaft Deutscher Brunnen mit ihren rund 200 Mitgliedsbetrieben ist Trägerin der mit Abstand größten Glas- und PET- Mehrwegpools für Mineralwasser und Mineralwasser-Erfrischungsgetränke in Deutschland. In dieser Funktion hat sich die GDB bereits in einer Stellungnahme vom 03.04.2007 im Rahmen der letzten Anhörung der beteiligten Kreise zur VerpackV zu Wort gemeldet.

**Zu den Fragestellungen von SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke**

**Frage 7 der SPD Fraktion: Mit der Neufassung des § 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen diese Änderungen aus, um Mehrwegsysteme zu stützen?**

Die GDB begrüßt grundsätzlich die in § 9 vorgesehene Kennzeichnungspflicht für Einweggetränkeverpackungen, die allerdings bisher kein einheitliches Kennzeichen vorsieht. Wichtig wäre aber aus Gründen der Verbraucherorientierung eine eindeutige Kennzeichnung im Rahmen des § 9 mit dem expliziten Hinweis auf Einweg- bzw. Mehrweggetränkeverpackungen. Marktforschungsstudien zeigen, dass Verbraucher durch Einwegkennzeichnungen wie z.B. „Pfandflasche“ nicht mehr in der Lage sind, Einweg als solches zu erkennen und damit im Umkehrschluss auch die Erkennbarkeit von Mehrweggetränkeverpackungen erschwert wird. Die bisherige

Fassung des § 9 ist in der vorliegenden Fassung daher nicht geeignet, Mehrweg zu stützen.

**Frage 7 der FDP-Fraktion: 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?**

Die GDB sieht neben einer eindeutigen Kennzeichnung, die wie beschrieben in § 9 erfolgen könnte, es als unerlässlich an, die in §1 Abs. 2 VerpackV vorgesehene Überprüfung der Anteile in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen unverzüglich und nicht erst im Jahr 2010 vorzunehmen. Die Marktentwicklungen geben schon heute Anlass, in Bezug auf Mehrweg bei Mineralwasser zu prüfen, wie sie mit den Zielen der VerpackV in Einklang gebracht werden können. Anhand einer zeitnahen Bestandsaufnahme muss mit den Fachkreisen Weiteres erörtert werden.

Ursächlich für die aktuelle Entwicklung zu Lasten von Mehrweg sind neben einer fehlenden klaren Kennzeichnung von Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen insbesondere die Marktanteilsgewinne der Discounter. Durch die Quersubventionierung von Pfandschlupf- und Recyclingerlösen wird der Discount weiterhin begünstigt.

**Frage 6 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Was leistet die 5. Novelle der VerpackV hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?**

Die ursprünglichen Ziele der geltenden VerpackungsV werden im Mineralwasserbereich bei weitem nicht erreicht. Nach den GfK-Zahlen gem. Anlage ist die Mehrwegquote inzwischen bei Mineralwasser im 1. Halbjahr 2007 auf den Tiefstand von 39,1 % abgesunken. Zum Einführungszeitpunkt der Befragung von Einweg im Jahre 2003 betrug die Mehrwegquote im Wasserbereich noch 74,3 %. Die GDB erwartet von der Novellierung der VerpackungsV in der aktuell vorliegenden Fassung keine stabilisierenden Effekte im Bereich der Mineralwässer. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die Mehrwegquote weiter sinkt und in absehbarer Zeit eine Situation erreicht wird, die Mehrwegsysteme insgesamt in Frage stellt.

## **Stellungnahme**

**des Verbandes kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung  
im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKS im VKU)**

**zum Entwurf der Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
(BT-Drucksache 16/6400)**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und  
Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages**

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

Köln, 08.10.2007

## **I. Sicherstellung der haushaltsnahen Entsorgung der Verkaufsverpackungen** (Frage 1 CDU/CSU)

Die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen ist nicht gefährdet.

Zwar wurde die derzeitige Novelle der Verpackungsverordnung von Beginn an unter enormen Zeitdruck gesetzt. So haben insbesondere die an den dualen Systemen beteiligten Wirtschaftskreise eine Drohkulisse aufgebaut, die für das Scheitern oder die weitere Verzögerung der Novelle einen baldigen Zusammenbruch der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen sowie gravierende Rückschritte in der Verwertung von Abfällen vorhersagen.

Ganz offensichtlich sind diese Aktivitäten jedoch von dem Bemühen getragen, das derzeitige – nicht unumstrittene – Konzept zur Novellierung der Verpackungsverordnung auf dem Verordnungswege möglichst schnell durchzusetzen und zugleich weitere notwendige Änderungen und Bedenken anderer Beteiligter einschließlich der Kommunen und ihrer Spitzen- und Fachverbände von vorneherein zu unterbinden.

1. Die Klagen über „Trittbrettfahrer“ und die daraus resultierende Gefährdung des Systems der haushaltsnahen Erfassung sind jedoch so alt wie die Verpackungsverordnung selbst. Bereits die Novelle des Jahres 1998 diente ausdrücklich dem Ziel, das „Trittbrettfahren“ zu bekämpfen. Obwohl die seinerzeit – von den gleichen Wirtschaftskreisen wie heute vorgeschlagenen – neu in die Verordnung aufgenommenen Regelungen nicht in der Lage waren, die Probleme zu lösen, ist es bisher weder zum Zusammenbruch des Systems noch zur Zahlungsunfähigkeit des marktführenden dualen Systems gekommen. Vielmehr hat dieser Marktführer gerade in den letzten Jahren ansehnliche Unternehmensgewinne erzielt und seinen Marktwert gesteigert.

Darüber hinaus vergeht mittlerweile kaum ein Monat, in dem nicht eine neue Organisation und zunehmend auch große private Entsorger verkünden, ein Duales System zu gründen bzw. betreiben zu wollen, um an dem offenbar nach wie vor lukrativen Markt der Verpackungsent-sorgung teilzuhaben.

Insgesamt drängt sich daher der Verdacht auf, dass der Druck auf die Politik, die 5. Novelle der Verpackungsverordnung möglichst schnell zu verabschieden, weniger von der Sorge um einen möglichen Zusammenbruch der haushaltsnahen Erfassung der Verkaufsverpackungen getragen ist, sondern vielmehr auf den künftigen Gewinnerwartungen der Systembetreiber beruht.

2. Auch ist die Behauptung, Abfallverwertung in Deutschland habe erst mit der Gründung der DSD GmbH begonnen und sei mit dem Verschwinden des Unternehmens akut gefährdet,

bestenfalls als reine Propaganda des Unternehmens zu werten. Bei einem Ausfall der Systembetreiber als Finanziers der Entsorgungsleistung würde die Entsorgungsverantwortung der Kommunen wieder aufleben, die durch die Verpackungsverordnung nicht abgeschafft, sondern lediglich überlagert wurde. Verkaufsverpackungen machen ca. 15 % des in privaten Haushalten und Kleingewerbe anfallenden Siedlungsabfalls aus, wovon wiederum zwei Drittel auf die Packstoffe Glas und Papier entfallen. Auch bei einem Ausfall des dualen Systems blieben die notwendigen Sammel-, Sortier- und Verwertungskapazitäten für Verkaufsverpackungen im Markt bestehen und könnten von den Kommunen (wie bisher von den Systembetreibern) genutzt werden. Bereits heute werden die mengenmäßig bedeutsamsten für eine Verwertung geeigneten Abfallfraktionen – Bio- und Grünabfälle sowie Altpapier – in kommunaler Verantwortung erfasst und wiederverwertet.

Darüber hinaus gab es für Verpackungen aus Glas und Papier bereits vor Gründung der DSD GmbH eine vielerorts etablierte Getrennsammlung in Deutschland, die vom Dualen System lediglich übernommen bzw. mitbenutzt wurde. Sperrige Wertstoffe wie Altmetall oder Altholz erfassen die Kommunen in großen Mengen getrennt bzw. sortieren sie aus dem vermischten Sperrmüll aus.

Aus den vorgenannten Gründen besteht somit kein Anlass anzunehmen, dass die Kommunen und ihre Betriebe nicht in der Lage sein sollten, auch dieses zusätzliche Abfallaufkommen in ökologisch hochwertiger Art und Weise zu entsorgen.

## **II. Alternativen zum bestehenden System**

*(Frage 2 CDU/CSU; Fragen 6, 8 FDP)*

Eine zuverlässige, sichere und saubere Entsorgung, mehr Transparenz, echter Wettbewerb und eine Stärkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten sind dringend erforderlich, um den bestehenden Problemen bei der Entsorgung der Verkaufsverpackungen in Deutschland angemessen Rechnung tragen zu können. Diese Ziele werden durch die 5. Novelle in der derzeitigen Form nicht erreicht. Notwendig ist vielmehr, den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, dass sie die Sammlung von Verkaufsverpackungen und die Verwertung sortenrein erfasster Materialien ganz oder teilweise selbst übernehmen und von den Systembetreibern ein angemessenes Entgelt verlangen können (Optionsmodell).

Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass dieses Optionsmodell lediglich einen Kompromiss für die jetzt laufende Novelle der Verpackungsverordnung darstellen kann. Angesichts der Dringlichkeit der bestehenden Probleme bei der Entsorgung der Verkaufsverpackungen muss jedoch zeitnah, d.h. im Rahmen der 5. Novelle, eine Lösung gefunden werden, da andernfalls bis zum Jahr 2014 keine Besserung im bestehenden System der Entsorgung der Verkaufsverpackungen zu erwarten ist. Dies resultiert aus der Tatsache, dass die nächsten Ausschreibungen der Leistungsverträge in den Jahren 2009 und 2010 statt-

finden und die darauf basierenden Verträge zwangsläufig auf der Verpackungsverordnung in der Fassung der 5. Novelle beruhen und bis 2012/2013 laufen werden.

Ungeachtet dessen ist es jedoch auch weiterhin erforderlich, im Anschluss an die 5. Novelle unter Durchführung eines Planspiels das bestehende System der Entsorgung der Verkaufsverpackungen einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen.

### **III. Beitrag zur Lösung der bestehenden Probleme** *(Frage 4 SPD; Frage 5 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*

Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung ist in der vorgelegten Form weder dazu geeignet, den Vollzug zu verbessern, noch in der Lage, die bekannten Probleme vor Ort zu beheben.

1. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit resultieren die bekannten Probleme bei der Entsorgung der Verkaufsverpackungen gerade nicht allein aus der sog. Trittbrettfahrerproblematik, sondern sind vielschichtiger.

So hat die Abkehr des größten dualen Systems von seiner ursprünglichen Gemeinwohlausrichtung hin zu einem ausschließlich am Gewinn orientierten Wirtschaftsunternehmen zu einem enormen Preisdruck bei den Entsorgern und dies wiederum zu erheblich sinkenden Qualitätsstandards sowie starken Einbußen im Lohnniveau der Beschäftigten der (privaten) Entsorgungswirtschaft geführt. Darüber hinaus ist – offensichtlich aufgrund des genannten Kostendrucks – nicht nur in zahlreichen Fällen die Entsorgungslogistik der beauftragten (privaten) Entsorger vor Ort technisch mangelhaft; auch die Mitarbeiter sind oftmals nicht bzw. nur unzureichend geschult sowie nicht bzw. nur unzureichend (da oftmals nur auf eigene Kosten) geschützt.

Zugleich kommt es zunehmend zu Mängeln bei der haushaltsnahen Erfassung der Verkaufsverpackungen. Beispielsweise werden gelbe Säcke wegen angeblicher Fehlbefüllung, d.h. aufgrund nicht nachvollziehbarer und zum Teil willkürlicher Kriterien, vom beauftragten Entsorger nicht abgeholt. Dies führte und führt noch heute in zahlreichen Fällen zu erheblichen Verunreinigungen des Straßen- und Stadtbildes, die von der Kommune auf eigene Kosten, d.h. auf Kosten des gebührendzahlenden Bürgers, zu entsorgen waren und sind. Der Bürger zahlt folglich doppelt. Den Kommunen fehlen mangels Zuständigkeit wirksame Instrumente, um die Systembetreiber bzw. den beauftragten Entsorger bei Schlecht- bzw. Nichtleistung zur ordnungsgemäßen Leistungserbringung anhalten zu können oder zumindest den ihnen entstandenen zusätzlichen Aufwand (zuverlässig) ersetzt zu bekommen.

Die in der 5. Novelle der Verpackungsverordnung vorgesehenen Instrumente sind zur Lösung der genannten Probleme wirkungslos. Ihnen kann nur durch das vorgeschlagene Optionsmodell wirksam begegnet werden (siehe hierzu im Einzelnen unter Punkt II.)

2. Soweit das Optionsmodell im Rahmen der 5. Novelle keine Berücksichtigung findet, ist es jedoch zwingend erforderlich, zumindest die vordringlichsten Probleme im Verhältnis zwischen Systembetreibern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu lösen. Diese Probleme beeinträchtigen die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten nicht nur erheblich, sondern haben auch entscheidenden Einfluss auf die abnehmende Qualität der Entsorgungsleistungen. Ohne eine entsprechende Änderung dieser Rahmenbedingungen würden die genannten Probleme nicht nur für lange Zeit bestehen bleiben, sondern vielmehr zunehmen, da eine immer größere Zahl von Systembetreibern auf den Markt drängt.
- a) Aufgrund der vorgenannten Probleme ist es insbesondere erforderlich, die Systemabstimmung zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den dualen Systemen zu präzisieren. Wir schlagen daher folgende Fassung des § 6 Abs. 4 vor (Änderungen gegenüber Entwurfstext unterstrichen):

*„(4) <sup>1</sup>Ein System nach Abs. 3 ist abzustimmen auf vorhandene Sammelsysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Bereich es eingerichtet wird. <sup>2</sup>Die Abstimmung ist Voraussetzung für die Feststellung nach Abs. 6 S. 1. <sup>3</sup>Die Abstimmung hat schriftlich zu erfolgen. <sup>4</sup>Die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind dabei besonders zu berücksichtigen. <sup>5</sup>Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können im Rahmen der Abstimmung verlangen, dass stoffgleiche Nichtverpackungsabfälle gegen ein angemessenes Entgelt erfasst werden. <sup>6</sup>Sie können eine angemessene Anpassung des Systems verlangen, wenn sich die Sammelsysteme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verändern oder der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine Umstellung auf ein anderes im Geltungsbereich der Verordnung bereits praktiziertes System wünscht. <sup>7</sup>Systembetreiber sind anteilig verpflichtet, die durch ihr jeweiliges System verursachten Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu übernehmen, die durch die Abfallberatung, die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen für die Aufstellung von Sammelgroßbehältnissen sowie die Beseitigung von Verunreinigungen im Straßenraum und in der freien Landschaft entstehen; die Systeme nach § 6 Abs. 3 haften insoweit gesamtschuldnerisch. <sup>8</sup>Ein neu hinzutretendes System hat sich der Abstimmung zu unterwerfen, die im Gebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bereits gilt; dies gilt auch im Fall der Anpassung nach S. 6. <sup>9</sup>Die Abstimmung darf der Vergabe von Entsorgungsleistungen*

gen im Wettbewerb (Anhang I Nr. 2 Abs. 2 Nr. 2) nicht entgegenstehen; Abs. 5 bleibt unberührt“.

Erläuterung:

Durch diese Formulierung werden die Voraussetzungen, unter denen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine Anpassung der Abstimmung verlangen kann, konkreter gefasst (S. 6), die Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die durch die so genannten Nebenentgelte abzudecken sind präzisiert und gleichzeitig eine gesamtschuldnerischen Haftung der Systembetreiber analog § 10 Abs. 7 S. 3 eingeführt (S. 7). Ebenfalls festgehalten ist eine Pflicht zur Unterwerfung neu hinzutretender Systeme unter die bereits bestehende Systemabstimmung und dazu verhandelter Systemänderungen im Sinne des S. 6 (S. 8) sowie eine Klarstellung, dass das Gebot zur Vergabe im Wettbewerb nicht für den Fall der Mitbenutzung nach Abs. 5 gilt (S. 9), wobei die Bindung der Kommunen an öffentliches Vergaberecht erhalten bleibt.

- b) Auch der kommunale Mitbenutzungsanspruch ist aufgrund der o.g. Probleme konkreter zu fassen. Hierzu bietet sich folgende Formulierung des § 6 Abs. 5 an (Neuformulierung gegenüber Entwurfstext):

„(5) <sup>1</sup>Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Mitbenutzung der ihrem Satzungsrecht unterliegenden Abfallentsorgungseinrichtungen verlangen, die für die Sammlung von Materialien der im Anhang zu dieser Verordnung genannten Art gemäß dem abgestimmten System erforderlich sind. <sup>2</sup>Sie können die zur Durchführung des abgestimmten Systems erforderlichen Sammelbehälter selbst beschaffen, verteilen und unterhalten. <sup>3</sup>Die Systembetreiber haben in diesen Fällen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern den Teil der Kosten zu erstatten, der diesen durch die Mitbenutzung entsteht. <sup>4</sup>Soweit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger Dritte mit der Erbringung von Leistungen beauftragt hat, kann er eine direkte Abrechnung der Systembetreiber mit dem Beauftragten zulassen“.

Erläuterung:

Die Neuformulierung stellt auf den abfallrechtlichen/gebührenrechtlichen Begriff der Abfallentsorgungseinrichtung ab und umfasst damit auch Einrichtungen, die nicht im Eigentum des öffentlich-rechtlichen Entsorgers stehen, sondern von diesem im Wege der Drittbeauftragung bereitgestellt werden (z. B. Sammelsysteme für Altpapier).

Ferner wird dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Möglichkeit eröffnet, die Behälterinfrastruktur selbst zu beschaffen und in den Mitbenutzungsanspruch einzubeziehen. Gerade dies bietet sich an, weil hierdurch ein erheblicher Teil der praktischen Probleme gelöst werden könnte: Qualität, Menge und Verteilung der gelben Säcke, Vermeidung von Behältertausch bei Entsorgerwechsel, Qualitätsstandards von Depotcontainern, guter Containerunterhalt etc.. Die Behälternutzung könnte satzungsrechtlich geregelt werden und somit eine unmittelbare Missbrauchsbekämpfung erfolgen. Die Regelung hätte zudem eine wettbewerbsfördernde Wirkung, da anbietende Entsorger des Problems entoben wären, für den relativ kurzen Vertragszeitraum von 3 Jahren eine neue Infrastruktur aufbauen oder auf die Behälter des vorherigen Vertragsinhabers zurückgreifen zu müssen.

Dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger steht nach o.g. Formulierung ein unmittelbarer Zahlungsanspruch zu; eine unmittelbare Abrechnung zwischen Systemen und dem von der Kommune beauftragten Entsorger ist nur mit Zustimmung der Kommune möglich.

Sollte dem unter Punkt II. vorgeschlagenen Optionsmodell hingegen gefolgt werden, wäre eine geringfügige Anpassung der vorgeschlagenen Absätze 4 und 5 erforderlich.

#### **IV. Lösung der Trittbrettfahrerproblematik** (Frage 1 SPD; Frage 2 FDP)

Die Bemühungen um die Lösung der sog. „Trittbrettfahrerproblematik“ sind aus Sicht des VKS im VKU als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Der im Verordnungstext gewählte Ansatz ist jedoch unzureichend, um der Tatsache angemessen Rechnung zu tragen, dass sich eine immer größere Zahl von Herstellern und Vertreibern ihren Verpflichtungen aus der Verpackungsverordnung entzieht.

Der Lösung der Trittbrettfahrerproblematik soll zum einen dadurch Rechnung getragen werden, dass sich Hersteller / Vertreter, deren Verkaufsverpackungen typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, an einem dualen System beteiligen müssen. Zum anderen sollen Verpackungen, die in privaten Haushalten oder vergleichbaren Anfallstellen anfallen, zukünftig ausschließlich durch duale Systeme erfasst werden.

Dieses – durchaus zielführende – Grundprinzip wird jedoch dadurch abgeschwächt, dass eine haushaltsnahe Entsorgung durch Selbstentsorger bzw. im Rahmen sog. Branchenlösungen weiterhin ermöglicht wird. Auch wird im Verordnungsentwurf weiterhin bewusst auf die Festlegung von Mindestverwertungsquoten für Verpackungsabfälle aus dem gewerblichen Bereich verzichtet; ferner sind Transportverpackungen auch zukünftig nicht zu lizenzieren.

Durch diese Regelungssystematik wird dem Missbrauch auch weiterhin Tür und Tor geöffnet. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine „Umwidmung“ der Verpackungen in den – kostengünstigeren – Bereich der Selbstentsorger mehr als naheliegend ist. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass eine Verrechnung der durch das Rücknahmesystem der Selbstentsorger erfassten Verkaufsverpackungen mit Transport- und Umverpackungen nicht mehr zulässig sein soll.

Das Ziel der Novelle, durch eine eindeutige Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche von Selbstentsorgern und dualen Systemen die Trittbrettfahrerproblematik zu lösen, kann mit den geplanten Regelungen somit von Anfang an nicht erreicht werden.

#### **V. Bewertung des Trennungsmodells**

*(Fragen 4, 5, 7 CDU/CSU; Frage 2 SPD; Frage 3 FDP, Frage 2 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*

Wie bereits unter Punkt IV. dargestellt, erscheint das vorgesehene Trennungsmodell mangels eindeutiger und verbindlicher Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche von dualen Systemen und Selbstentsorgern nicht ausreichend, um die bestehenden Probleme bei der Entsorgung der Verkaufsverpackungen zu lösen.

Die im Verordnungsentwurf vorgesehene Möglichkeit, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommenen „lizenzierten“ Verkaufsverpackungen zurückzufordern, halten wir darüber hinaus für nicht praktikabel.

Bereits heute stößt das im Rahmen der Clearingstelle der dualen Systeme durchzuführende Mengenclearing an seine Grenzen. Erfolgt zusätzlich noch eine (nachträgliche) Rückführung, ist ein solches Mengenclearing als Basis aller Berechnungen einschließlich der Nebentgelte für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vollkommen undurchführbar. Bei den Mengendefinitionen wird es zwangsläufig zu noch größeren Unsicherheiten als bislang kommen.

#### **VI. Bewertung der Vollständigkeitserklärung**

*(Fragen 9, 10, 11 CDU/CSU; Frage 3 SPD; Fragen 4, 5 FDP; Frage 3 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*

Auch die Einführung einer sog. „Vollständigkeitserklärung“ wird mangels Überprüfbarkeit der dort gemachten Angaben nicht zur Lösung der „Trittbrettfahrerproblematik“ führen.

Zwar haben Hersteller und Vertreiber gemäß § 10 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs eine Vollständigkeitserklärung abzugeben und diese von einem Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, vereidigten

Buchprüfer oder einem unabhängigen Sachverständigen testieren zu lassen. Die genannten Personen können jedoch nur testieren, was ihnen vorgelegt wird. Die Richtigkeit der in der Vollständigkeitserklärung gemachten Angaben kann hingegen nicht überprüft werden. Die in § 10 Abs. 5 vorgesehene Internetplattform soll lediglich Auskunft darüber geben, wer eine Vollständigkeitserklärung abgegeben hat, trifft aber ebenfalls keine Aussagen über die lizenzierten Mengen.

Darüber hinaus fehlt es an einer Kontrollinstanz, die bspw. Hersteller und Vertreiber zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung auffordern kann. Auch sollte nach dem Vorbild des Elektro- und Elektronikaltgerätegesetz (ElektroG) die Einführung einer Registrierungspflicht für alle lizenzierungspflichtigen Hersteller und Vertreiber erwogen werden, da ansonsten nicht gewährleistet werden kann, dass sich alle lizenzierungspflichtigen Hersteller / Vertreiber auch tatsächlich lizenzieren lassen.

Es dürfte somit auch weiterhin Streit darüber bestehen, welche Mengen für den gewerblichen Bereich und welche für den privaten Bereich bestimmt sind - ob also alle zu lizenzierenden Verkaufsverpackungen tatsächlich lizenziert wurden. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit ist daher stark zu bezweifeln, dass allein der Umstand, dass Hersteller und Vertreiber zukünftig verpflichtet werden, eine Vollständigkeitserklärung abzugeben, tatsächlich dazu führt, dass sie ihren Pflichten aus der Verpackungsverordnung vollständig nachkommen.

## **VII. Stärkung des Wettbewerbs**

*(Fragen 3, 13 CDU/CSU; Frage 1 FDP; Frage 4 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*

Die Regelungen der 5. Novelle tragen nicht zu einer Stärkung des Wettbewerbs bzw. zur Schaffung eines echten und fairen Wettbewerbs im Rahmen der Verpackungsentsorgung bei.

Das Hinzutreten weiterer dualer Systeme hat lediglich zu einem Scheinwettbewerb mit erheblichem zusätzlichem bürokratischen Aufwand (bspw. Einrichtung von Clearingstellen, Rechnungsstellung der Kommunen an alle Systembetreiber auf der Basis der Clearingstellenvereinbarung) geführt; an der marktbeherrschenden Stellung des größten Systembetreibers und seiner „Ausschreibungsführerschaft“ hat sich hingegen nichts geändert. Die Ausschreibungen für die Entsorgung von Glas und LVP erfolgen weiterhin ausschließlich durch den Marktführer; die weiteren Systembetreiber mussten und müssen mit dem jeweils aktuellen Vertragspartner der DSD GmbH einen Preis für die Mitbenutzung des Entsorgungssystems für ihre Lizenzmengen aushandeln. Es findet daher weder unter den Systembetreibern noch im Rahmen der Vergabe der Entsorgungsleistungen ein fairer und echter Wettbewerb statt.

Hieran ändert auch die 5. Novelle und / oder die Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle nichts.

Eine Ausschreibung unmittelbar durch die Gemeinsame Stelle wurde von Seiten des Bundeskartellamtes als nicht wünschenswert bezeichnet. Aus diesem Grund sieht der Entwurf auch lediglich vor, dass die Gemeinsame Stelle für eine „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibung“ Sorge zu tragen hat. Nicht geregelt wird jedoch wie dies, d.h. auf welchem Weg die Vergabe der Entsorgungsleistungen zu erfolgen hat.

Am wahrscheinlichsten erscheint derzeit die Einführung des sog. „Flickenteppich-Modells“. Hiernach würde den einzelnen Systembetreibern auf der Grundlage ihres jeweiligen Marktanteils eine bestimmte Anzahl „guter“ und „schlechter“ Vertragsgebiete zugewiesen werden. In diesen Vertragsgebieten hat der zugewiesene Systembetreiber jeweils die „Ausschreibungsführerschaft“; die übrigen Systembetreiber müssten mit dem beauftragten Unternehmen den Preis und die weiteren Bedingungen vertraglich aushandeln.

Gerade in dieser Konstellation ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass in immer stärkerem Maße duale Systeme von privaten Entsorgern getragen werden (bspw. EKO-Punkt / Remondis; ZENTEK / Tönsmeier; Interseroh / Alba). Wenn jedoch Systembetreiber und Leistungserbringer identisch sind, kann kaum von einem fairen Wettbewerb ausgegangen werden. Es erscheint zumindest als unwahrscheinlich, dass in einem solchen Fall konkurrierende Entsorger im Rahmen eines „Vergabeverfahrens“ ihre Unternehmensdaten und Kalkulationen gegenüber den ausschreibenden Entsorgern offen legen. Unwahrscheinlich ist auch, dass ein duales System, welches im Eigentum eines Entsorgers steht, seinen „Eigentümer“ nicht von vorneherein bevorzugen wird.

Ferner ist es den Kommunen nicht zuzumuten, unter Umständen alle drei Jahre, d.h. nach jeder Neuausschreibung des Leistungsvertrages, ihr System mit dem System des (neuen) Systembetreibers erneut abzustimmen. Auch stellt sich dabei die Frage, mit wem diese Abstimmung zu erfolgen hat: mit dem im jeweiligen Ausschreibungsgebiet führenden Systembetreiber oder mit allen dort tätigen.

### **VIII. Faire Ausschreibungen**

*(Fragen 12, 14 CDU/CSU; Frage 5 SPD)*

Nur durch die Übertragung der Zuständigkeit für die haushaltsnahe Erfassung der Verkaufsverpackungen auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird ein transparentes wettbewerbliches Verfahren gewährleistet. Die Kommunen sind öffentliche Auftraggeber iSd GWB, so dass die Vergabe aller Leistungen dem formellen Vergaberecht unterliegt. Dies wiederum hat zur Folge, dass – entgegen der heutigen Situation – Qualitäts- und Sozialstandards nicht nur zu Beginn des Vergabeverfahrens eingefordert, sondern auch im gesamten Verfahren beibehalten und bei der Zuschlagserteilung berücksichtigt werden

müssen. Ferner ist eine umfängliche gerichtliche Überprüfbarkeit des Ausschreibungsverfahrens gewährleistet.

Vergleichbares gilt auch bei der Aufgabenerfüllung in kommunaler Eigenleistung. Aufgrund der gemeindewirtschaftsrechtlichen, haushaltsrechtlichen und tarifrechtlichen Vorgaben ist auch in diesen Fällen eine transparente – und aufsichtsbehördlich, verwaltungsrechtlich und nicht zuletzt gerichtlich überprüfbar – Durchführung gewährleistet. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch das Gebührenrecht zur Kostenminimierung verpflichtet sind, so dass es schon von Gesetzes wegen nicht zu der – vielfach vorgebrachten – Kostensteigerung bzw. „Entsorgung-De-Luxe“ auf Kosten der Systembetreiber bzw. Hersteller / Vertreiber kommen kann.

#### **IX. Kosten-Nutzen-Verhältnis**

*(Frage 7 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*

Insbesondere in Bezug auf die Entsorgung der LVP-Fraktion stehen die Kosten der derzeitigen Entsorgung der Verkaufsverpackungen – obwohl die Entsorgungsleistungen durch die jeweiligen Leistungspartner bereits sehr günstig und zum Teil sogar zu Dumpingpreisen angeboten werden – in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der getrennten Erfassung.

In Deutschland fallen rund 13 Mio. t Verpackungsabfälle im Jahr an. Dies entspricht etwa 15 % des in privaten Haushalten und Kleingewerbe anfallenden Siedlungsabfalls. Die LVP-Fraktion macht lediglich ein Drittel der gesammelten Verpackungsabfälle aus, verursacht jedoch rund 70 % der durch das derzeit bestehende flächendeckende, haushaltsnahe Entsorgungssystem jährlich entstehenden Kosten in Höhe von rd. 1,5 Mrd. €.

#### **X. Ökologische Auswirkungen**

*(Fragen 1, 8 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN; Fragen 2, 3, 4 DIE LINKE.)*

Die Verpackungsentsorgung in Deutschland hat sich von ihrem ursprünglichen ökologischen Anspruch weit entfernt. Auch durch die 5. Novelle erfolgt weder eine ökologische Fortentwicklung, noch wird ein Anreiz für technisch-ökologische Verbesserungen gesetzt.

Aufgrund der ausschließlichen Gewinnausrichtung der dualen Systeme bestimmt allein die Verwertungsquote den Anteil der stofflichen Verwertung; ist diese erreicht, besteht kein weiterer Anreiz mehr für eine darüber hinaus gehende stoffliche Verwertung. Hinzu kommen rechtliche Hemmnisse bei der Einbeziehung stoffgleicher Nichtverpackungen. Bis heute haben die Kommunen beispielsweise keine Möglichkeit, die im Zusammenhang mit der Entsorgung der PPK-Fraktion stehenden Leistungen rechtssicher zu vergeben. Auch die zunehmenden Unklarheiten

über die richtige Zuordnung von „gelb“ und „grau“ verunsichern nicht nur die Bürger, sondern zeigen die ökologischen Verfehlungen deutlich auf. Es ist jedenfalls nur schwer verständlich, warum bspw. ein Plastikblumentopf, den der Bürger beim Kauf einer Pflanze unweigerlich mit erwirbt, nicht in der gelben Tonne entsorgt werden darf.

## **XI. Planspiel**

*(Frage 6 SPD)*

Wie unter Punkt II. dargelegt, ist die Einführung eines Optionsrechts für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Hinblick auf die Zuständigkeit der Entsorgung der Verkaufsverpackungen der zielführendste Weg, im Rahmen der laufenden Novelle den bestehenden Problemen angemessen Rechnung zu tragen.

Dieses Optionsmodell kann jedoch nur eine Übergangslösung darstellen. Eine umfassende Überprüfung des bestehenden Systems der Verpackungsentsorgung als Basis für eine grundlegende Novellierung der Verpackungsverordnung ist aus Sicht des VKS im VKU nach wie vor zwingend erforderlich.

Diese umfassende Überprüfung sollte im Rahmen eines zeitnah durchzuführenden Planspiels zur Vorbereitung einer 6. Novelle erfolgen. Solche sowohl von Seiten der Wissenschaft als auch der kommunalen Praxis zu begleitende Planspiele haben sich insbesondere im Baurecht, bspw. bei der Novellierung des Baurechts in den Jahren 2003 / 2004, äußerst bewährt.

Für eine zeitnahe Durchführung des Planspiels wäre es zwingend erforderlich, noch in diesem Jahr den beteiligten Kreisen Gelegenheit zu geben, offene Fragen und Lösungsmöglichkeiten vorzulegen, um so den Rahmen für das Planspiel abzugrenzen. Ebenfalls noch in diesem Jahr wären die Voraussetzungen für eine Ausschreibung des Planspiels zu erarbeiten. Für den Haushalt 2008 des Bundesumweltministeriums sind die Voraussetzungen für die Finanzierung des Planspiels zu schaffen. Das Planspiel selbst ist in 2008 durchzuführen und abzuschließen.

Schriftliche Stellungnahme  
**Hans-Günter Stehr**

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

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

**Ausschussdrucksache 16(16)314**

**Öffentliche Anhörung**

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

**I. Vorbemerkung**

Mit Themen des Schutzes der Umwelt, der Kreislaufwirtschaft und u. a. der nachhaltigen und effizienten Verwertung von gebrauchten Stoffen insbesondere von Verpackungen ist der Verfasser in unterschiedlichen Bereichen der Politik, der Administration und der Wirtschaft seit mehr als 25 Jahren befasst.

**Kommunale Tätigkeit**

- Mitglied eines kommunalen Parlaments (1981- 2001)
- Vorsitzender Umweltausschuss, Abfallbetriebskommission (Aufsichtsrat kommunaler Eigenbetrieb)
- bereits Anfang der 1980er Jahre erste Ansätze zur getrennten Wertstoffsammlung (gemischte, trockene Wertstoff-Tonne, inkl. Verpackungen) mit wissenschaftlicher Begleitung

**Landesregierung Hessen**

- Umweltministerium Hessen (1987-1997)  
stellv. Leiter des Ministerbüros (Umweltminister Karlheinz Weimar, CDU)  
Beginn der Verpackungsdiskussion ab 1987
- Leiter des Referates Vermeidung und Verwertung von Hausmüll und Gewerbeabfall (1991-97),  
Mitverfasser der sog. Gemeinsamen Erklärung zwischen DSD und den Bundesländern (u.a.)
  - Absage von DSD an monopolistische Strukturen als eine Voraussetzung für die Zulassung, unter Umweltminister Joschka Fischer, GRÜNE

- Feststellung und Überwachung der DSD von 1993 bis 1997, dabei u.a.:
  - Genehmigung von DSD 1992 duales System,
  - Duldungsentscheidung von DSD durch Bundeskartellamt,
  - Novellendiskussion zur 1. Novelle 1998
- Teilnehmer in Bund-Länder Arbeitsgruppen (u.a. TÜV-Zertifizierung der Verwertungsanlagen für Kunststoff)

#### Aufbau des ersten dualen Systems als Wettbewerber zu DSD (1997-2007)

- Vorstandsmitglied der Landbell AG (1997-2007) dabei u.a.:
  - Initiator und Umsetzung eines konkurrierenden dualen Systems
  - Systemaufbau der Landbell AG
  - Aufstellung des Vertriebs
  - Freistellung der Landbell AG (bundesweite Freistellung in 2006)
- verantwortliche Leitung der Verfahren mit der EU-Kommission, Bundeskartellamt und insbesondere dem Europäischen Gericht (EuG) bei den Themen: Mitbenutzung des Sammelsystems und des Lizenzzeichens „Grüner Punkt“ (Entscheidung der EU-Kommission zur Mitbenutzung in Punkten zugunsten des Wettbewerbs in 2001)
- Verantwortung für Vertrieb einschl. Konzeption und organisatorischen Abwicklung
- verantwortlich bei Einführung der Quoten nach Bundesländern, Mitkonzeption der Clearingstelle, Einführung von Qualitätsstandards für duale Systeme

#### Beratende Tätigkeit (seit 2007)

- Gründung der ascopus GmbH  
Geschäftsführender Gesellschafter, Juli 2007
- Strategische Beratung von Unternehmen, mit Schwerpunkt nachhaltige Wirtschaft, Kreislaufwirtschaft und Verpackungsverwertung
- Beratung in Deutschland und im europäischen Ausland

## A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

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

### Antwort:

Nein, die Regelungen sind leider nicht ausreichend und wählen häufig den falschen Weg.

Auslöser der Verpackungsverordnung war die Verringerung der „Müllberge“ und die Entlastung der Kommunen von den Verpackungsentsorgung mit Hilfe des Aufbaus eines flächendeckenden, endverbrauchernahen Erfassungssystems. Dieses sollte im Rahmen der Produktverantwortung von der Wirtschaft finanziert werden und eine effiziente Verwertung mit hohen stofflichen Verwertungsquoten sicherstellen.

Diese Erfassungsinfrastruktur sollte auch zukünftig für alle privaten Endverbraucher und andere Anfallstellen nach § 3 Abs. 11 erreichbar sein. Die Verwertung auch von Verpackungen nach § 7 muss mit Quoten entsprechend denen nach dem Anhang zu § 6 nachgewiesen werden.

Die Erfüllung der Produktverantwortung und damit die Finanzierung der haushaltsnahen Erfassung darf nur durch die einzelnen Hersteller und darf dezidiert nicht auf die Vertreiber/Händler übertragen werden.

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

### Antwort:

Ja, bessere und effektiverer als die in der vorgeschlagenen Novelle.

Eine ordnungsgemäße Verwertung und das Verhindern von „Mengenverschiebung durch Umdeklarieren“ kann nur durch eine Verwertungs-Quote sowohl auf Seiten der Systeme nach § 6 und **durch Quoten** für § 7 gelöst werden.

Die derzeit vorgesehene Vollständigkeitserklärung „im Nachhinein“ ist ungenau, nicht ausreichend nachvollziehbar und ein völlig stumpfes Instrument. Statt dessen sollte die schon üblich Quartalsmeldung der dualen Systeme an die bereits existierende „Clearingstelle“ als Grundlage für einen Abgleich nach

dem „Soll/Ist“ dienen. Nur dieser Abgleich für das einzelne Unternehmen führt zur gewünschten und zur zeitnahen Transparenz.

Eine effiziente Kontrolle kann nur von den Ländern und der Wirtschaft, insbesondere den Herstellern, den dualen Systemen und den Selbstentsorgern gemeinsam durchgeführt werden.

Die o. g. nur skizzierte Vollständigkeitserklärung (Plan/Expost) sollte zwingend unter Teilnahme der für den Vollzug verantwortlichen Länder ausgestaltet werden. Nur so ist ein effizienter Vollzug möglich. Bleibt es bei den jetzigen Regelungen, sind sie für die Länder schlicht nicht vollziehbar.

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

**Antwort:**

Nein.

Die Kernprobleme des weiteren Aufbaus von Wettbewerb sind u. a. der freie und kostengleiche Zugang zu den Erfassungssystemen (sog. Mitbenutzung) sowie die Kennzeichnung der Verpackungen mit dem „Grünen Punkt“.

Das Zeichen „Grüner Punkt“ kennzeichnet nach bestehender Verordnung die Teilnahme am Finanzierungssystem im Rahmen der Produktverantwortung. Selbst wenn man diese entbehrliche Kennzeichnung beibehalten wollte, müsste sie zwingend von einem Einzelunternehmen und dessen Leistung abgekoppelt werden.

So hat es der EuG auf Basis der Entscheidung der EU-Kommission im Jahre 2006 entschieden.

Diese Punkte sind durch die Novelle bisher absolut nicht gelöst. Überdies hat die DSD gegen eine entsprechende Entscheidung des Europäischen Gerichts erst im August Berufung eingelegt.

Insofern steht jede Regelung der VerpackV unter dem „Damokles-Schwert“ einer „Re-Monopolisierung“ in Richtung DSD.

Die vorgesehene Ausschreibung nach Moderation, durch die als Zwang ausgestaltete „Gemeinsame Stelle“, festigt das Monopol und fördert Oligopole.

Eine neutrale Ausschreibung ist so nicht darstellbar.

Eine nach der gesetzlichen VOL (Verdingungsordnung für Leistungen) für die Erfassung der Verpackungen durch die Kommunen durchgeführte Ausschreibung stabilisiert dagegen den beginnenden Wettbewerb. Kommunen verfügen

über umfassende Erfahrungen mit VOL Ausschreibungen. Diese Ausschreibungen bieten allen teilnehmenden privaten und öffentlichen Entsorgern, eine rechtlich abgesicherte Chance. Der Status quo der Erfassungssysteme wird übernommen oder im Rahmen von Abstimmungen zwischen den dualen Systemen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern angepasst.

Basis der Ausschreibung sollte ein Standardkostenmodell sein, das die realen Kosten der Verpackungsentsorgung abbildet; die dafür erforderlichen sind bei den dualen Systemen abrufbar.

- |   |
|---|
| 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:**

Das Trennungs-Modell ist neu, rechtlich riskant und steuert mit den Änderungen in letzter Minute einen kompletten Systemwechsel an. Eine solche Strategie birgt das Risiko, ein erfolgreiches System der Produktverantwortung, durch Überdehnung, in eine bestimmte Richtung, allgemeiner Kritik in rechtlicher und politischer Hinsicht auszusetzen.

Nachdem im Vorfeld der Kabinettsentscheidung vom BMU überraschend der Katalog in § 3 Abs. 11 („gewerbliche Anfallstellen“) wieder in der alten, restriktiven Fassung eingeführt wurde, tritt nicht vermutete Bevorteilung der dualen Systeme ein.

Dies war vom BMU so nicht angekündigt worden, im Gegenteil: es war von einer Trennung und einer Ausdehnung der beiden Wege (duale Systeme und Selbstentsorgung) die Rede.

Ohnehin ist bei der Trennung mit dem Wegfall der Quote im § 7 (Gewerbliche Sammlung) eine weitere Barriere gegen Ökodumping gefallen.

Die nun neu definierten Branchenlösungen dienen in der jetzigen Ausgestaltung im Wesentlichen einem einzelnen Unternehmen, das bereits über Tausende Anfallstellen verfügt und in diesem Marktsegment Marktführerschaft beansprucht.

Eine Qualitätssicherung durch Genehmigung ist zwar grundsätzlich sinnvoll, doch ist eine Genehmigung im Bundesland des Unternehmenssitzes für alle Länder völlig hinreichend. 16 Genehmigungen stellen eine Markteintrittsbarriere für neue Wettbewerber gerade aus dem mittelständischen Bereich dar.

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

**Antwort:**

Nein, aus folgenden Gründen:

1. die Auftrennung ist vor allem im § 3 (11) falsch und nicht wirklichkeitsnah
2. Es werden für einzelne schwarze Schafe alle anderen in Sippenhaft genommen
3. Es werden durch Schlupflöcher neue Probleme geschaffen (Ausweichverhalten in quotenfreie Bereiche, Umwidmung von Anfallstellen etc.)

Grundlage der Novellendiskussion war vor allem ein Beschluss der Umweltministerkonferenz der Länder, in deren Auftrag dessen am 28.08.2006 der LAGA Ad-hoc-Ausschuss einen Bericht erarbeitete, der von der 67. UMK u. a. mit folgenden Punkten beschlossen wurde:

" ....

***Das BMU wurde gebeten,***

***a)***

***im Rahmen der Rechtsfolgeabschätzung für die 5. Novelle der VerpackV die Auswirkungen der durch eine Neudefinition des „privaten Endverbrauchers“ zu erwartenden Mengenverschiebungen darzulegen.***

***Dabei sollte auch geprüft werden, ob ein Nachweis von Verwertungsquoten im Bereich der gewerblichen Endverbraucher erforderlich ist.***

.... "

***(Quelle: Jahresbericht 2006 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall –LAGA)***

Beide Vorschläge, die auf der Vollzugserfahrung der Länder seit 1993 beruhen, wurden in dem Kabinettsbeschluss zur Novelle nicht berücksichtigt.

Sowohl die Rechtsfolgenabschätzung als auch die Verwertungsquoten für gewerbliche Endverbraucher (§ 7) fehlen; dadurch werden neue Probleme geschaffen.

Insbesondere ist mit sog. „neuen Trittbrettfahrern“ im Rahmen des § 7 wegen fehlender Quote zu rechnen. Nur eine Verwertungsquote entsprechend dem Anhang zu § 6 kann dies verhindern. Warum man den Vollzugserfahrungen der Länder und dem Beschluss der 67. UMK nicht gefolgt ist, bleibt unverständlich.

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:**

Nur eine einheitliche Produktverantwortung durch den „Erstverursacher—den Hersteller bzw. Produzenten“ garantiert Transparenz und macht eine Überwachung, mit vertretbaren Mitteln möglich. Die bisher vorgesehene sog. Handelslizenzierung nach Abstimmung mit den Herstellern, führt zu neuen Schlupflöchern für neue Trittbrettfahrer. Sinnvoll ist ein einziger Verpflichteter, und dieser sollte entsprechend dem Verursacherprinzip der Hersteller sein. Er trägt die Produktverantwortung nach der Verpackungsverordnung. Eine Übertragung auf den Vertreiber sollte ausgeschlossen werden.

Ausgehend von den Vollzugserfahrungen der Länder, niedergelegt im o. g. Abschlussbericht sollte Transparenz und eine effiziente Überwachungsmöglichkeit oberste Priorität haben.

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?

**Antwort:**

Nein.

Die vorgeschlagene Regelung stellt keinen praktikablen Weg dar.

Diese „Rückvergütung“ ist in der Praxis mit vielen Komplikationen und mit viel Potenzial für rechtliche Streitigkeiten ausgestattet.

Ohnehin wird diese Möglichkeit bei der Umsetzung der Novelle und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Zusammenbruch der Selbstentsorgung nicht umfänglich genutzt.

Höher ist das Risiko einer erfolgreichen rechtlichen Anfechtung der gesamten Konstruktion zu bewerten, die zu einem Zusammenbruch der Finanzierung dualer Systeme führen kann.

Die Lizenzierungspflicht nach § 6 (Duale Systeme) für alle haushaltsüblichen Verpackungen die bei Anfallstellen nach § 3 Abs. 11 anfallen, hat zu diesem nicht praktikablen Weg geführt .

In Verbindung mit der Möglichkeit, durch Verlagerung der Entsorgungsaufgaben vom Produzenten auf Händler - die sog. Handelslizenzierung - werden neue Schlupflöcher für „kreative“ Marktteilnehmer geschaffen.

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

**Antwort:**

Entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz sollten insbesondere die Rücknahme- und Verwertungspflichten entsprechend dem Kreislaufwirtschaftsgesetz, für alle Verpackungsarten gelten. Dies gilt auch für alle Serviceverpackungen.

Hierbei sollte allerdings über den aktuellen Streit um die „Brötchentüten“ auch die umstrittene Praxis untersucht und geregelt werden, Verpackungen für Obst und Gemüse, insbesondere bei Fremdimporten oder Eigenimporten von Obst, an der Lizenzierungspflicht „vorbeizuschleusen“.

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

**Antwort:**

Nein, sie ist nicht ausreichend.

Eine Vollständigkeitserklärung auf Basis „ex post“ ist nichtzielführend.

Sie sollte durch eine Vollständigkeitserklärung auf Basis von Planzahlen entsprechend der Clearingstelle der dualen Systeme ersetzt werden.

Ein Soll/Ist-Abgleich durch die Vollständigkeitserklärung kann die Überwachung deutlich verbessern. Nur eine koordinierte Wirkung aus Vollständigkeitserklärung (Plan und Ist), UWG-Tatbeständen und OWI-Tatbeständen wird zu verbesserten Vollzugsergebnissen führen.

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

**Antwort:**

Nein.

Der Vollzugsaufwand der Länder lässt sich mit dieser Konzeption der Vollständigkeitserklärung (VE) nicht verhindern. Die Länder können schon seit Jahren

aufgrund von Kapazitätsengpässen einen ordnungsgemäßen Vollzug nicht mehr durchführen.

Ohne Aufbereitung der Daten durch Dritte sind die Datenbestände für die Länder nicht rechtlich abgesichert nutzbar; es entstehen hier lediglich teuer finanzierte Datenfriedhöfe.

Es ist deutlich erkennbar, dass die - im Vergleich zur schon jetzt üblichen Praxis der dualen Systeme völlig aufgeweichte - Form der neuen VE von Interessen beeinflusst wurde, die eine Transparenz der Verpackungsströme verhindern wollten, und dies auch erreicht haben.

Nur eine kombinierte Kontrolle aus rechtlich einwandfrei gestalteter Vollständigkeitserklärung, UWG und OWI kann den Vollzug überhaupt ermöglichen. Der oben skizzierte Weg kann im Zusammenwirken von privaten und öffentlich-rechtlichen Elementen effizient organisiert werden.

Die Basis dafür muss in der Novelle noch geschaffen werden. Die bisherige Ausgestaltung der Vollständigkeitserklärung ist unbrauchbar für eine verbesserte Vollzugspraxis.

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

**Antwort:**

Ja, es gibt wirkungsvolle Alternativen.

Die Alternative zur der vorgelegten, im Ergebnis wirkungslosen Fassung im vorliegenden Entwurf liegt im Zusammenwirken der wesentlichen Faktoren:

1. Vollzug durch die Länder (Verhängung von Bußgeldern bei Verstoß)
2. Kontrolle durch die Wettbewerber (nach UWG) und
3. Aufbereitung der Fakten durch die Eigenkontrolle der Wirtschaft (Abmahnung bei Verstößen gegen die VerpackV)

Dabei müssen die Angaben der Vollständigkeitserklärung durch einen, bislang schon freiwillig praktizierten, Soll-/Ist-Abgleich aussagefähig werden, so wie es bisher auch Praxis ist.

**Praxis-Beispiel:**

Die an der freiwilligen Clearingstelle beteiligten dualen Systeme melden nicht über ein Jahr später ihre Mengen, sondern melden jedes Quartal Planzahlen, die sie, nach Rücksprache mit den Herstellern/Kunden, für das jeweils kommende Quartal zugrunde legen.

Erst dieser Soll-/Ist-Vergleich erlaubt eine Vollständigkeitserklärung, die diesen Namen verdient. Die bisherige Lösung gleicht einem Placebo, das zur Beruhigung der politischen Debatte genutzt wird - eine konkrete Maßnahmen gegen Trittbrettfahrer ist sie ganz sicher nicht.

### **Koordinierte Kontrolle**

Das Implementieren dieses, an andere Stelle erprobten, Zusammenwirkens von

- Ländern im Bereich des effektiven Vollzugs
- Wirtschaft im Bereich der Eigenkontrolle und Nachweisführung und
- einer ernsthaften Vollständigkeitserklärung in neuer Form

erlaubt eine wirksame Bekämpfung der nicht zahlenden Nutzer dualer Systeme.

Wenn verifizierbare Daten ergeben, dass Verstöße vorliegen, dann können die „schwarzen Schafe“ wirkungsvoll nach UWG und OWI zur Rechenschaft gezogen werden.

Dabei ergänzen sich Selbstkontrolle der Wirtschaft und Vollzug der Länder in optimierter Weise im Zusammenwirken gegen Verstöße (s. auch Antwort 14) durch den Aufbau einer kombinierten Kontrolle aus

- ergänzter Vollständigkeitserklärung
- einschließlich Soll und Ist-Abgleich des Herstellers
- Nutzung des UWG und
- zusätzliche Absicherung über OWI Tatbestände.

Die ersten beiden Punkte kann die Wirtschaft nach Absicherung in der Verordnung umsetzen. Die OWI Verfolgung wäre die Aufgabe der Länder. Nur diese „Zangenbewegung“ von Wirtschaft im Rahmen der Selbstkontrolle und der Administration wird verbesserte Ergebnisse bringen.

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

### **Antwort:**

Eine faire, wettbewerbskonforme Ausschreibung braucht faire Ausschreibungsbedingungen.

Diese finden sich, in Tausenden von Ausschreibungen erprobt und anerkannt, in der VOL. Die VOL normiert Ausschreibungsbedingungen für die Vergaben von kreisfreien Städten und Landkreisen. Gegen die Ergebnisse ist rechtlicher Schutz in Form des Rechtsweges möglich.

Gleiche Wettbewerbsbedingungen sind nur realisierbar, wenn nicht die DSD GmbH monopolistisch alle Entsorgungsunternehmen im Bereich der haushaltsnahen Erfassung auswählt und dabei unternehmenseigene Interessen und das aus Monopolgebühren finanzierte Netz der Anfallstellen gegen die Wettbewerber ausspielen kann.

Bei einer Vergabe unter dem unabhängigen Dach der VOL, durchgeführt durch die jeweilige für Entsorgung zuständige Kommune, werden solche Monopolisierungstendenzen durch die Vielzahl der Ausschreibungen verhindert.

Zudem können gerade neue Wettbewerber durch einen optimierten Mix aus Entsorgungsverträgen die Nachteile gegenüber der marktbeherrschenden DSD besser ausgleichen.

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

**Antwort:**

Die neu geschaffene, mit Zwangsmitgliedschaft falsch komponierte „Gemeinsame Stelle“ ist eine maßgebliche Verschlechterung für den Wettbewerb und eine weitere Privilegierung der DSD als marktbeherrschendes Unternehmen.

Die bisher schon von den dualen Systemen freiwillig geschaffene „Clearingstelle“ für die Feststellung der jeweiligen Vertragsmengen der dualen Systeme

- entspricht dem Prinzip der Selbstverwaltung der Wirtschaft
- vollzieht Eigenkontrolle in Freiwilligkeit
- erhebt Daten erheblich präziser als die vorgesehene Vollständigkeitserklärung beim DIHK

Insofern ist die „Gemeinsame Stelle“ keine Fortentwicklung der Clearingstelle; sie ist vielmehr eine Zerschlagung der erfolgreichen Clearingstelle zugunsten der Festschreibung einer Stelle, die neue Wettbewerber diskriminiert und dem marktbeherrschenden Unternehmen seine Marktvorteile zementiert.

Zur Verstärkung dieser marktbeherrschenden Position trägt bei, dass der Entwurf der VerpackV nicht einmal geringe Schutzmechanismen zugunsten kleinerer dualer Systeme beinhaltet; darauf wurde - im Ergebnis zugunsten von DSD - gänzlich verzichtet.

Bei einer nicht unwahrscheinlichen Selbstblockade der Gemeinsamen Stelle gibt es - im Unterscheid zur bisherigen „Clearingstelle“ keine Ausweichmöglichkeit für einzelne oder gar eine Gruppe kleinerer Wettbewerber.

Der BMU-Entwurf hat alle „Kleinen“ im Markt über die Zwangsmitgliedschaft in der Gemeinsame an den Quasi-Monopolisten gekettet.

Dies dient sicherlich der Freude der Shareholder der DSD - ihr Unternehmen erhält sozusagen regierungsamtlich eine Monopol-Dauerstellung.

Für die bisher schon zugelassenen und neu hinzutretenden Wettbewerber ist diese „Gemeinsame Stelle“ eine ordnungspolitische Zwangsjacke.

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:**

Eine stärkere Bezugnahme auf das UWG ist angesichts der vielfach durch Oligopole geprägten Marktstruktur zwingend erforderlich.

Die Gemeinsame Stelle mit ihrer neu geschaffenen Zwangsmitgliedschaft für alle dualen Systeme übt eine Diskriminierung der Wettbewerber von DSD aus.

Die heute existierende, freiwillige sog. „Clearingstelle“ ermöglicht die Abwicklung der erforderlichen Koordinierung in weit besserem Ausmaß und bei weit geringerem Risiko der Wettbewerbsverzerrung.

**Begründung:**

Ohne die durch das UWG mögliche Eigenkontrolle der Wirtschaft werden entsprechende Maßnahmen der Umweltverwaltung der Länder nicht erfolgen, da die Länder nicht die Kapazitäten besitzen, um eigenständig gegen Verstöße im Bereich der VerpackV vorzugehen.

Wenn dagegen Unternehmen oder sog. Abmahnvereine in deren Auftrag gegen Wettbewerbsverzerrungen vorgehen, können die dort aufbereiteten Unterlagen denjenigen Stellen zugänglich gemacht werden, die im Bereich UWG oder OWI zuständig sind.

In einer solchen Konstellation ist es den Ländern überhaupt erst möglich, den Vollzug auch auszuüben.

Eine Verordnung ohne Vollzug ist ein Widerspruch in sich; insofern bedarf die VerpackV einer eindeutigen Anbindung an das Wettbewerbsrecht.

Im besonderen Bereich der Gemeinsamen Stelle ist strikt darauf zu achten, dass nicht das marktbeherrschende Unternehmen die anderen Wettbewerber durch seine Kapitalkraft und seine logistische Dominanz am freien Wettbewerb hindert. Insofern muss jede Diskriminierung der neuen dualen Systeme bei der Gemeinsamen Stelle durch klare Regelungen und Vorgaben in der VerpackV sowie durch das Bundeskartellamt unterbunden werden.

Es wird darauf verwiesen, dass die neu geschaffene Gemeinsame Stelle mit ihrer zusätzlich geschaffenen Zwangsmitgliedschaft für duale Systeme sehr un-

geeignet ist, um diese drohende Privilegierung des marktbeherrschenden Unternehmens zu unterbinden.

Die Gemeinsame Stelle beinhaltet in ihrer jetzigen Form erhebliche Risiken der Diskriminierung von Wettbewerb.

---

## 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:

Nein, es ist im Gegenteil zu erwarten, dass neue Trittbrettfahrer u. a. auf Grund der fehlenden Quote in § 7 und der sog. Handelslizenz geschaffen werden.

Zudem entstehen rechtliche Risiken mit negativen Auswirkungen für die haushaltsnahe Erfassung.

Vgl. auch Antworten auf Fragen Nr. 2, 4 und 5 der CDU/CSU.

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:

Nein, die o. g. Forderungen der UMK und der LAGA wurden leider nicht berücksichtigt.

Vgl. auch Antwort auf Frage Nr. 5 der CDU/CSU

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

### Antwort:

Nein,

vgl. auch Antwort auf die Fragen Nr. 9, 10 und 11 der CDU/CSU.

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:**

Die Ausschreibung der Erfassungsleistung durch die Kommunen kann zusätzliche Abhilfe bei den genannten Problemen schaffen.

Vgl. vor allem die Antwort auf die Fragen Nr. 3 und 12 der CDU/CSU.

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:**

Eine gemeinsame Ausschreibung durch die Gemeinsame Stelle wird vom Kartellamt abgelehnt. Eine Ausschreibung durch die Kommunen ist in vielen Bereichen Praxis und damit rechtlich möglich.

Vgl. darüber hinaus die Antwort auf die Frage Nr. 13 der CDU/CSU.

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:**

Ein Planspiel wäre sinnvoll, vor allem vor Verabschiedung der 5. Novelle, um die erheblichen Auswirkungen zu überprüfen. Dies sollte vor der Beratung und Verabschiedung der 5. Novelle geschehen und ist 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:**

Die Mehrweg-Systeme werden unter starkem Druck bleiben. Weiter wird hierzu nicht gesondert Stellung genommen.

---

## 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 auf ähnliche Frage Nr. 13 der CDU/CSU.

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:

Diese Gefahr besteht. Sie kann u.a. durch eine Verwertungsquote gemildert werden.

Vgl. auch Antworten auf die Fragen Nr. 2, 4 und 5 der CDU/CSU.

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:

Der Vollzug ist kaum praktikabel.

Siehe auch Antwort auf die Frage Nr. 7 der CDU/CSU.

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:**

Nein.

Die nicht vorgesehene Überprüfung, macht die vorgesehene Vollständigkeitserklärung zu einem „stumpfen“ Vollzugsinstrument. Nur ein Plan/Ist-Abgleich – wie in der Wirtschaft an allen Stellen üblich, kann den Vollzug ermöglichen.

Siehe auch Antwort auf die Fragen Nr. 10 und 11 der CDU/CSU.

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:**

Die Kennzeichnung darf Auswahlwettbewerb für die Hersteller nicht zu behindern.

Siehe auch Antwort auf die Frage Nr. 3 der CDU/CSU.

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:**

Da jeder Bürger eine Abgabemöglichkeit für seine gebrauchten Verpackungen haben sollte, gibt es keine vollziehbare Alternative.

- |   |
|---|
| 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:**

Die sinkende Mehrquote wird durch die Novelle nicht gestoppt.  
Zu weitergehenden Änderungen wird hier nicht Stellung genommen.

- |   |
|---|
| 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:**

Die Produktverantwortung als Grundprinzip bei der Verwertung von Verpackungen, hat sich bei aller Kritik bewährt und sollte nicht grundlegend geändert werden.

Gleiches gilt für die privatwirtschaftlich organisierten Erfassung und Verwertung von Verpackungen.

---

## 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:

Eine Quote sollte, entsprechend dem Anhang zu § 6, eingeführt werden. Nur so können neue Trittbrettfahrer verhindert werden.

Siehe auch Antworten auf die Fragen Nr. 2, 4 und 5 der CDU/CSU.

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:

Die UMK hatte eine Folgenabschätzung erbeten. Dies ist bisher nicht erfolgt. Aussagefähige Zahlen wurden bisher nicht vorgelegt.

Siehe auch Antwort auf die Frage Nr. 5 der CDU/CSU.

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

### Antwort:

Die Vollständigkeitserklärung muss um einen Soll/Ist-Abgleich ergänzt werden. Zusätzlich ist eine Überwachungslogistik aus Vollständigkeitserklärung/UWG und OWI- Tatbeständen sinnvoll.

Siehe auch Antwort auf die Fragen Nr. 9, 10 und 11 der CDU/CSU.

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:**

Nein, sie wird den Wettbewerb zugunsten des marktbeherrschenden Systems DSD verzerren.

Vgl. auch Antworten auf die Fragen Nr. 13 und 14 der CDU/CSU.

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

**Antwort:**

Nein.

Die dazu gemachten Vorschläge der UMK und der LAGA wurden nicht berücksichtigt.

Vgl. insbesondere die Antwort auf Frage Nr. 5 der CDU/CSU.

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:**

Eine Stabilisierung der Mehrwegquote ist nicht zu erwarten. Das Gegenteil ist wahrscheinlich.

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

**Antwort:**

Aussagefähige Daten für diese spezifische Frage liegen nicht vor, lediglich summarische Kostenvergleiche können die Nutzen-Frage nicht eindeutig beantworten.

Insofern ist die Schaffung einer soliden Datenbasis im Sinne des UMK-Beschlusses überfällig.

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

**Antwort:**

Die Produktverantwortung als Ordnungsprinzip ist ein erfolgreiches Modell und kann auf weitere Bereiche übertragen werden, wie dies zum Teil schon geschehen ist.

---

**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:**

Es wird bereits eine Einweg-Abgabe (Pfand) erhoben.

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

**Antwort:**

Die getrennte Erfassung und die Verwertung von Verpackungen hat sich grundsätzlich bewährt.

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

**Antwort:**

Die Regelungen erscheinen ausreichend und sollten anhand der Praxis laufend überprüft werden.

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:**

Nein, denn Wettbewerb fördert Transparenz.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit**

**16. WP**

**Ausschussdrucksache 16(16)314**

## **Öffentliche Anhörung**

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

---

**Stellungnahme der Sachverständigen  
RA Karin Gollan**

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

„Gut Neuhof“  
Niederstraße 56  
D - 47829 Krefeld

Telefon 0 21 51-15 99 888  
Fax 0 21 51-15 99 889  
Mobil 01 79-11 33 459  
e-mail kg@consultgollan.de

---

## Angaben zur Person

### Berufspraxis

seit März 2001

#### **Rechtsanwältin**

seit 2003 in eigener Kanzlei bundesweit tätig  
Beratungsschwerpunkt: Entsorgungs- und Recyclingbranche

Stichworte: flächendeckende Entsorgung von Verkaufsverpackungen, Elektroaltgeräten etc.; DSD-Ausschreibung, kommunale Ausschreibungen; Bietergemeinschaften und andere Kooperationen; gewerbliche Altpapiersammlung; Subunternehmereinsatz; Unternehmensbeteiligungen/-übernahmen

Spezialgebiete: Kartellrecht, Vergaberecht, Abfallrecht

Vorträge und Seminare (Int. Altpapiertag u. Elektroaltgerätetag des bvse)

Mitglied der Studienvereinigung Kartellrecht e. V., des forum vergabe e. V. und der International Bar Association

Feb 2001 – Dez 2003

#### **Abteilungsleiterin in einem internationalen Entsorgungsunternehmen und Leiterin Kartell- und Vergaberecht**

Schwerpunkte: Unternehmensakquisition, Public-Private-Partnership-Aktivitäten, kommunale Beauftragung sowie Beratung bei der Entwicklung von (Rücknahme-) Systemen

Sep 1990 – Jan 2001

#### **Bundeskartellamt**

seit 1998 Beisitzerin (Mitglied des Beschlussgremiums) für den Bereich Entsorgungswirtschaft; Anwendung und Durchsetzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit den Schwerpunkten Verhalten marktbeherrschender Unternehmen (Missbrauchsaufsicht), Marktanalysen, Deregulierung und Umweltpolitik - auf deutscher und europäischer Ebene

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

## **Ausbildung**

- |           |   |
|-----------|---|
| Juni 1995 | <b>Master of Public Administration (MPA)</b><br><br>Harvard University, Cambridge/USA<br>John F. Kennedy School of Government |
| Juni 1990 | <b>Zweites Juristisches Staatsexamen</b>  |

(

## A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

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

### **Gefahr der kostenlosen Mitnutzung und Aushöhlung**

Soweit Anfallstellen wie etwa Kasernen, Krankenhäuser, Universitäten und Schulen oder Verwaltungen als Anfallstellen privaten Haushalten gleichgestellt werden, wird (weiterhin) die Möglichkeit eröffnet, mindestens stoffgleiche Verpackungen, die keine Verkaufsverpackungen sind, oder Nichtverpackungen in die für die Anfallstelle kostenlose Erfassung einzubeziehen, ohne dass für die Erfassung und Verwertung dieser Verpackungen oder stoffgleichen Nichtverpackungen den Systembetreibern ein Entgelt gezahlt würde. Die Gefahr der kostenlosen Mitnutzung Dualer Systeme liegt darin, dass an den genannten großen Anfallstellen andere Abfallarten als Verkaufsverpackungen in erheblichem Umfang anfallen. Eine saubere Trennung mag in der Realität auch schwerfallen. Eine Kontrolle dürfte sich als schwierig erweisen. Damit aber wären Duale Systeme und die von ihnen zu leistende haushaltsnahe Erfassung gefährdet, weil die Einnahmen aus den teilnehmenden Verkaufsverpackungen die Ausgaben für die Entsorgung weiteren (Verpackungs)Materials nicht decken könnten.

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

### **Beschränkung auf Privathaushalte**

Beschränkt man die Erfassung durch Duale Systeme auf die tatsächlich privaten Haushalte, scheiden Vermengungen mit anderen Verpackungen und stoffgleichen Materialien in großem Umfang aus, weil solche Mengen im Privathaushalt nicht anfallen.

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

Nein, im Gegenteil. Die vorgesehenen Regelungen stabilisieren in erster Linie die Position der DSD GmbH als marktbeherrschender Anbieterin der Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen gegenüber Handel und Industrie und – spiegelbildlich – als marktbeherrschender Nachfragerin nach Entsorgungsdienstleistungen (Erfassung, Sortierung/Aufbereitung, Verwertung) gegenüber Unternehmen der Entsorgungsindustrie.

## **a. Schwächung anderer Anbieter der Verpackungsentsorgung**

### **aa. Selbstentsorger**

Das von Selbstentsorgern ausgehende Wettbewerbspotential wird eingedämmt durch die Einführung einer Genehmigungspflicht. Dadurch dass Selbstentsorger Anforderungen ähnlich den Dualen Systemen erfüllen sollen, indem sie die Organisation ihrer Entsorgung – sogar nachträglich – genehmigen lassen müssen, wird ihre Entsorgungslösung, und sei es nur vorübergehend, in Frage gestellt. Die dadurch ausgelöste Verunsicherung unter den Kunden war auch in der Vergangenheit die Strategie der DSD-Befürworter, den Wettbewerb durch Anbieter von Selbstentsorgungslösungen zu schwächen.

Selbst etablierte Branchenlösungen wären von der Genehmigungspflicht betroffen. Die Selbstentsorger – nach gut sechzehn Jahren VerpackV – einer Genehmigung zu unterwerfen, bedeutet, vorhandene Wettbewerbsstrukturen zu zerstören. Angesichts der Tatsache, dass die Feststellung des Dualen Systems der Landbell AG etwa vier Jahre gedauert hat, wird deutlich, welche Beeinträchtigungen des Wettbewerbs zu erwarten sind. Dies wiegt um so schwerer, als das Duale System der DSD GmbH bis heute keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt ist und in erster Linie von der Genehmigungspflichtigkeit ihrer Wettbewerber profitieren dürfte.

### **bb. Neue Betreiber Dualer Systeme**

Die Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle und die im Rahmen von Ausschreibungen zu organisierende Vergabe von Entsorgungsleistungen sind keine Mittel, wirksamen Wettbewerb unter den Systembetreibern zu fördern.

Die Ausschreibung von Entsorgungsleistungen sorgt allein für Wettbewerb unter den Entsorgern bei der Bewerbung um den Auftrag. Wettbewerb unter den verschiedenen Systembetreibern, der den zur Teilnahme an einem Dualen System Verpflichteten Alternativen im Hinblick auf Preis und Leistung bietet, entsteht dadurch nicht.

## **b. Monopolisierung der Nachfrage nach Entsorgungsleistungen**

Eine Ausschreibung durch eine Gemeinsame Stelle verhindert Wettbewerb bei der Nachfrage nach Entsorgungsdienstleistungen. Die Gemeinsame Stelle würde mit der in § 6 Abs. 7 Nr. 3 vorgesehenen Koordination der Ausschreibungen die Nachfrage aller Dualen Systeme bündeln. Es ist bereits nicht ersichtlich, wie eine solche gemeinsame Nachfrage ohne Verletzung der Verbote in § 1 des Geset-

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

zes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und des Art. 81 des EG-Vertrags realisiert werden könnte. Diese Vorschriften verbieten Vereinbarungen zwischen Unternehmen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken.

Eine Freistellung von diesen Verboten kommt gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 GWB nicht in Betracht, denn eine gemeinsame Ausschreibung schaltet für einen wesentlichen Teil der Nachfrage nach Entsorgungsleistungen den Wettbewerb aus (vgl. auch Art. 81 Abs. 3 Buchst. b EGV).

So ist auch der gemeinsame Einkauf von Glasscherben über die GGA Gesellschaft für Glasrecycling und Abfallvermeidung mbH vom Bundeskartellamt untersagt worden.

Auch eine nur „wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ in ihrer konkreten Form kartellrechtskonform zu gestalten, dürfte nur schwer gelingen.

Dabei kann nicht erwartet werden, dass die derzeit von der DSD GmbH durchgeführte Ausschreibung im Bereich der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen durch die Vorgaben für die Entsorger mittelbar die Wettbewerber behindert und diesen wenig Spielraum lässt, ihre Nachfrage nach Entsorgungsleistungen insbesondere in Bezug auf Preis und Leistung unabhängig zu gestalten. Dies wird von den neuen Dualen Systemen zu Recht bemängelt. Eine gemeinsame Ausschreibung schaltet aber eine unabhängige Nachfrage einer haushaltsnahen Erfassung von vornherein und dauerhaft aus.

Es ist auch fraglich, warum Systembetreiber ohne Marktbeherrschung eine Ausschreibung vornehmen sollen. Sie sind – anders als die DSD GmbH - nicht Adressaten eines kartellrechtlichen Diskriminierungsverbots (§ 20 GWB) und daher unternehmerisch in der Vergabe ihrer Entsorgungsleistungen frei. Sie müssen lediglich verpackungsrechtlich eine Vergabe der Entsorgungsleistungen im Wettbewerb sicherstellen. Dies mag angesichts der derzeit gemeinsamen Benutzung der Erfassungslogistik eine untergeordnete Rolle spielen, dürfte aber im Rahmen der Sortierung und Verwertung von Verpackungsabfällen Wettbewerbsvorteile sichern, die ihnen erst die Kostenstruktur beschert, die wettbewerbsfähige Angebote an die verpackungsrechtlich verpflichteten Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen erlaubt. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass bei einer Verschiebung von Marktanteilen alternative Erfassungsstrukturen entstehen.

## **c. Wettbewerbsbehinderungen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**

### **aa. Abstimmung**

Das Gebot der Abstimmung eines Dualen Systems auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 6 Abs. 3 Satz 4 ff.) als Voraussetzung für die Feststellung hat keine Berechtigung, wenn neue Duale Systeme die Entsorgungslogistik eines bereits festgestellten eingerichteten Systems mitbenutzen. Vor diesem Hintergrund soll es nunmehr ausreichen, dass sich ein neues System der Abstimmung „unterwirft“, vgl. § 6 Abs. 5 Satz 10.

Damit sind neue Systembetreiber gezwungen, über eine Abstimmung hinaus die regelmäßig geschlossene Abstimmungsvereinbarung zwischen einer Kommune und der DSD GmbH gegen sich gelten zu lassen. Richtig wäre, im Falle der Mitbenutzung der vorhandenen dualen Erfassungslogistik eine Abstimmung zu fingieren, denn tatsächlich ist das Duale Entsorgungssystem in dieser Form ja längst abgestimmt. Damit wäre nicht möglich, dass Kommune und DSD GmbH quasi einen Vertrag zulasten Dritter schließen, der das neue Duale System bereits beim Markteintritt behinderte.

### **bb. Berücksichtigung der Belange der Kommunen**

Öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern wird mit der Novelle die Einflussnahme auf Entscheidungen der Gemeinsamen Stelle (§ 6 Abs. 7 Satz 4) und auf die Vergabe der Entsorgungsleistungen (Anhang I Nr. 2 Abs. 2 Ziffer 2) eingeräumt. Damit verkennt der Verordnungsgeber nicht nur die vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof bestätigte Verlagerung der Verantwortung für die Verpackungsentsorgung auf die Privatwirtschaft, die eine Mitwirkung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht mehr zulässt (VGH Kassel, Beschluss vom 26.9.2003, Az. 6 UE 3127-01).

Außerdem dient eine Berücksichtigung von kommunalen Belangen offensichtlich dazu, die kommunalen Abfallwirtschaftsunternehmen im Wettbewerb zu privaten Entsorgungsunternehmen zu übervorteilen. Eine andere Deutung ist bereits deswegen unwahrscheinlich, weil in zahlreichen Abstimmungsvereinbarungen bereits entsprechende – kartellrechtlich unwirksame - Regelungen getroffen wurden, die hier im Rahmen der Novelle nunmehr manifestiert werden sollen.

Dies führt dazu, dass eine Vergabe von Entsorgungsleistungen durch die DSD GmbH von vornherein nicht mehr diskriminierungsfrei erfolgt, sondern private Entsorgungsunternehmen benachteiligt.

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?

Die ausgedehnte Gleichstellung gewerblicher Anfallstellen mit privaten Haushalten dürfte dem Verständnis im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) widersprechen.

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

**a. Definition**

Zunächst wäre zu klären, was mit dem „fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen“ hier gemeint ist.

Am stärksten beeinträchtigt ist bisher der Wettbewerb unter den Anbietern einer Komplettentsorgung von der Erfassung über die Verwertung bis hin zum Nachweis, also den Betreibern Dualer Systeme und den Selbstentsorgern.

Gleichermaßen stark beeinträchtigt ist der Wettbewerb bei der Nachfrage nach der Erfassung von Verkaufsverpackungen. Die VerpackV und alle Novellen haben keinen Beitrag geleistet, diese gravierenden Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

Statt dessen wird vorrangig die Wettbewerbsverzerrung adressiert, die eintritt, wenn die nach der VerpackV zur Rücknahme und Verwertung Verpflichteten nicht oder nicht in vollem Umfang ihre Pflichten erfüllen. Die Wettbewerbsverzerrung, die etwa durch Ersparnis von Entsorgungskosten, eintreten kann, weil diese Kosten auch in dem Produktpreis eingehen, hat jedenfalls nicht dazu geführt, wirksamen Wettbewerb auf den Produktmärkten auszuschalten. Trotzdem will die aktuelle Novelle in erster Linie wohl auf diesen Märkten für einen „fairen Wettbewerb“ sorgen.

**b. Einheitliche Pflicht zur Erfüllung der Verwertungsquoten**

Auch dieses Ziel wird aber nicht erreicht, wenn man Kasernen, Krankenhäuser u. s. w. mit privaten Haushalten gleichstellt, obwohl sie ihren Entsorgungsbedürfnissen und den anfallenden Abfallmengen und –arten nach klar den (groß)gewerblichen Anfallstellen zuzuordnen sind. Durch die Gleichstellung unterliegt die Erfassung an Kasernen, Krankenhäuser etc. der Pflicht, die in Anhang I zu § 6 Nr. 1

festgelegten Verwertungsquoten zu erfüllen. Sie gelten aber nicht für die Erfassung an (groß)gewerblichen Anfallstellen.

Demgegenüber wäre im Interesse eines „fairen Wettbewerbs“ sachgerecht, sämtliche gewerbliche Anfallstellen von der Entsorgung durch Duale Systeme auszunehmen und den Selbstentsorgern zu überlassen, dafür aber die Erfüllung der Verwertungsquoten an allen gewerblichen Anfallstellen vorzusehen.

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)?

**a. Klare Regeln / Einfache Vollzugskontrolle**

Klare Vorgaben und eindeutige Verantwortlichkeiten sind Grundbedingung, wenn Regeln befolgt werden sollen und der Vollzug kontrollierbar sein soll. Daher sollte – ohne Ausnahme – der Erstinverkehrbringer einer mit Ware befüllten Verkaufsverpackung zur Gewährleistung der Rücknahme verpflichtet werden.

**b. Der Handel als Hindernis bei der Entstehung von Wettbewerb**

Der Handel hat in der Vergangenheit eine entscheidende Rolle bei der Manifestierung des quasi Monopols der DSD GmbH gespielt, indem Produkte ohne den Grünen Punkt schlicht ausgelistet wurden und aus den Regalen der Supermärkte verschwinden mussten. Meint man es mit dem Wettbewerb unter den Systembetreibern und Selbstentsorgern ernst, darf dem Handel diese Rolle nicht mehr eingeräumt werden.

**c. Benachteiligung kleiner und mittelständischer Händler**

Angesichts der Einkaufsmacht großer Handelsketten werden durch eine Regelung, die dem Handel die Entscheidung über die Teilnahme an einem System und die Preisverhandlungen überlässt, kleinere und mittlere Händler, allen voran die Bäcker und Metzger benachteiligt, weil sie nicht über eine solche Einkaufsmacht verfügen, keine Rabatte erhalten und damit höhere Entsorgungspreise zahlen werden. Damit werden Einzelhändler und mittelständische Unternehmen endgültig vom Markt verdrängt.

**d. Adressat und Zielsetzung der VerpackV**

Den Bäckern und Metzgern ist nicht damit geholfen, dass sie gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 von den Herstellern, Vertreibern oder Vorvertrei-

bern von Serviceverpackungen die Beteiligung an einem Dualen System verlangen können. Zunächst stellt diese Regelung einen Bruch mit der Zielsetzung der VerpackV dar.

Die VerpackV richtet sich an diejenigen, die mit Ware befüllte Verpackungen in Verkehr bringen und nicht an die Hersteller von Verpackungen. Die VerpackV will darauf einwirken, welche Verpackung zum Verkauf eingesetzt wird. Sie soll möglichst klein und stofflich wieder verwertbar sein. Diese Zielsetzung wird aufgegeben, wenn nicht derjenige sich an einem Entsorgungssystem beteiligen muss, der die Verpackung beim Verkauf einsetzt. Denn das Angebot an (Service)Verpackungen wird in erster Linie von der Nachfrage bestimmt.

## e. **Unübersichtlichkeit**

Darüber hinaus führt die Vielzahl der Alternativen, wer mit einer (Service)Verpackung an einem Dualen System teilnehmen soll, zu einer Unübersichtlichkeit, die Schlupflöcher bietet und damit gerade das Anliegen, Trittbrettfahrerei einzudämmen, verfehlt. Hinzu kommt, dass eine Solidarität unter den verpackungsrechtlich Verpflichteten nicht entsteht, weil es sich um unterschiedliche Gruppierungen auf verschiedenen Marktstufen handelt. Damit wird der Anreiz erhöht, die Pflichten nach der VerpackV zu unterlaufen. Zudem darf man fest damit rechnen, dass eine Vollzugskontrolle bei den vielfältigen Konstellationen nicht wirksam erfolgen kann.

Auch das Gebot in § 6 Abs. 1 Satz 4, mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen nur an Endverbraucher abzugeben, wenn sie an einem Dualen System teilnehmen, und die Sanktionierung eines Verstoßes sind nur gerechtfertigt, wenn sich der Händler darauf verlassen kann, dass in jedem Fall der Erstinverkehrbringer für die Beteiligung an einem Dualen System gesorgt hat – für den Fall, dass es nicht der Händler selbst ist.

7. Nach dem Entwurf sollen Vertreiber 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?

Im Interesse einer klaren und eindeutigen Regelung von Verantwortlichkeiten bietet sich an, tatsächlich gewerbliche Anfallstellen nicht privaten Haushalten gleichzustellen, dann aber auch kein gemischtes Modell der Erfassung im Ladengeschäft und der Erfassung am Privathaushalt über ein Duales System vorzusehen. Ohnehin sind die Anforderungen an ein Rück-erstattungsverlangen in der Novelle derart hoch, dass eine etwaige Rück-

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

forderung von Entgelten sich wegen des damit verbundenen Aufwands erledigen dürfte.

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

Es liegt kein belastbares Zahlenmaterial vor, das eine Einschätzung zuließe, welche Bedeutung Serviceverpackungen, verglichen mit dem Gesamtaufkommen an Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher, haben.

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

Vollständigkeitserklärungen bieten keine Gewähr dafür, dass ein Unternehmen seinen verpackungsrechtlichen Pflichten vollständig und umfassend nachkommt, wie es der Ordnungsgeber annimmt, solange die abfallrechtlichen Vollzugsbehörden so wenig wie in der Vergangenheit kontrollieren. Es ist bereits heute keine Schwierigkeit, Abmeldungen oder Meldungen deutlich sinkender Mengen bei Dualen Systemen nachzugehen und von den betroffenen Unternehmen Angaben zu verlangen. Ebenso konnten auch bisher schon ortsansässige Bäcker und Metzger angeschrieben und ggf. angehalten werden, ihren Rücknahme- und Verwertungspflichten nachzukommen.

Schließlich müssen Kleinbetriebe keine Vollständigkeitserklärung abgeben. Der Ordnungsgeber räumt in der Begründung zu § 10 Abs. 4 selbst ein, dass er davon ausgeht, dass zwei Drittel der Hersteller und Vertrieber von Verkaufsverpackungen unter die Vergünstigungen fallen. Damit dürfte sich gegenüber der gegenwärtigen Situation in Bezug auf viele „Trittbrettfahrer“ wenig verändern. Auch lädt die Stufen-Regelung dazu ein, die Schwellen zu unterschreiten, damit sich eine Vollständigkeitserklärung erübrigt.

Es ist daher nicht ersichtlich, dass die Selbstkontrolle durch eine Vollständigkeitserklärung erhöht würde. Lediglich der damit verbundene bürokratische Aufwand wäre erheblich.

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

Es ist nicht bekannt, dass überhaupt Maßnahmen ergriffen wurden, den Vollzug der VerpackV zu kontrollieren. Eine weitere Reduzierung des Vollzugsaufwands scheidet vor diesem Hintergrund aus.

In jedem Fall dürfte eine Überprüfung der in der Novelle vorgesehenen Vollständigkeitserklärung schwerfallen und nur mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand möglich sein. Dies gilt vor allem dann, wenn die

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Möglichkeit beibehalten werden sollte, dass andere als der Erstinverkehrbringer die Vollständigkeitserklärung abgeben soll.

Zudem ist die Verpflichtung zur Weitergabe von Informationen an die Marktgegenseite, wie sie in § 10 Abs. 3 Satz 2 vorgesehen ist, unter wettbewerblichen Aspekten kritisch (Wahrung von Geschäftsgeheimnissen?) und möglicherweise nicht durchsetzbar.

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

Um „Trittbrettfahren“ zu reduzieren, sollte man zunächst nach den Ursachen dafür fragen: Überteuerte, nämlich von wirksamem Wettbewerb unkontrollierte Entsorgungspreise, verkappt als „Lizenzentgelt“ für einen Grünen Punkt, der anders als eine Markenjeans keinen Markenwert hat, haben erheblich zur „Trittbrettfahrt“ beigetragen.

Unternehmen wollen sich nicht ihren Rücknahme- und Verwertungspflichten bewusst entziehen. Sie sind nur nicht bereit, für Verkaufsverpackungen ein Entgelt zu zahlen, die aufgrund der Vertriebswege oder des Verbraucherverhaltens gar nicht im Dualen System landen und von diesem auch nicht entsorgt und verwertet werden. Die Unternehmen sind auch nicht bereit, für den Teil ihrer Verpackungen, der an einer anderen Entsorgungslösung teilnimmt (Selbstentsorgung oder Beteiligung an einem anderen Dualen System), den Grünen Punkt zu bezahlen.

Diese Zahlung ohne entsprechende Leistung aber verlangt die DSD GmbH bis heute (vgl. Verfahren vor der Europäischen Kommission und den Europäischen Gerichten, Pressemeldung der DSD GmbH vom 2.10.2007).

Trittbrettfahren wird dann deutlich abnehmen, wenn den Verpflichteten im Hinblick auf den Absatz der verpackten Produkte zugeschnittene Entsorgungsstrukturen und eine Auswahl an Entsorgungsmöglichkeiten geboten werden, die ihnen einen Einfluss auf die Entsorgungskosten erlauben und die die eigentlich zu betreibende Geschäftstätigkeit nicht im Übermaß mit der Erfüllung von Entsorgungspflichten und deren Dokumentation belasten.

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

Zunächst ist ein Bedarf bestenfalls im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung der Erfassungslogistik und die Marktbeherrschung der DSD GmbH zu bejahen. Die neuen Dualen Systeme sind bisher auf die Mitbenutzung, d. h. auf die Beauftragung des von der DSD GmbH eingesetzten Entsorgers angewiesen.

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Um selbst die Auftragsbedingungen zu gestalten, wird diskutiert, jedem Dualen System entsprechend seinem Marktanteil eine Anzahl von Entsorgungsgebieten zur Auftragsvergabe zuzuweisen. Denkbar wäre, dass gleichzeitig das Gebot der Flächendeckung nicht von jedem einzelnen Systembetreiber erfüllt werden muss. Statt dessen könnte die Gesamtabdeckung in der Summe durch alle Systembetreiber gemeinsam gewährleistet werden. Dann bestünde für die Dualen Systeme die Möglichkeit, hinsichtlich der Entsorgungskosten tatsächlich Wettbewerbsparameter wie Preis und Leistung einzusetzen.

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

Eher hinderlich, mindestens überflüssig. Die eingerichtete Clearingstelle übernimmt bereits die Funktion der Berechnung der Marktanteile. Entsprechend werden die Nebenentgelte aufgeteilt. Dass die Koordination von Ausschreibungen den geringen Wettbewerb unter den Dualen Systemen bei der Erfassung verstärken kann, ist zweifelhaft. Eher zu erwarten ist, dass es dadurch zu vermehrter Abstimmung und damit Wettbewerbsdämpfung zulasten der an einem System Teilnehmenden und zulasten der beauftragten Entsorger kommt.

Durch die in der Novelle vorgesehene Zwangsmitgliedschaft für duale Systeme deutet sich eine kartellrechtlich nicht zulässige Zwangskartellierung an.

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?

Verstöße gegen das UWG können die Wirtschaftsbeteiligten auf dem zivilrechtlichen Weg verfolgen.

---

## **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?

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Ich verweise hierzu auf meine Antwort zu Frage A. 1.

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)?

Nein. Bitte lesen Sie hierzu meine Ausführungen unter A. 3. b und unter A. 7.

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

Nein. Bitte lesen Sie hierzu meine Ausführungen zu Fragen A. 9 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?

## a. Hohe Verwertungsquoten

Die im internationalen Vergleich sehr hohen Verwertungsquoten in Deutschland widerlegen Beschwerden über eine angeblich schlechtere Entsorgungsqualität. Solche Beschwerden sind insbesondere im Hinblick auf die Fraktionen Glas und Pappe, Papier, Karton nicht nachvollziehbar.

## b. Defizite bei der Öffentlichkeitsarbeit

Möglicherweise sind auch nur die Fehlwürfe im Gelben System gemeint. Hier müsste die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen, die dafür ein hohes Entgelt von den Dualen Systemen erhalten, gezielt einsetzen. Möglicherweise sind unbefriedigende Sammelqualitäten im Gelben System auch ein Zeichen dafür, dass die Öffentlichkeitsarbeit kommunal nicht zufriedenstellend geleistet wird. Denkbar wäre, dem mit der Erfassung beauftragten Entsorger die Öffentlichkeitsarbeit zu überlassen. Er hat ein Interesse an guten Sammelqualitäten, damit er die Vorgaben seiner Auftraggeber erfüllen kann.

## c. Anpassungsverlangen

Der in § 6 Abs. 5 im letzten Satz der Novelle vorgesehene Anspruch eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, bei einer einseitigen

Änderung seines kommunalen Entsorgungssystems, eine Anpassung der Abstimmung zu verlangen, dürfte gegenüber festgestellten eingerichteten Systemen nicht ohne weiteres durchsetzbar sein, weil diese als eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb verfassungsrechtlich geschützt sind (Art. 12 Abs. 1 GG).

## d. Sicherheitsleistungen

Durch Sicherheitsleistungen wird der Marktzutritt für Systembetreiber zusätzlich erschwert. Ein Bedürfnis dafür besteht nicht. Letztlich gewährleistet die Vielzahl der inzwischen aktiven Dualen Systeme den Fortbestand. Darüber hinaus bietet angesichts der Wertstoffe auch der Entsorger selbst die Garantie für die Erfassung und Verwertung.

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?

Die These, der Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen erfordere eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer Gemeinsamen Stelle, halte ich nicht für richtig. Sie verträgt sich mit einer demokratisch und marktwirtschaftlich ausgelegten Grundordnung und freiem unternehmerischem Handeln nicht.

Eine Ausschreibung sorgt nicht für Wettbewerb unter den Systembetreibern, sondern nur für Wettbewerb auf der Marktgegenseite (Entsorger). Sie ist ein Hilfsmittel zur Eindämmung von Monopolisten und anderen marktbeherrschenden Nachfragern, damit die Anbieter, die von diesem Nachfrager in besonderem Maß abhängig sind, gleichermaßen die Chance haben, einen Auftrag zu erhalten und nicht auf Dauer als Marktteilnehmer ausgeschlossen bleiben.

Kommunen haben immer nur Entsorgungsmonopole zu vergeben. Daher ist die Vorstellung, eine Ausschreibung sei die höchste Stufe des Wettbewerbs, falsch. Auch würden Kommunen nicht in eigener Entsorgungszuständigkeit ausschreiben, da ihnen die Aufgabe der Entsorgung von Verkaufsverpackungen im KrW-/AbfG entzogen wurde (vgl. oben zitierten Beschluss des VGH Kassel). Ohne Zustimmung der Dualen Systeme wäre eine Ausschreibung als Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit der Berufsausübung zu werten.

Mit Zustimmung der Dualen Systeme aber bündelten die Kommunen in einer Ausschreibung in kartellrechtlich unzulässiger Weise die Nachfrage

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

nach Entsorgungsleistungen (Verstoß gegen § 1 GWB). Den Entsorgern stünden nicht mehrere Duale Systeme als Nachfrager gegenüber. Der neu entstandene Nachfragewettbewerb würde durch eine einheitliche Ausschreibung ausgeschaltet.

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?

Zu diesem Thema liegen hier keine ausreichenden Erkenntnisse vor.

---

## **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?

Tendentiell negativ, s. o. zu Fragen A. 3. b und 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?

Eine solche Gefahr ist wohl nicht zu leugnen. Daher ist eine Quotierung auch an gewerblichen Anfallstellen sachgerecht, s. o. zu A. 5. b.

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

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?

Gering. Die Argumente dazu stehen unter A. 7.

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?

Bitte lesen Sie die Antworten zu A. 9 und 10.

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, insbesondere nicht vor dem Hintergrund, dass Der Grüne Punkt als Markenzeichen missbraucht wird und als zusätzliche Einnahmequelle dienen soll und davon abhält zu anderen Dualen Systemen zu wechseln; diese müssen Lizenzentgelte an die DSD GmbH durch Preisnachlass kompensieren und können so nicht wettbewerbsfähig sein.

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?

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Die Vorgabe, dass jeder Systembetreiber die Flächendeckung nachweisen muss, ist der Grund dafür, dass bei der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen alle Systembetreiber dieselbe Erfassungslogistik nutzen. Dies führt dazu, dass die Systembetreiber nicht unabhängig voneinander Entsorger mit der Erfassung beauftragen können. Wettbewerb bei der Nachfrage nach Erfassungsleistungen kann daher kaum entstehen.

Die Folge davon ist, dass bei etwa gleich hohen Entsorgungskosten die Dualen Systemen gegenüber den verpackungsrechtlich Verpflichteten kaum voneinander abweichende Angebote abgeben können. Insbesondere den neuen Dualen Systemen fällt es daher schwer, überhaupt wettbewerbsfähig zu sein.

Um den Wettbewerb angebotsseitig wie auf der Nachfrageseite zu beleben, sollte eine kollektive Flächendeckung ausreichen, die alle Dualen Systeme gemeinsam gewährleisten, s. o. Die Mitbenutzung kann dann durch eine eigene Erfassungslogistik ersetzt werden.

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?

Ich bleibe hier die Antwort schuldig, weil die Frage nicht in meine Kernkompetenzen fällt.

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?

Die vorliegende Novelle ist nur wieder eine „Reparaturnovelle“. Sie will ursprünglich missglückte Regelungen der VerpackV reparieren. Die Ausklammerung wettbewerblicher Strukturen hat zu massiven Wettbewerbsverzerrungen geführt: Die dem Dualen System der DSD GmbH von der VerpackV eingeräumte quasi Monopolstellung gegenüber den zur Rücknahme von Verkaufsverpackungen verpflichteten Unternehmen einerseits und den mit der Erfassung und Verwertung zu beauftragenden Entsorgern andererseits ist – im kartellrechtlichen Sinn – reichlich missbraucht worden.

Ohne dirigistische Eingriffe muss sich der Wettbewerb unter den Dualen Systemen durchsetzen, müssen sich die Marktanteile nivellieren.

Diesen Wettbewerb zu fördern, bedeutet, die kartellrechtlich missbräuchlichen Vorgaben in den DSD-Ausschreibungen, die andere Duale Systeme und die Entsorger auf der Marktgegenseite behindern, abzustellen.

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Wettbewerbsfördernd wäre auch, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Erteilung der Abstimmungserklärung nicht mehr davon abhängig machen, dass sie den PPK-Auftrag des neuen Dualen Systems erhalten, obwohl sie selbst die Altpapierentsorgung gar nicht durchführen, sondern einen privaten Entsorger damit beauftragt haben.

Eine alternative Erfassungslogistik muss neben der bestehenden möglichbleiben.

Bei Bedarf können weitergehende Vorschläge zu diesem Thema gern erörtert werden.

---

## **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 ökologische Bewertung bleibe ich schuldig, weil sie nicht in meine Kernkompetenzen fällt. Für eine Verwertungsquote auch an den gewerblichen Anfallstellen habe ich mich in der Antwort zu Frage A. 5 unter b. ausgesprochen.

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 halte ich weder für sinnvoll noch für praktikabel, s. o. zu Fragen A. 1, 4 und 7. Zur Größenordnung der Überschneidungen kann ich nichts sagen.

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

Meine Auffassung dazu entnehmen Sie bitte zunächst den Antworten zu Fragen A. 9 und 10. Inwieweit richtige Angaben gemacht werden oder insbesondere dann, wenn nicht die Erstinverkehrbringer die Vollständigkeits-

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

erklärungen abgeben, sondern Dritte, und welche Sorgfalt dabei aufgewendet wird, vermag ich nicht zu beurteilen.

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?

Zunächst verweise ich auf meine Antworten zu A. 3. a. bb und b sowie A. 13. Eine Abstimmung zwischen den Systemen in der Gemeinsamen Stelle liegt nahe und schaltet gerade den Wettbewerb aus. Duale Systeme mit geringerem Marktanteil dürften sich nicht durchsetzen können.

Für kleine und mittelständische Versorgungsunternehmen (KMU) ist wichtig, dass der Wettbewerb unter den Systembetreibern erhalten bleibt und möglichst zunimmt. KMU haben dann die Möglichkeit, mehrere Aufträge zu erhalten oder einen verlorenen Auftrag durch einen anderen zu ersetzen. Sie sind nicht von einem einzigen großen Auftraggeber abhängig. Es ist nicht erkennbar, welchen Beitrag dazu die Gemeinsame Stelle leisten könnte. Aber mehr Wettbewerb unter den Dualen Systemen und eine gleichmäßigere Verteilung der Marktanteile ersetzt das Diktat der DSD GmbH, so dass die Entsorger bei der Auftragsvergabe auch eine Verhandlungsposition haben.

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

Bitte lesen Sie hierzu meine Ausführungen unter A. 3. b, A. 6. a und unter A. 7.

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?

Dazu wird hier nicht Stellung genommen.

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

dto.

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

dto.

---

## **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?

Dazu wird hier nicht Stellung genommen.

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

Bei der Glas- und PPK-Erfassung werden hohe Verwertungsquoten erreicht. Diese Verpackungsabfälle sind zu einem wertvollen Sekundärrohstoff geworden. Auch im LVP-Bereich entwickeln sich zunehmend stoffliche Verwertungsmöglichkeiten. Es ist bekannt, dass eine möglichst sortenreine Erfassung Voraussetzung für eine hochwertige Verwertung ist. Wo dies im Einzelnen durch hohe Reststoffanteile im Gelben System erforderlich wird, sollte „Bürgererziehung“ einsetzen und verstärkte Aufklärung.

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

Dazu wird hier nicht Stellung genommen.

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?

# Karin Gollan

Rechtsanwältin · MPA (Harvard Univ.)

Ich vermisse hier konkrete Beispiele, auf die ich eingehen könnte.

Die Tätigkeit als Subunternehmen ist für kleine und mittelständische Entsorgungsunternehmen ein wichtiges Standbein und vielleicht überlebenswichtig. Der Einsatz eines Subunternehmers führt in der Regel dazu, dass dieser und nicht der Hauptauftragnehmer den Auftrag ausführt. Ökologisch negative Auswirkungen dürften damit nicht verbunden sein. Die Beauftragung eines Subunternehmers ist auch nicht intransparent, denn sie ist bereits in der DSD-Ausschreibung anzugeben oder auch später. Der Entsorgungsvertrag sieht eine entsprechende Verpflichtung vor.

Missbrauchspotentiale kann ich im Zusammenhang mit Entsorgungsunternehmen, die Subunternehmer einsetzen oder als solche eingesetzt werden, nicht erkennen. Die Dokumentation (Mengenstromnachweis), die aufgrund der VerpackV erstellt wird, trägt außerdem zur Transparenz bei. auch sind die Mengenaufkommen und Verwertungsquoten vergangener Jahre bekannt.

Das Problem illegaler Entsorgung im Bereich der Entsorgung von Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen, ist mir nicht bekannt. Bei Glas und PPK halte ich sie für äußerst unwahrscheinlich, weil die Entsorgungsunternehmen auf die Wertschöpfung, d. h. auf die Erlöse, angewiesen sind. Für alle Fraktionen, auch LVP existieren sogenannte Garantiegeber, etwa die DKR Deutsche Gesellschaft für Kunststoff-Recycling mbH.

Krefeld, den 8. Oktober 2007

Karin Gollan



EDEKA ZENTRALE AG & Co. KG

Unternehmenskommunikation  
Public Affairs

J. Harting  
M. Mosa-Kühn

Leitung Public Affairs  
Jens Harting  
Tel.: 040 6377 - 2072  
e-mail: Jens.Harting@edeka.de

Per e-mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

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

11011 Berlin

Hamburg, den 08.10.2007

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

**Schreiben des Ausschussesekretariats vom 26.09.2007  
Fragenkatalog der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die EDEKA-Gruppe ist Ihnen als größter deutscher Lebensmittelhändler bekannt. Unsere Gruppe betreibt über 10.000 Lebensmittelgeschäfte und ist mit über 250.000 Beschäftigten davon rund 23.500 Auszubildenden der größte deutsche Arbeitgeber. Basis unseres Erfolges sind die über 4.700 selbständigen mittelständischen Einzelhändler, die die Mehrzahl unserer Geschäfte führen.

Zur EDEKA-Gruppe gehören zudem 114 Cash- and Carry-Märkte mit angeschlossenem Großverbraucher-Zustellgroßhandel (nachfolgend gemeinsam: C+C-Märkte). Bei einem Umsatz von 1,57 Mrd. EUR beschäftigen wir in diesem Bereich über 12.000 Mitarbeiter. In unseren Märkten verkaufen und beliefern wir Gewerbetreibende mit Konsumgütern aller Art zum Wiederverkauf und zum gewerblichen Gebrauch.

Der Entwurf der 5. Novelle ist zugeschnitten auf den Einzelhandel. Auf den C+C-Großhandel und den Zustellgroßhandel nimmt der Entwurf keine Rücksicht. Aber gerade diese Vertriebsformen werden massiv von der Novelle getroffen und behindert.

Im Bereich Einzelhandel wird die EDEKA-Gruppe durch Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) e. V. vertreten. Die EDEKA-Gruppe trägt die gemeinsame Position des Deutschen Einzelhandels mit. Soweit wir nachfolgend auf einzelne Fragen der Fraktionen nicht explizit antworten, schließen wir uns deshalb der Stellungnahme des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) e. V. ausdrücklich an.

## A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

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?*

NEIN,

das Trennungsmodell ist rechtlich nicht abgesichert und mit erheblichen Risiken behaftet, soweit erstmals mit der Novelle unterschiedliche Regelungen für die Behandlung von Verkaufsverpackungen eingeführt werden, je nachdem ob die Verpackungen beim privaten Endverbraucher (§ 6 der Novelle) oder bei anderen (§ 7 der Novelle) anfallen.

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 der heutigen Verpackungsverordnung ist der Vertreiber zwar grundsätzlich verpflichtet, leere Verkaufsverpackungen vom Endverbraucher zurückzunehmen. Der Rücknahmepflicht kann sich aber der Vertreiber bisher generell dadurch entledigen, dass er alle von ihm vertriebenen Verpackungen bei einem Dualen System lizenziert. Mit der Lizenzierung braucht sich der Vertreiber, z. B. unsere C+C-Märkte, nicht darum zu kümmern, welcher Endverbrauchergruppe i. S. der Verpackungsverordnung (privater Endverbraucher i. S. v. § 3 Abs. 11 oder anderer) sein Kunde angehört.

Gemäß § 6 der Novelle sind die Dualen Systeme jedoch zukünftig nur noch für die privaten Endverbraucher zuständig. Private Endverbraucher sind – wichtig für unsere C+C-Märkte - auch Gewerbetreibende, sofern sie pro Stoffgruppe maximal eine 1.100 Liter Mülltonne haben (nachfolgend: Kleine Gewerbetreibende).

Gemäß § 7 der Novelle sind die Vertreiber jetzt aber verpflichtet, bei den Kunden, die nicht „private Endverbraucher“ sind, Verkaufsverpackungen zurückzunehmen. Die bisher bestehende Möglichkeit, dieser Rücknahmepflicht durch eine Lizenzierung der Verpackungen bei einem Dualen System zu entgehen, entfällt. Aus Sicht unserer C+C-Märkte müssen jetzt insbesondere bei Hotels, Kantinen und Krankenhäusern, die über größere Mülltonnen (größer als 1.100 Liter) verfügen (nachfolgend: Großkunden), Verkaufsverpackungen zurückgenommen werden.

Daraus ergeben sich folgende Probleme im Einzelnen:

- a) In unseren C+C-Großhandelsmärkten verkaufen wir Waren an beide Kundengruppen. Uns ist jedoch unbekannt, welche Größe die jetzt differenzierende Mülltonne unserer Kunden hat.

Bei Verabschiedung dieser Novelle müssten wir also als erstes alle Kunden nach ihrer Mülltonnengröße befragen und ggf. einen entsprechenden Nachweis fordern, um herauszufinden, in welche Gruppe der Kunde gehört: Kleine Gewerbetreibende oder Großkunde.

Das ist Bürokratieaufbau!

- b) Großkunden können gemäß § 7 der Novelle nicht mehr verpflichtet werden, die Verkaufsverpackungen über ein Duales System zu entsorgen bzw. wenigstens die Lizenzgebühren für das Duale System zu entrichten. Der Großkunde bekommt mit der Novelle mittelbar einen Anspruch Ware ohne Lizenzgebühr zu beziehen.

Der C+C-Großhandel bezieht jedoch bisher bei seinen Vorlieferanten ausschließlich bei einem Dualen System lizenzierte Ware. Der C+C-Großhandel

muss mit dieser Novelle zukünftig jede Bestellung aufsplitten und doppelt ausführen. Beim Vorlieferanten müsste für die Kleinen Gewerbetreibenden Ware mit Lizenzgebühr und für Großkunden Ware ohne Lizenzgebühr geordert werden.

Dadurch verdoppelt sich der administrative Aufwand für die C+C-Märkte

- c) Aus diesem Grund müssen unsere C+C-Märkte außerdem für jeden Artikel zwei Preise in ihrer EDV hinterlegen und regelmäßig pflegen: jeweils der Preis mit und ohne Lizenzgebühr. Die Kosten für unsere EDV-System und die manuelle Artikelpflege werden durch diese Novelle damit ebenfalls praktisch verdoppelt.
- d) In den C+C-Märkten werden wir nach dieser Novelle zudem alle Waren mit zwei Preisen auszeichnen müssen, einmal mit Lizenzgebühr für die Kleingewerbetreibenden, einmal ohne für die Großkunden. Abgesehen vom bürokratischen Aufwand besteht die Gefahr, dass Kleingewerbetreibende sich uns gegenüber als Großkunden ausgeben, um die günstigeren Großkundenpreise zu erschleichen. Unseren Mitarbeitern an der Kasse ist es nicht zuzumuten, hoheitliche Kontrollaufgaben zu übernehmen, um den korrekten Preis fakturieren zu können.
- e) Besondere hygienische Probleme erwarten unseren Zustellgroßhandel. Nach § 7 Abs. 1 der Novelle müssen im C+C-Großhandel und im Zustellgroßhandel entleerte Verkaufsverpackungen angenommen werden, die der Kunde zurückbringt, und zwar am Ort der Übergabe. Die C+C-Märkte können diese Pflicht dadurch erfüllen, dass sie Container - aus hygienischen Gründen - auf dem Hof aufstellen.

Im Zustellgeschäft ist der Ort der Übergabe der Lkw, mit dem wir die Waren dem Kunden zugestellt haben. Der Kunde kann also von unserem Fahrer, die Rücknahme des zuvor gelieferten Verpackungsmülls verlangen. Der gemeinsame Transport von Lebensmitteln und verschmutztem Verpackungsmüll ist jedoch bei dem hohen Standard unserer Hygienevorschriften unmöglich.

- f) Aus hygienischen Gründen wird deshalb im Zustellgroßhandel der Verpackungsmüll beim Kunden verbleiben. Für die Entsorgung der entleerten Verkaufsverpackungen ist der Kunde jedoch nicht zuständig. Diese Aufgabe trifft nach § 7 Abs. 1 den C+C-Großhandel als Lieferant. Der C+C-Großhandel muss dafür sorgen, dass der Verpackungsmüll beim Kunden entsorgt wird, uns zwar nicht durch ein duales System (das ist nicht zuständig) sondern durch Selbstentsorgung.

Großkunden werden aber in der Regel von mehreren Händlern beliefert. Der Großkunde wird aber auch zukünftig seinen Verpackungsmüll nicht in verschiedene Behälter entsprechend seinen Lieferanten trennen. Eine verursacher- und kostengerechte Entsorgung dieser Kunden ist unmöglich.

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

NEIN.

Der Cash- und Carry-Großhandel und der Zustellgroßhandel werden in nicht begründbarer Weise durch die Novelle benachteiligt (siehe Frage 4).

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 Regelung der Novelle entspricht dem Grundsatz der Produktverantwortung, wonach grundsätzlich der Erstinverkehrbringer (Hersteller und Vertreiber) zur Lizenzierung verpflichtet ist.

Diese vom Grundsatz her positive Regelung behindert aber den Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen. Für einen Hersteller, insbesondere einem Produzenten von Markenartikeln, besteht kein besonderes Interesse, stets das günstigste Duale System für seine Verpackungen auszuwählen. Der Hersteller berechnet schließlich allen seinen Kunden die einheitliche Lizenzgebühr weiter.

Der Handel muss deshalb das Recht bekommen, die Verpackungen selbst zu lizenzieren. Durch den Wettbewerb der Händler untereinander wird jeder Händler versuchen, für die von ihm gehandelten Produkte ein besonders günstiges Duales System zu beauftragen, um so auch im Bereich der Markenartikel einen Wettbewerbsvorteil zu erhalten. Dadurch, dass dann neben den Herstellern auch die Vertreiber das Recht haben, Verpackungen zu lizenzieren, wird der Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen erheblich gesteigert. Freuen darf sich letztendlich der Verbraucher, der mit einem günstigen Dualen System weniger für die Ware bzw. weniger für die Entsorgung der Verpackung bezahlt.

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

Eine faire Ausschreibung für die Dualen Systeme wird insbesondere durch Wettbewerb erreicht. Zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Dualen Systemen muss der Handel das Recht bekommen, Verpackungen selbst zu lizenzieren (vgl. Frage 6)

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

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)?*

NEIN,  
vgl. oben, Antwort zu Frage 4 der CDU/CSU-Fraktion

#### **C. Fragen der FDP-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,  
der deutsche Verbraucher weiß heute auch ohne die explizite Kennzeichnung der Verpackung, dass Verpackungen in die „Gelbe Tonne“ gehören.

Die Beibehaltung der Kennzeichnungspflicht wird den Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen behindern. Der eingeführte „Grüne Punkt“ ist ein Markenzeichen der

Duales System Deutschland GmbH (DSD) und darf nur noch mit der kostenpflichtigen Zustimmung des DSD verwandt werden. Um diesen Kosten zu entgehen wird bei Beibehaltung dieser Regelung jedes Duale System bzw. bei den Eigenmarken sogar jedes Unternehmen ein eigenes Kennzeichen entwickeln.

Ein Wechsel zwischen den Dualen Systemen wird dadurch nur noch dann möglich, wenn eine Verpackung aufgebraucht ist bzw. eine neue Verpackung mit jetzt zu verwendenden Kennzeichen gedruckt wird. Der Wechsel von einem Dualen System zu einem anderen mit dem gesamten Sortiment bzw. zu einem bestimmten Stichtag ist mit der Beibehaltung der Kennzeichnungspflicht praktisch unmöglich.

Zur Stärkung des Wettbewerbs (vgl. dazu auch die Antwort zu Frage 6 der CDU/CSU-Fraktion) ist die Aufhebung der Kennzeichnungspflicht unbedingt erforderlich.

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

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?*

NEIN,  
vgl. oben, Antwort zu Frage 4 der CDU/CSU-Fraktion

#### **Fazit**

Die Trennung der Aufgaben von dualen Systemen einerseits und Selbstentsorgern andererseits, §§ 6 und 7, ist das Kernstück der Novelle. Das ursprüngliche Bestreben der Novelle - die Bekämpfung der Trittbrettfahrerei - tritt dagegen eher zurück.

Das jetzt vorgeschlagene Trennungsmodell lässt die Besonderheiten des Selbstbedienungs-großhandels mit den C+C-Märkten und des Zustellgroßhandels außer Acht.

Bis jetzt geht die Verpackungsverordnung von einer verpackungsspezifischen Lizenzierung aus. Durch die 5. Novelle würde daraus eine Lizenzierung je nach Anfallstelle. Auf die dadurch für unseren Geschäftszweig C+C-Märkte entstehenden Probleme und Kosten – etwa durch Softwareanpassung und Datenpflege – haben wir hingewiesen.

Bitte setzen Sie sich daher bei der Verpackungs-Novelle für eine ordnungspolitisch vernünftige und auch für die C+C-Märkte und den Großverbraucher-Zustellgroßhandel wirtschaftlich verkraftbare Lösung ein. Der Ordnungsgeber sollte sich darauf beschränken, geeignete Ziele für ein Vorgehen gegen rechtswidrige Lizenzverweigerer (Trittbrettfahrer) vorzugeben.

Zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Dualen Systemen ist zudem zwingend erforderlich, dass der Handel gegenüber dem Hersteller das Recht bekommt Verpackungen selbst zu lizenzieren und dass die Kennzeichnungspflicht abgeschafft wird.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen natürlich zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß

EDEKA Zentrale AG & Co. KG

J. A. Jens Harting  
Leiter Public Affairs

## VCI-Anmerkungen zum Entwurf der fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Stand: 8. Oktober 2007

---

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass sich das BMU im Rahmen der erneuten Änderung der VerpackV der Problematik der "Trittbrettfahrer" zuwendet und nach Möglichkeiten sucht, diese zu begrenzen. Auch die Unternehmen der chemischen Industrie, die ihren Beitrag leisten, werden über die Systemkosten von "Trittbrettfahrern" mittelbar geschädigt. Abseits aller wirtschaftlichen Betrachtung gebietet es zudem die Gerechtigkeit gegenüber rechtstreuen Unternehmen, das Problem mit angemessenen Mitteln einzudämmen.

Das BMU begründet seine Novelle insbesondere mit der Sicherung der haushaltsnahen Sammlung von Verkaufsverpackungen. Vor diesem Hintergrund sind im Entwurf enthaltene Änderungen der Rücknahmeregelungen für Industrie und Gewerbe zu hinterfragen.

Es wurden bereits im Vorfeld des vorliegenden Entwurfes mehrere Arbeitsentwürfe erarbeitet. Es ist positiv anzumerken, dass im Rahmen dieser Diskussion zumindest teilweise auf VCI-Änderungsvorschläge zur Novelle der VerpackV reagiert wurde, indem u. a. folgende Kritikpunkte aufgegriffen wurden:

- So werden im Referentenentwurf nunmehr keine Forderungen mehr nach möglichen Quoten für den industriellen bzw. gewerblichen Bereich gestellt.
- Obwohl aus VCI-Sicht bzgl. § 7 immer noch Nachbesserungsbedarf besteht, wurde zumindest der Hinweis aufgenommen, dass für Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden können.

Aus nachfolgenden Gründen wird jedoch deutlich, dass dies leider noch nicht ausreicht, wobei **folgende Kernforderungen seitens des VCI** hervorzuheben sind:

- **Im § 7 sollen die bewährten industriellen Selbstentsorgerlösungen als Regelfall und nicht als Ausnahmeregelung behandelt werden**
- **Die nach § 10 geforderte Vollständigkeitserklärung wird als unnötige und zusätzliche bürokratische Belastung abgelehnt.**
- **Bzgl. des Inkrafttretens sind ausreichende Übergangsfristen zu beachten.**

### **Zu § 3 (11) *Definition des „privaten Endverbrauchers“***

Hier ist eine Klarstellung des Gewollten notwendig. Die Formulierung im Entwurf sagt z. Zt. sinngemäß aus, dass Druckereien und papierverarbeitende Betriebe keine privaten Endverbraucher seien, wenn sie „klein“ seien und mit Sammelgefäßen  $\leq 1.100$  L entsorgt werden könnten. Sie seien hingegen als private Endverbraucher zu betrachten, wenn sie „groß“ seien, d.h. mit Sammelgefäßen  $> 1.100$  L entsorgt würden.

Das Gegenteil ist aber der Fall, was in der Verordnung klargestellt werden muss.

### **Zu § 7 *„Rücknahme von Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen“***

Der für Verpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, neu geschaffene § 7 hat die für die chemische Industrie wichtigen Aspekte nicht hinreichend aufgenommen.

Lediglich die Ausnahme, dass abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden können, gilt für die von der chemischen Industrie im Wesentlichen genutzten Rücknahmesysteme, da diese nicht durch den mit § 7 neu formulierten Regelfall abgebildet werden.

Somit müssten nach § 7 im Regelfall unsere etablierten Bringsysteme unter hohem Aufwand in Holsysteme umgewandelt werden, d.h. die geforderte Rücknahmepflicht würde in eine aufwendige Rückholpflicht münden. Etablierte und gut funktionierende Systeme würden dadurch mit unnötigen Erschwernissen konfrontiert. Die Abweichung vom Regelfall wird uns zwar durch o. g. Ausnahme eingeräumt, erfordert aber, dass hierfür zusätzlich zahlreiche Vereinbarungen geschlossen werden müssten, was zu unnötigen, zusätzlichen Problemen führt und daher von uns abgelehnt wird.

Weiterhin bleibt die Frage nach dem "Sortiment" offen. Hersteller/Vertreiber der chemischen Industrie können nicht Verantwortung für sortimentsgleiche aber nicht selbst in den Verkehr gebrachte Verpackungen übernehmen. Das kann nach unserem Verständnis doch nur gelten für § 6-Verpackungen, die in Mengen von mehr als 1.100 L beim nicht privaten Endverbraucher anfallen. Wenn das so gemeint ist, sollte es auch so formuliert werden. Jeder Hersteller/Vertreiber aus Industrie und Gewerbe müsste nach dem vorgesehenen Regelfall nicht nur die von ihm lizenzierten/bezahlten Verpackungen zurücknehmen, sondern darüber hinaus jegliche, seinem Sortiment entsprechenden Verpackungen, für die er als Vertreiber/ Inverkehrbringer jedoch keine Verantwortung übernehmen kann. Die für den haushaltsnahen Bereich sinnvolle Regelung ist für Industrie und Gewerbe nicht praktikabel. Darüber hinaus würde sie im industriellen Bereich die Trittbrettfahrer-Problematik erst erzeugen, wenn ein Hersteller

der seine Verpackungen lizenziert hat auch fremde aber sortimentsgleiche Verpackungen (im ungünstigsten Fall nicht lizenzierte Verpackungen) anderer Hersteller/Vertreiber zurücknehmen und einer Verwertung zuführen muss.

Hersteller/Vertreiber der chemischen Industrie können nicht Verantwortung für sortimentsgleiche aber nicht selbst in den Verkehr gebrachte Verpackungen übernehmen.

Weiter unklar und widersprüchlich sind auch die Absätze 1 und 2 im Hinblick auf die Pflichten: Wenn der Letztvertreiber die Pflicht zur Verwertung hat, können sich Hersteller/Vorvertreiber der Pflicht entziehen (sie können zwar, müssen aber nicht zusammenwirken). Wenn der Letztvertreiber (das kann auch ein Händler sein) die Verpackungen an Hersteller/Vorvertreiber weitergeben kann, könnte er sich seiner Pflicht entziehen. Da er aber bereits verwerten muss, können die Verpflichteten nach (2) nicht noch einmal verwerten.

Gerade bei Mehrwegverpackungen nutzt der nicht private Endverbraucher die etablierten Rücknahmesysteme, die Systeme der Packmittelhersteller und der Rekonditionierer direkt und ohne Umweg.

Zusätzlich heißt es in den Absätzen 1 und 2: "...und einer Verwertung zuzuführen. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend." In § 6 und § 8 heißt es deutlich "...erneute Verwendung oder Verwertung...." Da aber insbesondere Verpackungen nach § 7 in der chemischen Industrie einen großen Anteil an Mehrwegverpackungen (z.B. 200 L-Fässer, IBC) liefern, sollte hier auch im § 7 der Hinweis auf die erneute Verwendung direkt und nicht mit dem alleinigen Verweis auf § 4 erfolgen. Nach § 15 unter Punkt 21 ist es sogar eine Ordnungswidrigkeit wenn nicht verwertet wird, da hier nur auf Satz 1 des § 7 (1) und (2) verwiesen wird. Damit wäre eine Wiederverwendung ein Verstoß gegen die Verwertungspflicht nach § 7.

VCI-Lösungsvorschlag für § 7:

**Für § 7 „Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen“ schlagen wir aufgrund der oben geschilderten Probleme folgenden Verordnungstext vor:**

***„Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, sind verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass gebrauchte, restentleerte Verpackungen vom Endverbraucher in zumutbarer Entfernung zurückgegeben werden können. Die zurückgenommenen Verpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.“***

Mit einer solchen Formulierung würde auch eine Kompatibilität mit der Rücknahme schadstoffhaltiger Verpackungen nach § 8 entstehen und etablierte Abläufe der Abgebenden würden nicht komplizierter als die für Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter.

**Zu § 10 „Vollständigkeitserklärung für in den Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen“**

Die Erstellung einer Vollständigkeitserklärung stellt sowohl eine erhebliche zusätzliche bürokratische Belastung für diejenigen Unternehmen dar, die komplett in den Bereich der privaten Endverbraucher liefern als auch für diejenigen Unternehmen, die teilweise in diesen Bereich und teilweise in den industriellen Bereich liefern, und zwar für „sämtliche“ Verkaufsverpackungen.

Die Pflichtteilnahme an einem dualen System und die Aufhebung der Möglichkeit der Selbstentsorgung im Bereich der beim privaten Endverbraucher anfallenden Verpackungen (§ 6) stellt bereits eine erhebliche systematische Änderung dar. Sie gibt für sich alleine der öffentlichen Hand genügend Möglichkeiten zum Vollzug. Auch die in § 6 (1) Satz 5 vorgesehene „Inrechnungstellung“ nicht-lizenzierter Verpackungen gibt dem betroffenen System Kompensationsmöglichkeiten, die den Kontrollaufwand einbezieht.

Die frühere Möglichkeit einiger „Trittbrettfahrer“, auf die Selbstrücknahme zu verweisen, ist nach dem vorliegenden Entwurf im Wesentlichen ausgeschlossen und das Ziel der Verordnung damit bereits erreicht. Allerdings verhindert ein Meldesystem trotz Testat letztlich nie ganz, dass keine oder falsche Mengen angegeben werden. In vielen Fällen der Lieferung über den Handel kennt der Hersteller nicht einmal den Endkunden; seine Zugehörigkeit zum privaten oder gewerblich/industriellen Abnehmerbereich kann nur nach Branchen geschätzt werden. Deshalb wurden in diesen Fällen mit dem DSD sog. „Splittingverträge“ geschlossen, um den geschätzten „privaten“ Anteil dort zu lizenzieren und das Zuordnungsproblem pragmatisch und unbürokratisch zu lösen. Mit dem Meldesystem jedoch wird das gemeinsame Ziel von Bundesregierung und Wirtschaft, bürokratische Belastungen und unnötige Vorschriften abzubauen, konterkariert. Die Schaffung von "Datenfriedhöfen" alleine zu vereinzelt Kontrollzwecken ist unverhältnismäßig, weil zu weitgehend und nicht zielführend.

**Aus diesen Gründen lehnt der VCI diese Verpflichtung der Hersteller ab und bittet darum, auf die Vollständigkeitserklärung in § 10 komplett zu verzichten.**

**Sollte der notwendige Verzicht auf die Vollständigkeitserklärung nicht erfolgen, bitten wir zumindest darum, die nachfolgenden Anmerkungen diesbezüglich zu berücksichtigen:**

Unternehmen, die lediglich in den industriellen Bereich nach § 7 liefern, sind nach dem vorliegenden Entwurf der Verpackungsverordnung nach unserer Auffassung von der Pflicht zur Erstellung einer Vollständigkeitserklärung weiterhin nicht betroffen.

Problematisch stellt sich allerdings der zuvor kurz geschilderte und häufig auftretende Fall dar, dass ein Hersteller sowohl in den industriellen Bereich, wie auch in den privaten Endverbraucherbereich liefert. So existieren zahlreiche Produkte, die sowohl von privaten als auch industriellen Endverbrauchern genutzt werden. Der Hersteller hat aber nur eine begrenzte Übersicht darüber, wie sich der Vertrieb auf die beiden Bereiche „privat/ gleichgestellte gewerbliche“ und „industriell“ verteilt, denn viele Produkte werden über den Handel geliefert, der seinerseits nicht berichtet, wohin er wiederum weiter liefert. Zudem ist die Schnittstelle, die in § 3 (11) definiert wird, für den Hersteller häufig nicht erkennbar/bekannt.

Das Problem entsteht selbst dann, wenn nur ein sehr kleiner Teil der Produkte eines Unternehmens - ggf. unbeabsichtigt - in den Bereich der privaten Endverbraucher gelangt. Selbst dann muss es auch für seine sämtlichen verpackt gelieferten Produkte Vollständigkeitserklärungen abgeben, auch wenn die Produkte im Übrigen ausschließlich an gewerbliche/industrielle Endverbraucher gehen, denn sie gehören laut Verordnungsentwurf zu „sämtlichen von ihm mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen.“

Um diese Bürokratie aufbauende, unnötige Regelung zumindest abzumildern, bitten wir die Formulierung in § 10 (1) „sämtliche...Verkaufsverpackungen“ durch „....Verkaufsverpackungen der gleichen Produktlinie“, zu ersetzen. Dadurch hätte man wenigstens auf einzelne Produkte spezifisch abgehoben und nicht unnötigerweise auf das gesamte Produktportfolio des betroffenen Unternehmens.

Ein weiterer Änderungsvorschlag bzgl. § 10 (1) betrifft das Problem, wenn Kalenderjahr und Geschäftsjahr voneinander abweichen. Dies ließe sich durch folgende Formulierung beheben: *„Wer Verkaufsverpackungen nach § 6 in Verkehr bringt, ist verpflichtet, jährlich im Mai eines Kalenderjahres für .... Verkaufsverpackungen, die er im vorangegangenen abgeschlossenen Geschäftsjahr erstmals in den Verkehr gebracht hat... eine Vollständigkeitserklärung .... abzugeben.“*

### **Zu § 16 „Inkrafttreten“**

Die erste Vollständigkeitserklärung soll nach § 16 (3) für das Jahr 2008 abgegeben werden, und zwar bis 1. Mai 2009. Das wäre nur dann akzeptabel, wenn die Novelle bis Oktober 2007 verabschiedet und veröffentlicht wäre. Ansonsten müsste aus innerbetrieblichen, praktischen Gründen der Übergangszeitraum um ein Jahr verlängert werden. Insbesondere wenn das Jahr 2008 einmal angefangen hat, lassen sich etwaige Anpassungen der Firmenstatistiken an erst danach veröffentlichte Anforderungen der VerpackV höchstwahrscheinlich mit vertretbarem Aufwand nicht

mehr vornehmen. Dann müsste das erste Berichtsjahr das Jahr 2009 sein und der erste Meldetermin der 1. Mai 2010.

## Sonstige Anmerkungen

### **Zum PackMittelRücknahmeAgrar (PAMIRA)-System:**

Der im VCI ansässige Industrieverband Agrar (IVA) sieht nach der jetzt vorliegenden Kabinettsfassung noch Anpassungsbedarf hinsichtlich der neuen Anforderung des § 6 für schadstofffreie Pflanzenschutzmittel-Verpackungen, die als haushaltsnahe Verpackungen im Sinne des § 3 (11) angesehen werden. Hierzu wird der IVA in Kürze eine zusätzliche Stellungnahme erarbeiten.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**  
**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**  
**16. WP**  
**Ausschussdrucksache 16(16)314**

**Öffentliche Anhörung**

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

**am 10.10.2007**  
**in Berlin**

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

Schriftliche Antworten  
von  
**Rechtsanwalt Dr. Markus W. Pauly**  
**Köhler & Klett Rechtsanwälte**  
**Köln/Berlin/Brüssel**

## 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 Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung sind in der Fassung des Kabinettsbeschluss lediglich bedingt geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen.*

*Die Eignung der Regelungen wird im Wesentlichen durch vier Punkte in Frage gestellt:*

- *Die Schnittstellendefinition in § 3 Abs. 11 Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (im Folgenden: VerpackV-E) ist von un-schärfer gekennzeichnet und perpetuiert bereits bestehende Rechtsunsicherheiten.*
- *Die zentrale Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV-E leidet darunter, dass es der subjektiven Einschätzung der Hersteller und Verreiber unterliegt, welche Verkaufsverpackungen „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher anfallen. Begrüßenswert wäre gewesen, ausschließlich auf objektive Kriterien abzustellen.*
- *Die Ausnahmen von dem sog. „Trennungsmodell“ in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E und in § 6 Abs. 2 VerpackV-E eröffnen Spielräume, die auch zu einer Unterwanderung der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen führen könnten.*
- *Das neue Instrument der Vollständigkeitserklärung in § 10 VerpackV-E greift zu kurz. Auch die Erfüllung der Verwertungsanforderung nach § 7 VerpackV-E, wie sie in § 10 Abs. 2 Nr. 3 VerpackV-E vorgesehen ist, hat in einer Art und Weise zu erfolgen, dass zumindest eine mit den Vertriebswegen korrespondierende Erfassungsstruktur zu dokumentieren ist, wenn von einer förmlichen Quotenpflicht abgesehen werden soll. Ansonsten werden Anreize zur „Umwidmung“ von Verkaufsverpackungen in solche Verpackungen geschaffen, die jedenfalls nicht der Quotenpflicht unterliegen.*

*Die einzelnen Kritikpunkte sind der beigefügten Stellungnahme des Unterzeichners vom 24.09.2007 zu entnehmen (Anlage 1).*

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

**Antwort:**

*Die Alternativen, um die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft zu sichern, ergeben sich auf der Grundlage des vorliegenden Kabinettentwurfs aus dem Ergänzungsbedarf bzw. den Kritikpunkten, wie sie zu Frage 1 aufgelistet wurden und dem beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 zu entnehmen sind (Anlage 1).*

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

**Antwort:**

*Die Frage, ob die Regelungen der Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung beitragen, ist differenziert zu beantworten.*

*Soweit es um die dualen Systeme geht, ist die Novelle geeignet, den Wettbewerb zu fördern. Dies ergibt sich unmittelbar daraus, dass die Novelle zahlreiche Regelungen enthält, die das Hinzutreten weiterer dualer Systeme erleichtern und die das Miteinander der Systeme regeln.*

*Soweit es jedoch um die sog. Selbstentsorgung von Verpackungen geht, insbesondere von Verkaufsverpackungen, ist die Novelle nicht geeignet, den Wettbewerb zu fördern. Dies ist im Sinne des sog. Trennungmodells wohl auch vom Verordnungsgeber nicht gewollt. Andererseits sollte jedoch die Privilegierung von eingerichteten geeigneten, branchenbezogenen Erfassungsstrukturen in § 6 Abs. 2 VerpackV-E zu einer echten Alternative zu der Teilnahme an dualen Systemen ausgestaltet werden, in dem nicht an „allen“ denkbaren Anfallstellen die regelmäßige kostenlose Rückgabe von Verkaufsverpackungen gewährleistet werden muss, sondern an einer Anfallstellenstruktur, die mit der Vertriebsstruktur grundsätzlich korrespondiert. Über eine solche Regelung würde sichergestellt, dass auch das Trennungmodell Wettbewerb sowohl auf der Ebene der dualen Systeme als auch auf der Ebene der funktionierenden Selbstentsorgerlösungen gestattet.*

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:**

*Das sog. Trennungmodell dürfte rechtlich abgesichert sein. Insoweit schließt sich der Unterzeichner der rechtlichen Einschätzung von Prof. Frenz an (vgl. dazu Prof. Dr. Walter Frenz, Die Verfassungsmäßigkeit der 5. Verpackungsnovelle, AbfallR 2007, S. 155 ff, Anlage 2).*

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

**Antwort:**

*Die Frage, ob das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen führt, ist unter Verweis auf die Antwort zu Frage 3 zu beantworten.*

*Darüber hinaus ist anzumerken, dass die vorgesehenen Ausnahmen von dem Trennungsmodell in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E und in § 6 Abs. 2 VerpackV-E aufgrund der darin enthaltenen Unklarheiten, zu Missbrauchsmöglichkeiten und somit zu Rechtsunsicherheiten führen können. Diese Rechtsunsicherheiten könnten auch Gefahren für den fairen Wettbewerb bedeuten. Wegen der Einzelheiten ist insoweit wiederum auf die Stellungnahme vom 24.09.2007 zu verweisen (Anlage 1), insbesondere auch soweit es um die Problematik der Schnittstellen- definition in § 3 Abs. 11 VerpackV-E geht.*

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:**

*Im Sinne einer Rechtsklarheit ist zu fordern, dass grundsätzlich die Erstinverkehrbringer eine Beteiligung an dualen Systemen sicherstellen. Insoweit sollte im Übrigen nicht von einer Lizenzierung die Rede sein, da förmliche Lizenzentgelte für die Nutzung der Marke „Der Grüne Punkt“ bislang wohl nur die DSD GmbH verlangt. Die Sicherstellung der Beteiligung an einem dualen System durch die Letztvertreiber bedeutet gleichzeitig Intransparenz und Rechtsunsicherheit, da im Einzelnen kaum nachvollzogen werden kann, welcher Produzent über welchen Letztvertreiber (Handel) die Teilnahme an einem dualen System sicherstellt. Im Übrigen ist es aus der Sicht der Erstinverkehrbringer zum Teil inakzeptabel, von dem Letztvertreiber (Handel) zu der Teilnahme an einem bestimmten System gezwungen zu werden.*

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

**Antwort:**

*Die in dem Kabinettsentwurf in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E vorgesehene Erstattungs-möglichkeit von Entgelten ist mit zahlreichen Rechtsfragen verbunden. Diese Rechtsfragen betreffen zum einen die Betreiber von dualen Systemen, wenn es etwa darum geht, für solche Erstattungen Rückstellungen zu bilden. Auch soweit vorgesehen ist, dass Sachverständige die Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen zu dokumentieren haben, für die letztendlich eine Entgelterstattung verlangt wird, ist abzusehen, dass es hier zu Streitfragen kommt, solange die Sachverständigen nicht nach einheitlichen Kriterien arbeiten.*

*Insgesamt dürfte es mehr Rechtsunsicherheiten geben als Rechtsklarheiten, soweit es um die Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E geht. Insoweit ist auch absehbar, dass es zu missbräuchlichen Praktiken kommen könnte. Vor diesem Hintergrund ist die Frage berechtigt, ob es der Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E überhaupt bedurft hat, zumal in den Vorentwürfen von einer solchen Erstattungsmöglichkeit nicht die Rede war.*

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

**Antwort:**

*Aus rein verpackungsrechtlicher Sicht sind Ausnahmen für Service-Verpackungen generell nicht gerechtfertigt.*

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

**Antwort:**

*Grundsätzlich ist das Instrument der Vollständigkeitserklärung geeignet, das sog. Trittbrettfahrertum zu bekämpfen. Insbesondere soweit es um die Dokumentation der Rücknahme von Verkaufsverpackungen nach § 7 VerpackV-E geht, ist jedoch auch die Qualität der Rücknahme zu dokumentieren, um keine Anreize zu schaffen, möglichst viele Verpackungen nach § 7 VerpackV-E zu entsorgen (vgl. auch unten zu c, Frage 2). Insoweit ist abermals auf den beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 (Anlage 1) zu verweisen; dort auf die Anmerkung zu § 10 VerpackV-E.*

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

**Antwort:**

*Der Vollzugaufwand der Länder lässt sich durch die Einführung der Vollständigkeitserklärung grundsätzlich nicht verringern.*

*Erforderlich wäre insoweit gewesen, dass die Vollständigkeitserklärung vollzugstauglich aufbereitet und somit überprüfbar wird. Die nunmehr vorgesehenen Vollständigkeitserklärungen sind nämlich nicht ohne weiteres für die zuständigen Behörden nachprüfbar. Ggf. ist zu fordern, dass die Nachprüfbarkeit der Vollständigkeitserklärungen aus der Sicht der zuständigen Behörden auf Verlangen hergestellt werden muss. Dazu könnte die Hinterlegungsstelle oder eine sonstige Stelle eine Art Überwachungsausschuss bilden, wie er etwa in § 10 Entsorgungsgemeinschaftsrichtlinie vorgesehen ist. Aufgabe des Überwachungsausschuss wäre dann, die der Vollständigkeitserklärung zugrunde liegenden Daten so aufzubereiten, dass sie aus der Sicht der zuständigen Behörden ohne weiteres nachprüfbar sind.*

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

**Antwort:**

*Die Antwort zu Frage 10 beinhaltet bereits einen Vorschlag, die Vollzugstauglichkeit der Vollständigkeitserklärung bzw. die Sicherstellung der Nachprüfbarkeit der Vollständigkeitserklärungen durch die zuständigen Behörden zu gewährleisten.*

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

**Antwort:**

*Die Ausschreibung für die dualen Systeme könnte so organisiert werden, dass Ausschreibungsführerschaften je nach Marktanteilen gebildet werden. An anderer Stelle wird dieser Ansatz auch als sog. Patchwork-Modell bezeichnet.*

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

**Antwort:**

*Die Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle dürfte unerlässlich sein, um das miteinander der dualen Systeme zu organisieren und sicherzustellen. Entsprechendes gilt für das Verhältnis der dualen Systeme zu den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.*

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 Frage ist rechtlich eindeutig dahingehend zu beantworten, dass das geltende Verpackungsrecht bzw. dessen Vollzug im Einklang stehen muss mit dem geltenden Wettbewerbsrecht (GWB und UWG). In diesem Zusammenhang von einer „Anbindung“ zu sprechen, erscheint unzulässig, da der Vollzug des Verpackungsrechts selbstverständlich im Einklang mit dem geltenden Wettbewerbsrecht zu erfolgen hat.*

---

## **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:**

*Da die Frage identisch ist mit der Frage unter A 1, wird in diesem Zusammenhang auf den beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 verwiesen (Anlage 1).*

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:**

*Das Ziel, eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgersystemen und dualen Systemen zu finden, wird von der Novelle nicht vollständig erreicht. Insbesondere die Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E eröffnet jedoch unübersehbare Handlungsspielräume. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs ist darüber hinaus die Regelung in § 6 Abs. 2 VerpackV dahingehend zu fassen, dass es nicht realitätsnah ist, an allen denkbaren Anfallstellen eine Erfassung von Verkaufsverpackungen sicherzustellen, sondern ausschließlich an einer Anfallstellenstruktur, die mit der Vertriebsstruktur grundsätzlich korrespondiert. Die nunmehr im Kabinettsentwurf vorgesehene Lösung ist weder realitätsnah noch sachgerecht, wenn verlangt wird, an „allen“ Anfallstellen entsprechende Verpackungen zurückzunehmen. Auf die Abgrenzungsschwierigkeiten, die aus § 3 Abs. 11 VerpackV-E resultieren wurde bereits hingewiesen. Wegen weiterer Einzelheiten ist auch insoweit auf den Vermerk vom 24.09.2007 zu verweisen (Anlage 1).*

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

### **Antwort:**

*Grundsätzlich ist die Vollständigkeitserklärung ein taugliches Instrument. Soweit es jedoch um die Erfüllung der Verwertungsanforderung nach § 7 VerpackV-E geht, sind jedoch auch insoweit Qualitätskriterien zu erfüllen. Einzelheiten hierzu ergeben sich aus dem beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 dort zu § 10 VerpackV-E (Anlage 1).*

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:**

*Die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Zusammenarbeit mit den örtlich zuständigen Entsorgern, der die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen durchführt, auf eine verbesserte Qualität der Zusammensetzung der Abfälle hinzuwirken, sind bereits ausreichend vorhanden. Die nunmehr zusätzlich vorgesehenen Instrumente in der Form von Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechten und Sicherheitsleistungen, vermehren diese Möglichkeiten, so dass insgesamt ein ausreichendes Spektrum zur Verfügung steht.*

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:**

*Die Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistung zur haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erscheint weder erforderlich noch sachgerecht. Wie bereits oben zu der Frage A 12 ausgeführt, sind Ausschreibungsvarianten denkbar, die auch der Vielzahl von dualen Systemen Rechnung tragen.*

*Verfassungsrechtliche Bedenken dürften einer Ausschreibung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jedoch grundsätzlich nicht entgegenstehen, da eine Rekommunalisierung der haushaltsnahen Erfassung rechtliche wohl zulässig sein dürfte.*

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:**

*Wie bereits ausgeführt, ist die Novelle grundsätzlich geeignet, entstandene Probleme zu lösen, wenn die in dem beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 (Anlage 1) aufgezählten Punkte beachtet werden. Aufgrund der reichhaltigen Erfahrungen bedarf es insoweit zur Zeit keiner „wissenschaftlich begleitender Planspiele“, um die Wirksamkeit der Novelle zu überprüfen.*

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

**Antwort:**

*Die Regelungen in § 9 VerpackV-E sollen ausweislich der Begründung des Verordnungsgebers dazu dienen, dem zu beobachtenden Missbrauch zu begegnen. Darüber hinaus ist die Kennzeichnungspflicht für Getränke in Einwegverpackungen vorgesehen. Es ist nicht das Ziel der Novelle, Mehrweg-Systeme darüber hinaus zu stützen (vgl. dazu auch die Antwort unten zu C, Frage 7).*

---

**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:**

*Die Gemeinsame Stelle wird das Miteinander der dualen Systeme regeln und somit auch fördern. Insoweit kommt der Gemeinsamen Stelle eine überragende Bedeutung für die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen zu. Die Gemeinsame Stelle ist insoweit eine unerlässliche Einrichtung.*

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:**

*Es ist tatsächlich problematisch, dass für Verkaufsverpackungen, die bei gewerblichen bzw. großgewerblichen Endverbrauchern außerhalb der in § 3 Abs. 11 VerpackV-E definierten Schnittstelle anfallen, keine Verwertungsquoten verlangt werden. Insbesondere soweit in § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV-E darauf abgestellt wird, welche Verkaufsverpackungen „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher anfallen, wird der Wegfall der Quotenpflicht für Verkaufsverpackungen, die außerhalb der Schnittstelle anfallen, einen Anreiz dafür darstellen, möglichst viele Verpackungen dieser Quotenpflicht zu entziehen. Die nunmehr vorliegende Fassung der Regelung in § 3 Abs. 11 VerpackV-E fördert diesen Anreiz.*

*Insgesamt ist zu fordern, dass die Frage, welche Verpackungen „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher anfallen, nicht der subjektiven Einschätzung der Betroffenen unterliegt, sondern nur aufgrund förmlich anerkannter Studien beantwortet werden kann.*

*Wenn es aus Gründen der Deregulierung nicht gewollt ist, auch für Verpackungen, die nach § 7 VerpackV-E zu entsorgen sind, eine Verwertungsquote vorzusehen, so ist in jedem Fall die Vollständigkeitserklärung dahingehend zu ergänzen, dass die Erfassung der Verpackung nach § 7 VerpackV-E unter Zugrundelegung einer korrespondierenden Anfallstellenstruktur erfolgt ist.*

*Wegen der Einzelheiten ist auch insoweit auf den beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 (Anlage 1) zu verweisen.*

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:**

*Die Frage der tatsächlichen Durchsetzung des Rückerstattungsanspruchs ist offen, da die einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen für die Rückerstattung im Einzelfall streitig sein könnten. Ob die insoweit gefragten Zivilgerichte ohne weiteres das Votum eines Sachverständigen zugrunde legen, wenn es um den Erstattungsanspruch geht, ist fraglich. Die vorgesehene Regelung, dass die Beauftragung des Sachverständigen mit dem Systembetreiber abzustimmen ist, kann zu Diskussionen führen, die auf die Durchsetzbarkeit des Anspruchs durchschlagen.*

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?

**Antwort:**

*Wie bereits ausgeführt, ist die Vollständigkeitserklärung insbesondere insoweit zu ergänzen, als es um die Erfüllung der Anforderung nach § 7 VerpackV-E geht (vgl. Vermerk vom 24.09.2007, Anlage 1).*

*Tatsächlich problematisch, ist die Überprüfbarkeit der Vollständigkeitserklärung. Dies gilt insbesondere auch insoweit, als es aus der Sicht des Vollzugs fraglich ist, ob und inwieweit die Vollständigkeitserklärungen nachprüfbar sind. Insoweit muss zumindest sichergestellt werden, dass die Vollständigkeitserklärungen nach*

Bedarf vollzugstauglich aufbereitet werden (vgl. insoweit auch die Antwort oben zu A, Frage 10).

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:**

*Es sollte eine logische Folge des Trennungsmodells sein, auf die Kennzeichnungspflicht zu verzichten. Ein sachlicher Grund für die Kennzeichnungspflicht ist nicht mehr gegeben, da alle Verkaufsverpackungen, die „typischerweise“ beim Endverbraucher anfallen, über duale Systeme zu entsorgen sind. Soweit der Fragestellung der Ansatz zu Grunde liegt, ob an der Marke „Der Grüne Punkt“ festgehalten werden soll, ist zu beachten, dass es sich dabei um eine Marke der DSD GmbH handelt. Die Kennzeichnung führt aus Sicht der Betreiber von dualen Systemen, die nicht Inhaber der Marke sind, zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Ein entsprechender Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist anhängig. Diese Wettbewerbsverzerrungen könnten nur dadurch aufgelöst werden, wenn die DSD GmbH veranlasst wird – wie im übrigen Europäischen Ausland –, die Marke auch anderen Betreibern dualer Systeme ggf. gegen Entgelt zur Verfügung stellen.*

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:**

*Dass sich die Flächendeckung jeweils auf das Gebiet eines Bundeslandes bezieht, erscheint unerlässlich. Die weitere Zersplitterung dürfte auch in Ansehung der Vielzahl der dualen Systeme allenfalls zu Rechtsunsicherheiten führen, so dass der Grundsatz beibehalten werden sollte, die Flächendeckung jeweils auf ein Bundesland zu beziehen.*

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:**

*Ausweislich der Begründung des Ordnungsgebers ist es nicht das maßgebliche Ziel der Novelle, die Mehrwegquote zu fördern. Die Neuregelung in § 9 VerpackV-E wird vielmehr dadurch motiviert, Missbrauchsmöglichkeiten und Schlupflöcher zu schließen. Sollte es ein weiteres Ziel der Novelle werden, der sinkenden Mehrwegquote entgegenzuwirken, ist der Mehrweg eindeutig zu privilegieren. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass Getränke in Mehrverpa-*

ckungen grundsätzlich günstiger angeboten werden als die selben Getränke in Einwegverpackungen. Ob und inwieweit dies von den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen gedeckt ist, wäre zu prüfen.

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:**

Das in Deutschland geltende Verpackungsrecht, auch auf der Grundlage der Fünften Novelle, ist eine adäquate Möglichkeit, um den Vorgaben der Europäischen Verpackungsrichtlinie zu entsprechen. Ob es sich dabei um die optimale Lösung handelt, ist schwerlich zu beurteilen. Tatsache ist jedoch, dass auch die Fünfte Novelle der Verpackungsverordnung in ihren ersten Entwürfen von mehr Klarheit geprägt war als der nunmehr vorliegende Kabinettsentwurf. Insofern ist festzuhalten, dass weniger Kompromisslösungen gefragt sind als konsequente Lösungen.

---

**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:**

Es ist kritisch zu beurteilen, dass für die Verwertung von Verkaufsverpackungen, die an großgewerblichen Anfallstellen anfallen bzw. außerhalb der Schnittstelle gem. § 3 Abs. 11 VerpackV-E, keine Verwertungsquoten vorgegeben werden. Zum einen wird dadurch die Tendenz gefördert, möglichst viele Verpackungen außerhalb dieser Quotenvorgaben zu definieren (s.o. zu C, Frage 2).

Darüber hinaus ist die Erwartung des Ordnungsgebers, dass für die Entsorgung von Verkaufsverpackungen gem. § 7 VerpackV-E bestehende Strukturen vorhanden sind, so dass es keiner Quotenvorgaben bedarf, fragwürdig. Die bislang existierenden bestehenden Strukturen sind nämlich nur vorhanden, weil die verpflichteten Hersteller und Vertreiber gezwungen sind, Finanzierungsbeiträge zu leisten, um auch insoweit die Verwertungsquoten gerecht zu werden. Werden keine Verwertungsquoten mehr verlangt – wie zur Zeit vorgesehen – entfällt auch die Motivation der Hersteller und Vertreiber, Finanzierungsbeiträge zu leisten, um im gewerblichen Bereich Entsorgungsstrukturen aufrecht zu erhalten. Damit ist die Rechtfertigung des Ordnungsgebers für den Wegfall der Quotenverpflichtung widerlegt (vgl. BT-Drucks. 16/6400, S. 22).

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:**

*Die Frage, ob die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll ist hängt im Wesentlichen davon ab, ob und inwieweit die Schnittstellendefinition in § 3 Abs. 11 VerpackV-E praktikabel und sinnvoll ist. Insoweit ist auf den beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 (Anlage 1) zu verweisen. Entsprechendes gilt, soweit zu fordern ist, dass die Frage, ob es sich um Verpackungen handelt, die „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher anfallen, nicht willkürlich beantwortet werden darf, sondern nur auf der Grundlage von anerkannten Erhebungen. Auch die „Aufweichung“ des Trennungsmodells durch § 6 Abs. 1 Satz 6 ff. VerpackV-E und § 6 Abs. 2 VerpackV-E ist fragwürdig (s.o.).*

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

**Antwort:**

*Die Vollständigkeitserklärung ist jedenfalls insoweit zu ergänzen, als die Erfüllung der Verwertungsanforderung nach § 7 VerpackV-E zu beinhalten hat, dass eine Rücknahme der Verpackungen an Anfallstellen erfolgt ist, die mit den jeweiligen Vertriebswegen korrespondiert. Falls hier kein Korrektiv vorgesehen wird, besteht die Gefahr, die Regelungen in § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV-E i.V.m. § 3 Abs. 11 VerpackV-E und i.V.m. § 10 VerpackV-E missbräuchlich zu handhaben.*

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:**

*Das Institut der Gemeinsamen Stelle ist notwendig und ausreichend ausgestaltet.*

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

**Antwort:**

*Ein wesentliches Defizit ist darin zu sehen, dass die zuständigen Behörden vor der Frage stehen, ob und inwieweit die Vollständigkeitserklärungen nachprüfbar sind (vgl. dazu oben A, Frage 10).*

*Fraglich ist darüber hinaus, ob die zuständigen Behörden in der Lage sind, ein Anerkennungsverfahren gem. § 6 Abs. 2 VerpackV-E nach einheitlichen Maßstä-*

ben durchzuführen. Solche einheitlichen Maßstäbe sind notwendig, da es ansonsten auf der Grundlage der Regelung in § 6 Abs. 2 VerpackV-E zur „Kleinstaaterei“ führen könnte.

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:**

Siehe dazu oben zu C, Frage 7. Darüber hinaus ist es nicht Ziel der Novelle, die sinkenden Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer zu stoppen. Die Regelung in § 9 VerpackV-E begegnet lediglich aktuellen Missbrauchstendenzen.

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

**Antwort:**

Die Frage nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland und im Vergleich zum europäischen Ausland, entzieht sich einer juristischen Bewertung.

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

**Antwort:**

Die Produktverantwortung ist nicht auf Verpackungen beschränkt. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an das Elektro- und Elektronikgerätegesetz, die Altfahrzeugverordnung sowie die Batterieverordnung. Darüber hinaus handelt es sich insoweit um Regelungen der Produktverantwortung, die aufgrund von europarechtlichen Vorgaben auch in Deutschland umzusetzen sind.

---

**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:**

Abgesehen von der Möglichkeit, Mehrweg über die Preisgestaltung zu privilegieren (s.o. C, Frage 7), ist eine zusätzliche Einwegabgabe eine weitere Möglichkeit, Mehrwegsysteme zu schützen. Wie bereits ausgeführt, ist dies jedoch nicht Ziel der Fünften Novelle.

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

**Antwort:**

*Die Verpackungsverordnung gewährleistet grundsätzlich eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung. Die vom Verordnungsgeber zum Anlass für die Fühften Novelle genommene Trittbrettfahrerproblematik ist dennoch Grund genug, um das Verpackungsrecht zu novellieren. Anderenfalls wäre nämlich die Qualität der Erfassung und Verwertung gefährdet.*

*Der Nachbesserungsbedarf im Rahmen der Novelle ergibt sich aus dem beigefügten Vermerk vom 24.09.2007 (Anlage 1).*

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

**Antwort:**

*Biologisch abbaubare Verpackungen werden durch die Regelung in § 16 Abs. 2 VerpackV-E nunmehr auch insoweit gefördert, als es sich um Kunststoff-Getränkeverpackungen handelt, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen hergestellt sind. Die Regelung in der Verpackungsverordnung sind insoweit grundsätzlich ausreichend. Problematisch in der Praxis ist jedoch mitunter die Tatsache, dass die Regelungen in der Verpackungsverordnung nicht harmonisiert sind mit den Regelungen in der Bioabfallverordnung bzw. in der Düngemittelverordnung. An den letztgenannten Regelungen kann im Einzelfall eine Verwertung der biologisch abbaubaren Werkstoffe scheitern, so dass die Privilegierung im Verpackungsrecht leerläuft.*

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:**

*Soweit in der Fragestellung die Möglichkeit der Drittbeauftragung gem. § 11 VerpackV-E gewürdigt wird, ist nicht erkennbar, wie die Drittbeauftragung zu Intransparenz und Missbrauch führen kann. Das Prinzip der Drittbeauftragung ist vielmehr ein Grundprinzip der abfall- bzw. verpackungsrechtlichen Pflichtenerfüllung.*

gez. Dr. M. W. Pauly  
Köln, den 08.10.2007