

09.12.19**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 984. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2019

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

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

Wi 1. Hauptempfehlung
Zum Gesetzentwurf allgemein

bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
2, 3, 4, 5,
6, 7 und 9

- a) Der Bundesrat teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass für den Transport von Einkäufen wiederverwendbare Taschen die effizienteste Ressourcennutzung und damit die umweltpolitisch sinnvollste Transportmöglichkeit darstellen. Allerdings lehnt der Bundesrat die vorgesehenen Regelungen zum Verbot des Inverkehrbringens von Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern ab.

Seit der Vereinbarung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem HDE im Jahr 2016 führte die Selbstverpflichtung des Handels bereits zu

einer Reduktion des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen um zwei Drittel (5,6 Milliarden Taschen in 2015, 1,9 Milliarden in 2018). Der Verbrauch pro Kopf lag im Jahr 2018 bei nur noch 20 Taschen. Dies unterschreitet das von der EU für das Jahr 2025 formulierte Ziel von 40 Taschen pro Kopf daher schon jetzt deutlich. Ein darüber hinausgehendes, gesetzliches Verbot konterkariert die erfolgreichen Bemühungen des Handels und ist aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen. Das Verbot kann auch nicht auf das formulierte Ziel gestützt werden, das unkontrollierte Entsorgen der Tragetaschen in der Umwelt (Littering) zu vermeiden. Das Problem des Littering ist in Deutschland bei Tüten nicht stärker feststellbar als bei anderen Verpackungen. Die betroffenen leichten Kunststofftragetaschen unterliegen den Bestimmungen des Verpackungsgesetzes, das heißt, sie werden wie andere Verpackungen im Auftrag der Dualen Systeme ordnungsgemäß gesammelt und verwertet. In Deutschland wurden laut Umweltbundesamt 2018 97,2 Prozent aller Verpackungen entweder werkstofflich oder thermisch verwertet. An Verpackungen aus Kunststoff machen die betroffenen leichten Kunststofftragetaschen weniger als ein Prozent aus.

Die zu Plastiktüten denkbaren Alternativen, wie Stoffbeutel oder insbesondere Papiertüten, hätten zudem in der Herstellung einen größeren ökologischen Fußabdruck und erreichen nur bei mehrmaliger Verwendung (Beutel circa 130 Mal), was insbesondere bei Papiertüten praktisch bezweifelt werden darf, einen besseren ökologischen Fußabdruck als Plastiktüten.

- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, freiwillige Initiativen der Wirtschaft im Umweltschutz stärker als bisher zu unterstützen und ihnen angemessene Wertschätzung zukommen zu lassen.

Selbstverpflichtungen bieten aus Sicht des Bundesrates die wichtige Chance, Erfolge zu erzielen, die über rechtliche Vorgaben hinausgehen oder deren zwangsweise Durchsetzung wegen des freien Binnenmarktes EU-rechtlich unzulässig wäre, sowie verschiedene Optionen und innovative Entwicklungen flexibler und kurzfristiger aufzugreifen, als es Rechtsvorschriften könnten.

- c) Der Bundesrat hält es daher für essenziell, dass der staatliche Partner einer solchen Vereinbarung seine Zusagen gegenüber den Wirtschaftsakteuren einhält, insbesondere Vereinbarungen nicht ohne angemessenen Anlass, ohne Vorankündigung und ohne Einhaltung des vereinbarten Verfahrens

abbricht. Anderenfalls gefährdet er die vielfach bewährte Praxis freiwilliger Selbstverpflichtungen und stellt die Verlässlichkeit des Staates als Partner in Frage.

- d) Der Bundesrat bedauert vor diesem Hintergrund sehr, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit die Vereinbarung zu den Kunststofftragetaschen ohne Vorankündigung oder vorheriges Gesprächsangebot gegenüber den Wirtschaftspartnern und ohne die vereinbarte formelle Kündigung mit Veröffentlichung des Referentenentwurfs zur Vorlage abgebrochen hat. Die Wirtschaftsakteure haben diese Initiative nach eigener Aussage als völlig überraschend und als massiven Vertrauensbruch empfunden. Diese Einschätzung ist für den Bundesrat angesichts der deutlichen Erfolge der Selbstverpflichtung nachvollziehbar.

U 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1

- a) Der Bundesrat begrüßt die Vorlage der ersten Verpackungsgesetzesnovelle mit dem Ziel eines Inverkehrbringungsverbots von Einwegtragetaschen aus Kunststoff.
- b) Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass durch eine Verlagerung auf Einwegpapiertüten keine ausreichende Verringerung der Umweltbelastung stattfindet, da diese nicht per se ökologisch vorteilhaft sind.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei der anstehenden Umsetzung der Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (2019/904/EU) über das Verbot hinaus taugliche Mehrweg-Alternativen aufzuzeigen, um eine Verlagerung auf Einwegpapiertüten oder vorverpackte Ware wirksam zu unterbinden. Hierzu sollte nach Auffassung des Bundesrates eine Lenkungsabgabe auf für den Einmalgebrauch konzipierte Tragetaschen vorgesehen werden, um einen klaren Anreiz für die Mehr- und Vielnutzung von solchen Tüten zu schaffen. Ziel muss es sein, nicht gänzlich vermeidbare Trage- und Einkaufstaschen, unabhängig vom verwendeten Material, zur Mehr- und Vielnutzung zu bringen.

U 3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 5 Absatz 2 Satz 2 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c ist § 5 Absatz 2 Satz 2 zu streichen.

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 2 ist in § 34 Absatz 1 Nummer 1 nach der Angabe „Absatz 2“ die Angabe „Satz 1“ zu streichen.

Begründung:

Durch die im Gesetzentwurf geplante Regelung ist keine ausreichende positive Wirkung auf die angestrebte Vermeidung von Kunststoffabfällen beim Einkauf zu erwarten. Die vorgesehene Ausnahme ist nicht sachgerecht, da gerade Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von unter 15 Mikrometern, insbesondere sogenannte Hemdchen- oder Knotenbeutel, den Inbegriff des Einwegartikels darstellen. Ein Wiederverwenden ist aufgrund des sehr dünnen Materials nahezu ausgeschlossen. Im Jahr 2018 wurden nach Angaben der Bundesregierung noch mehr als drei Milliarden Hemdchenbeutel in Deutschland benutzt. Ein Rückgang beim Verbrauch kann nicht festgestellt werden. Für diese Einweg-Kunststoffartikel, die beispielsweise den Kauf von loseem Obst und Gemüse erleichtern sollen, gibt es bereits ausreichende Alternativen auf dem Markt.

Wi 4. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 5 Absatz 2 VerpackG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren parlamentarischen Verfahren zu prüfen, ob in das Gesetz eine abschließende Liste mit allen unter das vorgesehene Verbot fallenden Stoffen aufgenommen werden kann.

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1

Begründung:

Der Begriff „Kunststoff“ ist nicht eindeutig. Es sollte daher geprüft werden, ob eine abschließend normierte Liste mit allen unter das vorgesehene Verbot fallenden Stoffen erstellt werden kann, um die notwendige Rechtssicherheit zu erzeugen und den Rechtsunterworfenen die Anwendung der neuen Verbotsregelung zu erleichtern.

- Wi 5. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1
Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 5 Absatz 2 VerpackG)
- entfällt bei Annahme von Ziffer 1
- Der Bundesrat bittet, im weiteren parlamentarischen Verfahren zu prüfen, ob bio-basierte und bio-abbaubare Kunststofftragetaschen von dem Verbot des § 5 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes erfasst sind und ausgenommen werden können.

Begründung:

Es ist aus Sicht der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer nicht eindeutig erkennbar, ob von dem Verbot auch bio-basierte und bio-abbaubare Kunststofftragetaschen und solche aus Recyclingmaterial erfasst werden, die mit dem Umweltsiegel ausgezeichnet wurden. Ein Verbot auch von biologisch abbaubaren Kunststofftragetaschen, die konventionellen Tragetaschen aus Papier, Jute oder anderen als natürlich angesehenen Materialien ökologisch überlegen sein könnten, würde Forschung und Entwicklung in diesem Bereich erheblich beeinträchtigen. Im Sinne der Technologieoffenheit einer Lösung des Abfallproblems sollte daher geprüft werden, ob dies vermieden werden kann, um die Entwicklung umweltfreundlicher Ersatzstoffe und Ersatzprodukte zu unterstützen und Spielräume und Anreize für Innovationen zu schaffen.

- Wi 6. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1
Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 34a – neu – VerpackG)
- entfällt bei Annahme von Ziffer 1
- In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:
- „2a. Nach § 34 wird folgender § 34a eingefügt:

„§ 34a

Übergangsvorschrift zu § 5 Absatz 2

bei Annahme entfällt Ziffer 7

Letztvertreiber dürfen vorhandene Vorräte an Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern noch innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nach dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes bestimmungsgemäß verwenden.“ ‘

Begründung:

Aufgrund der in den letzten Jahren erfolgreichen Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Reduzierung des Gebrauchs von Kunststofftragetaschen gibt es beim Einzelhandel nach übereinstimmenden Aussagen der Wirtschaftsverbände noch vergleichsweise hohe Vorräte von Kunststofftragetaschen. Diese sollten Übergangsweise binnen eines angemessenen Zeitraums noch bestimmungsgemäß verwendet werden dürfen. Eine Vernichtung wäre ökologisch nicht sinnvoll und würde insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen des Einzelhandels, die ohnehin unter einem hohen Wettbewerbsdruck stehen, wirtschaftlich erheblich belasten. Deshalb ist den Unternehmen ein ausreichender Übergangszeitraum einzuräumen, um vorhandene Bestände an Kunststofftragetaschen zu verbrauchen.

Wi 7. Hilfs-Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 und Hilfsempfehlung zu Ziffer 6
Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

In Artikel 2 ist das Wort „sechsten“ durch das Wort „dreizehnten“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsfrist soll, je nach Tag der Verkündung, lediglich fünf bis sechs Monate betragen. Wegen der aus wirtschaftlichen Gründen notwendigen großen Bestellmengen des Handels an Kunststofftragetaschen und nicht zuletzt auf Grund der durch die bestehende Selbstverpflichtung deutlich geringeren Nachfrage der Konsumenten befinden sich noch Hunderte von Millionen Tragetaschen in den Lägern des Einzelhandels. Eine zu kurze Übergangsfrist würde dabei vor allem kleine und mittlere Händler treffen. Zudem besteht die Gefahr, dass große Mengen an Kunststofftragetaschen nach der Übergangsfrist entsorgt werden müssten. Dies wäre umweltschädlich und bedeutet eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung des Handels. Es bedarf daher einer mindestens einjährigen Übergangsfrist.

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1
oder
Ziffer 6

U 8. Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 34a – neu – VerpackG)*

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

,2a. Nach § 34 wird folgender § 34a eingefügt:

„§ 34a

Einziehung

Ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 34 Absatz 1 begangen worden, so können Gegenstände eingezogen werden,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind.

§ 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.“ ‘

Begründung:

Vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes (VerpackG) am 1. Januar 2019 bestand die Möglichkeit, Gegenstände einzuziehen, die sich auf bestimmte Bußgeldtatbestände der Verpackungsverordnung (VerpackV) bezogen oder die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind. Dies ergab sich durch einen Verweis der mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft getretenen Verpackungsverordnung in § 15 Absatz 1 auf § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG.

§ 70 KrWG regelt die Möglichkeit der Einziehung und bezieht sich dabei u. a. ausdrücklich auf § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG. Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz enthält in § 34 nun eigenständige Bußgeldvorschriften und nimmt dabei nicht auf § 70 KrWG Bezug.

Da eine Einziehung von Gegenständen nach den §§ 22 und 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) nur dann zulässig ist, soweit das entsprechende Gesetz es ausdrücklich zulässt, ist nach derzeitigem Wortlaut des Verpackungsgesetzes eine Einziehung nach den §§ 22, 23 OWiG nicht möglich.

* Wird bei Annahme mit Ziffer 6 redaktionell angepasst.

Der vorliegende Änderungsvorschlag soll dieses Vollzugshindernis beheben, indem er in das Verpackungsgesetz einen neuen § 34a einfügt, der die Möglichkeit einer Einziehung von Gegenständen unter den Voraussetzungen der §§ 22, 23 OWiG nun ausdrücklich vorsieht. Diese Änderung ist vollzugsrelevant und daher dringlich.

Wi 9. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1

Der Bundesrat bittet, im weiteren parlamentarischen Verfahren die Auswirkungen des Gesetzentwurfs insbesondere auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu prüfen und angemessen zu berücksichtigen. Es erscheint – anders, als von der Bundesregierung ausgeführt – zweifelhaft, dass durch das angestrebte Verbot kein Erfüllungsaufwand entsteht.

Begründung:

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Gesetzentwurf für die Wirtschaft keinen Erfüllungsaufwand verursacht und daher keinen Anwendungsfall der „One in, one out“-Regel begründet. Diese Aussage erscheint zweifelhaft, da es notwendigerweise in zahlreichen Unternehmen einer Umstellung im Bereich des Angebots von Transportverpackungen an die Kunden bedarf. Bereits die Bemühungen der Wirtschaft im Rahmen der bisherigen freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Reduzierung von Kunststofftragetaschen haben gezeigt, dass diese Reduzierung nicht kostenlos ist und einer Umstellung der Organisation bedarf. Auch ist nicht davon auszugehen, dass Alternativen zu Kunststoffverpackungen bei gleicher Funktion nicht kostenintensiver sind als diese, weil ein Verbot andernfalls nicht erforderlich wäre. Die Auswirkungen des Vorhabens auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft sollten deshalb im weiteren Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

U 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass der steigende Außer-Haus-Verzehr von Heißgetränken zu einer ansteigenden Menge von Einwegheißgetränkebechern führt. Jedes Jahr nutzen die Deutschen 2,8 Milliarden Einwegbecher für ihren Kaffee und verursachen so Unmengen an Müll. Hinzu kommen

weitere Serviceverpackungen für Speisen (Pizzakarton etc.). Derzeit verursachen Mehrwegverpackungssysteme für Speisen und Getränke für den Außer-Haus-Verzehr bei Gastronomiebetrieben höhere Kosten als Einwegsysteme. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für eine Trendumkehr ökonomische oder auch ordnungsrechtliche Instrumente zu nutzen sind, die die Wettbewerbsbedingungen für Wiederverwendungssysteme gegenüber Einwegartikeln verbessern.

Die hierfür notwendigen Spielräume für den Bundesgesetzgeber eröffnet die Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einwegkunststoffrichtlinie), die in ihren wesentlichen Teilen bis zum 3. Juli 2021 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss.

Der Bundesrat bittet, bereits im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu dem vorliegenden Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes zu prüfen, welche ökonomischen oder ordnungsrechtlichen Regelungen zur Minderung des Verbrauchs an Einweg-Serviceverpackungen und zur Stärkung von Mehrwegsystemen geeignet sind und gesetzlich geregelt werden können.

- b) Aus der Sicht des Bundesrates können Einsatzquoten für Recyclate sinnvoll sein, um die Branchenzusammenarbeit zwischen Inverkehrbringern, Verpackungsproduzenten und Entsorgungs- bzw. Recyclingwirtschaft zu forcieren. Ein Einsatz eines Mindestanteils von Sekundärrohstoffen ist auch bei Verpackungen sinnvoll. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen aus betriebswirtschaftlichen Gründen die hochwertige Sekundärrohstoffgenerierung höhere Kosten verursacht als die Herstellung von Gütern aus Primärrohstoffen, obwohl erstere deutliche Vorteile beim Klima- und Ressourcenschutz mit sich bringt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, Einsatzquoten für Recyclate bei ausgewählten Kunststoffverpackungen zu etablieren, um eine geschlossene und hochwertige Kreislaufwirtschaft zu fördern.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass § 21 des Verpackungsgesetzes zur ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte bereits jetzt zu Innovation, Investition und branchenübergreifender Zusammenarbeit bei der ökologischeren Gestaltung von Verpackungen geführt hat. Die zu beobachtenden Ver-

änderungen zeigen, dass neben der Vermeidung von Verkaufsverpackungen durch Mehrweglösungen auch die bessere stoffliche Verwertung durch Design for Recycling möglich ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Vorgaben des § 21 Verpackungsgesetz bei einer weiteren Änderung des Gesetzes dahingehend zu konkretisieren, dass objektiv Vorteile, auch finanzielle, für diejenigen Inverkehrbringer entstehen, die mehr Sekundärrohstoffe einsetzen und gleichzeitig technisch machbare, schad- und stoffstofffreie sowie für eine gemeinschaftliche Kreislaufführung nach der Verpackungsnutzung optimierte Verpackungen einsetzen.

- d) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Einsatz gesundheitlich unbedenklicher Druckfarben, insbesondere im Bereich grafischer Erzeugnisse, durch Regelungen zur Produktverantwortung forciert werden sollte, um den Einsatz von Altpapier für Lebensmittelverpackungen zu ermöglichen.

B

11. Der **Finanzausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.