

Stiftung GRS Batterien · Heidenkampsweg 44 · 20097 Hamburg

Frau Vorsitzende
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

81. Sitzung am 09.09.2020 – öffentliche Anhörung
Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Batterieggesetzes
(BattG)
BT Drsn. 19/19930, 19/21610

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen zu können. Im Vorfeld der geplanten Anhörung übersenden wir Ihnen unsere Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge zu dem geplanten Gesetzesvorhaben.

Bekanntermaßen sah sich die Stiftung GRS Batterien aufgrund von Vollzugsdefiziten und den hieraus entstandenen Wettbewerbsverzerrungen gezwungen, ihre Tätigkeit als Gemeinsames Rücknahmesystem gemäß § 6 BattG zum Jahresanfang 2020 temporär einzustellen. Aufgrund sachlich falscher Vollzugsvorgaben zur Berechnung von Sammelquoten, mussten die dem Gemeinsamen Rücknahmesystem GRS angehörenden Hersteller im Jahr 2019 mit einer Sammelquote von 76,1 % und einer Sammelmenge von 17.686 t Altbatterien die Hauptlast der deutschen Batterieentsorgung tragen. Aus diesem Grund haben sich die Gremien der Stiftung GRS Batterien entschlossen, die bisher getragenen Solidaraufgaben bis zur gesetzlichen Herstellung eines einheitlichen Vollzuges auszusetzen.

Daher begrüßen wir grundsätzlich das Ziel der Bundesregierung, Wettbewerbsverzerrungen entgegenzutreten.

Hamburg 02.09.2020

Stiftung
Gemeinsames
Rücknahmesystem
Batterien

Heidenkampsweg 44
20097 Hamburg
Telefon +49 (0) 40 23 77 88
Telefax +49 (0) 40 23 77 87
info@grs-batterien.de
www.grs-batterien.de

HypoVereinsbank
BLZ 200 300 00
Konto 478 107
IBAN DE61200300000000478107
BIC/SWIFT HYVEDEMM300

Vorstand:
Georgios Chrysos

Stiftungsbehörde:
Justizbehörde der Freien
und Hansestadt Hamburg
Az. 42/922 12-132 (1792)
USt.-IdNr. DE194292688





Allerdings sehen wir in dem vorgelegten Gesetzentwurf gravierende umwelt- und wirtschaftspolitische Defizite, die zum Teil andere Wettbewerbsverzerrungen entstehen lassen und **einen Wettbewerb um geringstmögliche Sammelquoten und Sammelmengen massiv befördern werden.**

Folgende Punkte lassen eine deutliche Verschlechterung der Batterierücknahme in Deutschland erwarten:

1. Fehlende Erhöhung der gesetzlichen Mindestsammelquote und systematische Fehlanreize werden einen Rückgang der Sammelquote bewirken

Das Gemeinsame Rücknahmesystem und die herstellereigenen Rücknahmesysteme konnten seit Inkrafttreten des Batteriegesetzes im Jahr 2009 die gesetzlich geforderten Mindestsammelquoten für Geräte-Alt Batterien regelmäßig übererfüllen und die Sammelmengen in Deutschland stetig steigern. So lag die Sammelquote aller Systeme für das Jahr 2019 im Durchschnitt bereits bei 52,2 %.

Der Gesetzentwurf sieht dennoch keine Erhöhung der Sammelziele über die aktuell geltende Mindestsammelquote von 45 % hinaus vor. Eine Erhöhung der Mindestsammelquote wäre nicht nur ökologisch sinnvoll und für alle beteiligten Akteure wirtschaftlich tragbar, sondern auch mit Blick auf die stetig ansteigenden Inverkehrbringungsmengen sicherheitskritischer Lithiumbatterien dringend angeraten. Zudem ist im Rahmen der geplanten Novellierung der Europäischen Batterierichtlinie eine deutliche Erhöhung der Mindestsammelquoten zeitnah zu erwarten.

Der nun im vorgelegten Gesetzentwurf angelegte Kostenwettbewerb zwischen den Systemen schafft dagegen keine Anreize, freiwillig höhere Sammelquoten zu erzielen, sondern zwingt aus Kostengründen alle Rücknahmesysteme, zukünftig nur noch minimal mögliche Sammelquoten zu erreichen.

2. Wegfall des bisherigen Solidarsystems und fehlende Regelungen zum Lastenausgleich zwischen ungleich belasteten Rücknahmesystemen befördern Rückgang der Sammelmengen

Durch den von der Bundesregierung geplanten Wegfall des bisherigen Gemeinsamen Rücknahmesystems (Wegfall der Regelungen zur optionalen Einrichtung eines Gemeinsamen Rücknahmesystem gem. § 6 BattG) fehlt nunmehr ein nicht-gewinnorientierter Treiber zum Erreichen hoher Sammelquoten.

In einem rein kostengetriebenen Wettbewerb können nur entsprechende Regelungen zu einem fairen Lastenausgleich das freiwillige Übererfüllen gesetzlicher Mindestsammelziele bewirken. Nur so kann ein wirtschaftlicher Anreiz für Sys-

teme geschaffen werden, höhere Sammelerfolge zu erzielen, wenn Rücknahmesysteme mit geringeren Sammelquoten höhere Sammelmenen ihrer erfolgreicher Konkurrenten anteilig mitfinanzieren müssen. Ein derartiger Lastenausgleich würde dann einen Sammelwettbewerb um möglichst hohe Sammelquoten auslösen. Im Übrigen ist er für die Gewährleistung eines faireren Wettbewerbs zwischen den Rücknahmesystemen unerlässlich.

3. Sammelquotenberechnung - verfassungsrechtlich unzulässige Benachteiligung von Marktteilnehmern durch § 16 Abs. 3 und § 31 Abs. 6 und 7 BattG-Regierungsentwurf (RegE) bewirkt neue Wettbewerbsverzerrungen

Durch voneinander abweichende Regelungen in dem neuen § 16 Abs. 3 BattG-RegE einerseits und in § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE andererseits werden zwei unterschiedliche, diametral voneinander abweichende Verfahren zur Berechnung der Sammelquoten in Bezug auf Hersteller, die das Rücknahmesystem wechseln, geschaffen. **Diese bewirken im Gegensatz zu der beabsichtigten Herstellung von fairen Wettbewerbsbedingungen eine massive wettbewerbsliche Benachteiligung und Ungleichbehandlung neu gegründeter Rücknahmesysteme und ihnen angeschlossener Hersteller gegenüber bestehenden Rücknahmesystemen (siehe die in der Anlage 1 beigefügten rechtsgutachtlichen Stellungnahmen).** Neu gegründete Rücknahmesysteme müssten auf Grundlage von § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE für neu in das System eintretende Hersteller mehrfach höhere Rücknahmemengen erreichen als bereits seit mehreren Jahren zugelassene Rücknahmesysteme auf Grundlage des neuen § 16 Abs. 3 BattG-RegE.

Diese gesetzlich bewirkte Ungleichstellung von Marktteilnehmern

- verzerrt und beschränkt in unzulässiger Weise den Wettbewerb,
- führt zu massiven Kostenbelastungen für neue Marktteilnehmer,
- erzeugt nahezu unüberwindbare Marktzutrittsbarrieren

und verletzt dadurch massiv die Grundrechte der Rücknahmesysteme aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG.

4. Fehlende Rückstellungsvorgaben und finanzielle Sicherungssysteme erhöhen Ausfallrisiken bei Systemausfällen und Systeminsolvenzen

Die gesetzlichen Regelungsdefizite bedingen die Notwendigkeit erheblicher finanzieller Rückstellungen auf Seiten der Rücknahmesysteme. Solche sind im Regierungsentwurf jedoch ebenso wenig geregelt wie finanzielle Sicherungen (Bürgschaften, Garantien) für den Fall der Insolvenz bzw. des Ausfalls von Rücknahmesystemen (vgl. demgegenüber § 18 Abs. 4 VerpackG und § 7 ElektroG).

Der Zugriff auf die infolge des Gesetzentwurfs erforderlichen Rückstellungen ist bei möglichen Systemausfällen nicht vorgesehen. Auch fehlen Regelungen zur Höhe erforderlicher Rückstellungen. Dabei bedingen gerade die neuen Vorgaben aus § 16 Abs. 3 BattG-RegE besondere Rückstellungserfordernisse für die in der Zukunft anfallenden Entsorgungsausgaben. Eine genaue Bemessung der notwendigen Rückstellungserfordernisse ist allerdings aufgrund fehlender gesetzlicher Vorgaben ebenfalls nicht möglich.

Regelungen zu insolvenzfesten Sicherheitsleistungen fehlen ebenfalls vollständig. Infolgedessen wären im Falle von Systeminsolvenzen die übrigen Rücknahmesysteme / Hersteller verpflichtet, Rücknahmestellen und Sammelmengen des insolventen Systems zu übernehmen – ohne eine entsprechende Gegenfinanzierung. Das insolvente Rücknahmesystem und die ihm angeschlossenen Hersteller würden sich ihrer Herstellerverantwortung entziehen können.

5. Praxisferne und klimaschädigende Vorgaben zu maximal erlaubten Abholmengen

Die in § 7 Abs. 2 Ziff. 4 BattG-RegE vorgeschlagenen Abholregelungen sind praxisfremd. Eine gesetzlich festgelegte geringe Abholmenge verbietet es den Rücknahmesystemen, logistisch und ökologisch sinnvolle, größere Abholmengen mit den Rücknahmestellen individuell zu vereinbaren. Dieses führt zu einer Vervielfachung ökologisch hochbedenklicher, kleinteiliger Transportverkehre – insbesondere in verkehrsdichten Ballungsräumen. Im Hinblick auf den Klimaschutz ist diese Vorgabe daher in höchstem Maße kontraproduktiv.

Darüber hinaus unterbinden die Vorgaben die individuelle Optimierung von Logistiknetzwerken und die Reduzierung von Transportverkehren, z. B. sogenannte „Milk-Run-Systeme“ mit smarterer Tourenplanung und Füllstandsmeldungen an Behältern.

6. Fehlende Abgrenzung zwischen Lithium-Geräte- und Industrialtbatterien und unzureichende Sammelvorgaben für haushaltsnahe Industriebatterien

Aufgrund der stark ansteigenden Inverkehrbringungs- und Rücknahmemengen von Lithiumaltbatterien besteht insoweit dringender Handlungsbedarf.

Die Regelungen des Batteriegesetzes stellen nur für Lithium-Gerätealtbatterien eine geordnete Rücknahme sicher. Für die z. B. im Rahmen des Elektroaltgerätegesetzes (ElektroG) erfassten und in Elektroaltgeräten enthaltenen Industrialtbatterien fehlen jegliche Regelungen, die eine geordnete Herstellerrücknahme ermöglichen.



Die vorgelegte Gesetzesänderung ermöglicht bei der Rücknahme, z. B. auf dem Wertstoffhof, keine Abgrenzung zwischen Lithium-Geräte- und Industriebatterien, so insbesondere nicht für Industriebatterien, die in privaten Haushalten Verwendung finden, wie z. B. Antriebsbatterien für E-Bikes.

Es besteht daher die große Gefahr, dass die Entsorgung einer Vielzahl von Lithium-Industriebatterien zu Lasten der Hersteller von Gerätebatterien gehen wird.

Lösungs- und Verbesserungsvorschläge

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuordnung befördert analog zum Elektroaltgerätegesetz (ElektroG) eine organisierte Verantwortungslosigkeit - mit dem Risiko eines Rückgangs der bisher erreichten Sammelquoten (vgl. Situation mit Blick auf das ElektroG), der zukünftigen Verfehlung der unionsrechtlichen Vorgaben und der weiteren Erosion des Gesamtsystems der Batterierücknahme in Deutschland. Dem muss aus unserer Sicht unbedingt durch wirksame gesetzgeberische Maßnahmen entgegengetreten werden.

Zum einen sollten die vorstehend beschriebenen Regelungsdefizite und -fehler durch geeignete Änderungen und Ergänzungen des Regierungsentwurfes behoben werden.

Zum anderen sollten die Wirtschaftsbeteiligten stärker in die Eigenverantwortung genommen werden. Im Hinblick auf zukünftige höhere Sammelziele und -anforderungen entstehen vielfältige Kommunikations-, Koordinierungs- sowie Clearingaufgaben für die beteiligten Hersteller und Rücknahmesysteme. Um hier ziel- und ergebnisorientiert agieren zu können, ist aber eine hohe Selbstorganisationsfähigkeit der Wirtschaftsbeteiligten erforderlich.

Diese Kommunikations-, Koordinierungs- sowie Clearingaufgaben können, wie bereits in der Vergangenheit geschehen, durch ein wettbewerbsneutrales Gemeinsames Rücknahmesystem erfüllt werden.

Sollte stattdessen an der Abschaffung eines wettbewerbsneutralen Gemeinsamen Rücknahmesystems festgehalten werden, empfiehlt ein Expertengremium der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft (DGAW), dass diese Kommunikations-, Koordinierungs- sowie Clearingaufgaben in einer von den Herstellersystemen getragenen Gemeinsamen Stelle (ähnlich § 19 VerpackG) gebündelt werden sollten. Um die weitestgehende Selbstorganisation der beteiligten Wirtschaftsakteure zu ermöglichen, sollte diese Stelle organisatorisch strikt vom behördlichen Vollzug des Umweltbundesamtes und der ggf. beliebigen Stelle (Stiftung EAR) getrennt sein.

Insgesamt empfehlen wir daher folgende Anpassungen der geplanten Gesetzesänderung vorzunehmen:

- Schrittweise Erhöhung der gesetzlichen Mindestsammelquoten auf 65 % bis zum Jahr 2023.
- Beibehaltung der Regelungen des bisherigen § 6 BattG zur (optionalen) Einrichtung eines wettbewerbsneutralen Gemeinsamen Rücknahmesystems.
- (Alternative) Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle der Hersteller für Kommunikations- und Koordinierungsaufgaben sowie einer Clearingstelle der Rücknahmesysteme entsprechend der Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft (DGAW) (siehe Anlage 2).
- Einführung von Lastenausgleichsregelungen auf Basis der Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft (DGAW) (siehe Anlage 2).
- Korrektur der Berechnungsvorgaben in § 16 Abs. 3 BattG-RegE. Diese sollten entsprechend den aktuell geltenden Regelungen UBA-Leitfadens bzw. des BMU-Arbeitsentwurfs vom Juni 2019 (dort § 2 Abs. 19 Satz 2) neugefasst werden.
- Einführung einer obligatorischen Absicherung Finanzierungsverpflichtung für die Rücknahme von Gerätealtbatterien allein auf Basis des herstellerbezogenen Marktanteils der im Berichtszeitraum in Verkehr gebrachten Gerätebatterien (vgl. bisherige Regelungen aus § 6 BattG und Regelungen in Österreich). Hierdurch entfallen auf die Zukunft gerichteten Rückstellungsverpflichtungen. Einzig unterjährige Systemausfälle müssen (zivilrechtlich) abgesichert werden.
- Korrektur des § 7 Abs. 2 Ziff. 4 BattG-RegE mit Vorgabe einer Mindestabholmenge und der ausdrücklichen Erwähnung, dass Rücknahmesysteme individuelle und intelligente Systeme zur Logistikplanung und -optimierung befördern sollen.
- Gesetzliche Angleichung der Rücknahmeverpflichtungen für Geräte- und Industriealtbatterien.

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich auch eine grundsätzliche und systematische Zusammenführung der Rechtsnormen des Elektroaltgerätegesetzes (ElektroG) und des Batteriegesetzes (siehe Anlage 3). Insbesondere der nahezu identische Adressatenreis der beiden Regelungen und die Zunahme an verbauten Batterien in Elektrogeräten sprechen für eine Zusammenlegung. Auch kann die bereits im BattG verankerte Systembeteiligungspflicht ein sinnvolles Instrument sein, um die erweiterte Herstellerverantwortung für Elektrogeräte zu stärken.

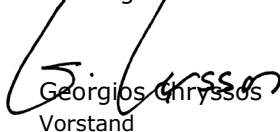
Fazit

Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält gravierende Regelungsfehler, -konflikte und -defizite. Der Wettbewerb der minimalen Zielerreichung würde im Falle seiner unveränderten Verabschiedung befördert, die bisherigen Wettbewerbsverzerrungen würden nunmehr auch gesetzlich manifestiert oder durch andere ersetzt. Der Gesetzentwurf setzt für die Herstellergemeinschaft kontraproduktive Rahmenbedingungen, die eine zukünftige Verbesserung der Erfüllung der Produktverantwortung massiv erschweren würden.

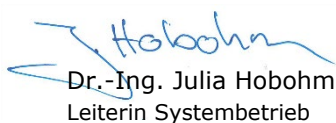
Wir bitten Sie daher, oben genannte Gesichtspunkte in der nun folgenden parlamentarischen Beratung zu berücksichtigen und auf eine grundlegende Überarbeitung des vorgelegten Gesetzentwurfs hinzuwirken.

Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Stiftung GRS Batterien



Georgios Chrysos
Vorstand



Dr.-Ing. Julia Hobohm
Leiterin Systembetrieb

Anlagen:

- Anlage 1:
Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen im Regierungsentwurf, Stellungnahme der Bundesregierung und Gegenäußerung
- Anlage 2:
Dialog BattG - Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen nach der Novellierung des BattG; Empfehlungen des DGAW-Expertenteams; Gemeinsames Positionspapier der Rücknahmesysteme und Herstellerverbände
- Anlage 3:
Argumente für eine Novellierung und Zusammenführung der Rechtsnormen Batteriegesetzes (BattG) und Elektroaltgerätegesetz (ElektroG)

Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen im Regierungsentwurf zur Änderung des Batteriegesetzes

Anlage A

Rechtsgutachten der RAe Dr. Martin Dieckmann und Dr. Sven Gutknecht, Hamburg vom 05.06.2020

Anlage B

Stellungnahme der Bundesregierung vom 23.06.2020 zu o. g. Rechtsgutachten

Anlage C

Bewertung von RA Dr. Martin Dieckmann vom 11.08.2020

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend halten wir damit fest:

Die von uns in unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020 im Einzelnen dargelegte Ungleichbehandlung von bestehenden und neuen Rücknahmesystemen in Bezug auf die Quotenberechnung für „Systemwechsler“ (vgl. zusammenfassend die Tabellen auf Seite 15 unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme) wird durch die Regierungsstellungnahme in keiner Weise in Zweifel gezogen oder auch nur formal in Abrede gestellt, sondern implizit anerkannt. Es bleibt dabei, dass ein neues

Seite 5 / 6

ESCHE
SCHÜMANN
COMMICHAU

Rücknahmesystem ein Mehrfaches der Last zu tragen hat, die nach den Regelungen des BattG-RegE ein bestehendes Rücknahmesysteme trifft.

Der Befund der Regierungsstellungnahme, dass diese Ungleichbehandlung erforderlich und zu rechtfertigen sei, ist klar zurückzuweisen. Die Regierungsstellungnahme geht in ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung an dem Kernthema, nämlich der vorgesehenen Anwendung des neuen § 16 Abs. 3 BattG-RegE nur auf bestehende Rücknahmesysteme, vorbei. Sie setzt sich mit der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung auch nicht ernsthaft auseinander, geschweige denn würdigt sie diese in ihrem Ausmaß. Schließlich geht die Regierungsstellungnahme ohne Befassung mit - naheliegenden - Abhilfemöglichkeiten davon aus, dass die Ungleichbehandlung unabweisbar und damit erforderlich sowie angemessen sei. Begründet wird dies nicht. Es bleibt daher uneingeschränkt bei unserem rechtsgutachtlichen Befund, dass die dargestellte Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

Unabhängig davon, dass die Regierungsstellungnahme in diesen beiden Kernpunkten nicht tragfähig ist, enthält sie noch weitere unzutreffende Annahmen und Fehlbewertungen, wie sich aus der vorstehenden Darstellung (oben III.) ergibt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Dieckmann

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

**zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen
der §§ 16 Abs. 3, 31 Abs. 6 und 7 BattG-Regierungsentwurf**

erstattet der:

**Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien
Heidenkampsweg 44
20097 Hamburg**

durch:

**RA Dr. Martin Dieckmann, LL.M.
RA Dr. Sven Gutknecht**

**ESCHE SCHÜMANN COMMICHAU
Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Am Sandtorkai 44
20457 Hamburg**

5. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

I. Aufgabenstellung	3
II. Vorgeschlagene gesetzliche Regelungen und ihre Folgen	3
1. Vorbemerkungen	3
2. Sammelquotenberechnung nach § 16 Abs. 3 BattG-RegE	4
a) Inhalt des Regelungsvorschlags	4
b) Anwendung der Regelung und Konsequenzen	6
3. Sonderregelungen für die Sammelquotenberechnung für neue Systeme gemäß § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE	10
a) Inhalt des Regelungsvorschlags	10
b) Anwendung der Regelungen und Konsequenzen	11
4. Auswirkungen der Regelungen in der Gegenüberstellung	14
III. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	16
1. Verstoß gegen Artikel 12 Abs. 1 GG.....	16
a) Eröffnung des Schutzbereiches	17
b) Eingriff in die Berufsfreiheit.....	17
c) Rechtfertigung	19
2. Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 1 GG.....	20
IV. Ergebnis.....	22

I. Aufgabenstellung

Die Bundesregierung hat am 20.05.2020 einen Gesetzentwurf für ein „*Erstes Gesetz zur Änderung des Batteriegesetzes*“ beschlossen und in das parlamentarische Verfahren eingebracht. Mit diesem soll das geltende Batteriegesetz vom 25.06.2009¹ (im Folgenden: „BattG (2009)“) in wesentlichen Punkten geändert werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (im Folgenden: „BattG-RegE“) enthält in § 16 Abs. 3 einerseits und § 31 Abs. 6 und 7 andererseits Regelungen, die zu unterschiedlichen Rechtsfolgen in Bezug auf die Berechnung der Rücknahme- und Verwertungskosten für Geräte-Altbatterien für Batteriehersteller führen, wenn diese das Rücknahmesystem wechseln und sich entweder einem bereits bestehenden Rücknahmesystem oder aber einem innerhalb der letzten beiden Kalenderjahre neu gegründeten bzw. neu in den Markt eingetretenen Rücknahmesystem anschließen. Hierdurch werden neue bzw. neu in den Markt eintretende Rücknahmesysteme gegenüber bestehenden Rücknahmesystemen schlechter gestellt, was sich belastend auch für die ihnen jeweils angehörenden Hersteller auswirkt.

Im Folgenden wird auftragsgemäß untersucht, ob die genannten Regelungen, sollten sie Gesetz werden, mit höherrangigem Recht, namentlich den Grundrechten aus Artikel 12 Abs. 1 und Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG), vereinbar wären.

II. Vorgeschlagene gesetzliche Regelungen und ihre Folgen

1. Vorbemerkungen

Dem seitens der Bundesregierung auf Vorlage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (im Folgenden: BMU) beschlossenen Regierungsentwurf für die Änderung des Batteriegesetzes sind ein Arbeitsentwurf vom Juni 2019 (im Folgenden: „BattG-AE“) und ein Referentenentwurf vom Januar 2020 (im Folgenden: „BattG-RE“) vorausgegangen.

Hinsichtlich der hier maßgeblich zu begutachtenden Regelungsthematik des § 16 Abs. 3 BattG-RegE, die die Berechnung der systembezogenen Sammelquoten im Falle des Herstellerwechsels von einem Rücknahmesystem zu einem anderen zum Gegenstand hat, enthielt zunächst der Arbeitsentwurf vom Juni 2019 in § 2 Abs. 19 Satz 2 BattG-AE eine diametral entgegengesetzte Regelung. Im Referentenentwurf vom Januar 2020 war hingegen eine Regelung vorgesehen, die derjenigen im jetzt vorliegenden Regierungsentwurf im Wesentlichen entspricht - dies allerdings noch an anderer Stelle des Gesetzes (vgl. § 2 Abs. 19 Satz 2 und 3 BattG-RE).

¹ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren – Batteriegesetz vom 25.06.2009 (BGBl. I S. 1582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.04.2017 (BGBl. I S. 872).

Hieran wird nun mit § 16 Abs. 3 BattG-RegE trotz Kritik von verschiedener Seite im Anhörungsverfahren² festgehalten. Eine Erklärung für den zwischen dem Arbeitsentwurf und dem Referentenentwurf seitens des BMU vorgenommenen „Richtungswechsel“ wird weder in der Begründung des Referentenentwurfes noch in der des Regierungsentwurfes gegeben.

Neben der hier zu begutachtenden Frage der unterschiedlichen Anforderungen an die Berechnung der systembezogenen Sammelquoten für bestehende und neue Rücknahmesysteme werfen auch zahlreiche weitere Regelungsvorschläge des Referentenentwurfes des BMU und nunmehr des Regierungsentwurfes Zweifelsfragen auf und waren bzw. sind Gegenstand vielfältiger Kritik seitens der an der Anhörung zum Referentenentwurf beteiligten Verbände und sonstigen Akteure.³ Diesen Fragen bzw. weiteren Regelungsaspekten der anstehenden Änderung des Batteriegesetzes soll im Folgenden nicht weiter nachgegangen werden.

2. Sammelquotenberechnung nach § 16 Abs. 3 BattG-RegE

a) Inhalt des Regelungsvorschlags

Die Maßgaben zur Höhe und Berechnung der systembezogenen Sammelquoten sollen, vorbehaltlich der Sonderregelungen in § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE, nach dem Regierungsentwurf nunmehr zusammenfassend in § 16 BattG-RegE normiert werden.

Nach aktuell geltender Rechtslage ist in § 16 BattG (2009) lediglich die durch jedes einzelne Rücknahmesystem – Gemeinsames Rücknahmesystem nach § 6 BattG oder herstellereigenes Rücknahmesystem nach § 7 BattG (2009) - für Geräte-Alt Batterien zu erreichende Sammelquote geregelt, die aktuell (wie zukünftig) „*mindestens 45 %*“ beträgt. Die Vorgaben zur konkreten Berechnung der Quote, mit denen Art. 3 Nr. 17 der Batterierichtlinie 2006/66/EG⁴ umgesetzt wird, sind derzeit noch als Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 19 BattG (2009) enthalten. Mit dem Regierungsentwurf sollen hingegen auch die Quotenberechnungsvorgaben in § 16 überführt werden, was grundsätzlich sachgerecht erscheint. Sie würden dann, mit Ausnahme von „Newcomern“, für alle Rücknahmesysteme

² Gegen die Regelungen haben sich neben der Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien auch das Rücknahmesystem ERP, der Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI) und die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ausgesprochen; vgl. die Wiedergabe der jeweiligen Stellungnahmen in EUWID – Recycling und Entsorgung 9/2020, S. 11; 11/2020, S. 23, 24; 12/2020, S. 13.

³ Vgl. – neben den in Fn. 2 genannten Stellungnahmen - die Äußerungen zum Referentenentwurf seitens bvse, BDE, DGAW und VKU, EUWID – Recycling und Entsorgung 11/2020, S. 20 ff.; vgl. zum Ganzen auch Chryssos/Dieckmann, AbfallR 2020, 46 ff.

⁴ Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altalkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG, ABl. EU 2006 L 66, S. 1.

gelten, wobei es sich aufgrund der ebenfalls mit dem Regierungsentwurf vorgesehenen Abschaffung der Figur eines Gemeinsamen Rücknahmesystems (i.S.v. § 6 BattG (2009)) praktisch nur noch um herstellereigene Rücknahmesysteme im Sinne der bisherigen Lesart des Gesetzes handelt.

Konkret schlägt der Regierungsentwurf folgende neue Fassung eines § 16 BattG vor:

„§ 16 Sammelziel

- (1) Die Rücknahmesysteme nach § 7 Absatz 1 Satz 1 müssen jeweils im eigenen System für Geräte-Altballerlen eine Sammelquote von mindestens 45 % erreichen und dauerhaft sicherstellen.
- (2) Zur Berechnung der Sammelquote nach Absatz 1 ist die Masse der Geräte-Altballerlen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes in einem Kalenderjahr zurückgenommen wurde, ins Verhältnis zu setzen zu der Masse an Geräteballerlen, die im Durchschnitt des betreffenden und der beiden vorangegangenen Kalenderjahre im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstmals in Verkehr gebracht worden ist und im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine getrennte Erfassung zur Verfügung steht. Bei der Berechnung nach Satz 1 darf die Masse der zurückgenommenen Blei-Säure-Geräte-Altballerlen nur insoweit herangezogen werden, als sie die Masse der erstmals in Verkehr gebrachten Blei-Säure-Geräteballerlen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine getrennte Erfassung zur Verfügung steht, nicht übersteigt.
- (3) Bei einem Wechsel eines Herstellers von einem Rücknahmesystem zu einem anderen Rücknahmesystem wird die in Verkehr gebrachte Masse an Geräteballerlen bei der Berechnung der Sammelquote nach Absatz 2 erst ab dem Zeitpunkt des Wechsels dem neuen Rücknahmesystem zugerechnet. Zuvor in Verkehr gebrachte Geräteballerlen verbleiben für die Berechnung der Sammelquote beim bisherigen Rücknahmesystem.“

Bei näherer Betrachtung der vorgeschlagenen Vorschrift ist festzustellen, dass der neue **Absatz 1** im Wesentlichen der bisherigen Regelung des § 16 BattG (2009) entspricht. Es wurden lediglich die überkommenen, d.h. auf früheren zeitlichen Stufen der Anwendung des Batteriesgesetzes geltenden geringeren Sammelquoten gestrichen, und die Regelung wurde auf die Vorgabe der seit 2016 geltenden Sammelquote von mindestens 45 % beschränkt. Eine materielle Rechtsänderung wäre hiermit nicht verbunden.

Auch entspricht **Absatz 2 Satz 1** in der vorgeschlagenen Fassung im Wesentlichen der bisherigen Regelung des § 2 Abs. 19 BattG (2009). Die unionsseitig vorgegebene Berechnungsweise der Sammelquote wird in nationales Recht umgesetzt und hier auf die Ebene der Hersteller bzw. Rücknahmesysteme „heruntergebrochen“ – während es sich in der Richtlinie 2006/66/EG um eine Berechnungsmaßgabe für die Sammelverpflichtung der Mitgliedstaaten insgesamt handelt. Dies ist indes nicht neu; vielmehr würde lediglich, wie bereits gesagt, die bisher in den Begriffsbestimmungen des Gesetzes enthaltene Quotenberechnungsvorgabe in die Sammelzielregelung des § 16 übernommen.

Neu wäre hingegen die Anrechnungsbeschränkung des **Absatzes 2 Satz 2** für Blei-Säure-Geräte-Alt-Batterien, mit der einer von verschiedener Seite vorgetragenen Kritik an einem in der jüngeren Vergangenheit zu verzeichnenden „Rosinenpicken“ mancher herstellereigener Rücknahmesysteme Rechnung getragen werden soll.⁵ Auf dieses Thema soll hier aus den bereits angeführten Gründen nicht weiter eingegangen werden.

Vollständig neu wäre darüber hinaus die mit **Absatz 3** vorgeschlagene Regelung für die Sammelquotenberechnung in Fällen des Wechsels eines Herstellers von einem Rücknahmesystem zu einem anderen. Sie bezweckt anscheinend eine Art zeitlicher Abgrenzung der Sammelverpflichtungen der betroffenen Rücknahmesysteme, wenn ein Hersteller in dem dreijährigen Betrachtungszeitraum nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE von einem zu einem anderen Rücknahmesystem wechselt. Diese vorgeschlagene Neuregelung und ihre Konsequenzen für die Quotenberechnung und damit für die Rücknahme- und Verwertungs-pflichten, insbesondere im Vergleich zu den Sonderregelungen für „neue“ Systeme nach § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE, sind Gegenstand der nachfolgenden rechtsgutachtlichen Prüfung.

b) Anwendung der Regelung und Konsequenzen

Die mit § 16 Abs. 3 BattG-RegE vorgeschlagene Regelung der Sammelquotenberechnung für den Fall, dass ein Hersteller innerhalb des dreijährigen Betrachtungszeitraumes gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE das Rücknahmesystem gewechselt hat, wäre vollständig neu. Eine entsprechende oder vergleichbare Regelung enthält das BattG (2009) nicht.

Allerdings betrachtet das BMU die Regelung ausdrücklich als Fortschreibung bzw. „Klarstellung“ der bisherigen Rechtslage.⁶ Dies ist nach hier vertretener Auffassung nicht richtig. Bei zutreffender Auslegung der Regelungen des BattG (2009) über die Quotenberechnung liegt die Rücknahme- und Verwertungslast in Fällen des „Systemwechsels“ durch Hersteller ausschließlich bei demjenigen Rücknahmesystem, dem der Hersteller im jeweiligen Berichtsjahr angehört.⁷ Dies folgt nach hier vertretener Auffassung bereits aus dem Wortlaut der aktuellen gesetzlichen Regelungen und wird ferner durch die Auslegung nach Sinn und Zweck, die systematische Gesetzesauslegung und die unionsrechtliche Auslegung bestätigt.⁸ Die Streitfrage, ob bereits das derzeit geltende BattG (2009) eine Berechnung der Sammelquoten im Falle des „Systemwechsels“ eines Herstellers vorgibt oder zumindest

⁵ Näher hierzu Chryssos/Dieckmann, AbfallR 2020, 46, 52.

⁶ Vgl. Begründung zum BattG-RegE vom 20.05.2020, S. 53 (Einzelbegründung zu § 16 Abs. 3 BattG-RegE).

⁷ Dabei versteht sich, dass – nur – im Falle eines unterjährigen Wechsels des Rücknahmesystems eine entsprechend anteilige Aufteilung der Rücknahmelasten zwischen beiden Rücknahmesystemen zu erfolgen hat. Wechselt hingegen ein Hersteller zum Beginn eines Kalenderjahres in ein anderes Rücknahmesystem, so hat dieses „aufnehmende“ Rücknahmesystem u.E. die volle Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers zu tragen.

⁸ Siehe dazu im Einzelnen Chryssos/Dieckmann, AbfallR 2020, 46, 49 ff.

zulässt, wie sie mit § 16 Abs. 3 BattG-RegE – angeblich klarstellend – normiert werden soll, kann und soll hier aber ausdrücklich dahinstehen. Diese Streitfrage wird anderweitig zu klären sein.⁹

Vorliegend soll vielmehr allein der Frage der rechtlichen Konsequenzen der vorgeschlagenen Regelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE – insbesondere auch im Verhältnis und Vergleich zu den Sonderregelungen des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE – nachgegangen werden; die Frage, ob es sich hierbei um eine Rechtsänderung oder um eine bloße Klarstellung der Rechtslage handelt, kann und soll hier dahinstehen.

Dabei erschließt sich allerdings das Verständnis der vorgeschlagenen Neuregelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE zumindest dem noch nicht näher mit der Thematik der Sammelquotenberechnung befassten Leser der Vorschrift vermutlich nicht ohne weiteres. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Berechnungssachverhalte mit unterschiedlicher, teils nicht sehr „gesetzesüblicher“ Wortwahl beschrieben werden,¹⁰ und die Gesamtregelung des § 16 BattG-RegE sprachlich nicht dem Umstand Rechnung trägt, dass die Rücknahmemengen auf der Ebene des zur Quotenerfüllung verpflichteten Rücknahmesystems selbst generiert werden, während die Inverkehrbringensmengen auf der Ebene der angeschlossenen Hersteller anfallen, und es dann einer Zurechnung der maßgeblichen Inverkehrbringensmengen der Hersteller zu den Rücknahmesystemen, denen sie angeschlossen sind, bedarf – ein Umstand, den § 16 Abs. 2 BattG-RegE sprachlich nicht widerspiegelt, der sich aber aus dem Gesamtkontext ergibt.

Stellt man solche „Regelungsunschärfen“ hintan, wird aber jedenfalls vor dem Hintergrund der dem Regelungsvorschlag vorangegangenen Diskussion und im Lichte der Begründung des Regierungsentwurfes klar, was gemeint ist. Nach der Vorstellung der Entwurfsverfasser soll im Falle eines Wechsels eines Herstellers von einem zu einem anderen Rücknahmesystem bei der Quotenberechnung wie folgt vorgegangen werden:

⁹ Zu der Thematik sind zwei Berufungsstreitverfahren vor dem OVG Magdeburg anhängig, die sich gegen zwei erstinstanzliche Urteile des VG Halle vom 29.08.2018 richten. Das VG Halle hatte in den erstinstanzlichen Urteilen den Leitfaden des Umweltbundesamtes (UBA) vom 06.12.2017 (Bundesanzeiger AT 22.12.2017, B8) betreffend die Sachverständigenprüfungen nach § 15 BattG (2009), der Maßgaben zur Quotenberechnung enthält, im Verhältnis zu zwei herstellereigenen Rücknahmesystemen für unanwendbar erklärt. Das OVG Magdeburg hat die Berufung gegen die beiden Urteile zugelassen; vgl. zum Ganzen auch Dieckmann, AbfallR 2019, 156 ff. Bemerkenswert ist, dass das BMU sich mit der Annahme, bei der Regelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE handele es sich lediglich um eine Klarstellung der aktuellen Rechtslage, in Widerspruch sowohl zu dem UBA-Leitfaden als auch zu der seitens des UBA in den beiden Rechtsstreiten vertretenen Rechtsauffassung setzt.

¹⁰ So spricht § 16 Abs. 3 Satz 1 BattG-RegE davon, dass bestimmte Mengen dem „neuen“ Rücknahmesystem „zugerechnet“ werden sollen, während Satz 2 sagt, welche Mengen bei dem „bisherigen“ Rücknahmesystem „verbleiben“. Sprachlich angemessen wäre es, in beiden Fällen von „Zurechnung“ zu sprechen.

Die Quotenberechnung zur Prüfung der Einhaltung der Sammelquote von mindestens 45 % (§ 16 Abs. 1 BattG-RegE) findet gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BattG-RegE jeweils im Folgejahr bis zum 30. April für das vorangegangene Kalenderjahr statt bzw. ist innerhalb dieser Frist gegenüber dem UBA zu dokumentieren. Für dieses vorangegangene Kalenderjahr als Berichtsjahr erfolgt die Berechnung der tatsächlich erreichten Sammelquote, indem die durch das jeweilige Rücknahmesystem erzielte Sammelmenge durch die maßgebliche Inverkehrbringensmenge der dem Rücknahmesystem angeschlossenen Hersteller geteilt wird.

Dabei ergibt sich die Sammelmenge des Berichtsjahrs aus dem dokumentierten Erfolg der Erfassungstätigkeit des Rücknahmesystems selbst. Die dem Rücknahmesystem zuzurechnende Inverkehrbringensmenge ist hingegen durch Addition der maßgeblichen Inverkehrbringensmengen der dem Rücknahmesystem angeschlossenen Hersteller zu ermitteln.

Insoweit folgt aus § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE (und heute schon aus § 2 Abs. 19 BattG (2009)), dass gerade nicht auf die Inverkehrbringensmenge des Berichtsjahres abzustellen ist, sondern auf den Durchschnitt der Inverkehrbringensmengen des Herstellers des Berichtsjahres und der beiden Vorjahre. Es findet damit auf Herstellerebene und durch die Kumulation der Herstellermengen anschließend auch auf Ebene der Rücknahmesysteme die Dreijahresdurchschnittsbildung statt, die der europäische Richtliniengeber mit der Vorgabe der Sammelquotendefinition in Art. 3 Nr. 17 Batterierichtlinie 2006/66/EG eigentlich für die Feststellung des mitgliedstaatlichen Sammelerfolgs vorgesehen hat. Rechnerisch bedeutet dies, dass für jeden Hersteller die Inverkehrbringensmengen des Berichtsjahres und der beiden Vorjahre zu addieren sind und die so für drei Jahre ermittelte Gesamtmenge durch drei zu teilen ist. Das Ergebnis der Division ist die für den einzelnen Hersteller für das Berichtsjahr maßgebliche Inverkehrbringensmenge. Sie fließt dann durch Addition mit den entsprechend ermittelten maßgeblichen Inverkehrbringensmengen der anderen angeschlossenen Hersteller als „Nenner“ in die Quotenberechnung des Rücknahmesystems ein.

Im Rahmen der Anwendung dieser Berechnungsmaßgaben trifft nun § 16 Abs. 3 BattG-RegE eine spezielle Regelung für den Fall, dass ein Hersteller nicht während des gesamten Betrachtungszeitraumes (Berichtsjahr und beide Vorjahre) ein und demselben Rücknahmesystem angehört, sondern während des Zeitraumes das Rücknahmesystem gewechselt hat. Offenkundig ist die Regelung so zu verstehen, dass vor dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens des „Systemwechsels“ in den Verkehr gebrachte Geräte-Batteriemengen allein in die Quotenberechnung desjenigen Rücknahmesystems einfließen, dem der Hersteller zunächst angehört hat (Satz 2), während ab dem Wechselzeitpunkt in Verkehr gebrachte Batteriemengen in die Quotenberechnung des Rücknahmesystems eingehen sollen, in das der Hersteller gewechselt ist (Satz 1). Die Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers – wohlgemerkt: nur für das Berichtsjahr - wird damit gleichsam zwischen den beiden Rücknahmesystemen verteilt. Dies gilt ungeachtet der Frage, ob der Hersteller dem ersten Rücknahmesystem im Berichtsjahr, also in dem Kalenderjahr, für das die Quotenberechnung angestellt und die Einhaltung der Quotenvorgabe von 45 % ermittelt wird, überhaupt

angehört hat. Es genügt vielmehr, dass der Hersteller dem ersten Rücknahmesystem in einem der beiden Vorjahre des Berichtsjahres angehört hat, um diesem Rücknahmesystem eine anteilige Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers zu zuordnen. Mit anderen Worten: Das den Hersteller „abgebende“ Rücknahmesystem hat auch noch in einem Berichtsjahr Rücknahme- und Verwertungsverpflichtungen eines Herstellers zu erfüllen, in dem dieser nicht mehr ihm, sondern einem anderen Rücknahmesystem angehört.

Rechnerisch führt dies zu folgender Konsequenz:

Es sei angenommen, ein Hersteller von Geräte-Batterien bringt im maßgeblichen Dreijahreszeitraum jährlich gleichmäßige Batteriemengen von 1.000 t pro Kalenderjahr in den Verkehr. Der Hersteller wechselt mit Wirkung zum 01.01.2021 vom Rücknahmesystem A in das Rücknahmesystem B. Für die Quotenberechnung für das Berichtsjahr 2021, in dem der Hersteller ausschließlich dem Rücknahmesystem B angehört, bedeutet dies (unter Annahme der Geltung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE) das Folgende:

Das Rücknahmesystem A hat – für das Berichtsjahr 2021 – für diesen Hersteller im ersten Schritt eine Gesamtmenge von 2.000 t anzusetzen. Aufgrund der vorgesehenen Dreijahresdurchschnittsbildung (§ 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE) bedeutet dies eine maßgebliche Inverkehrbringensmenge von 666,66 t und, bei einer Mindestsammelquote von 45 %, eine hieraus resultierende Rücknahme- und Verwertungslast von 300 t – für einen Hersteller, der dem Rücknahmesystem im Berichtsjahre 2021 nicht mehr angehört.

Hingegen hat das Rücknahmesystem B für diesen Hersteller, der ihm (nur) im Berichtsjahr 2021 voll angehört, im Ausgangspunkt eine Batteriemenge von 1.000 t anzusetzen. Aufgrund der Durchschnittsbildung entspricht dies einer maßgeblichen Inverkehrbringensmenge von 333,33 t und somit einer effektiven Rücknahme- und Verwertungslast von 150 t.

Die kumulierte Rücknahmelast für den Hersteller von 450 t (entsprechend 45 % einer Jahresinverkehrbringensmenge) wird damit zu zwei Dritteln von dem Rücknahmesystem getragen, dem der Hersteller in den Vorjahren, nicht mehr jedoch im Berichtsjahr angehört, während das Rücknahmesystem, dem er im gesamten Berichtsjahr angehört hat, nur ein Drittel seiner Rücknahme- und Verwertungslast trägt.

Entsprechend wäre die Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers bei über die Jahre schwankenden Inverkehrbringensmengen des Herstellers zu berechnen, was zu abweichenden Ergebnissen führen würde, aber an dem grundsätzlichen Befund, dass das den Hersteller „abgebende“ Rücknahmesystem auch noch für ein Berichtsjahr maßgebliche, ja überwiegende, Rücknahme- und Verwertungslasten des Herstellers trägt, in dem dieser ihm nicht mehr angehört, nichts ändert.

Auch verschiebt sich die Rücknahme- und Verwertungslast des den Hersteller „abgebenden“ Rücknahmesystems im Folgejahr nur graduell. So wird in dem obigen Beispiel das

Rücknahmesystem A auch im Berichtsjahr 2022 für den schon zum 01.01.2021 ausgeschiedenen Hersteller – gleichbleibende Inverkehrbringensmengen unterstellt – noch eine Rücknahme- und Verwertungslast von 150 t zu tragen haben.

Dass diese Wirkung für die Aufteilung der Produktverantwortung eines das Rücknahmesystem wechselnden Herstellers mit der Regelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE bezweckt ist, ergibt sich im Übrigen auch aus der Begründung des Regierungsentwurfes¹¹: Hier wird ausdrücklich gesagt, dass das jeweilige Rücknahmesystem für Zeiträume innerhalb der drei Betrachtungsjahre, in denen keine Mitgliedschaft im jeweiligen System bestand, die Masse der in Verkehr gebrachten Batterien „mit Null“ ansetzen solle. Dies entspricht der obigen Beispielsrechnung, nach der jedes der Rücknahmesysteme nur für die jeweiligen Zeiträume der Mitgliedschaft des Herstellers die in diesen Zeiträumen in Verkehr gebrachten Geräte-Batterien anzurechnen hat, in den Zeiträumen der Nichtmitgliedschaft jedoch keine Mengen. Ungeachtet dessen sollen die den beiden Rücknahmesystemen jeweils zuzurechnenden Teilmengen des Herstellers der vollen Durchschnittsbildung nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE unterliegen.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass nach der Regelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE ein Rücknahmesystem, dem der Hersteller im Berichtsjahr nicht mehr angehört, dennoch für das Berichtsjahr einen erheblichen, im ersten Berichtsjahr nach dem Wechsel sogar einen überwiegenden Teil der Rücknahme- und Verwertungslast dieses Herstellers zu tragen hat, während das den Hersteller neu „aufnehmende“ Rücknahmesystem spiegelbildlich von dieser Rücknahme- und Verwertungslast „entlastet“ wird.¹²

3. Sonderregelungen für die Sammelquotenberechnung für neue Systeme gemäß § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE

a) Inhalt des Regelungsvorschlags

Zu einer von der vorstehend dargestellten Berechnung abweichenden Ermittlung der tatsächlichen Sammelquote in Bezug auf das Rücknahmesystem wechselnde Hersteller

¹¹ Begründung zum BattG-RegE vom 20.05.2020, S. 53 (Einzelbegründung zu § 16 Abs. 3 BattG-RegE).

¹² Eine rechtspolitische Bewertung der Wirkungen dieser Regelung und ihrer Vereinbarkeit mit anderen gesetzlichen Regelungen sowie den unionsrechtlichen Vorgaben soll an dieser Stelle auftragsgemäß nicht erfolgen. Insoweit wird auf anderweitige Bewertungen der Verfasser verwiesen (vgl. Fn. 2). Die scheinbar mit der Regelung bezweckte „gerechte“ Aufteilung der Inverkehrbringensmengen des Herstellers auf die Rücknahmesysteme nach Zeiträumen der Zugehörigkeit verkennt im Übrigen völlig, dass es bei der Anwendung der Regelung des § 16 BattG-RegE (bzw. heute: § 2 Abs. 19 BattG (2009)) ausschließlich um die Herstellung einer verlässlichen Mengenbasis als Grundlage für die Berechnung der Rücknahme- und Verwertungspflichten im jeweiligen Berichtsjahr geht. Die Herstellerpflichten für die beiden vorangegangenen Jahre sind bereits voll durch das jeweilige Rücknahmesystem erfüllt worden, dem der Hersteller im Vorjahr angehörte.

kommt es, wenn der Hersteller nicht in ein bereits seit längerem bestehendes Rücknahmesystem wechselt, sondern in ein solches, das seine Tätigkeit innerhalb des dreijährigen Betrachtungszeitraumes (Berichtsjahr und beide Vorjahre) neu aufgenommen hat. Dies ergibt sich aus den Sonderregelungen des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE.

Dabei handelt es sich bei diesen, materiell betrachten, nicht um Neuregelungen. Vielmehr entspricht § 31 Abs. 6 BattG-RegE im Ergebnis § 23 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 BattG (2009), und § 31 Abs. 7 BattG-RegE entspricht § 23 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 BattG (2009). Diese seit langem bestehenden „Übergangsvorschriften“ für die Quotenberechnung im Falle der Tätigkeitsneuaufnahme von Rücknahmesystemen sollen nur gleichsam fortgeschrieben und sprachlich neu gefasst sowie auf die neue Quotenregelung des § 16 BattG-RegE bezogen werden.

Die vorgeschlagenen Sonderregelungen des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE für die Quotenberechnung für neu ihre Tätigkeit aufnehmende Rücknahmesysteme haben folgenden Wortlaut:

„(6) Für die Ermittlung der Sammelquote nach § 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4, Absatz 2 und 3 gilt § 16 für das erste Kalenderjahr der Tätigkeit als Rücknahmesystem mit der Maßgabe, dass die Masse der in diesem Kalenderjahr zurückgenommenen Geräte-Alt-Batterien zur Masse der in diesem Kalenderjahr erstmals in den Verkehr gebrachten Gerätebatterien ins Verhältnis zu setzen ist.

(7) Für das zweite Kalenderjahr der Tätigkeit eines Rücknahmesystems gilt § 16 mit der Maßgabe, dass die Masse der im zweiten Kalenderjahr zurückgenommenen Geräte-Alt-Batterien zur Masse der im Durchschnitt der ersten beiden Kalenderjahre der Tätigkeit des Rücknahmesystems erstmals in Verkehr gebrachten Gerätebatterien ins Verhältnis zu setzen ist.“

Mit den Sonderregelungen wird folglich eine modifizierte Anwendung der Quotenberechnungsvorgaben des § 16 BattG-RegE bestimmt, die für solche Rücknahmesysteme gilt, die ihre Tätigkeit neu aufnehmen bzw. sich im Berichtsjahr noch im ersten oder zweiten Tätigkeitsjahr befinden.

b) Anwendung der Regelungen und Konsequenzen

Aus der Regelung des § 31 Abs. 6 BattG-RegE folgt, dass im Falle eines neu tätig werdenden Rücknahmesystems, also wenn das Berichtsjahr das erste Jahr der Tätigkeit des Rücknahmesystems darstellt, die Quotenberechnung in der Weise erfolgt, dass die im Berichtsjahr erzielte Rücknahmemenge durch die seitens der dem Rücknahmesystem angeschlossenen Hersteller im Berichtsjahr in Verkehr gebrachte Menge an Geräte-Batterien zu teilen ist. Abweichend von § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE entfällt die Ermittlung der Inverkehrbringensmenge im Wege der Durchschnittsbildung über den Dreijahreszeitraum. Die im Berichtsjahr in Verkehr gebrachte Menge fließt „ungeteilt“ in die Rechnung ein. Praktisch ergibt sich hieraus Folgendes:

Wechselt ein Hersteller mit Wirkung zum 01.01.2021 in ein anderes Rücknahmesystem, das zu diesem Zeitpunkt auch seine Tätigkeit neu aufnimmt, so hat dieses neue Rücknahmesystem im Rahmen der Quotenberechnung nach § 16 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 31 Abs. 6 BattG-RegE die volle, „ungeteilte“ Inverkehrbringensmenge des Herstellers (des Berichtsjahres) anzusetzen. Bei der – entsprechend dem obigen Beispiel (vgl. oben 2. b)) - angenommenen regelmäßigen Inverkehrbringensmenge von 1.000 t/a sind folglich 1.000 t als für die Quotenberechnung maßgebliche Inverkehrbringensmenge anzusetzen, was dann bei einer Mindestsammelquote von 45 % einer effektiven Rücknahme- und Verwertungslast von 450 t für das Berichtsjahr 2021 entspricht. Eine Durchschnittsbildung über drei Jahre findet nicht statt. Der Gesetzeswortlaut ist insoweit eindeutig.

Dass im Falle des neu tätig werdenden Rücknahmesystems die gesamte Inverkehrbringensmenge der angeschlossenen Hersteller bei der Quotenberechnung angesetzt werden soll, entspricht wohl auch der ursprünglichen Zielsetzung der „*Übergangsvorschrift*“. Bei der im Jahr 2009 erstmals erlassenen Regelung (d.h. § 23 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 BattG (2009)) hatte der Gesetzgeber offenkundig den idealtypischen Fall vor Augen, dass ein herstellereigenes Rücknahmesystem nach § 7 BattG (2009) durch einen einzelnen neu auf den Markt tretenden Hersteller selbst initiiert wird, der dementsprechend in den Vorjahren keine Inverkehrbringensmengen zu verzeichnen hatte, so dass auf die Durchschnittsbildung verzichtet und nur die – dann jedoch volle – Inverkehrbringensmenge des ersten Tätigkeitsjahres angesetzt werden sollte. Die inzwischen entstandene Rechtswirklichkeit der Konkurrenz von Rücknahmesystemen als von Herstellern weitgehend unabhängigen Geschäftsmodellen hatte der Gesetzgeber seinerzeit offenkundig nicht im Blick bzw. nicht vorausgesehen; ebenso wenig die in den vergangenen Jahren vielfach stattgefundene Praxis des Wechsels von Rücknahmesystemen als Mittel zur Verringerung der Rücknahme- und Verwertungslasten. Dessen ungeachtet ist aber klar, dass die „*Übergangsvorschrift*“ des § 23 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 BattG (2009) bzw. ihre Fortschreibung mit § 31 Abs. 6 BattG-RegE keine Durchschnittsbildung bei der Ermittlung der maßgeblichen Inverkehrbringensmenge gestattet, sondern schlicht die im jeweiligen Berichtsjahr in den Verkehr gebrachte Batteriemenge vollen Umfanges angesetzt wissen will.

Dabei folgt aus der Regelung zugleich, dass im Falle des Wechsels eines Herstellers von einem Rücknahmesystem zu einem anderen Rücknahmesystem, welches seine Tätigkeit neu aufnimmt, keinerlei Rücknahme- und Verwertungslasten bei dem „abgebenden“ Rücknahmesystem verbleiben. Denn die Rücknahme- und Verwertungslast für den Hersteller wird bereits voll durch das neue, ihn „aufnehmende“ Rücknahmesystem erfüllt. So enthält § 31 Abs. 6 BattG-RegE auch keine Aussagen zu einer etwaigen Mengenzurechnung zum „abgebenden“ Rücknahmesystem, dem der Hersteller in einem der beiden Vorjahre des Berichtsjahres angehört hat. Hieraus ist zu schließen, dass das „abgebende“ Rücknahmesystem im Falle des Wechsels des Herstellers zu einem neu tätig werdenden Rücknahmesystem keinerlei Rücknahme- und Verwertungslast trägt.

Zwar wäre es theoretisch denkbar, dass mit dem Regierungsentwurf trotz und neben der Anwendung der Sonderregelung des § 31 Abs. 6 BattG-RegE in diesem Falle auch noch eine ergänzende Anwendung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE gewollt sein könnte. Dies ist aber weder den gesetzlichen Regelungen noch der Entwurfsbegründung zu entnehmen, und die parallele Anwendung beider Vorschriften würde auch zu einem offenkundig nicht den Zielen des Gesetzes und dessen Richtlinienvorgaben entsprechenden Ergebnis führen:

Denn dass nach § 31 Abs. 6 BattG-RegE dem neu tätig werdenden, „aufnehmenden“ Rücknahmesystem für das Berichtsjahr die gesamte Jahresinverkehrbringensmenge des Herstellers (im Beispiel: 1.000 t) ungeschmälert und ungeteilt zuzurechnen ist, ist unzweifelhaft. Wollte man für denselben Hersteller zusätzlich auch noch dem „abgebenden“ Rücknahmesystem für die beiden Vorjahre nach § 16 Abs. 3 Satz 2 BattG-RegE die jeweiligen Vorjahresmengen zurechnen, was aufgrund der dann stattfindenden Anwendung der Berechnungsregelung des § 16 Abs. 2 Satz 1 BattG-RegE dort zu einer maßgeblichen Batteriemenge von 666,66 t führen würde ($2.000 \text{ t} : 3 = 666,66 \text{ t}$), wären für den Hersteller für das Berichtsjahr insgesamt 1.666,66 t (anstatt 1.000 t) anzusetzen, und dessen Rücknahme- und Verwertungslast würde 750 t (statt 450 t) betragen. In der Gesamtbetrachtung würde seine Rücknahmeverpflichtung durch die beiden Systeme, denen er zeitanteilig angehört hat, weit übererfüllt. Unter der seitens der Entwurfsverfasser des Regierungsentwurfes wohl bestehenden Annahme, dass beide Rücknahmesysteme dem Hersteller die Kosten hierfür voll anlasten,¹³ würde der Hersteller schwerwiegend wirtschaftlich gegenüber anderen Herstellern benachteiligt, die im Dreijahreszeitraum nicht das Rücknahmesystem wechseln bzw. in ein Rücknahmesystem wechseln, das bereits seit längerem tätig ist.

Eine solche „parallele“ Anwendung der Regelungen des § 31 Abs. 6 BattG-RegE und des § 16 Abs. 3 BattG-RegE kann folglich mit dem Regierungsentwurf nicht beabsichtigt sein; hierfür gibt es auch keinen Anhaltspunkt. Es bleibt also dabei, dass im Falle des Wechsels eines Herstellers zu einem neu tätig werdenden Rücknahmesystem gemäß § 31 Abs. 6 BattG-RegE allein das neue Rücknahmesystem die volle Rücknahme- und Verwertungslast des gewechselten Herstellers im Berichtsjahr zu tragen hat. Es „verbleiben“ folglich keine Rücknahme- und Verwertungslasten bei dem „abgebenden“ Rücknahmesystem. Die Lastenverteilung im Falle des Wechsels eines Herstellers zu einem neu tätig werdenden Rücknahmesystem ist damit eine grundlegend andere als im Falle des

¹³ Seitens des BMU wird offensichtlich davon ausgegangen, dass einen Hersteller „abgebende“ Rücknahmesysteme für die aus § 16 Abs. 3 Satz 2 BattG-RegE resultierende „nachlaufende“ Verpflichtung Rückstellungen bilden und die hieraus resultierenden Kosten in den Jahren der Noch-Mitgliedschaft auf die „Mitgliedsbeiträge“ umlegen. Die Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien hält diese nicht durch flankierende gesetzliche Regelungen abgesicherte Annahme allerdings für realitätsfern und bezweifelt, dass herstellereigene Rücknahmesysteme in der Vergangenheit so vorgegangen sind. Mangels entsprechender Vollzugskontrolle gibt es dafür keinen Beleg.

Wechsels in ein bestehendes Rücknahmesystem. Dass dies wirtschaftlich gesehen schwerwiegende Auswirkungen hat, liegt auf der Hand (vgl. dazu auch unten 4.).

Nach den „*Übergangsvorschriften*“ des § 31 BattG-RegE setzt sich diese Ungleichbehandlung jedenfalls auch im zweiten Tätigkeitsjahr eines neuen Rücknahmesystems fort: Für diesen Fall würde die Regelung des § 31 Abs. 7 BattG-RegE gelten, wonach die Masse der im zweiten Kalenderjahr – als Berichtsjahr – zurückgenommenen Geräte-Altballerrien ins Verhältnis zur Masse der im Durchschnitt der ersten beiden Kalenderjahre der Tätigkeit des Rücknahmesystems erstmals durch die angeschlossenen Hersteller in Verkehr gebrachten Batterien zu setzen ist. In dem obigen Beispielfall gleichbleibender Inverkehrbringensmengen eines Herstellers in Höhe von 1.000 t/a bedeutete dies, dass zur Ermittlung der maßgeblichen Inverkehrbringensmenge zwar nunmehr ein Zweijahresdurchschnitt gebildet wird, was aber an der Lastenverteilung, wonach das neue Rücknahmesystem praktisch die gesamte Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers trägt, nichts ändert. Bei unterstellt gleichbleibenden Inverkehrbringensmengen trägt das neue Rücknahmesystem in jedem der ersten beiden Berichtsjahre praktisch die volle Rücknahmelast des Herstellers. Dies trifft entsprechend auch die zu dem Rücknahmesystem gewechselten Hersteller selbst, für die keine Möglichkeit besteht, einen Teil der Rücknahme- und Verwertungslast dem „abgebenden“ Rücknahmesystem „zurückzulassen“. Die Ungleichbehandlung neu auf den Markt tretender Rücknahmesysteme gegenüber bereits seit längerem tätigen Rücknahmesystemen – in Bezug auf das Rücknahmesystem wechselnde Hersteller – setzt sich folglich weiter fort.

4. Auswirkungen der Regelungen in der Gegenüberstellung

Wie vorstehend im Einzelnen dargestellt, würden nach den Regelungsvorschlägen des Regierungsentwurfes für bereits seit längerem tätige Rücknahmesysteme einerseits und neu tätig werdende, d.h. neu auf den Markt tretende Rücknahmesysteme andererseits unterschiedliche Regelungen für die Sammelquotenberechnung gelten, was die Berücksichtigung der Mengen von Herstellern anbelangt, die in das jeweilige Rücknahmesystem wechseln. Während bei einem Wechsel des Herstellers in ein bestehendes Rücknahmesystem ein erheblicher, sogar überwiegender Teil der Rücknahme- und Verwertungslast bei dem Rücknahmesystem, dem der Hersteller vor dem Wechsel angehörte, „zurückgelassen“ werden könnte, würde dies im Falle des Wechsels zu einem neu tätig werdenden Rücknahmesystem gerade nicht gelten. Das neu tätig werdende Rücknahmesystem hätte die Rücknahme- und Verwertungslast des gewechselten Herstellers für das Berichtsjahr voll zu tragen, eine „nachlaufende“ Entsorgungsverantwortung des „abgebenden“ Rücknahmesystems besteht hier nicht.

In dem aus Vereinfachungsgründen beispielhaft unterstellten Fall eines Herstellers, der mit Wirkung zum Beginn des Berichtsjahres das Rücknahmesystem wechselt und der – unterstellt – in allen Jahren gleichbleibende Batteriemengen in den Verkehr gebracht hat, führt dies faktisch dazu, dass ein neu seine Tätigkeit aufnehmendes Rücknahmesystem für den

Hersteller das Dreifache der Entsorgungslast zu tragen hätte, die ein bereits seit längerem tätiges Rücknahmesystem für denselben Hersteller im Falle des Wechsels zu tragen hätte. Dies sei zusammenfassend und gegenüberstellend in den nachfolgenden Tabellen dargestellt:

Szenario A: Wechsel des Herstellers H zum Berichtsjahr von Rücknahmesystem A in ein bestehendes Rücknahmesystem B (§ 16 Abs. 3 BattG-RegE)

	Vorjahr 1 (2019)	Vorjahr 2 (2020)	Berichts- jahr (2021)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnitts- bildung)	Rücknahme- und Verwer- tungslast (45 %)	Kostenlast (x 1.000,00 €/t)
Rücknah- mesys- tem A	1.000 t	1.000 t	0 t	666,66 t	300 t	300.000,00 €
Rücknah- mesys- tem B	0 t	0 t	1.000 t	333,33 t	150 t	150.000,00 €

Szenario B: Wechsel des Herstellers H zum Berichtsjahr von Rücknahmesystem A in ein neu tätiges Rücknahmesystem C (§ 31 Abs. 6 BattG-RegE)

	Vorjahr 1 (2019)	Vorjahr 2 (2020)	Berichts- jahr (2021)	Maßgebliche Menge (keine Durchschnitts- bildung)	Rücknahme- und Verwer- tungslast (45 %)	Kostenlast (x 1.000,00 €/t)
Rücknah- mesys- tem A	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0,00 €
Rücknah- mesys- tem C	0 t	0 t	1.000 t	1.000 t	450 t	450.000,00 €

Annahmen:

- Gleichmäßige Inverkehrsbringensmenge des Herstellers H von 1.000 t/a i.d.J. 2019 bis 2021.
- Wechsel des Herstellers H zum Beginn des Berichtsjahres (01.01.2021).
- Ansatz für Sammel- und Verwertungskosten i.H.v. 1.000,00 € (netto) entspricht den bisherigen Kostenerfahrungen des GRS und dürfte sich durch die Verschärfung der Abholrhythmen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BattG-RegE) weiter erhöhen.

Festzuhalten ist damit, dass die Anwendung der mit dem Regierungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen zu einer schwerwiegenden Benachteiligung neu tätig werdender Rück-

nahmesysteme führt. Diese tragen im Beispielsfall das Dreifache der Rücknahme- und Verwertungskosten, die ein bestehendes Rücknahmesystem für denselben Hersteller zu tragen hätte. Da die Kosten entsprechend auf die angeschlossenen Hersteller umzulegen sind, liegt auf der Hand, dass neu tätig werdende Rücknahmesysteme nicht wettbewerbsfähig sein können. Kein Hersteller wird bereit sein, zu dessen Tätigkeitsbeginn in ein neues Rücknahmesystem zu wechseln, wenn er dieselbe Leistung von einem bestehenden Rücknahmesystem für ein Drittel der Kosten erhält.

Hiergegen kann auch nicht eingewendet werden, dass der obige Beispielsfall von gleichmäßigen Inverkehrbringensmengen des Herstellers ausgeht. Sollten die Inverkehrbringensmengen über die drei Betrachtungsjahre schwanken, wovon naturgemäß auszugehen ist, wirkt sich dies zwar auf die Lastenzuweisung entsprechend aus. Der grundsätzliche Befund, dass ein Hersteller im Falle des Wechsels zu einem bestehenden Rücknahmesystem einen Großteil seiner Rücknahme- und Verwertungslast bei dem „abgebenden“ Rücknahmesystem zurücklassen kann, im Falle des Wechsels zu einem neu tätig werdenden Rücknahmesystem jedoch nicht, bleibt vielmehr bestehen. Je nach Verlauf und Höhe der Mengenschwankungen kann sich insoweit ein gewisser abmildernder, aber auch ein sogar verstärkender Effekt ergeben.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Wie vorstehend dargelegt, führt die Anwendung der mit dem Regierungsentwurf vom 20.05.2020 vorgeschlagenen Regelungen der §§ 16 Abs. 3, 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE zu einer schwerwiegenden Ungleichbehandlung zwischen bestehenden Rücknahmesystemen einerseits und neu ihre Tätigkeit aufnehmenden Rücknahmesystemen andererseits, was die Rücknahme- und Verwertungslast für Hersteller anbelangt, die in das eine oder das andere Rücknahmesystem wechseln. Neu tätig werdende Rücknahmesysteme haben aufgrund des Regelungsmechanismus' des § 31 Abs. 6 BattG-RegE bei – unterstellt – gleichmäßigen Inverkehrbringensmengen des betreffenden Herstellers das Dreifache der Rücknahme- und Verwertungslast und damit auch der hierfür entstehenden Kosten zu tragen wie bestehende Rücknahmesysteme. Eine Begründung ist hierfür nicht ersichtlich.

Es ergibt sich damit zwangsläufig die Frage, ob in den die Ungleichbehandlung bewirkenden Vorschriften, würden sie Gesetz werden, ein Grundrechtsverstoß zu Lasten der betroffenen Rücknahmesysteme zu sehen wäre.

1. Verstoß gegen Artikel 12 Abs. 1 GG

Artikel 12 Abs. 1 GG gewährleistet die Berufsfreiheit. Dies umfasst grundsätzlich sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung als Gegenstände der grundrechtlichen Gewährleistung.¹⁴

¹⁴ BVerfG, grundlegend im „Apotheken-Urteil“, BVerfGE 7, 377 (401 ff.), und ständige Rspr.; vgl auch Ruffert, in: BeckOK GG, 42. Ed. 01.12.2019, Art. 12 Rn. 18 m.w.Nw.

a) Eröffnung des Schutzbereiches

Ein Verstoß der vorstehend erörterten Regelungen des Regierungsentwurfes und ihrer Anwendung gegen Artikel 12 Abs. 1 GG setzte zunächst voraus, dass der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist.

Dies ist in persönlicher Hinsicht der Fall. Das Grundrecht des Artikel 12 Abs. 1 GG ist seinem Wesen nach (vgl. Artikel 19 Abs. 3 GG) auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar.¹⁵ Rücknahmesysteme i.S.v. § 7 BattG-RegE bzw. Unternehmen, die als solche tätig werden wollen, fallen damit in persönlicher Hinsicht in den Schutzbereich des Grundrechts. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich bei ihnen um eine juristische Person in der Rechtsform einer GmbH handelt, wie es für die bisherigen Rücknahmesysteme mit einer Ausnahme zutrifft, oder ob sie, wie für die Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien der Fall, als Stiftung privaten Rechts am Geschäftsverkehr teilnehmen.

Auch in sachlicher Hinsicht ist der Schutzbereich des Artikel 12 Abs. 1 GG eröffnet. Beruf im Sinne der Verfassungsregelung ist jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage. Der Berufsbegriff ist insoweit grundsätzlich weit zu verstehen und auszulegen.¹⁶ Die nach § 7 BattG-RegE (bzw. § 7 BattG (2009)) eröffnete, wenn auch genehmigungsbedürftige, Tätigkeit als Rücknahmesystem für Geräte-Alt-Batterien bzw. als beauftragter Dritter für die Erfüllung von Rücknahme- und Verwertungspflichten von Batterieherstellern (vgl. § 7 Abs. 3 BattG-RegE) ist fraglos eine Berufsausübung in diesem Sinne.

Dabei schützt Artikel 12 Abs. 1 GG zwar nicht vor Einflüssen durch den Wettbewerb bzw. wettbewerbsbestimmende Faktoren. Insbesondere gewährt das Grundrecht keinen Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb oder auf Sicherung künftiger Erwerbsmöglichkeiten. Indes fallen staatliche bzw. gesetzgeberische Einschränkungen, die die Teilhabe am Wettbewerb begrenzen, ohne Zweifel grundsätzlich in den Schutzbereich des Grundrechts.¹⁷

b) Eingriff in die Berufsfreiheit

Ein grundrechtsrelevanter Eingriff in die Berufsfreiheit liegt bei einem staatlichen Handeln vor, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht oder erschwert. Der Grundrechtsschutz aus Artikel 12 Abs. 1 GG vermittelt dabei einen umfassenden Schutz vor Eingriffen und Beschränkungen der Berufsfreiheit. Dieser beschränkt sich nicht auf Eingriffe, die im engen Sinne eine Berufsausübung unmöglich machen, sondern erstreckt sich auch auf Maßnahmen, z.B. Vorschriften, die infolge ihrer tatsächlichen Auswirkungen geeignet sind, die Freiheit der Be-

¹⁵ Vgl. etwa BVerfGE 50, 290 (363); E 105, 252.

¹⁶ So schon BVerfGE 7, 377 (397).

¹⁷ St. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 105, 252 (279) m.w.Nw.

rufswahl mittelbar zu beeinträchtigen; bis hin sogar zu staatlichen Warnungen, Informationen und Empfehlungen.¹⁸ Als grundrechtsrelevante Freiheitsbeschränkungen kommen nicht allein Gebote und Verbote in Betracht; es genügt, dass durch staatliche Maßnahmen der Wettbewerb beeinflusst und die Ausübung der beruflichen Tätigkeit dadurch behindert wird.¹⁹ Dies ist auch bei hoheitlichen Maßnahmen der Fall, die zu nicht an den Gemeinwohlbelangen ausgerichteten Eingriffen in die Marktbedingungen führen und eine Verwertung der Konkurrenzverhältnisse bewirken.²⁰

Dabei setzt die Feststellung einer objektiv berufsregelnden Tendenz voraus, dass nicht lediglich eine allgemeine Möglichkeit der Beeinträchtigung eines nicht näher bestimmbar Personenkreis gegeben ist; vielmehr muss sich konkret feststellen lassen, wer von den Auswirkungen der Norm selbst oder ihrer Anwendung unmittelbar in seiner Berufsfreiheit betroffen wird.²¹

Dies ist hier offenkundig möglich bzw. der Fall. Die zur Prüfung stehenden Regelungen des Regierungsentwurfes zur Quotenberechnung differenzieren – in ihrer Gesamtschau – zwischen bereits bestehenden und neu tätig werdenden Rücknahmesystemen i.S.v. § 7 BattG-RegE. Neu tätig werdende Rücknahmesysteme werden anderen Berechnungsmaßgaben und damit evident höheren Rücknahme- und Verwertungslasten unterworfen. Dies trifft alle Rücknahmesysteme, die ab dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Regelungen ihre Tätigkeit neu aufnehmen, aber auch bestehende Rücknahmesysteme, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht im dritten Kalenderjahr ihrer Tätigkeit befinden. Die zuletzt genannten Rücknahmesysteme unterliegen, je nach Zeitpunkt der Tätigkeitsaufnahme, ebenfalls den Sonderregelungen des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE, was sie in gleicher Weise gegenüber schon länger bestehenden Rücknahmesystemen deutlich schlechter stellt. Der Kreis der betroffenen Personen bzw. Unternehmen ist damit eindeutig bestimmbar.

Es liegt auch eine von den gesetzlichen Regelungen unmittelbar ausgehende Beeinträchtigung der benachteiligten Rücknahmesysteme in ihrer Berufsausübung vor: Den neu tätig werdenden Rücknahmesystemen werden unmittelbar als Ergebnis der Anwendung der vorgeschlagenen Vorschriften andere und im Ergebnis weit höhere gesetzliche Rücknahme- und Verwertungspflichten und -lasten aufgebürdet als den bestehenden Rücknahmesystemen. Die ungleichen Rechtspflichten haben auch hohe wirtschaftliche Bedeutung. Bei gleicher Sachlage haben die benachteiligten Rücknahmesysteme – ausweislich des dargestellten Fallbeispiels – das Dreifache der Rücknahme- und Verwertungslast zu tragen, die gesetzlich einem bereits bestehenden Rücknahmesystem angelastet wird. Angesichts der für die Pflichtenerfüllung anfallenden Kosten führt die rechtliche Ungleichbehandlung zu

¹⁸ Vgl. etwa BVerfGE 13, 181 (185 f.) und 105, 252 (266); im Überblick Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EL Oktober 2019, Art. 12 Rn. 300 ff.

¹⁹ BVerfGE 86, 28 (37).

²⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 23.04.2009, 1 BvR 3405/08, Rn. 9 – juris.

²¹ BVerfGE 47, 1 (21).

schwerwiegenden Kostennachteilen (vgl. oben II.4.). Überdies bewirkt sie faktisch, dass die nachteilig betroffenen Rücknahmesysteme zu den bestehenden Rücknahmesystemen in faktisch aussichtsloser Konkurrenz stehen, was den Wettbewerb um Hersteller anbelangt. Die Regelungen, von denen die Ungleichbehandlung und Mehrbelastung ausgeht, haben damit objektiv berufsregelnde Tendenz.

c) Rechtfertigung

Als Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit bedürften die zur Prüfung stehenden Regelungen damit einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Sie müssten durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.²²

Eine solche Rechtfertigung ist hier weder ersichtlich noch auch nur dargetan:

Weder dem Gesetzentwurf noch seiner Begründung – oder auch den Verlautbarungen des federführenden Ministeriums im Übrigen – lässt sich entnehmen, aus welchen Gründen eine differenzierende Regelung der Quotenberechnung im Falle des Wechsels von Herstellern von einem Rücknahmesystem in ein anderes Rücknahmesystem erfolgt, wenn der Hersteller entweder in ein bestehendes oder aber in ein neu gegründetes Rücknahmesystem wechselt. Es ist sogar anzunehmen, dass seitens der Entwurfsverfasser die oben dargelegten Konsequenzen der Anwendung der Regelungen des § 16 Abs. 3 BattG-RegE einerseits und des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE andererseits nicht einmal erkannt wurden. Vernünftige Allgemeinwohlerwägungen, mit denen hier die Berufsfreiheit einschränkende Berufsausübungsregeln gerechtfertigt werden könnten,²³ sind damit seitens der Bundesregierung als Gesetzgebungsorgan nicht dargetan. Sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Es gibt keinen vernünftigen und tragfähigen Grund, neu gegründete und zugelassene bzw. kurz vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes gegründete und zugelassene Rücknahmesysteme dadurch schlechter zu behandeln als bestehende Rücknahmesysteme, dass ihnen eine weit höhere Rücknahme- und Verwertungslast für denselben wechselnden Hersteller von Geräte-Batterien aufgebürdet wird als bestehenden Rücknahmesystemen. Bei identischem Lebenssachverhalt wird ihnen eine weit höhere, nach Maßgabe der obigen Berechnungen bei dem Dreifachen liegende Rücknahme- und Verwertungslast und damit auch Kostenlast aufgebürdet.

Eine sachliche Begründung hierfür ist nicht im Ansatz ersichtlich, so dass es an jeglicher Rechtfertigung für die unterschiedlichen – letztlich klar diskriminierenden – Regelungen fehlt. Wie gesagt, ist aber auch davon auszugehen, dass dem Regierungsentwurf, wie schon dem Referentenentwurf des BMU, überhaupt keine begründenden bzw. gar rechtfertigenden Überlegungen in diese Richtung zu Grunde liegen. Es spricht alles dafür, dass

²² Vgl. etwa BVerfG, NVwZ 2015, 582 (586); Ruffert, in: BeckOK GG, 42. Ed. 01.12.2019, Art. 12 Rn. 87 jeweils m.w.Nw.

²³ Vgl. BVerfGE 7, 377 (405).

die Entwurfsverfasser in der – allerdings fälschlichen – Annahme, dass es sich bei § 16 Abs. 3 BattG-RegE um eine sinnvolle Klarstellung der bisherigen Rechtslage handle, übersehen haben, dass die Regelung mit Blick auf die gleichzeitige Aufrechterhaltung der „Übergangsvorschriften“ in § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE (als „Fortschreibung“ von § 23 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 und 4 BattG (2009)) – im Gegenteil – zu einer schwerwiegenden Diskriminierung neuer Rücknahmesysteme führen würde. Dabei belegt im Übrigen gerade der Regelungswiderspruch zwischen den genannten Regelungen, dass es sich bei § 16 Abs. 3 BattG-RegE eben gerade nicht um eine „Klarstellung“ der bisherigen Gesetzeslage, sondern offenkundig um deren Änderung handelt.

Ungeachtet dieser letzten Feststellung ist jedenfalls zu konstatieren, dass die Regelungen der §§ 16 Abs. 3, 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE, würden sie Gesetz werden, einen Eingriff in die Grundrechte neuer bzw. kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes neu tätig gewordener Rücknahmesysteme bzw. ihrer Träger darstellten. Eine Rechtfertigung für diesen Grundrechtseingriff ist nicht einmal dargelegt, besteht aber auch offenkundig nicht. Die Regelungen verstießen damit gegen Artikel 12 Abs. 1 GG.

Hinzu kommt, dass sie in Bezug auf die zukünftige Gründung und Genehmigung weiterer Rücknahmesysteme nach § 7 BattG-RegE evident marktbeschränkende und prohibitive Wirkung hätten. Kein Hersteller wird sich einem neuen Rücknahmesystem anschließen, wenn dieses für ein und dieselbe Leistung eine weit höhere, ja das Mehrfache betragende, Vergütung verlangen muss als ein bestehendes Rücknahmesystem. Hierzu ist ein neues Rücknahmesystem bei verursachergerechter und den Grundsätzen der Produktverantwortung entsprechender Anlastung der dem Hersteller zuzurechnenden Kosten aber gerade gezwungen, weil es die Quotenverpflichtung des Herstellers auf die gesamte Inverkehrbringensmenge des Berichtsjahres zu beziehen hat. Letztlich führte die Ungleichbehandlung damit auch dazu, dass neuen Rücknahmesystemen bzw. Interessenten für solche der Marktzutritt unmöglich gemacht würde.

2. Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 1 GG

Daneben liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Artikel 3 Abs. 1 GG vor. Auch auf dieses Grundrecht können sich die Betreiber der Rücknahmesysteme als juristische Personen des Privatrechts uneingeschränkt berufen.²⁴

Eine grundrechtsrelevante Ungleichbehandlung liegt vor, wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird.²⁵ Dies ist hier aus den oben im Einzelnen dargelegten Gründen der Fall: Für denselben Lebenssachverhalt würden den Betreibern neuer Rücknahmesysteme weitaus höhere rechtliche und wirtschaftliche Lasten aufgebürdet als den Betreibern beste-

²⁴ BVerfGE 23, 153 (163) m.w.Nw.; im Überblick Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EL Oktober 2019, Art. 3 Rn. 276.

²⁵ St. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 116, 164 (180).

hender Rücknahmesysteme. Der Wechsel desselben Herstellers in ihr jeweiliges Rücknahmesystem führte – bei identischen Inverkehrbringensmengen – zu völlig unterschiedlichen Rücknahme- und Verwertungslasten. Bei identischen, gleichbleibenden Inverkehrbringensmengen des Herstellers müsste ein neu zugelassenes Rücknahmesystem das Dreifache der Rücknahme- und Verwertungsmenge erbringen wie ein bestehendes Rücknahmesystem, um die Rücknahmeverpflichtung für den Hersteller und die auf diesen „heruntergebrochene“ Mindestsammelquote von 45 % zu erfüllen.

Eine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht ansatzweise ersichtlich und wird, wie bereits ausgeführt, in der Begründung des Regierungsentwurfes auch nicht dargestellt. Wie gesagt, ist vielmehr davon auszugehen, dass die ungleichbehandelnde Wirkung der Regelungen schlicht „übersehen“ bzw. mangels hinreichender Beschäftigung mit den Konsequenzen der Regelungen nicht erkannt wurde. Die Ungleichbehandlung ist damit sogar willkürlich²⁶, ein vernünftiger, sich aus der Sache ergebender Grund für die Ungleichbehandlung liegt nicht vor.

Die Notwendigkeit einer Sonderregelung, wie sie § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE zu entnehmen ist, folgt auch nicht sachnotwendig aus der Neuaufnahme der Tätigkeit eines Rücknahmesystems. Soweit nämlich in dieses Hersteller eintreten, die bereits in den Vorjahren Geräte-Batterien in den Verkehr gebracht haben, können für diese die anteiligen Rücknahme- und Verwertungsverpflichtungen ohne weiteres anhand der Regelung des § 16 Abs. 2 BattG-RegE (bzw. heute: § 2 Abs. 19 BattG (2009)) ermittelt werden. Für diese Hersteller liegen Vorjahresmengen vor, und es gibt keinen Grund, sie bzw. ihre Herstellerverantwortung anders zu behandeln, je nachdem ob sie in ein bestehendes oder in ein neu gegründetes Rücknahmesystem wechseln.

Nichts anderes gilt für Hersteller, die neu auf den Markt treten und erstmals im Berichtsjahr Geräte-Batterien in den Verkehr bringen. Bei solchen Herstellern wird man – in Ermangelung von Vorjahresmengen – zur Bestimmung ihrer individuellen Rücknahme- und Verwertungsverpflichtung nicht auf Vorjahresmengen zurückgreifen können. Auch dies ist indes unabhängig davon zu konstatieren, ob sie bei ihrem Eintreten in den Markt in ein bereits bestehendes oder in ein neu gegründetes Rücknahmesystem aufgenommen werden. In beiden Fällen kann praktisch nur auf die Inverkehrbringensmenge im Jahr des Eintritts in den Markt abgestellt werden. Wenn also eine Sonderregelung hierfür getroffen werden sollte, wäre diese herstellerbezogen – und nicht rücknahmesystembezogen – zu normieren.

Festzuhalten ist in jedem Falle, dass die in den erörterten Regelungen liegende Ungleichbehandlung desselben Sachverhaltes durch keinerlei sich aus der Natur der Sache ergebende oder sonst sachlich einleuchtende Gründe zu rechtfertigen sind. Es fehlt vielmehr an jeglicher Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung; praktisch liegt ein „Rechtfertigungsausfall“ vor, da die diskriminierende Wirkung der Regelungen bei dem Verfassen des

²⁶ Vgl. hierzu Kischel, in: BeckOK GG, 42. Ed. 01.12.2019, Art. 3 Rn. 24 m.w.Nw.

Regierungsentwurfes offenkundig nicht einmal erkannt wurde. Die Regelungen verstoßen damit auch gegen Artikel 3 Abs. 1 GG.

IV. Ergebnis

1.

Nach der mit dem Regierungsentwurf vorgeschlagenen Neuregelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE für die Sammelquotenberechnung in Bezug auf Hersteller, die das Rücknahmesystem wechseln, würde ein Großteil der Rücknahme- und Verwertungslast eines Herstellers für das Berichtsjahr von dem Rücknahmesystem zu tragen sein, dem er in den Vorjahren angehört hat, im Berichtsjahr jedoch nicht mehr angehört. Umgekehrt hätte das Rücknahmesystem, zu dem der Hersteller gewechselt ist und dem er im Berichtsjahr angehört, nur einen untergeordneten Teil seiner Rücknahme- und Verwertungslast zu tragen. Im unterstellten Fall gleichbleibender Inverkehrbringensmengen des Herstellers trüge das den Hersteller „abgebende“ Rücknahmesystem zwei Drittel seiner Rücknahme- und Verwertungslast, das „aufnehmende“ Rücknahmesystem hingegen nur ein Drittel seiner Rücknahme- und Verwertungslast.

2.

Im Falle des Wechsels desselben Herstellers in ein Rücknahmesystem, das seine Tätigkeit zum Berichtsjahr neu aufnimmt, hätte hingegen dieses neue, den Hersteller „aufnehmende“ Rücknahmesystem die Rücknahme- und Verwertungslast des Herstellers aufgrund der Sonderregelung des § 31 Abs. 6 BattG-RegE im Berichtsjahr vollen Umfanges zu tragen. Das „abgebende“ Rücknahmesystem trägt in diesem Falle keine Rücknahme- und Verwertungslast für den Hersteller. Dasselbe würde nach § 31 Abs. 7 BattG-RegE für das zweite Tätigkeitsjahr des neuen Rücknahmesystems gelten.

3.

Ungeachtet der Frage, ob die einander materiell widersprechenden Regelungen des § 16 Abs. 3 und des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE systematisch haltbar sind und ob sie eine angemessene und unionsrechtskonforme Umsetzung der Herstellerverantwortung darstellen, führen sie jedenfalls zu einer eklatanten Ungleichbehandlung bestehender Rücknahmesysteme einerseits und neu tätig werdender Rücknahmesysteme andererseits. Dies würde entsprechend auf die ihnen jeweils angeschlossenen Hersteller „durchschlagen“, wenn nicht aufgrund der Benachteiligung – wovon auszugehen ist – ein Herstellerwechsel zu neu tätig werdenden Rücknahmesystemen praktisch gar nicht stattfinden wird. Der Regelungswiderspruch hat damit auch marktbeschränkende, prohibitive Wirkung für die Neuaufnahme der Tätigkeit als Rücknahmesystem i.S.v. § 7 BattG-RegE.

4.

Mangels vorliegender Rechtfertigung der Ungleichbehandlung identischer Sachverhalte – der Wechsel eines Herstellers in ein bestehendes Rücknahmesystem einerseits oder in ein neues Rücknahmesystem andererseits würde zu massiv unterschiedlichen Rechtsfolgen und Kostenlasten führen – verstößt der Regelungswiderspruch gegen Grundrechte der Betreiber von Rücknahmesystemen bzw. von Unternehmen, die als solche tätig werden wollen, namentlich gegen die Grundrechte aus Artikel 12 Abs. 1 und Artikel 3 Abs. 1 GG.

Hamburg, den 5. Juni 2020


Dr. Martin Dieckmann
Rechtsanwalt


Dr. Sven Gutknecht
Rechtsanwalt

Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Kanzlei Esche Schümann Commichau zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen der § 16 Absatz 3, § 31 Absatz 6 und 7 BattG-Regierungsentwurf

I. Vorbemerkungen

Die Kanzlei Esche Schümann Commichau hat im Auftrag der Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien in Hamburg die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen zur Berechnung der Sammelquote in § 16 Absatz 2 und 3 (Artikel 1 Nummer 16 des Entwurfs) und in § 31 Absatz 6 und 7 (Artikel 1 Nummer 27 des Entwurfs) des Regierungsentwurfs für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Batteriegesetzes (RegE BattG) geprüft.

Die Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien (GRS) agierte im vergangenen Jahr noch als Gemeinsames Rücknahmesystem nach § 6 BattG. Aufgrund veränderter Marktbedingungen kam es in den letzten Jahren zu Verschiebungen auf dem Markt der Geräte-Alt-batterie-Entsorgung. Einige große Hersteller sind vom Gemeinsamen Rücknahmesystem zu einem der vier herstellereigenen Rücknahmesystemen gewechselt. Das Gemeinsame Rücknahmesystem hat trotz des damit verbundenen sinkenden Marktanteils auch weiterhin den Großteil an Rücknahmestellen bedient und musste dadurch auch für die entsprechenden Entsorgungskosten aufkommen. Die finanzielle Situation des Gemeinsamen Rücknahmesystems hat sich hierdurch in den vergangenen Jahren negativ entwickelt. Die dort verbundenen Hersteller sahen sich hierdurch mit Kostensteigerungen konfrontiert. GRS, das seit 1998 die Aufgabe des Gemeinsamen Rücknahmesystems übernommen hat, hat dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) daher im Juli 2019 mitgeteilt, dass es sich nicht in der Lage sieht, den gesetzlichen Entsorgungsauftrag als Gemeinsames Rücknahmesystem über 2019 hinaus wirtschaftlich aufrecht erhalten zu können. Das BMU hat daraufhin im Gespräch mit allen beteiligten Akteuren Lösungsmöglichkeiten diskutiert, die Verantwortung für eine Etablierung jedoch klar den produktverantwortlichen Herstellern zugewiesen. Da eine Lösung zwischen den Beteiligten nicht gefunden werden konnte, hat GRS Anfang September 2019 bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Genehmigung eines herstellereigenen Rücknahmesystems gestellt. Die Genehmigung wurde von der Umweltbehörde Hamburg zum 6. Januar 2020 erteilt. Mit gleichem Datum hat das BMU im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Feststellung, dass ein Gemeinsames Rücknahmesystem nach § 6 BattG eingerichtet ist, widerrufen. Seit diesem Tag agieren sämtliche Rücknahmesysteme im Wettbewerb zueinander. Da GRS als neues herstellereigenes Rücknahmesystem auf den Markt getreten ist, ist es von den Regelungen, die in dem Gutachten geprüft werden, unmittelbar betroffen.

II. Sammelquotenberechnung

1. Berechnung der Sammelquote nach § 16 Absatz 2 und 3 RegE BattG

§ 16 Absatz 2 und 3 RegE BattG regeln die Berechnung der Sammelquote für die Rücknahmesysteme. § 16 Absatz 2 Satz 1 RegE BattG übernimmt dabei im Wesentlichen die Regelungen des bisherigen § 2 Absatz 19. Danach sind die zurückgenommenen Mengen an Geräte-Alt-batterien ins Verhältnis zu setzen zu der durchschnittlichen Menge an in Verkehr gebrachten Gerätebatterien in dem betreffenden und den beiden vorangegangenen Kalenderjahren. Die Berechnung gilt dabei für sämtliche am Markt agierende Rücknahmesysteme, mit Ausnahme solcher die neu in den Markt eingetreten sind.

Neu geregelt wurde hingegen die Frage der Anrechnung von in Verkehr gebrachten Gerätebatterien bei einem Wechsel eines Herstellers. Im Hinblick auf die Berechnungsmethodik geht es im Kern um die Frage, ob Hersteller, die zu einem anderen Rücknahmesystem wechseln, die ihnen aufgrund ihrer in Verkehr gebrachten Menge zuzurechnenden Rücknahmepflichten für den jeweils zu betrachtenden Zeitraum mit zu dem neuen Rücknahmesystem nehmen oder diese beim alten Rücknahmesystem verbleiben. Das Gesetz lies diese Frage bislang offen. Es hatte sich jedoch seit 2005 eine Praxis herausgebildet, die auch in den FAQs des Umweltbundesamtes Eingang fanden und nunmehr im RegE BattG wiedergespiegelt werden. Der Entwurf sieht nunmehr vor, dass Mengen, die ein Hersteller in Verkehr bringt, solange zur Berechnung der Sammelquote im bisherigen Rücknahmesystem berücksichtigt werden, bis der Hersteller zu einem anderen Rücknahmesystem wechselt. Er ab diesem Zeitpunkt sind dem anderen Rücknahmesystem die in Verkehr gebrachten Mengen zuzurechnen. Es findet mithin keine Mitnahme von Mengen aus dem bisherigen Rücknahmesystem statt. Dies hat jedoch zur Folge, dass das bisherige Rücknahmesystem des Herstellers nachlaufende Rücknahmeverpflichtungen zu erfüllen hat, obwohl dieser kein Mitglied des Rücknahmesystems mehr ist. Hierzu wird der Einfachheit halber auf die insoweit zutreffenden Ausführungen im Gutachten auf den Seiten 8 bis 10 verwiesen.

Die Frage wurde bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ausführlich diskutiert. Aufgrund der sich verschlechternden Lage des Solidarsystems hatten das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt gemeinsam mit GRS als Solidarsystem und dem Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. (ZVEI) nach Lösungen gesucht. Dabei wurden auch die Berechnung der Sammelquote und der Umgang mit Wechseln von Herstellern thematisiert. Ende 2017 hatte das Umweltbundesamt (UBA) daraufhin einen nicht rechtsverbindlichen „Leitfaden zur Prüfung und Bestätigung der Dokumentation gemäß § 15 BattG durch unabhängige Sachverständige zur Erfolgskontrolle bei Rücknahmesystemen von Geräte-Alt-Batterien“ erarbeitet. Der Leitfaden sah eine neue Berechnung der Sammelquote mit Blick auf Herstellerwechsel vor. Danach sollten Hersteller, die von einem Rücknahmesystem zu einem anderen wechselten, die Menge des Berichtsjahres und der beiden Vorjahre zum anderen Rücknahmesystem mitnehmen. Dies bedeutete, dass das bisherige Rücknahmesystem die in Verkehr gebrachten Mengen nachträglich aus seiner Bilanz löscht und das aufnehmende Rücknahmesystem diese nachträglich aufnimmt. Die neue Berechnungsmethode wurde jedoch vielfach kritisiert. Zunächst wurde sie für das Berichtsjahr 2018 außer Kraft gesetzt. Zudem wurde die Berechnungsmethode von zwei Rücknahmesystemen beklagt. Diese haben in erster Instanz Recht bekommen. Die Rücknahmesysteme haben daher auch weiterhin die bis dahin von allen Seiten angewandte Methode zur Berechnung der Sammelquote und zur Berücksichtigung von Herstellerwechseln angewandt. Bis heute meldet lediglich GRS nach der Berechnungsmethode des Leitfadens des UBA.

Auch das BMU hatte vor dem Hintergrund der sich bei GRS verschlechternden Situation in seinem ersten Arbeitsentwurf im Sommer 2019 die neue Berechnungsmethodik hinsichtlich der Herstellerwechsel zugrunde gelegt. Nachdem nunmehr GRS die Stellung als Solidarsystem aufgegeben hatte, wurde dazu übergegangen, den bisherigen Umgang mit Herstellerwechseln beizubehalten. Die im Arbeitsentwurf enthaltene Regelung hatte vornehmlich den Zweck, regelmäßige Herstellerwechsel zu unterbinden und auch GRS als Solidarsystem zu stabilisieren. Durch den Wegfall des Solidarsystems ist auch der Zweck der Regelung entfallen. Eine Änderung der Berechnungsmethode, wie im Arbeitsentwurf enthalten, hätten zudem nach weiteren Prüfungen einen erheblichen bürokratischen Aufwand bedeutet. Um die Erfolgskontrollen auch zukünftig durch das UBA überprüfen lassen zu können, hätten alle

Hersteller von Gerätebatterien regelmäßig die von ihnen in Verkehr gebrachten Mengen an Gerätebatterien der zuständigen Behörde melden müssen. Nur so hätte überprüft werden können, ob auch Mengen aus den Vorjahren Eingang in die Erfolgskontrolle des aufnehmenden Rücknahmesystems gefunden haben. Ebenso hätte nur auf diesem Weg geprüft werden können, ob das alte Rücknahmesystem nur die Mengen nachträglich gelöscht hat, die durch den wechselnden Hersteller in Verkehr gebracht wurden. Da entsprechende Mengen heute nicht erfasst werden, hätte es auf Grund der Durchschnittsbildung von drei Jahren bei der Sammelquotenberechnung eine entsprechend lange Übergangszeit für eine neue Sammelquote bedurft, um zunächst die entsprechenden Daten von den Herstellern zu verarbeiten. Da auf EU-Ebene bereits die Berechnung der Sammelquote diskutiert wird und im Oktober 2020 ein Entwurf der Europäischen Kommission vorgelegt werden soll, erschien eine Anpassung der Berechnungsmethode zum jetzigen Zeitpunkt nicht zielführend. Ein Anpassungsbedarf wurde vor diesem Hintergrund nicht mehr gesehen.

Die Anwendung dieser Berechnungsmethodik hat bislang nach Auskunft der am Markt agierenden Rücknahmesysteme nicht zu Problemen unter den Rücknahmesystemen geführt, da diese für die nachlaufenden Rücknahmepflichten Rückstellungen gebildet haben, die in den Herstellerbeiträgen „eingepreist“ waren. Lediglich der Stiftung GRS war es aufgrund seiner Sonderstellung als Solidarsystem und entsprechenden, rechtlich verankerten Finanzierungsregelungen nicht möglich, solche Rückstellungen zu bilden. Da GRS nun aber nicht mehr als das festgestellte Solidarsystem am Markt agiert, ist es auch nicht mehr an diese Finanzierungsmodalitäten gebunden, kann entsprechende Rückstellungen bilden und ebenfalls bei der Gestaltung seiner Herstellerbeiträge berücksichtigen.

2. Übergangsvorschriften für neu auf dem Markt hinzutretende Rücknahmesysteme

Während § 16 Absatz 2 und 3 RegE BattG die Sammelquotenberechnung für bereits am Markt agierende Rücknahmesysteme festschreibt, trifft § 31 Absatz 6 und 7 RegE BattG Sonderregelungen für die Berechnung der Sammelquoten von neu auf dem Markt hinzutretende Rücknahmesysteme. Die Regelungen entsprechen dabei inhaltlich den bisherigen Regelungen in § 23 Absatz 3 bis 5 BattG. Auch insofern gibt es mithin keine Abweichung von den bisherigen Regelungen des Gesetzes.

Die Übergangsvorschrift legt fest, dass im ersten Jahr der Tätigkeit eines neuen Rücknahmesystems für die Berechnung der Sammelquote die gesamte in diesem Jahr in Verkehr gebrachte Menge der dort verbundenen Hersteller ins Verhältnis zur zurückgenommenen Menge an Geräte-Alt-batterien gesetzt wird. Abweichend von § 16 Absatz 2 Satz 1 RegE BattG findet insofern keine Durchschnittsbildung bezogen auf das Berichtsjahr und die beiden vorangegangenen Kalenderjahre statt. Im zweiten Jahr der Tätigkeit findet eine Durchschnittsbildung mit Blick auf die in Verkehr gebrachten Mengen insofern statt, dass die insgesamt in den beiden Jahren in Verkehr gebrachten Mengen durch die beiden Kalenderjahre geteilt und dann ins Verhältnis zur zurückgenommenen Menge gesetzt werden.

Hintergrund dieser abweichenden Regelung ist jedoch nicht, wie vom Gutachten vermutet, die Vorstellung nur neu auf dem Markt tretende Hersteller würden entsprechende neue Rücknahmesysteme einrichten und betreiben. Vielmehr sollte durch die Regelungen eine Gleichstellung mit den bereits am Markt agierenden Rücknahmesystemen erfolgen. Denn durch die Sonderregelungen im § 31 Absatz 6 und 7 RegE BattG wird auch weiterhin sicher-

gestellt, dass neu am Markt auftretende Rücknahmesysteme mit Blick auf ihre Sammelverpflichtung von Anfang an so gestellt werden, wie wenn sie bereits mehrere Jahre am Markt tätig wären. Folgendes Berechnungsbeispiel zeigt die Rücknahme- und Verwertungslast unter Annahme einer jährlich gleichbleibenden Inverkehrbringungsmenge für ein bereits am Markt agierendes Rücknahmesystem sowie für ein neu hinzutretendes Rücknahmesystem:

Szenario A: bereits am Markt agierendes Rücknahmesystem

	Vorjahr 1 (2018)	Vorjahr 2 (2019)	Berichtsjahr (2020)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnittsbildung)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem A	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	450 t

Szenario B1: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 1 der Tätigkeit)

	Vorjahr 1 (2018)	Vorjahr 2 (2019)	Berichtsjahr (2020)	Maßgebliche Menge (keine Durchschnittsbildung)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	0 t	0 t	1.000 t	1.000 t	450 t

Szenario B2: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 2 der Tätigkeit)

	Vorjahr 1 (2018)	Vorjahr 2 (2019)	Berichtsjahr (2020)	Maßgebliche Menge (Durchschnittsbildung für 2 Jahre)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	0 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	450 t

Szenario B3: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 3 der Tätigkeit)

	Vorjahr 1 (2018)	Vorjahr 2 (2019)	Berichtsjahr (2020)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnittsbildung)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	450 t

Die Tabellen zeigen deutlich, dass das neu am Markt hinzutretende Rücknahmesystem die gleiche Rücknahme- und Verwertungslast von Beginn seiner Tätigkeit bis zur Durchschnittsbildung nach § 16 Absatz 2 RegE BattG nach 3 Jahren seiner Tätigkeit zu tragen hat.

Durch die Regelung in § 23 Absatz 3 bis 5 BattG (und auch § 31 Absatz 6 und 7 RegE BattG) sollte mithin vielmehr eine Begünstigung neuer Rücknahmesysteme verhindert werden. Würden diese von Anfang an eine Durchschnittsbildung mit Blick auf die in Verkehr gebrachten Mengen über 3 Jahre vornehmen, würden sie hierdurch ihre Rücknahme- und Verwertungslast im Gegensatz zu bereits am Markt agierenden Rücknahmesystemen verringern

können. Im ersten Jahr der Tätigkeit müsste das Rücknahmesystem aus der Darstellung oben lediglich eine Rücknahmemenge von 150 t generieren, im zweiten Jahr eine Rücknahmemenge von 300 t und erst im dritten eine den anderen Rücknahmesystemen vergleichbare Mengen von 450 t. Hierdurch hätten Hersteller, die ein neues Rücknahmesystem errichten und betreiben, in den ersten beiden Jahren geringere Kosten als bei einem bestehenden Rücknahmesystem. Dies würde gerade einen Anreiz setzen, entsprechende neue Rücknahmesysteme zu gründen und würde bereits am Markt agierende Rücknahmesysteme benachteiligen.

Zudem können neu am Markt agierende Systeme durch die entsprechende Berechnungsmethodik auch begünstigt werden. Rücknahmesysteme müssen zu keinem bestimmten Datum im laufenden Kalenderjahr eingerichtet werden, Hersteller können grundsätzlich jederzeit ein Rücknahmesystem wechseln. So ist es auch möglich, dass ein neues Rücknahmesystem im ersten Kalenderjahr seiner Tätigkeit nur für wenige Monate am Markt agiert und daher auch nur eine geringe Inverkehrbringungsmenge ansetzen muss. Dies hilft ihm zwar nicht im ersten Jahr seiner Tätigkeit, da er dennoch 45 % der in Verkehr gebrachten Menge zurücknehmen und verwerten muss. Es ist jedoch für die beiden Folgejahre relevant, bei denen die wenigen Monate und damit die geringe Inverkehrbringungsmenge Bedeutung bei der Durchschnittsbildung erlangen. Folgende Berechnungen zeigen dies auf:

Szenario B1: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 1 der Tätigkeit für 3 Monate)

	Vorjahr 1 (2016)	Vorjahr 2 (2017)	Berichtsjahr (2018)	Maßgebliche Menge (keine Durchschnittsbildung)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	0 t	0 t	250 t	250 t	112,5 t

Szenario B2: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 2 der Tätigkeit)

	Vorjahr 1 (2017)	Vorjahr 2 (2018)	Berichtsjahr (2019)	Maßgebliche Menge (Durchschnittsbildung für 2 Jahre)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	0 t	250 t	1.000 t	625 t	281,25 t

Szenario B3: neu am Markt hinzutretendes Rücknahmesystem (Jahr 3 der Tätigkeit)

	Vorjahr 1 (2018)	Vorjahr 2 (2019)	Berichtsjahr (2020)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnittsbildung)	Rücknahme- und Verwertungs- last (45 %)
Rücknahmesystem B	250 t	1.000 t	1.000 t	750 t	337,5 t

Damit profitiert das neue Rücknahmesystem in den Folgejahren davon, dass das erste Kalenderjahr für ihn nur 3 Monate umfasste, bei der späteren Durchschnittsbildung aber voll her-

angezogen wird. Erst im vierten Jahr seiner Tätigkeit kommt er dann auf die gleiche Rücknahme- und Verwertungslast wie die bereits am Markt agierenden Rücknahmesysteme (450 t).

Auch für die den Hersteller abgebenden Rücknahmesysteme ergibt sich keine Begünstigung. Für die Auffassung, das frühere Rücknahmesystem können nachträglich die Mengen des Herstellers, der zu einem neuen Rücknahmesystem, aus seiner Sammelquotenberechnung herausrechnen, gibt es keinen Anhaltspunkt. Vielmehr hat das abgebende Rücknahmesystem, wie auch bei dem Wechsel eines Herstellers zu einem bestehenden Rücknahmesystem, die nachlaufenden Rücknahme- und Verwertungslasten aus der Zeit der Mitgliedschaft des Herstellers bei ihm zu tragen. So ist auch das VG Halle (Saale) in seiner Entscheidung über die Anwendbarkeit des Leitfadens des UBA zu verstehen: „In § 23 Abs. 3 bis 5 BattG bringt der Gesetzgeber seinen Willen zum Ausdruck, dass der Hersteller, der erstmals ein eigenes Rücknahmesystem errichtet, seine während der Mitgliedschaft im früheren System durch das Inverkehrbringen von Batterien entstandene Rücknahmeverpflichtung nicht in das neu errichtete Rücknahmesystem mitnehmen soll. Die in der Zeit der Mitgliedschaft in einem anderen System entstandene Rücknahmeverpflichtung soll mithin im vorherigen System verbleiben; die entsprechenden in Verkehr gebrachten Mengen sind damit vom zuvor verpflichteten System bei der Berechnung der Sammelquote anzusetzen.“¹ Dies ist auch konsequent, da das abgebende Rücknahmesystem im Zweifel nicht weiß, zu welchem Rücknahmesystem der Hersteller wechselt. Er kann seine Handlungen mit Blick auf die Rücknahme- und Verwertungslasten mithin auch nicht daran ausrichten.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Ein Grundrechtsverstoß wegen einer vermeintlichen Benachteiligung neu hinzutretender Rücknahmesysteme kann nicht festgestellt werden.

1. Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 1 GG

a) Eröffnung des Schutzbereichs

Artikel 12 GG gewährleistet die Berufsfreiheit. Das Gutachten stellt dabei zu Recht fest, dass der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist.

b) Eingriff in den Schutzbereich

Als Eingriff in die Berufsfreiheit kommt grundsätzlich jede Maßnahme in Betracht, die die Wahl oder die Ausübung eines Berufes einschränkt oder unmöglich macht. Hierfür muss die staatliche Maßnahme eine subjektiv oder objektiv berufsregelnde Tendenz aufweisen. Eine subjektiv berufsregelnde Tendenz liegt dann vor, wenn die Maßnahme gerade auf die Berufsregelung abzielt. Eine objektiv berufsregelnde Tendenz ist gegeben, wenn die Maßnahme sich unmittelbar auf die berufliche Tätigkeit auswirkt oder in ihren mittelbaren Auswirkungen von einigem Gewicht ist.

Rechtlich findet durch das bisherige BattG, auch in der Fassung des RegE BattG, eine Unterscheidung zwischen den Sammelquotenberechnungen bei bereits am Markt agierenden

¹VG Halle (Saale), Urteil vom 29.08.2018, Az. 8 A 331/18 HAL, Rn. 70, juris.

Rücknahmesystemen und neu hinzukommenden Rücknahmesystemen statt. Neu hinzutretende Rücknahmesysteme werden danach einer anderen Berechnungsmethode unterworfen als die bereits am Markt bestehenden Rücknahmesysteme. Hieraus muss sich jedoch auch eine Beeinträchtigung des neuen Rücknahmesystems ergeben. Neue Rücknahmesysteme dürfen sich nicht die Vorteile der Sammelquotenberechnung für bestehende Rücknahmesysteme zunutze machen. Wechselt mithin ein Hersteller von einem Rücknahmesystem zu einem anderen bestehenden Rücknahmesystem, berücksichtigt letzteres bei der Berechnung der Sammelquote lediglich die Mengen, die der Hersteller während seiner Zeit bei diesem System auch in Verkehr gebracht hat. Die Vorjahre, in denen der Hersteller bei einem anderen Rücknahmesystem verbunden war, werden hingegen mit Null angesetzt. Diese Regelung kann sich ein neu am Markt auftretendes Rücknahmesystem hingegen nicht zunutze machen. Er kann die Vorjahre in dem ersten und zweiten Jahr seiner Tätigkeit nicht mit Null ansetzen. Vielmehr hat es auf Grund der Übergangsvorschrift die volle Menge der in Verkehr gebrachten Menge (im zweiten Jahr der Durchschnitt der ersten beiden Jahre der Tätigkeit) bei der Berechnung der Sammelquote anzusetzen.

Die Regelungen sind grundsätzlich geeignet, neu in den Markt eintretende Rücknahmesysteme zu beeinträchtigen. Ein Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem könnten vor diesem Hintergrund für einen Hersteller nicht in gleichem Maße attraktiv sein wie ein Wechsel zu einem bereits bestehenden Rücknahmesystem. Eine objektiv berufsregelnde Tendenz ist vor diesem Hintergrund gegeben. Ein Eingriff in den Schutzbereich ist daher zu bejahen.

c) Rechtfertigung

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist jedoch gerechtfertigt.

Die Berufsfreiheit kann grundsätzlich durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Damit fordert Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 GG, dass alle Eingriffe in das Grundrecht auf eine gesetzliche Grundlage zurückzuführen sind. Die getroffenen Maßnahmen müssen zudem verhältnismäßig sein.

Die Regelungen in § 23 Absatz 3 bis 5 (zukünftig § 31 Absatz 6 und 7 RegE BattG) müssen hierfür einem legitimen Zweck dienen. Ziel der Regelung ist die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Rücknahme und Entsorgung von Geräte-Alt Batterien. Hierfür sollen bereits am Markt agierende und neu hinzutretende Rücknahmesystemen mit Blick auf die Rücknahme- und Verwertungslast gleichgestellt werden. Es soll verhindert werden, dass Rücknahmesysteme, die neu auf den Markt treten, bessergestellt werden als die bereits am Markt agierenden Systeme. Ohne eine Regelung würde ein Anreiz für die Hersteller von Gerätebatterien gesetzt, regelmäßig neue Rücknahmesysteme nur zur Verbesserung der eigenen Rücknahme- und Verwertungslast zu errichten. Dies würde im Zweifel zu einer Zersplitterung des Marktes für die Rücknahme und Entsorgung von Geräte-Alt Batterien führen und damit zu einer nur noch schwer zu kontrollierenden Situation für die Vollzugsbehörden. Letztlich würde damit das gesetzgeberische Ziel des BattG – eine möglichst hohe Entsorgung von Batterien sicherzustellen – gefährdet. Solche Fehlanreize können nur dadurch vermieden werden, wenn neu am Markt agierende Rücknahmesysteme von Beginn ihrer Tätigkeit an mit Blick auf die Rücknahme- und Verwertungslasten den bereits am Markt befindlichen Rücknahmesystemen gleichgestellt werden.

Die getroffenen Regelungen sind zur Zielerreichung auch geeignet. Durch die gesonderten Regelungen in den Übergangsvorschriften werden die neuen Rücknahmesysteme den bereits am Markt agierenden Rücknahmesystemen hinsichtlich ihrer Rücknahme- und Verwertungslast gleichgestellt (vgl. die Darstellungen auf Seite 4). Sie haben mithin keine höhere, aber auch keine geringere Rücknahme- oder Verwertungslast zu tragen, weder im ersten noch im zweiten Jahr der Tätigkeit.

Die getroffenen Maßnahmen sind auch erforderlich. Es sind keine gleich geeigneten, weniger belastenden Mittel erkennbar. Die im Gutachten ausgeführte Alternative kann das angestrebte Ziel gerade nicht erreichen. Die Anwendung der Sammelquotenberechnung nach § 2 Absatz 19 BattG (zukünftig § 16 Absatz 2 und 3 RegE BattG), die das Gutachten selbst vorschlägt (siehe Seite 21), würde gerade zu einer Besserstellung von neuen Rücknahmesystemen gegenüber den bereits etablierten Rücknahmesystemen führen. Sofern man den neuen Rücknahmesystemen eine Durchschnittsbildung über drei Jahre von Beginn ihrer Tätigkeit an und damit für die vorangegangenen Jahre das Ansetzen einer Menge von 0 t zugestehen würden, hätten diese von Beginn ihrer Tätigkeit grundsätzlich eine geringe Rücknahme- und Verwertungslast zu tragen als bereits am Markt etablierte Rücknahmesysteme. Im Falle der Darstellung auf Seite 4 würde dies dazu führen, dass das neue Rücknahmesystem im ersten Jahr seiner Tätigkeit lediglich eine Rücknahme- und Verwertungslast von 150 t, im zweiten Jahr von 300 t und erst im dritten Jahr eine Rücknahme- und Verwertungslast von 450 t zu tragen hätte. Damit wäre das Rücknahmesystem erst im dritten Jahr seiner Tätigkeit den bestehenden Rücknahmesystemen gleichgestellt. Die Alternative würde mithin das Ziel, neue und bestehende Rücknahmesysteme im Hinblick auf die Rücknahme- und Verwertungslast gleichzustellen, nur mit zeitlicher Verzögerung erreichen. Es würde zudem die Etablierung einer sehr kleinteiligen Rücknahmestruktur für Gerätebatterien befördern, was gerade durch die Gleichstellung von bestehenden und neuen Rücknahmesystemen verhindert werden soll. Hierdurch könnte gerade die ordnungsgemäße Entsorgung der Geräte-Altboxen auf Dauer gefährdet werden. Andere Maßnahmen, die das Ziel ebenfalls erreichen, sind nicht ersichtlich.

Letztlich ist die Maßnahme auch angemessen. Der Eingriff steht nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Zwar werden neue Rücknahmesysteme mit den Sonderregelungen zur Sammelquotenberechnung beeinträchtigt. Nichtsdestotrotz haben sie grundsätzlich auch die Möglichkeit durch die Wahl des Errichtungszeitpunktes ihre Rücknahme- und Verwertungslast im zweiten und dritten Jahr ihrer Tätigkeit zu reduzieren und müssen dadurch in diesen Jahren geringere Mengen an Geräte-Altboxen zurückzunehmen als bereits bestehende Rücknahmesysteme (vgl. Darstellungen auf Seite 5). Insofern können sie auch für wechselwillige Hersteller von Interesse sein. Wechseln diese erst im Laufe eines Berichtsjahres das Rücknahmesystem, kann wegen der geringeren nachlaufenden Verpflichtung auch ein Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem kostentechnisch für den Hersteller von Vorteil sein. Für die nachlaufende Sammelverpflichtung im bisherigen System hat der Hersteller bereits bezahlt und das Rücknahmesystem Rückstellungen gebildet, so dass für den Hersteller bei einem Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem nur für die Rücknahme- und Verwertungslast beim neuen Rücknahmesystem zu zahlen ist.

Szenario 1: Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem B (erstes Jahr des Wechsels)

	Vorjahr 1 (2016)	Vorjahr 2 (2017)	Berichtsjahr (2018)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnitts- bildung)	Rücknahme- und Verwer- tungslast (45 %)
Rücknahme- system A	1.000 t	1.000 t	800 t	933 t	420 t
Rücknahme- system B	0 t	0 t	200 t	67 t	30 t

Szenario 2: Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem B (zweites Jahr des Wechsels)

	Vorjahr 1 (2017)	Vorjahr 2 (2018)	Berichtsjahr (2019)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnitts- bildung)	Rücknahme- und Verwer- tungslast (45 %)
Rücknahme- system A	1.000 t	800 t	0 t	600 t	270 t
Rücknahme- system B	0 t	200 t	1.000 t	400 t	180 t

Szenario 3: Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem B (drittes Jahr des Wechsels)

	Vorjahr 1 (2017)	Vorjahr 2 (2018)	Berichtsjahr (2019)	Maßgebliche Menge (nach Durchschnitts- bildung)	Rücknahme- und Verwer- tungslast (45 %)
Rücknahme- system A	800 t	0 t	0 t	267 t	120 t
Rücknahme- system B	200 t	1.000 t	1.000 t	733 t	330 t

Erst im vierten Jahr nach dem Wechsel zu einem neuen Rücknahmesystem trägt mithin der Hersteller wieder die volle Rücknahme- und Verwertungslast von 450 t. Letztlich zeigt sich, dass ein Hersteller, der zu einem anderen Rücknahmesystem wechselt, auf das Berichtsjahr gesehen immer die gleiche Rücknahme- und Verwertungslast (Rücknahmesystem A und Rücknahmesystem B zusammengerechnet = 450 t) zu tragen hat. Dies ist sowohl bei einem Wechsel zu einem neuen als auch zu einem bestehenden Rücknahmesystem der Fall. Mit der getroffenen Regelung werden den neuen Rücknahmesystemen mithin auch Möglichkeiten eröffnet, sich dennoch erfolgreich am Markt zu etablieren. Dies zeigt sich auch daran, dass sich trotz Anwendung dieser Regelungen nach dem heutigen BattG immer wieder neue Rücknahmesysteme am Markt etabliert haben. Die Maßnahme ist vor diesem Hintergrund auch angemessen.

d) Zwischenergebnis

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist damit gerechtfertigt.

2. Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 1 GG

Aus den gleichen Gründen ist auch ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerechtfertigt. Zwar werden hier ein am Markt bestehendes und ein neues Rücknahmesystem mit Blick auf die Berechnung der Sammelquote ungleich behandelt. Dabei handelt es sich grundsätzlich um gleiche Sachverhalte. Denn in beiden Fällen handelt es sich um ein Rücknahmesystem, das die Sammelquote nach § 16 BattG (künftig § 16 Absatz 1 RegE BattG), berechnet. Die ungleiche Behandlung ist jedoch gerechtfertigt. Nach dem BVerfG ist der Gleichheitssatz dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss.² Der Ungleichbehandlung liegt ein solches legitimes Differenzierungsziel zugrunde. Auch in diesem Fall handelt es sich insoweit um die Gleichstellung der bestehenden und der neuen Rücknahmesysteme mit Blick auf die jeweilige Rücknahme- und Verwertungslast sowie der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Entsorgung von Geräte-Altballerlen. Zudem muss der rechtfertigende Grund in einem angemessenen Verhältnis zur Ungleichbehandlung stehen. Im Hinblick auf das Differenzierungsziel ist die getroffene Maßnahme auch verhältnismäßig. Die getroffene Maßnahme ist zur Erreichung des Ziels förderlich. Es ist auch kein milderes Mittel als die Ungleichbehandlung erkennbar, mit dem sich das Ziel ebenso effektiv erreichen ließe. Die Ungleichbehandlung steht zudem in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel. Insbesondere, da neuen Rücknahmesystemen am Markt durch die Wahl des Errichtungszeitpunktes auch die Möglichkeit gegeben wird, die Rücknahme- und Verwertungslast in den Folgejahren der Tätigkeit zu reduzieren, wird diesen auch die Möglichkeit eröffnet, Herstellern attraktive Angebote für das Mitbetreiben des Rücknahmesystems zu ermöglichen. Um eine ungerechtfertigte Bevorteilung der neuen Rücknahmesysteme zu verhindern, bedarf es gerade der Regelungen in § 31 Absatz 6 und 7 RegE BattG (§ 23 Absatz 5 BattG). Mit der Ungleichbehandlung von unterschiedlichen Sachverhalten wird vielmehr eine Gleichbehandlung der Rücknahmesysteme mit Blick auf die Rücknahme- und Verwertungslast erzielt.

Auch wird das abgebende Rücknahmesystem in den Fällen eines Herstellerwechsels zu einem bestehenden und zu einem neuen Rücknahmesystem nicht unterschiedlich behandelt. Wie oben dargestellt, trägt das abgebende Rücknahmesystem in beiden Fällen weiterhin die nachlaufende Rücknahme- und Verwertungslast für den aus dem System ausscheidenden Hersteller.

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz kann folglich nicht festgestellt werden.

IV. Ergebnis

Ein Verstoß gegen Grundrechte liegt nicht vor. Die gegenständlichen Regelungen sind gerechtfertigt. Eine unzulässige marktbeschränkende Regelung ist insbesondere für neue Rücknahmesysteme mit ihnen nicht verbunden. Die Regelungen führen vielmehr zu einer Gleichbehandlung von bestehenden und neuen Rücknahmesystemen.

Zwar werden neu am Markt agierende Rücknahmesysteme hinsichtlich der Sammelquotenberechnung anderen Regelungen unterworfen als bereits am Markt agierende Rücknahmesysteme. Die Übergangsvorschriften für die Sammelquotenberechnung neuer Rücknahmesysteme bezweckt aber dabei eine Gleichbehandlung dieser mit bereits am Markt tätigen

² BVerfGE 1, 14 (52).

Rücknahmesystemen, indem die Rücknahme- und Verwertungslast für die neuen Rücknahmesysteme vom ersten Jahr der Tätigkeit denen der bestehenden Rücknahmesysteme angeglichen wird. Diese Gleichbehandlung ist für die Sicherstellung einer hochwertigen Rücknahme und Entsorgung der Geräte-Altballerlen auch erforderlich. Einer Begünstigung neuer Rücknahmesysteme, wie es das Gutachten als Alternative vorschlägt, bedarf es auch nicht, wie es auch die Praxis der vergangenen Jahre, in denen diese Regelungen bereits Anwendung fanden, zeigt. Denn trotz dieser Regelungen haben sich neue Rücknahmesysteme am Markt etabliert.

RECHTSANWÄLTE ESCHÉ WIRTSCHAFTSPRÜFER SCHÜMANN STEUERBERATER COMMICHAU

Esche Schümann Commichau, Am Sandtorkai 44, 20457 Hamburg

Stiftung Gemeinsames
Rücknahmesystem Batterien
Vorstand
Herrn Georgios Chryssos
Heidenkampsweg 44
20097 Hamburg

Per E-Mail:
chryssos@grs-batterien.de

Hamburg, 11. August 2020
Unser Zeichen: 311648319070402 MD-JMü
Tel +49 (0) 40 36805-116
Fax +49 (0) 40 36805-333
m.dieckmann@esche.de

Jakob Kleefass, Dipl.-Betriebsw. Rechtsanwalt, Steuerberater Sabine Schellscheidt, LL.M. Rechtsanwältin, Fachanwältin f. Handels- und Gesellschaftsrecht Dr. Dirk Meinhold-Heerlein Rechtsanwalt Oliver Behn Rechtsanwalt Dr. Jörn-Henrik Meyn Rechtsanwalt Fachanwalt f. Insolvenzrecht Dr. Georg Faerber Rechtsanwalt Dr. Hermann Heinrich Haas Rechtsanwalt Fachanwalt f. Arbeitsrecht Dr. Klaus Kamlah, LL.M. Rechtsanwalt Wolfgang Sälzer, Dipl.-Kfm. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater Dr. Martin Dieckmann, LL.M. Rechtsanwalt Fachanwalt f. Vergaberecht Tom Kemcke Rechtsanwalt, Steuerberater Jan-Marcus Rossa Rechtsanwalt Dr. Robert Kroschewski Rechtsanwalt, Steuerberater Dr. Christoph Cordes, LL.M. Rechtsanwalt, Attorney at Law (NY) Fachanwalt f. gewerbli. Rechtsschutz Dr. Andreas von Criegern Rechtsanwalt Dr. Robert Schütz Rechtsanwalt, Steuerberater Dr. Götz Triebel, LL.M. Rechtsanwalt Dr. Erwin Salamon Rechtsanwalt Fachanwalt f. Arbeitsrecht Dr. Patrizia Chwalisz Rechtsanwältin, Fachanwältin f. Arbeitsrecht Markus Konheiser Steuerberater	Dr. Stephan Bauer, LL.M. Rechtsanwalt Dr. Hans Mewes Rechtsanwalt Jürgen E. Milatz Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt f. Steuerrecht Dr. Hans Jürgen Hilling Rechtsanwalt Karin Friedrich-Büttner Rechtsanwältin, Fachanwältin f. Erbrecht, Fachanwältin f. Familienrecht Beatrix Arlitt, Dipl.-Volksw. Wirtschaftsprüferin, Steuerberaterin Michael Kapitzka, Dipl.-Wirtsch.-Jur. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater Dr. Oliver Stegmann Rechtsanwalt, Fachanwalt f. gewerbli. Rechtsschutz Melanie Weist, Dipl.-Finanzw. Steuerberaterin Daniel Fengler, Dipl.-Finanzw. Steuerberater Dr. Sebastian Garbe Rechtsanwalt, Fachanwalt f. Handels- und Gesellschaftsrecht Dr. Philipp Engelhoven Rechtsanwalt Dr. Ralf Möller, M.Jur. Rechtsanwalt, Fachanwalt f. gewerbli. Rechtsschutz Dr. Julia Runte, LL.M. Rechtsanwältin, Steuerberaterin Johan Sieveking, Dipl.-Kfm. Steuerberater Natalie Robers, Dipl.-Kfr. Wirtschaftsprüferin, Steuerberaterin Dr. Christian Hoppe Rechtsanwalt, Fachanwalt f. Arbeitsrecht Eva Homberg Rechtsanwältin, Fachanwältin f. Handels- und Gesellschaftsrecht	Marc Heinrich* Rechtsanwalt Stefan Gatz* Rechtsanwalt, Fachanwalt f. Arbeitsrecht Thomas Schäffer, Dipl.-Finanzw.* Rechtsanwalt, Steuerberater Dennis Pohlmann, Dipl.-Kfm.* Steuerberater, Fachberater f. int. Steuerrecht Christian Hornburg* Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt f. Handels- und Gesellschaftsrecht, Fachanwalt f. Steuerrecht Dr. Jan Boris Ingerowski, LL.M.* Rechtsanwalt Dr. Boris Bross* Rechtsanwalt Caroline Kaufhold* Rechtsanwältin Dr. Frank Bongers* Rechtsanwalt, Fachanwalt f. Arbeitsrecht Wolfgang Höllmer* Rechtsanwalt, Steuerberater Silke Pinkepank* Steuerberaterin Silke Günther, Dipl.-Ing.-Oec.* Steuerberaterin Volker Heinrich, Dipl.-Kfm.* Steuerberater Sandra Durda, Dipl.-Betr.* Steuerberaterin Franziska Karsten, LL.M.* Steuerberaterin Astrid Sander Dipl.-Kfr.* Steuerberaterin Christine Struckmeyer* Certified Public Accountant (CPA), Steuerberaterin Lara Bos* Rechtsanwältin
--	---	---

*nicht Partner der Partnerschaftsgesellschaft

„Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Kanzlei Esche Schümann Commichau zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen der § 16 Absatz 3, § 31 Absatz 6 und 7 BattG-Regierungsentwurf“

Sehr geehrter Herr Chryssos,

es liegt zwischenzeitlich eine „Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Kanzlei Esche Schümann Commichau zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen der § 16 Absatz 3, § 31 Absatz 6 und 7 BattG-Regierungsentwurf“ vor. Datum und konkreter Verfasser der Stellungnahme sind nicht erkennbar.

Sie hatten uns gebeten, unsererseits zu dem Dokument Stellung zu nehmen. Im Vorgriff auf eine eingehendere Bewertung kommen wir dem hiermit gern wie folgt nach:

Die vorgenannte „Stellungnahme der Bundesregierung (...)“ (im Folgenden kurz: Regierungsstellungnahme) orientiert sich formal an dem Aufbau unserer rechtgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020, indem sie sich ebenfalls zunächst mit den im BattG-Regierungsentwurf (im Folgenden kurz: BattG-RegE) vorgesehenen Quotenberechnungsregelungen befasst bzw. diese darstellt und analysiert (Abschnitt II.), um sodann eine verfassungsrechtliche Bewertung anhand der Artikel 12 Absatz 1 und 3 Absatz 1 GG vorzunehmen (Abschnitt III.). In beiden Punkten enthält sie indes keine tragfähigen Einwände gegen die Ergebnisse unseres Gutachtens. Im Einzelnen:

I. Quotenberechnungsregelungen des BattG-RegE für „Systemwechsler“

In Abschnitt II. (S. 1 bis 6) setzt sich die Regierungsstellungnahme in Erwiderung auf unsere rechtsgutachtliche Stellungnahme vom 05.06.2020 mit der Sammelquotenberechnung auseinander, wie sie sich aufgrund des BattG-RegE ergeben würde:

Wir hatten in unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020 (dort S. 4 bis 16) eingehend dargelegt, dass aus dem Zusammenspiel des § 16 Abs. 3 BattG-RegE mit § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE eine Ungleichbehandlung bestehender Rücknahmesysteme einerseits und neuer Rücknahmesysteme andererseits in Bezug auf die Quotenberechnung für in das jeweilige System neu wechselnde Hersteller resultiert, und zwar mit der Folge, dass bei den beispielhaft unterstellten Mengenszenarien das bestehende Rücknahmesystem für den wechselnden Hersteller nur ein Drittel (33,3 %) der Mengenverpflichtung und damit der Sammel- und Verwertungskosten zu tragen hat, die ein neu tätiges Rücknahmesystem treffen (100 %). Dieser Befund wird Seite 15 unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahmen tabellenartig zusammengefasst.

Wir können nicht erkennen, dass diese Feststellung unseres Gutachtens durch die Regierungsstellungnahme inhaltlich auch nur ansatzweise hinterfragt, geschweige denn widerlegt würde. Vielmehr werden die rechnerischen Auswirkungen der Regelungen des BattG-RegE in Bezug auf die „Systemwechslerproblematik“ gar nicht adressiert. Stattdessen enthält Abschnitt II. der Regierungsstellungnahme umfängliche allgemeine Überlegungen zur Historie der Regelungen und zur Quotenberechnung für bestehende und neue Rücknahmesysteme, auf Seite 4 ebenfalls Tabellen mit Vergleichsberechnungen, die aber nicht auf den Fall von „Systemwechslern“ bezogen sind und sein können (anderenfalls sie rechnerisch falsch wären; vgl. dazu noch unten III., 3. Spiegelpunkt), sowie auf Seite 6 Mitte einige den Abschnitt II. abschließende Ausführungen, die dem unbefangenen Leser suggerieren könnten, es liege gar keine Ungleichbehandlung vor.

Andererseits wird die von uns konstatierte Ungleichbehandlung dann im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung des BattG-RegE – gleichsam „im Vorübergehen“ - doch anerkannt, allerdings nur abstrakt und ohne sie in ihrem Ausmaß zu bewerten (vgl. Seite 7 oben der Regierungsstellungnahme).

Diese Vorgehensweise der Regierungsstellungnahme überrascht. Über die Motive hierfür wollen wir allerdings nicht spekulieren. Im Ergebnis können wir den Ausführungen der Regierungsstellungnahme nur entnehmen, dass

- die von uns festgestellte Ungleichbehandlung bestehender und neuer Rücknahmesysteme nach § 16 Abs. 3 BattG-RegE einerseits und § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE andererseits in Bezug auf „Systemwechsler“ gerade nicht in Frage gestellt, sondern implizit anerkannt wird (anderenfalls sich auch eine verfassungsrechtliche Bewertung erübrigen würde),

- auch die Schwere der Ungleichbehandlung (s.o.: dreifache Last des neuen Rücknahmesystems) in keiner Weise sachlich oder rechnerisch in Frage gestellt, jedoch in der verfassungsrechtlichen Bewertung der Regierungsstellungnahme weder erwähnt noch gar näher betrachtet wird, und
- die Regierungsstellungnahme gleichwohl, insbesondere durch die tabellenartige Darstellung auf Seite 4 und den Abschlussabsatz auf Seite 6 Mitte, den Eindruck zu erwecken sucht, eine Ungleichbehandlung zwischen bestehenden und neuen Rücknahmesystemen liege gar nicht vor.

II. Verfassungsrechtliche Bewertung

Was die anschließende verfassungsrechtliche Beurteilung der – offensichtlich durch die Regierungsstellungnahme zugestandenen (s.o.) – Ungleichbehandlung anbelangt, krankt diese zum einen daran, dass die zu bewertende Ungleichbehandlung zwar abstrakt und eher beiläufig zugestanden wird (z.B. S. 7 oben), jedoch nicht konkret beschrieben und vor allem nicht in ihrem Ausmaß betrachtet wird, was die verfassungsrechtliche Bewertung naturgemäß von vornherein in Zweifel zieht.

Zum anderen ist zu bemängeln – und dies ist entscheidend –, dass die dann erfolgende „Rechtfertigung“ der Ungleichbehandlung, einschließlich der Verhältnismäßigkeitsprüfung, wiederum den Kern der Thematik, nämlich die „Systemwechslerproblematik“ aus dem Blick verliert: Es wird nur allgemein zur Berechtigung der Regelungen des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE ausgeführt, die in der Tat nicht neu sind, sondern eine Fortschreibung der bisherigen Regelungen des § 23 Abs. 3 bis 5 BattG 2009 darstellen (vgl. schon eingehend S. 10 f. unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme). Das Problem und die Ursache der Ungleichbehandlung liegen aber eben nicht allein in der Fortschreibung dieser „Übergangsvorschriften“, sondern, wie wir im Einzelnen dargelegt haben, in ihrem Zusammenspiel mit der in § 16 Abs. 3 BattG-RegE erstmals vorgesehenen Regelung, wonach ein „Systemwechsler“ einen weit überwiegenden Teil seiner Rücknahme- und Verwertungslast bei dem früheren Rücknahmesystem zurücklassen kann, so dass das Rücknahmesystem, in das er neu wechselt, im ersten Jahr nach dem Wechsel nur einen geringeren Teil seiner Rücknahme- und Verwertungslast (im Beispielfalle: 33 %) zu tragen hat. Diese Regelung gilt unstreitig ausschließlich für den Wechsel in ein bestehendes Rücknahmesystem, während ein neues Rücknahmesystem nach § 31 Abs. 6 BattG-RegE die gesamte Rücknahme- und Verwertungslast des gewechselten Herstellers (100 %) zu tragen hätte, was offenkundig ein massiver Wettbewerbsnachteil ist. Da ein neu tätig werdendes Rücknahmesystem aus der Natur der Sache heraus im ersten Tätigkeitsjahr fast ausschließlich „Systemwechsler“ als Kunden hat, liegen die Schwere der Ungleichbehandlung und die hiervon ausgehende wettbewerbslich prohibitive Wirkung auf der Hand. Die Rechtfertigung dieser schweren, in unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme auch quantifizierten Benachteiligung wird in den verfassungsrechtlichen Ausführungen der Regierungsstellungnahme zur Rechtfertigungsthematik (S. 7 f.) nicht behandelt.

Es kann auch keine Rede davon sein, dass diese Ungleichbehandlung unabweisbar – und damit im verfassungsrechtlichen Sinne „erforderlich“ – oder sogar angemessen wäre. Es käme eine Reihe nahe liegender, in einem Alternativverhältnis zueinander stehender Maßnahmen in Betracht, um diese Ungleichbehandlung abzuwenden bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen, die die Regierungsstellungnahme nicht ansatzweise erwägt:

- Verzicht auf die Regelung des § 16 Abs. 3 BattG-RegE und Rückkehr zu dem Regelungsvorschlag in § 2 Abs. 19 Satz 2 BattG-Arbeitsentwurf (BMU) vom Juni 2019.
- Regelungstechnische Modifizierung bzw. Ergänzung des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE dahin, dass auch bei dem Wechsel in ein neues Rücknahmesysteme die Rücknahme- und Verwertungs-last von Herstellern, die bereits in den Vorjahren tätig waren, teilweise (im ersten Jahr überwiegend) bei dem früheren Rücknahmesystem verbleibt (= sachgerechte Anpassung des § 31 Abs. 6 und 7 BattG-RegE an den neuen § 16 Abs. 3 BattG-RegE).
- Grundlegende Neufassung der „Übergangsvorschriften“ dahin, dass auf das Neutätigwerden von Herstellern und nicht von Rücknahmesystemen abgestellt wird, was der eigentlichen Ratio der Normen entspricht.

Dabei wäre es, wohlgermerkt, Sache des Gesetzgebers, sich mit diesen und weiteren Alternativen zur Verhinderung einer Ungleichbehandlung auseinanderzusetzen. Dem sind offensichtlich bislang die Entwurfsverfasser des Regierungsentwurfes wie auch der Autor der Regierungsstellungnahme nicht nachgekommen. Wie in unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme dargelegt, enthält die Gesetzesbegründung nicht einmal ansatzweise eine Auseinandersetzung mit der streitgegenständlichen Ungleichbehandlung und ihrer Rechtfertigung (dies, wie wir vermuten, deshalb, weil sie bislang überhaupt nicht erkannt wurde).

Insgesamt halten wir daher die verfassungsrechtliche Bewertung in der Regierungsstellungnahme für im Ansatz verfehlt, nicht tragfähig und im Ergebnis für unzutreffend. Wir bleiben vollen Umfanges bei unserer Bewertung gemäß der rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020.

III. Sonstiges

Nur der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die Regierungsstellungnahme eine Vielzahl von Einzelaussagen zum Hintergrund der Thematik und auch zur heutigen Rechtslage enthält, die wir für unzutreffend halten. Ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit seien hier nur folgende Punkte erwähnt:

- Wir halten die Bewertung der aktuell geltenden Rechtslage (BattG 2009) im Hinblick auf die Quotenberechnung für „Systemwechsler“ und das Verständnis der Zielrichtung und Funktion der Durchschnittsbildung nach § 2 Abs. 19 BattG 2009 sowie die hieran anknüpfenden Überlegungen zu angeblich notwendig werdenden „nachträglichen Mengenlöschungen“ (S. 2 der Regierungsstellungnahme) für unzutreffend (siehe dazu nur *Dieckmann/Chryssos*, AbfallR 2020, 46, 49 ff.).
- Die Annahme, dass die herstellereigenen Rücknahmesysteme in der Vergangenheit für „Systemwechsler“ Rückstellungen für Zukunftslasten gebildet und in ihre Preise einkalkuliert hätten (S. 3), ist u.W. lediglich eine unbelegte Vermutung.
- Die vergleichende Szenarienbetrachtung auf Seite 4 der Regierungsstellungnahme ist erkennbar nicht aussagekräftig und tragfähig, da sie nämlich entweder in der Vergleichsbetrachtung von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgeht, oder aber rechnerisch falsch ist: Richtig ist nur die in

den Szenarien B1 bis B3 dargestellte Quotenberechnung für ein neu hinzutretendes Rücknahmesystem (1000 t Menge, 450 t Rücknahme- und Verwertungslast). Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass ein solches neues Rücknahmesystem im ersten Tätigkeitsjahr praktisch ausschließlich „Systemwechsler“ als Kunden hat. Dementsprechend müsste auch in der Vergleichsbetrachtung des *„bereits am Markt agierenden Rücknahmesystems“* (Szenario A) von „Systemwechslermengen“ ausgegangen werden. In diesem Falle betrüge aber die „maßgebliche Menge“ nur 333,33 t und die Rücknahme- und Verwertungslast nur 150 t, also nur ein Drittel der für das neu hinzutretende Rücknahmesystem (zutreffend) angesetzten Werte. Denn nach § 16 Abs. 3 BattG-RegE „verbleiben“ eben zwei Drittel der Lasten bei dem abgebenden Rücknahmesystem. Sollte die Tabelle gemäß Szenario A hingegen tatsächlich nicht „Systemwechslermengen“, sondern solche von Bestandskunden des bestehenden Rücknahmesystems meinen, wäre sie rechnerisch richtig, aber ohne Aussagekraft, da in den Szenarien A und B „Äpfel mit Birnen verglichen“ würden.

- Soweit sich die Regierungsstellungnahme auf die Urteile des VG Halle vom 29.08.2018 (Az. 8 A 331/18 und 8 A 382/18) beruft (S. 6 oben, 2. Absatz), ist nochmals darauf hinzuweisen, dass in 2. Instanz das OVG Magdeburg die Berufung des UBA und der Stiftung GRS Batterien gegen die Urteile mit Beschlüssen vom 03.02.2020 zugelassen hat. In den insoweit gleichlautenden Berufungszulassungsbeschlüssen wird die von der Regierungsstellungnahme in Anspruch genommene Rechtsauffassung des VG Halle, dass aus § 23 Abs. 3 bis 5 BattG Analogien bzw. Rückschlüsse für die zutreffende Quotenberechnung für „Systemwechsler“ im Regelfall gezogen werden könnten, ausdrücklich und in einer die Berufungszulassung rechtfertigenden Weise in Zweifel gezogen (Originalwortlaut des OVG Magdeburg: *„Allerdings hat die Beklagte auch ernstliche Zweifel an der Annahme des Verwaltungsgerichts dargelegt, die im Leitfaden vorgesehene Berechnungsmethode widerspreche der in § 23 Abs. 3 bis 5 BattG enthaltenen Wertung. Es ist zu bezweifeln, ob diesen Regelungen die Wertung entnommen werden kann, dass im Fall eines Wechsels des Rücknahmesystems die in der Zeit der Mitgliedschaft in einem anderen System entstandene Sammelverpflichtung im vorherigen System verbleiben soll. Die Beklagte weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die systematische Einordnung der Vorschrift in die Übergangsregelungen gegen eine Übertragbarkeit auf andere Fallgestaltungen spricht und sich Anhaltspunkte für ein weitergehendes Verständnis weder dem Wortlaut noch den Gesetzgebungsmaterialien entnehmen lassen.“*). Dies dürfte den Verfassern der Regierungsstellungnahme eigentlich bekannt sein, zumal wir auf die Beschlüsse des OVG Magdeburg hingewiesen haben (S. 7 und Fn. 9 unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020).

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend halten wir damit fest:

Die von uns in unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 05.06.2020 im Einzelnen dargelegte Ungleichbehandlung von bestehenden und neuen Rücknahmesystemen in Bezug auf die Quotenberechnung für „Systemwechsler“ (vgl. zusammenfassend die Tabellen auf Seite 15 unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme) wird durch die Regierungsstellungnahme in keiner Weise in Zweifel gezogen oder auch nur formal in Abrede gestellt, sondern implizit anerkannt. Es bleibt dabei, dass ein neues

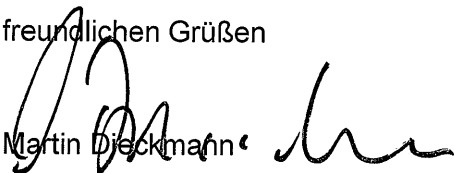
Rücknahmesystem ein Mehrfaches der Last zu tragen hat, die nach den Regelungen des BattG-RegE ein bestehendes Rücknahmesysteme trifft.

Der Befund der Regierungsstellungnahme, dass diese Ungleichbehandlung erforderlich und zu rechtfertigen sei, ist klar zurückzuweisen. Die Regierungsstellungnahme geht in ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung an dem Kernthema, nämlich der vorgesehenen Anwendung des neuen § 16 Abs. 3 BattG-RegE nur auf bestehende Rücknahmesysteme, vorbei. Sie setzt sich mit der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung auch nicht ernsthaft auseinander, geschweige denn würdigt sie diese in ihrem Ausmaß. Schließlich geht die Regierungsstellungnahme ohne Befassung mit - naheliegenden - Abhilfemöglichkeiten davon aus, dass die Ungleichbehandlung unabweisbar und damit erforderlich sowie angemessen sei. Begründet wird dies nicht. Es bleibt daher uneingeschränkt bei unserem rechtsgutachtlichen Befund, dass die dargestellte Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

Unabhängig davon, dass die Regierungsstellungnahme in diesen beiden Kernpunkten nicht tragfähig ist, enthält sie noch weitere unzutreffende Annahmen und Fehlbewertungen, wie sich aus der vorstehenden Darstellung (oben III.) ergibt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Dieckmann
Rechtsanwalt



Betreff: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (BT-Drsn. 19/19930, 19/21610)
Datum: Mittwoch, 2. September 2020 um 14:24:11 Mitteleuropäische Sommerzeit
Von: Gianna Gremler
An: Gianna Gremler
CC: 'DrWendenburg@t-online.de', Jürgen Anton, Julia Hampe
Anlagen: image001.jpg, image002.jpg, image003.jpg, image004.jpg, Dialog BattG - Papier zum Lastenausgleich und zur Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle.pdf

Dr. jur. Helge Wendenburg
Ministerialdirektor im BMU a.D.

An die Vorsitzende des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages Frau MdB Sylvia Kotting-Uhl
An die Umweltpolitischen Sprecher der Fraktionen des Deutschen Bundestages

- Frau MdB Marie-Luise Dött
- Herrn MdB Carsten Träger
- Frau MdB Judith Skudelny
- Herrn MdB Ralph Lenkert
- Frau MdB Dr. Bettina Hoffmann
- Herrn MdB Karsten Hilse

Frau Ministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit Svenja Schulze
Herrn Minister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und den Senator für Umwelt der Länder

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (BT-Drsn. 19/19930, 19/21610)

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachdem der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes von der Bundesregierung beschlossen und dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zur Beratung zugeleitet wurde, hat mich ein Kreis aus Vertretern der herstellereigenen Batterierücknahmesysteme, der Batteriehersteller, der Verbände der Elektro- und Elektronikindustrie sowie des Handels gebeten, - mit Unterstützung von IKU_Die Dialoggestalter – einen Prozess zu moderieren, in dem erörtert werden soll, ob es gemeinsame Positionen zum BattG-Entwurf gebe, deren Umsetzung über den Regierungsentwurf hinaus die Rücknahme, Sammlung und das Recycling von Batterien und Akkumulatoren in Deutschland fördern könnten. Dieser Bitte habe ich entsprochen.

In der Anlage darf ich Ihnen einen gemeinsamen Vorschlag übersenden, der gerade auch in der Formulierung mit Unterstützung einer Expertengruppe der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft (DGAW) unter Leitung von Herrn Rechtsanwalt Ludolf Ernst erarbeitet wurde. Er fokussiert auf die Schaffung einer gemeinsamen Stelle der herstellereigenen Rücknahmesysteme, die einen Lastenausgleich zwischen den Systemen gewährleisten soll. Dieser Lastenausgleich ist erforderlich, um eine dauerhafte

Sammlung auf hohem Niveau zu sichern. Ziel muss es sein, das Sammelergebnis an allen Sammelstellen und für alle Batteriearten zu steigern, ohne dass dies zu Lasten aktiverer System geht.

Darüber hinaus gibt es weitere Themen, die zu einer Verbesserung der Rücknahme, der Sammlung und des Recyclings führen können, insbesondere auch mit Blick auf die besondere Sammelproblematik bei Lithium-Ionen-Akkumulatoren. Die Vorschläge hierzu sollten jedoch einer einheitlichen europäischen Lösung zugeführt werden, gerade auch weil weite Bereiche elektrische Mobilität hiervon erfasst werden und deshalb mit den jeweiligen spezifischen Eigenarten betrachtet werden müssen.

Der Kreis der unterzeichnenden Wirtschaftsvertreter und auch ich wären dankbar, wenn der Vorschlag in der Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 09.09.2020 behandelt werden würde.

Für Rückfragen stehe ich unter E-Mail-Adresse: drwendenburg@t-online.de bzw. der Mobilnummer: +49 171 717 5553 zur Verfügung.

Im Auftrag von

Dr. Helge Wendenburg

Mit freundlichen Grüßen

Gianna Gremler


IKU GmbH · Olpe 39 · 44135 Dortmund

Tel. 0231_931103-0 · Fax. 0231_931103-50

gremler@dialoggestalter.de · www.dialoggestalter.de



Geschäftsführer: Marcus Bloser

HRB 9583 · Handelsregister Dortmund

Dialog BattG

Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen nach der Novellierung des BattG

Im Zuge der Diskussionen zur Änderung des Batteriegesetzes haben die betroffenen Akteure sowohl aus dem Kreis der Hersteller als auch aus dem Kreis der herstellereigenen Rücknahmesysteme dringenden Bedarf für Regelungen zur Sicherstellung der flächendeckenden Rücknahme von Altbatterien und Altakkumulatoren, zur Absicherung der Rücknahmeverpflichtungen der Systeme und Hersteller sowie zur Organisation eines geregelten Lastenausgleichssystems geäußert.

Solche Regelungen sind erforderlich, um die Entsorgungssicherheit für die in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebrachten Batterien in einem von Wettbewerb geprägten Marktumfeld dauerhaft zu gewährleisten.

Die Akteure sowohl aus dem Kreis der Hersteller als auch aus dem Kreis der herstellereigenen Rücknahmesysteme haben im Rahmen des von IKU_Die Dialoggestalter begleiteten und von Herrn Dr. Helge Wendenburg moderierten Dialogs zur Novellierung des BattG ein Expertenteam des DGAW Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V.¹ darum gebeten, Vorschläge für einen Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen zu entwickeln.

1. Empfehlungen des DGAW-Expertenteams

Ein wesentlicher Bestandteil der Produktverantwortung der Hersteller von Batterien und Akkumulatoren im Rahmen der Selbstorganisation der Wirtschaftsteilnehmer besteht darin, bei einer vom Gesetzgeber mit der Novelle des BattG geregelten Tätigkeit mehrerer herstellereigener Rücknahmesysteme nachteiligen Überlastungen der von ihnen eingerichteten Rücknahmesysteme durch geeignete Maßnahmen vorzubeugen.

Zu diesen Maßnahmen gehören

- die Prüfung der Einrichtung einer Gemeinsamen Stelle mit der Aufgabe der Erfüllung von Kommunikationspflichten nach § 18 Absatz 3 und 4 E-BattG sowie den Aufgaben einer Clearingstelle der Rücknahmesysteme zur Organisation eines Lastenausgleichs,
- gesetzliche Regelungen zum Lastenausgleich.

¹ Mitarbeit im DGAW-Expertenteam:
Michael Köster, Gütersloh
Christian Kürpick, Dr. Kirsten Föcker, Lukas Müller, Lünen
Florian Werthmann, Würzburg
Ludolf C. Ernst, Berlin

2. Lösungsvorschläge

2.1 Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle der Rücknahmesysteme

Es sollte eine von den Vollzugsaufgaben der zentralen Behörde (Umweltbundesamt) und der beliebigen Stelle (Stiftung ear) getrennte Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle der Rücknahmesysteme mit den folgenden Aufgaben eingerichtet werden:

1. Organisation einer fairen Lastenverteilung zwischen den verpflichteten Herstellern/Systemen durch Organisation des finanziellen Ausgleichs von systembezogenen Übermengen zwischen den Rücknahmesystemen,
2. Verwaltung und Koordinierung der von hRS erbrachten Sicherheitsleistungen,
3. Erfüllung der Hinweis- und Informationspflichten der Rücknahmesysteme nach § 18 Abs. 3 und 4 E-BattG.

Zur gesetzlichen und organisatorischen Ausgestaltung wird folgender Vorschlag vorgelegt:

- Die Rücknahmesysteme werden gesetzlich verpflichtet, sich an einer Gemeinsamen Kommunikations- und Clearingstelle zu beteiligen. Die Stelle wird als eigenständige, nicht gewinnorientierte und vom behördlichen Vollzug strikt getrennte juristische Person eingerichtet.
- Anpassung der bisher geplanten Regelungen in § 7 (5) BattG-AE zur Absicherung der kalenderjährigen Rücknahme- und Entsorgungsverpflichtung: Die Sicherheitsleistungen sind von dem Betreiber eines Rücknahmesystems zugunsten der zuständigen Behörde bzw. mit hoheitlichen Aufgaben beliebigen Stelle zu erbringen. Die Höhe der Sicherheitsleistung ist so zu bemessen, dass die Erfüllung der voraussichtlichen Rücknahmeverpflichtungen der Hersteller auf Basis des höchsten Kostensatzes aller Systeme abgesichert ist.
- Anpassung der bisher geplanten Regelungen aus § 7b (1) BattG-AE zum Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen: Der Ausgleich erfolgt auf Grundlage der testierten und von der zuständigen Behörde bestätigten Erfolgskontrollen über die Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle zu Beginn jeden Kalenderjahres. Es gilt das Prinzip, dass Systeme, die die durchschnittliche Sammelquote "übererfüllen", mittelbar einen finanziellen Ausgleich von den untererfüllenden Systemen erhalten.

2.2 Konkrete Formulierungsvorschläge zur Anpassung und Änderung des Batteriegesetzes

2.2.1 Ergänzendes Regelungsvorschlag zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (Bundestags-Drucksache 19/19930):

Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle der Rücknahmesysteme nach § 7 BattG

[Einzufügen als § 7b neu]

§ 7b Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle

(1) Die Rücknahmesysteme haben sich an einer Gemeinsamen Kommunikations- und Clearingstelle zu beteiligen. Die Genehmigung nach § 7 Absatz 1 wird unwirksam, wenn ein Rücknahmesystem sich nicht innerhalb von drei Monaten nach Erteilung der Genehmigung an der Gemeinsamen Kommunikations- und Clearingstelle beteiligt.

(2) Die Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle hat insbesondere die folgenden Aufgaben:

- 1. Organisation der Lastenverteilung zwischen den Rücknahmesystemen durch Organisation des finanziellen Ausgleichs von systembezogenen Übermengen zwischen den Rücknahmesystemen,***
- 2. Verwaltung von Sicherheitsleistungen der Rücknahmesysteme,***
- 3. Erfüllung der Hinweis- und Informationspflichten der Rücknahmesysteme nach § 18 Abs. 3 und 4 BattG).***

(3) Die Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle muss gewährleisten, dass sie für alle Rücknahmesysteme zu gleichen Bedingungen zugänglich ist, und dass die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingehalten werden.

(4) Die Gemeinsame Stelle richtet einen Beirat ein. Dem Beirat müssen Vertreter der Hersteller, der Bevollmächtigten gemäß § 26 Absatz 2, der Vertreiber, der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, des Bundes und der Länder sowie der Entsorgungswirtschaft und der Umwelt- und Verbraucherschutzverbände angehören. Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung.

[Folgeänderung: § 18 Abs. 3 und 4 sind redaktionell dahin anzupassen, dass die dort geregelten Aufgaben nicht durch einen beauftragten Dritten, sondern durch die Gemeinsame Kommunikations- und Clearingstelle nach § 7b erfüllt werden.]

Begründung:

Der Regelungsvorschlag dient der eigenverantwortlichen und gemeinschaftlichen, privatrechtlich organisierten Durchführung des Lastenausgleichs, der Inanspruchnahme der Sicherheitsleistungen z.B. im Falle einer Systeminsolvenz, der Information der Endnutzer und der Erarbeitung und Festlegung von Leistungs- und Sicherheitsstandards in der Entsorgung von Gerätealtbatterien durch die Rücknahmesysteme mittels einer Gemeinsamen Stelle, die nicht gewinnorientiert tätig ist.

2.2.2 *Ergänzender Regelungsvorschlag zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (Bundestags-Drucksache 19/19930):*

Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen nach § 7 BattG

[Einzufügen als § 16 Abs. 4 BattG neu:]

(4) ¹Die Rücknahmesysteme nach § 7 Absatz 1 Satz 1 sind sich untereinander jährlich zum finanziellen Ausgleich für die jeweils im eigenen Rücknahmesystem erreichten, von der durchschnittlichen Sammelmenge aller Rücknahmesysteme abweichenden Sammelmengen verpflichtet. ²Auf Grundlage der dem Umweltbundesamt nach § 15 Absatz 1 vorgelegten Dokumentationen der Rücknahmesysteme ermittelt die Gemeinsame Stelle nach § 7b für das vorangegangene Kalenderjahr für jedes Rücknahmesystem die Masse zurückgenommener Geräte-Alt-batterien, die über die zur Erfüllung der Mindestsammelquote gemäß Absatz 1 erforderliche Masse hinausgeht (systembezogene Übermenge). ³Aus den systembezogenen Übermengen aller Rücknahmesysteme wird durch Addition eine bundesweite Gesamtübermenge ermittelt. ⁴Diese bundesweite Gesamtübermenge wird den einzelnen Rücknahmesystemen proportional entsprechend ihrem Anteil an der im Durchschnitt des betreffenden Jahres und der beiden Vorjahre im Geltungsbereich dieses Gesetzes in Verkehr gebrachten Masse an Gerätebatterien zugeordnet. ⁵Ist die von einem Rücknahmesystem tatsächlich erreichte, über die Mindestverpflichtung nach Absatz 1 hinausgehende Masse zurückgenommener Geräte-Alt-batterien niedriger als die nach vorstehendem Satz 4 dem Rücknahmesystem zugeordnete Masse an Geräte-Alt-batterien, ist das Rücknahmesystem zur Zahlung eines Ausgleichsbetrages an die Rücknahmesysteme verpflichtet, deren jeweilige tatsächlich erreichte, über die Mindestverpflichtung nach Absatz 1 hinausgehende Masse zurückgenommener Geräte-Alt-batterien die ihnen nach Satz 4 zugeordnete Masse an Geräte-Alt-batterien übersteigt. ⁶Die Höhe der Ausgleichsverpflichtung oder des Ausgleichsanspruches des jeweiligen Rücknahmesystems bemisst sich nach der Differenz zwischen der von dem Rücknahmesystem tatsächlich zurückgenommenen, über die Mindestverpflichtung nach Absatz 1 hinausgehende Masse an Geräte-Alt-batterien und der dem Rücknahmesystem nach Satz 4 zugeordneten Masse (systembezogene Massendifferenz). ⁷Für die Berechnung des Ausgleichsbetrages wird die systembezogene Massendifferenz des jeweiligen Rücknahmesystems mit mindestens dem durchschnittlichen Preis aller Rücknahmesysteme geforderten Preis für die Rücknahme, Sortierung, Verwertung und Beseitigung von Geräte-Alt-batterien aller chemischen Systeme und Typengruppen multipliziert. ⁸Die gemeinsame Stelle ist befugt, einen Zuschlag zum Ausgleichsbetrag nach Satz 7 bis zur Höhe des höchsten von einem Rücknahmesystem geforderten Preises einvernehmlich festzulegen. ⁹Der Ausgleich erfolgt auf Grundlage der Berechnungen und schriftlichen Mitteilungen der Gemeinsamen Stelle nach § 7b an das jeweilige Rücknahmesystem und ist innerhalb eines Monats nach Zugang der schriftlichen Mitteilung bei dem Ausgleichspflichtigen zur Zahlung auf ein von der Gemeinsamen Stelle geführtes Treuhandkonto fällig. ¹⁰Die Gemeinsame Stelle kehrt die Zahlungen entsprechend den festgestellten Massendifferenzen an die ausgleichsberechtigten Rücknahmesysteme aus.

Begründung:

Der Regelungsvorschlag zu § 16 Abs. 4 Satz 1 bis 9 dient dem Lastenausgleich zwischen den Rücknahmesystemen nach § 7 BattG für die unterschiedlichen finanziellen Lasten, die aus der aufgrund der freien Wahl des Rücknahmesystems durch die Sammelstellen zwangsläufig ungleichmäßigen Verteilung des Aufkommens an Geräte-Altballerien resultieren.

Eine Differenzierung des Lastenausgleichs nach chemischen Systemen wird in diesem Vorschlag nicht berücksichtigt. Diesbezüglich sind zunächst weitere Regelungen insbesondere im Europäischen Recht sowie abfallwirtschaftliche Erhebungen erforderlich, die gegenwärtig nicht verfügbar sind.

Als Multiplikand zur Berechnung des Lastenausgleichs wird mindestens der Durchschnittspreis aller Systeme gesetzlich festgelegt. Die gemeinsame Stelle darf einen Zuschlag bis zur Höhe des höchsten eines an der Gemeinsamen Stelle beteiligten Rücknahmesystems geforderten Preises für die Rücknahme, Sortierung, Verwertung und Beseitigung von Geräte-Altballerien aller chemischen Systeme und Typengruppen verlangen. Dadurch soll für alle Rücknahmesysteme ein wirtschaftlicher Anreiz geschaffen werden, eine möglichst hohe Sammelmenge zu erzielen.

2.2.3 Ergänztender Regelungsvorschlag zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Batteriegesetzes (Bundestags-Drucksache 19/19930):

Sicherheitsleistungen durch Rücknahmesysteme nach § 7 BattG

[Einzufügen als § 7 Abs. 3 und 4 BattG neu; bisherige Absätze 3 bis 6 werden Absätze 5 bis 8:]

(3) Der Betreiber des Rücknahmesystems ist verpflichtet, der zuständigen Behörde eine insolvenz sichere Garantie zugunsten der Gemeinsamen Stelle nach § 7b für die Finanzierung der Rücknahme und Entsorgung der Geräte-Altballerien und der Ausgleichsverpflichtung nach § 16 Absatz 4 Satz 5 nachzuweisen. Bei der Berechnung der Garantiehöhe sind die Mengen der in Verkehr gebrachten Geräteballerien der jeweils beteiligten Hersteller (§16 Absatz 4 Satz 4) und die durchschnittlichen Preise aller Rücknahmesysteme für die Rücknahme, Sortierung, Verwertung und Beseitigung von Geräte-Altballerien aller chemischen Systeme und Typengruppen zu berücksichtigen.

(4) Für die Garantie nach Absatz 3 sind die folgenden Formen möglich:

- 1. eine Bürgschaft auf erstes Anfordern eines Kreditinstituts oder Kreditversicherers,***
- 2. eine Garantie auf erstes Anfordern eines Kreditinstituts oder Kreditversicherers oder***
- 3. die Hinterlegung von Geld zur Sicherheitsleistung im Sinne von § 232 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches nach näherer Maßgabe der Hinterlegungsgesetze der Länder.***

[Folgeänderung, einzufügen als § 21 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 neu; bisherige Nr. 1 bis 4 werden Nr. 2 bis 5:]

1. der Betreiber des Rücknahmesystems keine nach § 7 Absatz 3 erforderliche Garantie vorlegt,

Begründung:

Der Regelungsvorschlag dient der finanziellen Absicherung der Betreiberpflichten von Rücknahmesystemen insbesondere mit Blick auf eine etwaige Insolvenz bzw. wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit und die hieraus potenziell resultierenden Lasten für andere Rücknahmesysteme und die Allgemeinheit. § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 als Folgeänderung ist an § 20 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 des Arbeitsentwurfes des BMU angelehnt.



Argumente für eine Novellierung und Zusammenführung der Rechtsnormen Batteriewegesetzes (BattG) und Elektroaltgerätesetzes (ElektroG)

1 Ausgangssituation

Auf Basis der 1998 in Kraft getretenen Batterieverordnung, dem im Jahr 2009 nachgefolgten Batteriewegesetzes und den hierin enthaltenen, faktischen Systembeteiligungspflichten erfüllen die Hersteller und Inverkehrbringer von Batterien ihre Produktverantwortung für Altbatterien. Das Gemeinsame Rücknahmesystem und die herstellereigenen Rücknahmesysteme konnten seit Inkrafttreten des Batteriewegesetzes die gesetzlich geforderten Mindestsammelquoten für Gerätealtbatterien stetig steigern und regelmäßig übererfüllen. So lag die Sammelquote für das Jahr 2019 gegenüber der europäischen Mindest-Sammelquote bereits bei 52,2 %. Aufgrund den von Vollzugsdefiziten entstanden Wettbewerbsverzerrungen und der Gefahr eines einsetzenden Wettbewerbs der geringstmöglichen Zielerreichung ist allerdings eine Novellierung des Batteriewegesetzes erforderlich, um auch künftig eine weitere Erhöhung der Sammelmengen zu ermöglichen.

Im Gegensatz zum BattG erfüllen die Hersteller von Elektrogeräten ihre Produktverantwortung seit dem Jahr 2005 auf Basis des Elektroaltgerätesetzes (ElektroG) und dem Grundprinzip der sogenannten „geteilten Produktverantwortung“ und herstellerindividuellen Rücknahmeverpflichtungen. Aufgrund der besonderen Rechtssystematik des ElektroG können keine verbindlichen Verantwortlichkeiten für das Erreichen von Sammelzielen an Hersteller oder andere Akteure zugewiesen werden. Dieser Umstand dürfte die Hauptursache für das Nicht-Erreichen der europäischen Mindest-Sammelziele sein.

2 Zielsetzung

ist die systematische Zusammenführung der Rechtsnormen Batteriegesetz (BattG) und Elektroaltgerätegesetz (ElektroG).

Aufgrund der vielfältigen Überlappungen bei verpflichteten Herstellern, Vertreibern und Rücknahmepflichtigen, der Vielzahl der batterieenthaltenen Elektrogeräte sowie bei den technischen Anforderungen für Sammlung und Verwertung empfiehlt sich dringend eine zügige Zusammenführung der Rechtsnormen des BattG und ElektroG.

Aus umwelt- und wirtschaftspolitischen Erwägungen ist eine sich ergänzende Kombination der effektivsten Regelungsmechanismen beider Systeme angezeigt. In diesem Zusammenhang macht es keinen Sinn in einem aktuell laufenden parlamentarischen Verfahren Stückwerk zu betreiben und das BattG unabhängig vom ElektroG zu novellieren, sondern die Chance zu ergreifen, ein zeitgemäßes, den Umweltzielen der Bundesregierung entsprechenden, effektives und finanzierbares Gesamtsystem zu schaffen.

3 Argumente für eine Zusammenführung der Rechtsnormen

- Die verpflichteten Herstellerkreise des BattG und des ElektroG sind nahezu identisch.
- Kreise der beteiligten Rücknahmepflichtigen und Erfassungsstrukturen bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE), im Handel und in der Entsorgungswirtschaft sind nahezu identisch.
- Etwa 30 % der anfallenden Altbatterien (Tendenz stark ansteigend) sind in Elektroaltgeräten (EAG) enthalten und werden mit EAG gemeinsam entsorgt.

- Die Nutzung von Synergie- und Skalierungseffekten bei Nutzung gleicher Systemstrukturen für Logistik und Entsorgung ermöglicht erhebliche Effizienzsteigerungen.
- Die infolge der stark ansteigenden Verwendung von Lithium-Batterien entstehenden und zunehmenden Sicherheitsrisiken betreffen die Altbatterien- und EAG-Rücknahme gleichermaßen. Sicherheitskonzepte können für beide Bereiche effektiv und effizient geplant und umgesetzt werden.
- Das bisherige Übererfüllen von Sammelzielen infolge von Systembeteiligungspflichten und die klare Systemverantwortlichkeit für das Erreichen von Sammelzielen im BattG sprechen für eine analoge Übernahme im ElektroG; die Verpflichtung von Systemen ermöglicht zudem eine Sanktionierung bei Nicht-Erreichen von Sammelzielen;
- Einführung einer zentralen Behörde - gleiche Registrierungspflichten und Trittbrettfahrerüberwachung im ElektroG sprechen für eine analoge Übernahme im BattG.
- Einführung einer strikt vom behördlichen Vollzug getrennten Gemeinsamen Stelle der Systeme für Koordinierung und Kommunikation; die für die Erreichung von Sammelzielen erforderlichen Kommunikations- und Informationsaufgaben sind nahezu identisch; eine gemeinsame Verbraucher- und Stakeholder-Kommunikation/Information unter Einbindung aller beteiligten Akteure ist daher sehr sinnvoll.