

## › STELLUNGNAHME

zu einem Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS

Berlin, 29. August 2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## Vorbemerkung

Der VKU begrüßt, dass mit der Vorlage eines Entwurfs für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen die Diskussion über die Zukunft der Verpackungs- und Wertstoffwirtschaft nunmehr auf der Basis konkreter Gesetzesformulierungen geführt werden kann. Wir begrüßen auch die Entscheidung des Bundesumweltministeriums, auf die Ausweitung der Produktverantwortung auf stoffgleiche Nichtverpackungsabfälle zu verzichten und den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Verpackungen zu beschränken. Nach unserer Einschätzung ist die Produktverantwortung in der Form, wie sie bislang rechtsförmlich in Deutschland implementiert wurde, den Beweis schuldig geblieben, tatsächlich wirksame Anreize für Abfallvermeidung und hochwertiges Recycling gesetzt zu haben, ihre Ausweitung somit auch nicht angezeigt.

Die bisherige Umsetzung des Prinzips der Produktverantwortung durch die Verpackungsverordnung hat alle ökologischen Ziele verfehlt. Das Verpackungsaufkommen konnte nicht reduziert werden, im Gegenteil: im EU-Vergleich hat Deutschland mit 213 Kilogramm pro Einwohner und Jahr das höchste Verpackungsaufkommen aller Mitgliedstaaten.<sup>1</sup> Gerade die – im Verhältnis zu Glas und PPK – besonders schwer zu recycelnden Kunststoffverpackungen nehmen ungebremst zu, während ihre Recycelbarkeit durch die Verwendung unterschiedlichster Kunststoffarten abnimmt: der private Endverbrauch von Kunststoffverpackungen hat sich zwischen 1991 und 2014 um 1,0 Mio. Tonnen auf 1,98 Mio. Tonnen verdoppelt, nach Stückzahl und verpackter Menge liegt der Marktanteil der Kunststoffverpackungen inzwischen bei ca. 2/3.<sup>2</sup> Dabei war gerade das Zurückdrängen der Kunststoffverpackungen ein wesentliches Regelungsziel der ersten Verpackungsverordnung. Und was die vermeintlichen Recyclingerfolge des dualen Systems betrifft, so liegt die reale Wiedereinsatzquote bei Leichtverpackungsabfällen nur bei ca. 20 %.<sup>3</sup> Offensichtlich gelingt es mit dem bestehenden Lizenzierungsmodell der Verpackungsverordnung nicht, die Inverkehrbringer tatsächlich zu einer ressourceneffizienten Produktgestaltung anzuhalten.

Vor diesem Hintergrund mutet es erstaunlich an, dass der Gesetzesentwurf das im Kern gescheiterte Lizenzierungsmodell fortschreibt und damit auch die grundlegenden Steuerungsdefizite der Verpackungsverordnung perpetuiert. Die Weiterentwicklung eines im Ansatz gescheiterten Regelungsmodells kann nach unserer Überzeugung nicht die erhofften Verbesserungen bei der ressourceneffizienten Herstellung und Entsorgung von

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6318 v. 13.10.2015, S. 3f.

<sup>2</sup> Schüler, Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen in Deutschland – Aufkommen, Verwertung und aktuelle Tendenzen, in: Wiemer/Kern/Raussen, Bio- und Sekundärrohstoffverwertung XI, 2016, S. 289, 290.

<sup>3</sup> Heinz-Georg Baum, Neuausrichtung der Verpackungsentsorgung unter Beachtung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft, Gutachten im Auftrag des VKU, 2014, S. 19.

Verpackungen bewirken. Dabei wird im vorgelegten Entwurf die ökologische Wirkungslosigkeit der Lizenzentgelte mittelbar eingeräumt, da hier – erstmals! – eine ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte angemahnt wird, allerdings ohne Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten und deshalb im Ergebnis folgenlos (s. § 21). Offensichtlich sind die von den Inverkehrbringern von Verpackungen erhobenen Lizenzentgelte untauglich, um über eine Internalisierung von Entsorgungskosten eine ökologische Verpackungsgestaltung anzureizen. Hieran wird nach unserer Überzeugung auch der nun vorgelegte Entwurf nichts Grundlegendes ändern können.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf von dem Widerspruch geprägt ist, den Dysfunktionalitäten eines Wettbewerbs auf Systembetriebebene durch den massiven Ausbau hoheitlicher Kontroll- und Überwachungsbefugnisse bei der Zentralen Stelle begegnen zu wollen, anstatt das bestehende Organisationsmodell selbst in Frage zu stellen. Insofern bringt der äußerst umfangreiche Aufgabenkatalog der Zentralen Stelle (§ 26) sinnfällig zum Ausdruck, dass mit dem Entwurf versucht wird, den zahlreichen Missbrauchs- und Betrugspraktiken vieler Akteure bei der Verpackungslizenzierung und -entsorgung mehr oder weniger hilflos hinterher zu regulieren. Das Grunddilemma kann so aber nicht gelöst werden, dass nämlich individuelle Wettbewerbsvorteile der Systeme aufgrund weitgehend identischer Entsorgungsleistungen fast immer nur zulasten der Finanzierungsbasis des Gesamtsystems erzielt werden können. Die notwendige Schlussfolgerung hieraus wäre die Überwindung der dualen Systeme und nicht der Ausbau hoheitlicher Kontrollbefugnisse einer Zentralen Stelle, die selber wiederum vom Handel dominiert wird und außerdem erhebliche Kosten mit sich bringt.

In der Sache wird mit dem vorgelegten Verpackungsgesetz lediglich eine 8. Novelle der Verpackungsverordnung betrieben, wobei das Verpackungsrecht zudem noch in den Rang eines förmlichen Bundesgesetzes gehoben wird, ohne dass es hierfür – mit Ausnahme der Regelungen für eine mit hoheitlichen Aufgaben beliehene zentrale Stelle – eine ausreichende Rechtfertigung gibt. Diese „Hochzonzung“ des Verpackungsrechts vom Verordnungs- in den Gesetzesrang birgt zudem die Gefahr, dass das Zustimmungsgesetz des Bundesrates ausgehebelt und damit wichtige öffentliche Anliegen und Interessen aus dem Gesetzgebungsprozess ausgegrenzt werden.

### **Kommunale Kernanforderungen an das zukünftige Verpackungsrecht**

Da ein grundlegender Systemwechsel in der laufenden Legislaturperiode nicht erreichbar erscheint, hat sich der VKU für eine gesetzliche Regelung mit drei Kernbedingungen eingesetzt:

- Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erhalten die Organisationsverantwortung für die Erfassung der Wertstoffe als gebührenfähige Pflichtaufgabe. Zur Abgeltung des damit verbundenen Sammelaufwands erhalten die öffentlich-

rechtlichen Entsorgungsträger eine Standardkostenvergütung, die von einer neutralen Stelle auf der Basis von Ausschreibungsergebnissen festgelegt wird. Im Falle der Ausschreibung der Sammelleistung erhält die Kommune das Ausschreibungsergebnis zzgl. eines Aufschlags für den Verwaltungsaufwand erstattet. Das tradierte Recht der Kommunen zur Eigenerbringung von Entsorgungsleistungen über Inhouse-Beauftragungen wird nicht infrage gestellt.

- Die Fraktion der PPK-Verpackungen wird aus dem Regime der Produktverantwortung herausgenommen, da es insoweit eines zusätzlichen Regelungsmechanismus nicht bedarf und die gemeinsame Erfassung von Papierabfällen aus unterschiedlichen Verantwortungssphären aktuell zu vielfältigen Rechtsstreitigkeiten und erheblichen Transaktionskosten führt.
- Die einzurichtende zentrale Stelle muss in öffentlicher Trägerschaft errichtet werden, d. h. eine neutrale Aufgabenwahrnehmung sowie eine angemessene Repräsentanz kommunaler Interessen gewährleisten. Insbesondere muss ausgeschlossen werden, dass die zentrale Stelle von wirtschaftlichen Interessengruppen wie dem Handel dominiert wird, wie dies nach den aktuellen Entwurfsfassungen droht.

Mit Erfüllung dieser Kernforderungen hätte das System deutlich vereinfacht und verbessert werden können. Leider werden sie in dem vorgelegten Entwurf aber nicht aufgegriffen und damit eine große Chance zur Verschlankung und Effizienzsteigerung des Systems verpasst.

Trotz dieser grundlegenden Einwände haben wir uns dazu entschieden, im Interesse von Umwelt und Verbrauchern konstruktiv an dem Gesetzesvorhaben auf Basis des vorgelegten Entwurfs mitzuwirken, damit wenigstens einige Fortschritte gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung erreicht werden können. Auch wenn der Status quo grundsätzlich unbefriedigend ist, können dennoch durch vernünftige Regelungen Verbesserungen im Detail erreicht werden, die im Falle der Verabschiedung eines Verpackungsgesetzes zum Tragen kommen sollten. Unsere grundsätzliche Kritik am derzeitigen Verpackungsrecht und insbesondere der Rolle der dualen Systeme bleibt hiervon unberührt.

Wir stützen uns bei unseren Vorschlägen im Wesentlichen auf das Verbändepapier zur „Weiterentwicklung des Verpackungsrechts“ vom Juni 2016, an dessen Erarbeitung der VKU maßgeblich beteiligt war (als **Anlage** beigefügt). Die beteiligten Verbände sind damit einer an sie aus Politik und Verwaltung herangetragenen Forderung, die direkte Verständigung mit der anderen Seite zu suchen, in vorbildlicher Weise nachgekommen, während sich andere Verbände diesem Verständigungsprozess leider verweigert haben.

Obwohl dieses Verbändepapier – getragen von:

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE)	Deutscher Städtetag
bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.	Deutscher Landkreistag
Industrievereinigung Kunststoffverpackun- gen e.V. (IK)	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Handelsverband Deutschland (HDE) Markenverband e.V. –	Verband kommunaler Unternehmen e.V.

einen in dieser Form bisher nicht erreichten und von den meisten Beobachtern nicht mehr für möglich gehaltenen Branchenkompromiss markiert, finden sich seine Inhalte im Entwurf für ein Verpackungsgesetz kaum wieder, was der VKU sehr bedauert. Wir werben weiterhin dafür, die Überlegungen des Verbändepapiers aufzugreifen und so zu einer praxisgerechten und bürgerfreundlichen Weiterentwicklung des Verpackungsrechts wenigstens in Teilaspekten zu kommen. Hierzu unterbreiten wir im Weiteren 26 konkrete Änderungsvorschläge am Gesetzesentwurf. Folgende Ziele stehen dabei für uns im Vordergrund:

### **Zusammenfassung der 10 kommunalen Kernforderungen für das vorgelegte Verpackungsgesetz**

- 1) Die Kostenerstattungsansprüche der Kommunen gegenüber den Systemen sind besser abzusichern, insbesondere für Zahlungs- und Leistungsausfälle bei den Systemen.
- 2) Das neue Gestaltungsrecht der Rahmenvorgabe ist auf sämtliche Verpackungsarten und alle von der dualen Erfassung bedienten – also auch die mit Privathaushalten vergleichbaren – Anfallstellen zu erstrecken.
- 3) Die Kommune muss das Recht haben, für die Verpackungssammlung Standards vorzugeben, die denjenigen der kommunalen Hausmüllsammlung entsprechen.
- 4) Die Entgeltansprüche der Kommune gegenüber den Systemen für die Mitbenutzung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur und für sonstige kommunale Leistungen wie die Öffentlichkeitsarbeit müssen im Falle einer ausbleibenden Einigung einseitig auf Basis des Gebührenrechts bestimmt werden können.
- 5) Der kommunale Mitbenutzungsanspruch muss beauftragte Fremdleistungen mit einschließen; das vergaberechtlich höchst problematische Dreiecksverhältnis Kommune – Entsorger – Systeme bei der Ausschreibung der Altpapiersammlung

ist aufzulösen.

- 6) Den Systemen steht kein Herausgabeanspruch auf Anteile des von der Kommune gemischt erfassten Altpapiers zu, schon gar nicht kann sich ein solcher auf den Masseanteil der Verpackungen beziehen.
- 7) Verstöße gegen Rahmenvorgaben und Abstimmungsvereinbarung bei der Ausschreibung der Sammlung von Verpackungen müssen von der Kommune wirksam geahndet werden können.
- 8) Die Anreize für Wertstofftonnenprojekte auf freiwilliger Basis sind zu stärken, indem Systeme den kommunalen Wertstoffanteil für ihre Quotenerfüllung bei einer entsprechenden Vereinbarung mit der Kommune anrechnen lassen können.
- 9) Zum Zwecke der dauerhaften Absicherung von Wertstofftonnenmodellen über Vertragswechsel hinaus ist den Kommunen ein Gestellungsrecht für die Wertstofftonnen einzuräumen.
- 10) Die Verabschiedung eines Verpackungsgesetzes darf der notwendigen grundlegenden Reform der Verpackungs- und Wertstoffentsorgung nicht entgegenstehen.

## Änderungsvorschläge zur Entwurfsfassung

### zu § 16 - Anforderungen an die Verwertung

In § 16 Abs. 2 werden die Nrn. 1 und 2 wie folgt geändert:

„(2) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens folgende Anteile der bei ihnen beteiligten Verpackungen der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen:

1. 95 Masseprozent bei Glas,
2. 95 Masseprozent bei Papier, Pappe und Karton,  
...“

#### Begründung:

Da für Glas und PPK etablierte und leistungsfähige Verwertungsstrukturen existieren, können für diese Abfallfraktionen höhere Recyclingquoten vorgegeben werden, um das Recycling substanziell zu stärken. Quoten von 95 % werden für diese Fraktionen regelmäßig schon heute erreicht; eines zeitlich gestuften Inkrafttretens von Quotenvorgaben bedarf es hier nicht. Für die Papierfraktion wird die branchenübliche Bezeichnung „Papier, Pappe und Karton“ (PPK) vorgeschlagen, um Missverständnisse zu vermeiden.

§ 16 Abs. 3 erhält folgende Fassung (Änderungen sind kursiv gesetzt):

„(3) Die materialspezifischen Verwertungsquoten in Absatz 2 Satz 1 *Nrn. 3 – 6 und Satz 2* erhöhen sich *vier* Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes jeweils um 5 Masseprozentpunkte.“

#### Begründung:

Mit der Erhöhung der Recyclingquoten für Glas und PPK auf 95 % ist das Optimierungspotential für diese Abfallfraktionen ausgeschöpft, eine Erhöhung auf 100 % nach einer Übergangsfrist wäre nicht realistisch. Hingegen ist eine weitere Erhöhung der Quoten bei den übrigen Abfallfraktionen nach § 16 Abs. 2 deutlich anspruchsvoller, weshalb hierfür auch unter Qualitätsgesichtspunkten eine Übergangsfrist erforderlich ist; die Verlängerung von 3 auf 4 Jahre stellt dabei eine Folgeänderung zum vorgeschlagenen früheren Inkrafttreten des Gesetzes dar.

§ 16 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Systeme sind verpflichtet, von den im Rahmen der Sammlung nach § 14 Absatz 1 Satz 1 insgesamt erfassten Abfällen im Jahresmittel einer werkstofflichen Verwertung zuzuführen:

- aus der Sammlung von Glas und von Papier, Pappe und Karton jeweils mindestens 95 Masseprozent,
- aus der Sammlung von Verpackungen anderer Materialzusammensetzung insgesamt mindestens 50 Masseprozent, vier Jahre nach Inkrafttreten mindestens 55 Masseprozent.

Im Falle einer Mitbenutzung im Sinne des § 22 Abs. 4 sowie im Falle einer einheitlichen Wertstoffsammlung im Sinne des § 22 Abs. 5 bezieht sich die Verwertungsquote auf den Anteil des Sammelgemischs, der entsprechend dem Masseverhältnis von Verpackungen und Nichtverpackungen den Systemen zur Verwertung zuzuordnen ist.“

Begründung:

Nach der Entwurfsbegründung soll mit den Quotenanforderungen in § 16 Abs. 4 sichergestellt werden, dass unabhängig von der Beteiligungsquote ein möglichst hoher Anteil der tatsächlichen Sammelmenge recycelt wird. Dieses gesetzgeberische Anliegen wird von uns geteilt, es muss jedoch unabhängig von der Materialfraktion gelten. Wir schlagen daher vor, auf die tatsächliche Sammelmenge bezogene Verwertungsquoten für sämtliche Materialfraktionen zu bestimmen und die Bestimmung redaktionell zu überarbeiten.

Durch diese Erweiterung wird auch das Problem gelöst, wie die Mengenbasis für die PPK-Fraktion zu bestimmen ist und es wird zudem dem Umstand Rechnung getragen, dass gerade bei der PPK-Fraktion der Lizenzierungsgrad traditionell besonders schlecht ist. Daher ist insbesondere für die PPK-Fraktion eine Recyclingquote festzulegen, die auf die tatsächliche Sammelmenge und nicht (allein) auf die Systembeteiligungsquote abstellt. Da PPK-Verpackungen regelmäßig im Rahmen eines Mitbenutzungsregimes nach § 22 Abs. 4 erfasst werden, muss insofern das Masseverhältnis von Verpackungen und Nichtverpackungen (hier: grafische Papiere) zugrunde gelegt werden. Die Formulierung entspricht insoweit derjenigen bei der einheitlichen Wertstoffsammlung von LVP und StNVP.

An § 16 Abs. 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Ein System ist berechtigt, zur Erfüllung der Anforderungen nach Absatz 2 Satz 1 Nrn. 3 - 6 und Satz 2 auch

1. Verpackungen aus Eisen- und Nichteisenmetallen, die im Rahmen der Behandlung gemischter Siedlungsabfälle privater Endverbraucher durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dem Recycling zugeführt werden und
2. im Falle des § 22 Abs. 5 den auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entfallenden und dem Recycling zugeführten Anteil des Sammelgemischs

heranzuziehen, sofern es hierüber mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine Vereinbarung einschließlich einer angemessenen Kostenerstattung getroffen hat.“

Begründung:

Der Vorschlag entspricht einer Überlegung des Verbändepapiers und soll insbesondere Anreize dafür schaffen, Recyclinganstrengungen in der Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu stärken. So sollen nach der Nr. 1 Bemühungen der Kommunen, Eisen- und Nichteisenmetalle aus der MVA-Schlackenaufbereitung zu gewinnen<sup>4</sup>, einen zusätzlichen Impuls erhalten, da für den diesbezüglichen Verpackungsanteil eine Vergütung der Systeme erzielt werden kann.

Ohne die Metalle aus der MVA/MBA werden sich auch Metallquoten von 90/95 % bei dem angestrebten höheren Beteiligungsgrad von Verpackungen nur schwer erfüllen lassen. Zudem führt in einem Kooperationsmodell ohne Lizenzierung von StNVP die verstärkte Einführung der Wertstofftonne zu einer Erschwerung der Quotenerfüllung: Das durch die Umstellung der Sammlung hinzukommende Wertstoffpotenzial dürfte niedriger ausfallen, als der für die Quotenerfüllung dann nicht mehr zur Verfügung stehende kommunale Anteil an der Wertstofftonne. Dies wird mit dem Vorschlag vermieden und gleichzeitig Hinderungsgründe für die Umstellung beseitigt.

Schließlich wird ein zusätzlicher Anreiz für Kommunen implementiert, die einheitliche Wertstoffsammlung einzuführen, da sie ihren recycelten Wertstoffanteil aus der einheitlichen Wertstoffsammlung Systemen zur Anrechnung auf deren Quotenerfüllung gegen

<sup>4</sup> S. hierzu jüngst Kuchta/Enzner: Metallrückgewinnung und Rostaschen aus Abfallverbrennungsanlagen – Bewertung der Ressourceneffizienz, EdDE-Dokumentation 17, Oktober 2015.

Kostenerstattung zur Verfügung stellen können. Damit kann jedenfalls auf diesem Wege das Ziel einer einheitlichen Wertstoffsammlung auch durch das Verpackungsgesetz gefördert werden, obwohl es seinem Anwendungsbereich nach auf Verpackungen beschränkt ist.

### zu § 18 – Feststellung

In § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 werden nach den Worten „betreffenden Land“ die Worte „auf dem Gebiet aller öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ eingefügt.

#### Begründung:

Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass ein flächendeckendes Sammelsystem nur dann vorliegt, wenn es auf dem Gebiet aller öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eines Landes eingerichtet ist. Hierdurch soll einer bisherigen Verwaltungspraxis entgegen gewirkt werden, eine Flächendeckung bereits dann zu bejahen, wenn ein bestimmter Prozentanteil öffentlich-rechtlicher Entsorgungsgebiete von dem dualen Sammelsystem bedient wird. Die – begrüßenswerte! – Regelung in der Nr. 2 macht diese Klarstellung nicht entbehrlich, da die Abstimmung mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eines Bundeslandes nicht mit dem flächendeckenden Abschluss von Leistungsverträgen in allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsgebieten dieses Bundeslandes gleichzusetzen ist.

In § 18 Abs. 4 wird an den Satz 1 folgender Satz 2 angefügt:

„Zu den Kosten zählen auch die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entstehenden Kosten für notwendige Ersatzmaßnahmen und den Ausfall von Entgelten nach § 22 Abs. 3, 4 und 9; diese Kosten sind dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 von der zuständigen Behörde zu erstatten.“

#### Begründung:

Der Änderungsvorschlag soll die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für den Insolvenzfall eines Systems und für den Fall von Leistungsstörungen umfassend absichern und hierzu insbesondere auch die Mitbenutzungs- und Nebenentgeltansprüche der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in die von den Systemen zu leistenden Sicherhei-

ten einbeziehen. Hierdurch wird auch ein zentrales Anliegen des Verbändepapiers aufgegriffen (dort unter C.3, S. 6). Davon, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ein Zugriffsrecht auf die von den Systemen hinterlegten Sicherheitsleistungen zusteht, geht auch die Entwurfsbegründung aus (zu § 22 Abs. 6). Da es hierfür allerdings einer gesetzlichen Regelung bedarf, wird diese insoweit mit dem letzten Halbsatz geschaffen.

### zu § 22 – Abstimmung

In § 22 Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „vorhandene“ gestrichen.

#### Begründung:

Die Streichung soll dem Missverständnis begegnen, die Abstimmung bezöge sich statisch auf ein einmal erreichtes Entwicklungsniveau der kommunalen Sammelstrukturen. Vielmehr ist das Abstimmungsverhältnis ein dynamisches Rechtsverhältnis, das auf die fortlaufende Weiterentwicklung und Optimierung sowohl der kommunalen als auch der dualen Erfassungsstrukturen abzielt. Auch im Falle einer Änderung der Rahmenvorgaben nach Absatz 2 ist die Abstimmungsvereinbarung entsprechend anzupassen. Es soll daher durch die vorgeschlagene Streichung zum Ausdruck gebracht werden, dass die Abstimmung nicht ein einmal vorgefundenes Erfassungssystem zementieren kann.

§ 22 Absatz 2 Satz 1 wird bis zum Wort „hinsichtlich“ wie folgt geändert:

„(2) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann als Rahmenvorgabe für die Abstimmungsvereinbarung festlegen, wie die nach § 14 Absatz 1 Satz 1 durchzuführende Sammlung der restentleerten Verpackungen bei privaten Endverbrauchern ....“

#### Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen zwei Ziele erreicht werden: Zum einen wird die Beschränkung der Rahmenvorgaben auf die LVP-Fraktion (hierzu unter 1)), zum anderen wird die Beschränkung auf die privaten Haushaltungen aufgehoben (hierzu unter 2)).

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass mit dem Instrument der „Rahmenvorgabe“ ein kommunales Gestaltungsrecht eingeführt wird, mit dem der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Systemen einseitige Vorgaben machen kann, auch wenn die rechtliche Tragweite des Begriffs der Rahmenvorgabe nicht zweifelsfrei ist. Die insoweit vorgenommene partielle Abkehr vom Konsensualprinzip ist dringend erforderlich, um Blockadesituationen überwinden zu können, die sich häufig bei kommunalen Wünschen nach einer Verbesserung des Standards der dualen Erfassung einstellen.<sup>5</sup> Hilfreich sind in diesem Zusammenhang insbesondere die erläuternden Klarstellungen in der Entwurfsbegründung, dass die Rahmenvorgaben auch in der Form von verbindlichen Rechtsakten mit Außenwirkung, wie zum Beispiel in der kommunalen Abfallwirtschaftsatzung oder als Verwaltungsakt, festgelegt werden können, auch wenn eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetzestext vorzugswürdig gewesen wäre.

Damit die Rahmenvorgabe aber tatsächlich die ihr zgedachte Funktion erfüllen kann, die Sammlung von Verpackungsabfällen an den berechtigten Serviceerwartungen der Bürgerinnen und Bürger und an den übrigen öffentlichen Belangen der Kommune auszurichten, muss dieses wichtige kommunale Steuerungsrecht weiter angeschärft und müssen diesbezügliche Einschränkungen aufgehoben werden.

#### 1) Aufhebung der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die LVP-Fraktion

Dies betrifft zunächst die Beschränkung der kommunalen Rahmenvorgaben auf die LVP-Fraktion. Zwar trifft es zu, dass häufig die Sammlung der LVP-Fraktion hinsichtlich der Art der Sammelbehälter (Säcke oder Tonnen) und des Sammelrhythmus (2-wöchentlich oder 4-wöchentlich) zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und Systembetreiber im Streit steht. Vergleichbare Diskussionen gibt es jedoch teilweise auch bei der Glasfraktion, während bei PPK das Problem alternativ auch durch die Geltendmachung des Mitbenutzungsanspruchs gelöst werden kann, soweit – wie in den meisten Gebieten üblich – ein kommunales Erfassungs- und Verwertungssystem für Altpapier besteht.

So betreibt aktuell das Land Berlin den Widerruf der Systemfeststellung für verschiedene Systeme, da diese eigenmächtig die Glassammlung von einem Holsystem zu einem Bringsystem in einem Berliner Vertragsgebiet umgestellt haben. So sind im Vertragsgebiet BE 104 (Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick) Anfang 2014 ein Großteil der haushaltsnahen Sammeltonnen von den Systembetreibern eigenmächtig entfernt worden, was zu einem Absinken der Glassammelmenge um rd. 20 % geführt hat. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat daraufhin gegenüber dem zuständigen Systembetreiber mehrfach auf eine Zurückstellung der Tonnen gedrängt. Auch das Abgeordnetenhaus von Berlin hat sich in einem einstimmigen Be-

---

<sup>5</sup> S. z.B. zur fehlenden Möglichkeit einer Kommune, einen 14-täglichen anstelle eines 30-täglichen Sammelrhythmus der gelben Säcke von den Systemen zu fordern VG München, Urteil v. 30.07.2015 – Az.: M 17 K 14.5813.

schluss vom 20.03.2014 für eine Rückkehr zum dort bewährten Holsystem ausgesprochen. Nichtsdestotrotz halten die Systembetreiber in der aktuellen Ausschreibung für die Jahre 2017 bis 2019 an der kritisierten Praxis fest, obwohl für denselben Zeitraum in einem anderen Berliner Vertragsgebiet die Glassammlung im Holsystem unverändert fortgeführt werden soll.<sup>6</sup>

Das Beispiel der Glassammlung im Land Berlin macht deutlich, dass sich die kommunalen Rahmenvorgaben auch auf die Glassammlung beziehen müssen, um Verschlechterungen der Erfassungsstandards abwehren und die Sammlung im Einklang mit den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgestalten zu können. Dabei spielen bei der Glassammlung häufig auch Belange des Lärmschutzes eine Rolle, die für eine Verlegung von Containerstandorten oder eine Lärmdämmung der Behälter sprechen können. Auch solche berechtigten Anliegen sollten mittels der Rahmenvorgaben nach § 22 Abs. 2 von den Kommunen gegenüber den Systemen durchgesetzt werden können. Daher regen wir dringend an, die Beschränkung des Anwendungsbereichs der Rahmenvorgaben auf die LVP-Fraktion aufzuheben, zumal der übergeordnete Zweck der Rahmenvorgaben – lt. Begründung die optimale Einfügung der dualen Erfassungssysteme in die bestehenden kommunalen Sammelstrukturen und das allgemeine Entsorgungskonzept der Kommune sowie die ausreichende Berücksichtigung ökologischer Aspekte – eine Verengung auf bestimmte Materialfraktionen nicht verträgt. Rechtstechnisch kann dies problemlos dadurch erreicht werden, dass sich die Rahmenvorgaben allgemein auf „restentleerte Verpackungen“ beziehen.

Für die PPK-Fraktion ist diese Erweiterung zumindest im Falle der Umsetzung des Modells von § 22 Abs. 4 S. 3 – Miterfassung von PPK-Nichtverpackungsabfällen durch die Systeme – sachgerecht, weil nur dann die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Rahmenvorgaben für die dann duale PPK-Sammlung formulieren könnten. Ebenso bedarf es der Regelung, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger auf die förmliche Geltendmachung des Mitbenutzungsanspruchs verzichten will, was der bisherigen Praxis überwiegend entspräche.

- 2) Aufhebung der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf private Haushaltungen

Die Entwurfsfassung beschränkt den Anwendungsbereich der Rahmenvorgaben auf private Haushaltungen. Diese Beschränkung ist abzulehnen, da sie

- rechtssystematisch verfehlt ist,

---

<sup>6</sup> Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 22.06.2016.

- unzulässiger Weise die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG zur Basis der Rahmenvorgabe erklärt und zudem die Reichweite der Überlassungspflichten im KrWG verkennt und
- zu praktisch unhaltbaren Ergebnissen führen würde.

Zum Zwecke der Regelung der Reichweite der dualen Erfassungsstrukturen werden in § 3 Abs. 12 – in Fortschreibung der Regelung von § 3 Abs. 11 VerpackV – eigens die „privaten Endverbraucher“ definiert, die neben den privaten Haushalten auch die sog. vergleichbaren gewerblichen Anfallstellen umfassen. Alle Vorgaben des VerpackG für die dualen Sammelsysteme beziehen sich auf die privaten Endverbraucher in eben diesem Sinne.

§ 22 Abs. 2 der Entwurfsfassung macht nun nicht die Sammlung von Verpackungsabfällen bei den privaten Endverbrauchern zum Gegenstand der kommunalen Rahmenvorgaben, sondern die Sammlung bei privaten Haushaltungen. Damit werden entgegen der bisherigen Systematik der Verpackungsverordnung im Kontext der Abstimmung zwei unterschiedliche Kategorien von dualen Sammlungen konstruiert: Solche bei privaten Endverbrauchern, auf die sich die Abstimmung bezieht und solche bei privaten Haushalten, auf die sich die Rahmenvorgaben beziehen. Es ist allerdings keine sachliche Rechtfertigung dafür erkennbar, warum sich die duale Sammlung bei vergleichbaren Anfallstellen nicht ebenso wie die Sammlung bei privaten Haushalten in das allgemeine kommunale Entsorgungskonzept einfügen sollte. Das kommunale Entsorgungskonzept bezieht sich keinesfalls nur auf private Haushalte, sondern muss regelmäßig sämtliche Anfallstellen einschließlich der gewerblichen Anfallstellen einbeziehen.

Verfehlt ist es in diesem Zusammenhang, wenn die Entwurfsbegründung diese Einschränkung des Anwendungsbereichs der Rahmenvorgaben damit zu begründen sucht, die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG sei grundsätzlich auf Abfälle aus privaten Haushalten beschränkt. Hier ist schon der Begründungsansatz zurückzuweisen, die kommunalen Rahmenvorgaben müssten kongruent zur Reichweite der Überlassungspflicht sein. Denn Ziel der Rahmenvorgaben ist es, dass die Kommune im Interesse der Nutzer der dualen Erfassungssysteme hohe Entsorgungsstandards auch gegen die Gewinninteressen der Systeme durchsetzen kann. Die Kommune wird insoweit als Wahrer der Verbraucherinteressen und des Interesses an einer umweltverträglichen Erfassung tätig und ist in dieser Funktion gerade nicht auf die Reichweite des eigenen Entsorgungsauftrags beschränkt.

Darüber hinaus geht die Entwurfsbegründung auch deshalb fehl, weil entgegen der Regelung der Überlassungspflicht in § 17 Abs. 1 KrWG unterstellt wird, die Überlassungspflicht bezöge sich nur auf private Haushalte. Vielmehr umfasst die Überlassungspflicht auch die gewerblichen Abfälle zur Beseitigung (§ 17 Abs. 1 Sätze 2 – 3 KrWG). Und an anderer Stelle geht das BMUB auch explizit davon aus, dass bei gewerblichen Abfaller-

zeugern auch regelmäßig überlassungspflichtige Beseitigungsabfälle anfallen. So führt die aktuelle Begründung zum überarbeiteten BMUB-Referentenentwurf der Gewerbeabfallverordnung zu § 7 GewAbfV aus, die gesamte Vorschrift beruhe auf der nach wie vor zutreffenden Prämisse, dass nach den Vollzugserfahrungen grundsätzlich bei jedem Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, der die Vorschriften der §§ 3 und 4 einhalte, auch Abfälle anfielen, die nicht verwertet werden könnten und deshalb als – überlassungspflichtige – Abfälle zur Beseitigung anzusehen seien.<sup>7</sup> Vor dem Hintergrund dieser Regelungskonzeption der Gewerbeabfallverordnung bleibt unerfindlich, warum der Entwurf des Verpackungsgesetzes davon ausgeht, die Überlassungspflicht bezöge sich nur auf private Haushalte und demzufolge seien auch die kommunalen Rahmenvorgaben auf diesen Herkunftsbereich zu begrenzen. Abgesehen davon, dass die Überlassungspflicht systematisch ein untauglicher Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Reichweite der kommunalen Rahmenvorgaben ist (s. o.), spricht die Überlassungspflicht sogar umgekehrt dafür, auch die vergleichbaren Anfallstellen in die Rahmenvorgaben einzubeziehen.

Nichts anderes folgt schließlich aus einer Betrachtung der Rechtsfolgen des jetzigen Entwurfs. Schon rein praktisch ist nicht vorstellbar, wie Rahmenvorgaben wirksam vollzogen werden könnten, wenn sie sich allein auf private Haushalte und nicht auf private Endverbraucher einschließlich der gewerblichen Anfallstellen bezögen. Denn regelmäßig werden durch Sammeltouren für die LVP-Sammlung sowohl private Haushalte als auch vergleichbare Anfallstellen bedient, die häufig sogar auf dem gleichen Grundstück angesiedelt sind. Während die Kommune dann z. B. die Verwendung von festen Tonnen für die Entsorgung der privaten Haushalte vorschreiben könnte, könnten die vergleichbaren Anfallstellen weiterhin mit Säcken entsorgt werden (oder umgekehrt). Dies wäre den Nutzern der dualen Sammlung kaum vermittelbar und die Kommune wäre Adressat entsprechender Beschwerden. Zugespitzt formuliert könnte nach der derzeitigen Entwurfsfassung der Rat einer Stadt zwar einen 2-wöchentlichen Entsorgungsrhythmus für ein Einfamilienhausgebiet anordnen, nicht jedoch für die Entsorgung des eigenen Rathauses („Verwaltungen“ gehören zu den vergleichbaren Anfallstellen i.S.v. § 3 Abs.12)! Um solche praktischen Friktionen zu vermeiden, ist der Geltungsbereich der Rahmenvorgaben systemkonform auf sämtliche „privaten Endverbraucher“ i.S.v. § 3 Abs. 12 zu erstrecken. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass speziell für große gewerbliche Anfallstellen (Krankenhäuser etc.) auch Entsorgungslösungen in Betracht kommen, die von denen für private Haushalte und das Kleingewerbe abweichen. Ein Grund für die vom Gesetzentwurf vorgenommene Differenzierung ergibt sich daraus jedenfalls nicht.

---

<sup>7</sup> Überarbeiteter BMUB-Referentenentwurf zur Gewerbeabfallverordnung – GewAbfV, Stand: 28.07.2016, S. 55.

In § 22 Absatz 2 Satz 1 wird nach den Worten „auszugestalten ist“ ein Punkt gesetzt. Die Worte „...“, soweit eine ...“ bis zum Ende des Absatzes werden gestrichen und durch folgende Formulierung ersetzt:

„Die Rahmenvorgabe darf nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen, den der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei der Wahrnehmung seiner eigenen Entsorgungsverantwortung nach § 20 Abs. 1 KrWG für die Entsorgung von Haushaltsabfällen zugrunde legt. Ein Regelabfuhrhythmus von zwei Wochen und eine Behältergröße von 120 l sollen dabei nicht unterschritten werden; die Verwendung von Säcken und andere eingeführte Sammelstrukturen bleiben unberührt. Die Rahmenvorgabe gilt für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren mit einem zeitlichen Vorlauf von mindestens einem Jahr vor Beginn des nächsten Vergabezeitraums.“

Begründung:

Der 2. Halbsatz von § 22 Abs. 2 der Entwurfsfassung errichtet einen sog. Erforderlichkeitsvorbehalt, der in seiner jetzigen Ausgestaltung das Instrument der kommunalen Rahmenvorgabe als Gestaltungsrecht weitgehend entwertet und aufgrund der zahlreich verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe („möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung“, „technisch unmöglich“, „wirtschaftlich unzumutbar“) zu kaum lösbaren Anwendungsproblemen führen würde. Dabei ist u. E. schon die Prämisse für den Erforderlichkeitsvorbehalt rechtlich verfehlt: So sei die Beschränkung der Rahmenvorgabe laut der Entwurfsbegründung geboten, da diese einseitigen Vorgaben in die unternehmerische Freiheit und Eigentumsrechte der Systeme und der von ihnen beauftragten Entsorgungsunternehmen eingriffen. Insbesondere die Annahme eines Eingriffs in Eigentumsrechte ist jedoch verfassungsrechtlich fernliegend. Vielmehr wird mit der Festlegung des Entsorgungsstandards durch die Kommune lediglich das Leistungsniveau definiert, das künftig von Systemen und beauftragten Entsorgungsunternehmen zu erfüllen ist, ohne damit erworbene Vermögenswerte und Rechtspositionen der betroffenen Akteure zu tangieren. Hierin kann allenfalls eine Berufsausübungsregelung erblickt werden, keinesfalls jedoch ein Eigentumseingriff. Tendenziell wird sogar die Werthaltigkeit der von den Systemen vergebenen Entsorgungsverträge durch Rahmenvorgaben mit höheren Entsorgungsstandards erhöht und nicht reduziert. Soweit daraus ein höherer Finanzbedarf der Systeme resultieren sollte, würde dieser bei der Kalkulation der für die Zukunft notwendigen Beteiligungsentgelte berücksichtigt, ohne dass den Systemen dadurch unzumutbare Risiken entstünden.

Dennoch ist es möglich, eine inhaltliche Begrenzung für kommunale Rahmenvorgaben vorzunehmen, um Besorgnissen vor überzogenen, kostentreibenden Servicewünschen

der Kommune entgegenzuwirken. Diese Begrenzung kann nach unserer Überzeugung einfach und sachgerecht dadurch erreicht werden, indem der Standard der kommunalen Hausmüllentsorgung in der jeweiligen Kommune das Leistungsniveau definiert, bis zu dem auch die duale Verpackungssammlung im Bedarfsfall ausgebaut werden muss. Eine derartige Lösung war beim vorherigen Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz auch richtigerweise ins Auge gefasst worden; ihre Streichung ist aus unserer Sicht unverständlich. Die Erfüllung des praktizierten kommunalen Entsorgungsstandards kann den Systemen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt „technisch unmöglich“ oder „wirtschaftlich unzumutbar“ sein. Mit der Anknüpfung an den Standard der kommunalen Hausmüllentsorgung wird sowohl das Interesse des Bürgers an einem einheitlichen Niveau der Abfallentsorgung als auch das Interesse der dualen Systeme an einer Begrenzung der Erfassungskosten berücksichtigt. Zugleich kann damit auf die streitanfälligen unbestimmten Rechtsbegriffe der technischen Unmöglichkeit und der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit verzichtet werden.

Sofern von einer Kommune Unterflursysteme für die Hausmüllentsorgung eingesetzt werden, können solche Systeme auch für die Verpackungssammlung vorgegeben werden. Unterflursysteme werden verstärkt von der Wohnungswirtschaft insbesondere in Großstädten nachgefragt und dienen sowohl der Stadtbildpflege als auch der Flächensparnis in verdichteten Siedlungsgebieten. Da nicht zweifelsfrei ist, ob die in § 22 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 angesprochenen „Standard-Sammelbehälter“ auch Unterflurbehälter umfassen, bitten wir um einen klarstellenden Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass über Rahmenvorgaben nach § 22 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 auch der Einsatz von Unterflurbehältern vorgegeben werden kann, sofern entsprechende Erfassungssysteme vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der betreffenden Liegenschaft für die Restmüllentsorgung eingesetzt werden. Andernfalls könnte es zu der unbefriedigenden Situation kommen, dass bei ein und derselben Liegenschaft ein Teil der Abfallentsorgung unterirdisch, ein anderer Teil hingegen oberirdisch abzuwickeln wäre.

Durch die Sollvorgabe, dass ein Regelabfuhrhythmus von zwei Wochen und eine Behältergröße von 120 l nicht unterschritten werden, wird eine zusätzliche, praxisnahe Begrenzung des Erfassungsaufwands erreicht, über die bereits ein Konsens im Rahmen des Verbändepapiers erzielt worden ist. Mit der Formulierung, dass die Verwendung von Säcken und andere eingeführte Sammelstrukturen unberührt bleiben, soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Säcke und andere Erfassungskonstellationen, die bei der dualen Sammlung bereits zum Einsatz kommen, auch weiterhin Verwendung finden können, um Verschlechterungen für die Nutzer zu vermeiden. Die vorgeschlagene Regelung schafft letztlich auch für die Systembetreiber mehr Klarheit, Rechts- und Kalkulationsicherheit als der Gesetzentwurf.

Schließlich sind auch die Voraussetzungen, unter denen Rahmenvorgaben geändert werden können, zu modifizieren. So ist bei der derzeitigen Entwurfsfassung nicht ein-

sichtig, warum es für eine Änderung der Rahmenvorgaben einer wesentlichen Änderung der äußeren Rahmenbedingungen bedürfen soll. Ausgeschlossen wäre durch eine solche Gesetzesformulierung insbesondere eine Erhöhung des dualen Erfassungsstandards aufgrund einer entsprechenden politischen Willensbildung im zuständigen kommunalen Entscheidungsgremium, die wiederum durch diesbezügliche Bürgerwünsche ausgelöst worden sein kann. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb die verfasste Bürgerschaft nicht die Kompetenz haben sollte, neben der kommunalen auch die duale Hausmüllentsorgung an veränderte Entsorgungsbedürfnisse und Serviceerwartungen anzupassen.

Um dem berechtigten Vertrauensschutz von Systemen und beauftragten Entsorgern Rechnung zu tragen, schlagen wir vielmehr die Bestimmung eines Mindestgeltungszeitraums für die Rahmenvorgabe von drei Jahren in Verbindung mit einer Übergangsfrist von mindestens einem Jahr vor Beginn des nächsten Vergabezeitraums vor. Damit wird insbesondere ausgeschlossen, dass laufende Entsorgungsverträge an neue Rahmenvorgaben angepasst werden müssen. Änderungen von Rahmenvorgaben können vielmehr erst künftige Leistungszeiträume erfassen; den Systemen bleibt somit ausreichend Gelegenheit, die Änderungen in die Leistungsbeschreibungen für anstehende Neuvergaben von Sammelleistungen nach § 23 einzuarbeiten. Einer zusätzlichen, inhaltlichen Konditionierung von Vorgabenänderungen bedarf es dann nicht mehr.

In § 22 Abs. 3 erhält Satz 3 die folgende Fassung:

„Kommt eine Vereinbarung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt vor Ablauf bestehender Regelungen nicht zustande, ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger berechtigt, ein auf der Grundlage der in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze kalkuliertes Entgelt einseitig von den Systemen zu verlangen.“

#### Begründung:

Mit der Bezugnahme auf die Grundsätze des Gebührenrechts für die Berechnung des Mitbenutzungsentgelts wird richtigerweise die Regelungslücke teilweise geschlossen, die durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. März 2015 (BVerwG 7 C 17.12) entstanden ist. Wir begrüßen auch ausdrücklich das Bekenntnis des Gesetzesentwurfs dazu, dass die Berechnung der kommunalen Entgeltansprüche nach gebührenrechtlichen Maßstäben die einzig sachgerechte und systemkonforme Lösung ist.

Allerdings ordnet der Entwurf die Regelung des Mitbenutzungsentgelts zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen weiterhin dem Konsensualprinzip zu und das Gebührenrecht fungiert hier nicht als rechtsverbindliche Kalkulationsbasis, sondern lediglich als „Orientierungspunkt“ für die Entgeltfestlegung. Diese Sichtweise hat schon die Entscheidung des BVerwG maßgeblich beeinflusst und mit zur Aufhebung der bisherigen Anspruchsregelung nach der Verpackungsverordnung wegen mangelnder Bestimmtheit geführt.

Die Anbindung an das Gebührenrecht ist u. E. zu schwach ausgeprägt, um im Konfliktfall der Kommune zu einem durchsetzbaren Entgeltanspruch für ihre Aufwendungen im Kontext der Verpackungsentsorgung zu verhelfen. Außerdem wird der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in die schwierige Situation getrieben, über eine nach gebührenrechtlichen Maßstäben kalkulierte Entgeltforderung in Verhandlungen mit den Systemen eintreten zu müssen, während das Gebührenrecht gemeinhin „nicht verhandelbar“, sondern Basis einer möglichen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ist. Letztlich müssen die Gebühreneinnahmen der Bürger und die Zahlungen der dualen Systeme zwingend 100 % des Gesamtaufwands decken, da ansonsten eine über allgemeine Haushaltsmittel auszugleichende Unterfinanzierung entstünde (Prinzip der „kommunizierenden Röhren“). Wir haben deshalb auch erhebliche Zweifel, dass die Regelung in der im Gesetzentwurf enthaltenen Form – insbesondere der Gegenanspruch der Systeme auf Mitbenutzung bei PPK - einer erneuten Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte standhalten würde.

Als vermittelnde Lösung schlagen wir vor, dass zwar zunächst auch das Mitbenutzungsentgelt Gegenstand von Verhandlungen zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und Systemen ist, dass aber als „Rückfallposition“ dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger das Recht zur einseitigen Bestimmung seines Aufwands auf Basis des Gebührenrechts eingeräumt wird, wenn keine Verständigung über das Mitbenutzungsentgelt im Verhandlungswege erzielt wird. Wir gehen davon aus, dass in der Praxis diese Rückfallposition als kommunale Handlungsoption ausreichend sein wird, um die Verhandlungen zu einem Ergebnis zu führen. In jedem Fall wird hierdurch ausgeschlossen, dass durch die andauernde Verweigerung eines Vertragsschlusses durch ein System der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger auf seinem Erfassungsaufwand „sitzen bleibt“ und hiermit im Ergebnis die Gebührenzahler belasten muss.

Die (für PPK sinnvolle) Anbindung des von den Systemen zu tragenden Anteils an Masse oder Volumen ist für die Bestimmung des Mitbenutzungsentgelts bei Wertstoffhöfen nicht geeignet, im Regelfall fehlt der Kommune dafür bereits die notwendige Datengrundlage, weil ihr die Erfassungsmengen der einzelnen Wertstoffhöfe nicht bekannt sind. LVP werden zudem in einer Reihe von Entsorgungsgebieten (insb. Bayern) in einer Vielzahl sortenreiner Teilfraktionen erfasst und ohne weitere Sortierung der Verwertung zugeführt; der dazu notwendige Betreuungsaufwand – dem stark verringerte Verwertungskosten der Systembetreiber gegenüberstehen –, bliebe bei einer alleinigen An-

teilsbestimmung nach Masse oder Volumen unberücksichtigt. Schließlich ist selbst im selben Entsorgungsgebiet die Konzeption der einzelnen Wertstoffhöfe und insbesondere die Zahl der erfassten Fraktionen oft unterschiedlich, so dass eine ausschließliche Bemessung nach Masse- oder Volumenanteilen zu Zufallsergebnissen führen würde.

Für den Investitionskostenanteil erscheint eine Aufteilung nach Flächenanteilen am naheliegendsten; nach diesem Modus wurden auch beim Bau von Wertstoffhöfen in Bayern die förderfähigen (weil von der Kommune zu tragenden) von den nicht förderfähigen (weil von den dualen Systemen zu refinanzierenden) Kosten abgegrenzt. Für die laufenden Betriebskosten erscheint in erster Linie der spezifische personelle Betreuungsaufwand für die einzelnen Fraktionen ausschlaggebend.

Auch ohne nähere Bestimmung im Gesetz bleibt die Kommune an die Grundsätze des Gebührenrechts, insbesondere an das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gebunden. Ggfs. kann es aber hilfreich sein, geeignete Kriterien zur Anteilsbestimmung in der Gesetzesbegründung aufzuführen.

In § 22 Absatz 4 werden die Sätze 1 und 2 wie folgt geändert (Änderungen kursiv gekennzeichnet):

„Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann im Rahmen der Abstimmung von den Systemen die Mitbenutzung seiner *öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung einschließlich Fremdleistungen*, die für die getrennte Erfassung von Papier, Pappe und Karton eingerichtet ist, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Systeme können im Rahmen der Abstimmung von einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verlangen, ihnen die Mitbenutzung dieser *Abfallentsorgungseinrichtung* gegen ein angemessenes Entgelt zu gestatten.“

#### Begründung:

§ 22 Abs. 4 regelt in einem umfangreichen Absatz die gemeinsame Erfassung von grafischem Papier und Verpackungspapier. Schon die Komplexität der Regelung macht deutlich, dass die Zuordnung von Verpackungspapier zur Entsorgungszuständigkeit der Systeme mit erheblichen Folgeproblemen und Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Nach unserer Überzeugung gibt es für die Schaffung eines eigenen Regelungsregimes für PPK-Verpackungen keine sachliche Rechtfertigung, da Sammlung und Verwertung sämtlicher Papierabfälle durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jederzeit garantiert ist.

Die gemeinsame Erfassung von Papierabfällen aus unterschiedlichen Verantwortungssphären (kommunale grafische Papiere und duale Verpackungspapiere) wirft eine Fülle

von Praxisproblemen auf, die jedenfalls durch ein Verpackungsgesetz dringend und umfassend gelöst werden müssen, wenn schon nicht der kommunalen Kernforderung nach einer Herausnahme der PPK-Verpackungen aus dem Regime der Produktverantwortung entsprochen wird. Hierzu sind relativ geringfügige, gleichzeitig jedoch zwingend erforderliche Änderungen des Entwurfstextes nötig, die in der Entsorgungspraxis zu deutlichen Verbesserungen führen würden.

Zu den gravierenden Praxisproblemen bei der PPK-Entsorgung gehört, dass bei der Ausschreibung der PPK-Sammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein Dreiecksverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger, beauftragtem Entsorger und Systemen entsteht, da die Sammlung des Verpackungsanteils nach derzeitiger Rechtslage nicht Teil des kommunalen Auftrags, sondern vom Entsorger eigenständig mit den Systemen zu kontrahieren ist. Die hierdurch ausgelösten Probleme sind vergaberechtlich kaum zu bewältigen, da über eine einheitlich zu erbringende und auszuschreibende Entsorgungsdienstleistung – die Sammlung des anfallenden Altpapiers in einer Kommune – Entgeltvereinbarungen mit dem kommunalen Auftraggeber einerseits und mit sämtlichen Systemen andererseits abgeschlossen werden müssen. In eine problematische Situation gerät entweder das private Sammelunternehmen<sup>8</sup>, wenn es vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur eine Teilvergütung seiner Leistung erhält und dann das Risiko trägt, im Anschluss an die kommunale Beauftragung noch eine auskömmliche Vergütung für die Verpackungsanteile von den Systemen zu erzielen, oder aber der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst, weil er ggfs. entgegen der Wertung des Gesetzgebers die vollen Sammelkosten tragen muss, wenn der Entsorger keine Leistungsverträge mit den Systemen zustande bringt.<sup>9</sup>

Die in § 23 Abs. 3 des Gesetzentwurfs als Lösung vorgesehene Regelung einer gemeinsamen Ausschreibung oder einer wechselseitigen Beauftragung bedarf einer vorherigen Einigung, erscheint im Regelfall deshalb wenig praktikabel und jedenfalls als alleiniges Instrument nicht geeignet. Das skizzierte Problem kann nur dadurch befriedigend gelöst werden, dass etwaige Fremdleistungen als Teil der mitzubeneutzenden öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung für die PPK-Erfassung betrachtet werden. Nur eine solche Lösung ist im Übrigen kongruent zum in Bezug genommenen Gebührenrecht, nach dem Fremdleistungen von Erfüllungsgehilfen der Kommune regelmäßig umlagefähig sind. Durch diese Lösung würde das problematische Dreiecksverhältnis Kommune – Entsorger – Systeme aufgelöst und der Entsorger würde seine vollständige Vergütung von seinem

---

<sup>8</sup> Vgl. BDE-direkt Nr. 19 v. 03.05.2016: „Unwägbarkeiten kommunaler PPK-Ausschreibungen“.

<sup>9</sup> S. zu den damit zusammenhängenden Problemen aus jüngster Zeit LG Landau in der Pfalz, Urteil v. 14.04.2016 – Az.: 2 O 216/14. In dieser Entscheidung wurde dem Entsorger Schadensersatz nach der kaufmännischen Loyalitätsklausel zugesprochen, da die Kommune durch ihr Verhalten Vertragsabschlüsse mit den Systemen vereitelt habe.

kommunalen Auftraggeber erhalten, während über den Verpackungsanteil direkt zwischen der Kommune und den Systemen abzurechnen wäre. Mit anderen Worten haben die Systeme das Mitbenutzungsentgelt für die PPK-Verpackungen unabhängig davon, ob die Kommune die Erfassungsleistung selbst erbringt oder ausschreibt, vollständig an die Kommune zu entrichten; dem Sammelunternehmen ist das Kontrahierungs- und Vergütungsrisiko für den Verpackungsanteil genommen. Nichts anderes gilt nach den Grundsätzen des Gebührenrechts.

In § 22 Absatz 4 wird nach Satz 6 folgender Satz 7 (neu) angefügt:

„Kommt eine Vereinbarung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt vor Ablauf bestehender Regelungen nicht zustande, ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger berechtigt, ein auf der Grundlage der in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze kalkuliertes Entgelt einseitig von den Systemen zu verlangen.“

**Begründung:**

Die Ergänzung entspricht der vorgeschlagenen Änderung beim Entgelt für die Mitbenutzung kommunaler Wertstoffhöfe, insofern kann auf die dortige Begründung verwiesen werden. Auch hier geht es darum, von vornherein auszuschließen, dass sich Systeme durch die Verweigerung eines Vertragsschlusses über die Mitbenutzung dauerhaft ihrer Zahlungspflicht entziehen können, wie dies gegenwärtig häufig der Fall ist. Der einseitig durchsetzbare Entgeltanspruch entspricht auch hier lediglich einer Rückfallposition, die nur dann zum Tragen kommt, wenn keine konsensuale Lösung erreicht wird.

In § 22 Absatz 4 werden die Sätze 6 bis 8 durch folgenden Text ersetzt:

„Die Parteien können sich auf eine gemeinsame Verwertung durch den die Sammlung Durchführenden, auf eine Trennung von Verpackungen und Nichtverpackungen oder auf eine Aufteilung der Gesamtmasse der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle einigen. Dabei sind der jeweilige Marktwert der Verpackungs- und Nichtverpackungsmengen in entsprechender Anwendung von § 947 Absatz 1, 2. Halbsatz BGB und die durch eine Trennung und Übergabe von Abfällen an den nicht die Sammlung Durchführenden zusätzlich verursachten Kosten zu berücksichtigen.“

Begründung:

Die Normierung eines physischen Herausgabeanspruchs – im Regelfall zugunsten der Systeme – in § 22 Abs. 4 Sätze 7 und 8 des Gesetzesentwurfs hat bei der kommunalen Seite erhebliches Befremden ausgelöst. Die physische Herausgabe von PPK-Anteilen an einzelne Systembetreiber gehört seit Jahren zu den umstrittensten Fragen bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung im Verhältnis zwischen Kommunen und Systemen. Nachdem die Systeme über Jahre hinweg die Eigentümerschaft für „ihren“ Verpackungsanteil gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern reklamiert und entsprechende sachenrechtliche Herausgabeansprüche nach § 985 BGB geltend gemacht hatten, hat der Bundesgerichtshof dieser Rechtsauffassung im Jahr 2015 eine deutliche Absage erteilt und festgestellt, dass das Eigentum an den PPK-Verpackungen in den Sammelbehältnissen allein von der Kommune bzw. dem jeweiligen Sammelunternehmen, nicht jedoch von den Systembetreibern erworben wird.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund einer höchstrichterlichen Klärung der umstrittenen Eigentumsfrage ist nicht nachvollziehbar, warum nunmehr im Gesetzesentwurf diese Rechtsprechung ausgehebelt wird und eine einseitige Parteinahme zugunsten der Systeme erfolgen soll. Aus unserer Sicht besteht für eine Regelung von Herausgabeansprüchen im Verpackungsgesetz überhaupt keine Veranlassung. Das hierfür in der Entwurfsbegründung angeführte Argument, dass die Systeme ihren gesetzlichen Verwertungspflichten eigenständig nachkommen können sollen, vermag nicht zu überzeugen, da es zur Dokumentation der Erfüllung der Verwertungspflichten völlig ausreichend ist, wenn das System vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder in seinem Auftrag vom Entsorger die entsprechenden Mengennachweise über die PPK-Verwertung erhält, wie dies regelmäßig in der Praxis auch gehandhabt wird.

Ebenfalls nicht herangezogen werden für die Begründung von Herausgabeansprüchen der Systeme kann das Prinzip der Produktverantwortung. Ein solcher Begründungsansatz wäre nur dann plausibel, wenn die Systeme die Herausgabe allein von PPK-Verpackungen verlangen könnten, um bezogen auf diese Verpackungen ihrer Entsorgungsverantwortung im Sinne der Produktverantwortung nachzukommen. Dies wäre technisch und wirtschaftlich ohne Weiteres möglich, da Papier zur Herstellung von Qualitäten nach der Altpapiersortenliste (EN 643) als Voraussetzung für den Einsatz in Papierfabriken im Regelfall ohnehin sortiert werden muss. Gegenstand des Herausgabeanspruchs soll jedoch gerade nicht der Verpackungsanteil, sondern ein entsprechender Masseanteil am Sammelgemisch sein, der wiederum nur einen untergeordneten Anteil an Verpackungen enthält. Es ist nicht erkennbar, warum den Systemen zum Zwecke der Wahrnehmung von Produktverantwortung ein physisches Zugriffsrecht auf Anteile eines Gemischs von grafischen Papieren und Verpackungspapieren zustehen sollte.

---

<sup>10</sup> BGH v. 16.10.2015 – V ZR 240/14.

Im Ergebnis fordern wir daher, den Herausgabeanspruch nach § 22 Abs. 4 Sätze 7 und 8 des Entwurfs zu streichen. Die Art und Weise, wie und von wem das Papier verwertet wird, kann – wie bisher auch – den bilateralen Abstimmungs- und Mitbenutzungsvereinbarungen der Parteien überlassen werden. Stattdessen sollten im Gesetz ausdrücklich die drei denkbaren Einigungsmöglichkeiten erwähnt werden, um die diesbezüglichen Rechtsstreitigkeiten ein für allemal zu beenden.

Zudem kann den Systemen keinesfalls ein *Masse*-anteil am Sammelgemisch zugesprochen werden. Denn der kommunale, grafische Anteil am Sammelgemisch weist eine deutlich höhere Werthaltigkeit als der Verpackungsanteil auf. Mit anderen Worten würde den Systemen durch die Regelung des Entwurfs die Möglichkeit verschafft, ihren Verpackungsanteil zulasten der Gebührenzahler zu veredeln, da sie aufgrund der Mitbenutzung der kommunalen Sammlung den Zugriff auf ein PPK-Gemisch mit einem überwiegenden Anteil an grafischen Papieren erhielten. Die diesbezügliche Regelung verwundert auch deshalb, weil in Satz 6 des Gesetzentwurfs dieser Wertunterschied ausdrücklich angesprochen wird, in Satz 7 dagegen nicht. Diese Diskrepanz würde zwangsläufig dazu führen, dass in allen Gebieten der Herausgabeanspruch geltend gemacht würde und eine gemeinsame Verwertung nicht zur Anwendung käme.

In § 22 Absatz 5 wird nach Satz 4 folgender Satz 5 angefügt:

„Vereinbart ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger mit den Systemen die Durchführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung, so ist er zum Zwecke ihrer dauerhaften Absicherung berechtigt, die hierfür erforderlichen Behältnisse selbst zu stellen und deren anteilige Mitbenutzung gegen ein nach den in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen ermitteltes Entgelt zu verlangen.“

#### Begründung:

Obwohl der Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes auf Verpackungen beschränkt ist, sehen wir verschiedene Möglichkeiten, die Einführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung auf freiwilliger Basis zu fördern. Hierzu gehört neben dem Änderungsvorschlag zu § 16 Abs. 7 die vorgeschlagene Ergänzung von § 22 Abs. 5. Mit dieser Regelung soll dem Problem begegnet werden, dass Wertstofftonnenprojekte mit jeder Neuvergabe der Sammelleistung zur Disposition gestellt sind, da bei einem Vertragswechsel die aufgestellten Wertstofftonnen ggf. wieder eingezogen werden müssen und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher das erweiterte Entsorgungsangebot wieder verlieren, an das sie sich gerade gewöhnt haben.

Zum Zwecke der dauerhaften Absicherung von Wertstofftonnenmodellen über etwaige Vertragswechsel hinaus soll daher der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger das Recht erhalten, die Wertstofftonnen selbst zu stellen und deren anteilige Mitbenutzung gegen ein gebührenrechtlich kalkuliertes Entgelt von den Systemen zu verlangen. Damit ist kein Eingriff in die Rechtspositionen der Systeme verbunden, da das kommunale Behältergestellungsrecht stets voraus setzt, dass es zuvor zu einer Verständigung mit den Systemen über die Einführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung gekommen ist. Ebenfalls nicht berührt sind die Rechtspositionen der privaten Entsorgungsunternehmen, da die Erfassungsleistung selbst weiterhin wettbewerblich vergeben wird. Die vorgeschlagene Regelung dürfte vielmehr dazu führen, dass sich die Wettbewerbschancen kleiner und mittlerer Entsorgungsunternehmen verbessern, da für diese in Wertstofftonnengebieten nicht mehr das Erfordernis besteht, die Anschaffung und Abschreibung der Behälter über relativ kurze Vertragslaufzeiten in das eigene Angebot einpreisen zu müssen. Mit Ausnahme des bvse haben sich alle am Verbändepapier beteiligten Verbände für diesen Vorschlag ausgesprochen.

Schließlich wird mit dem Regelungsvorschlag eine Überlegung aufgegriffen, die bereits im Eckpunktepapier der Koalitionsfraktionen vom Juni 2015 und im Arbeitsentwurf des BMUB für ein Wertstoffgesetz vom Oktober 2015 enthalten war. Da nunmehr der Entwurf für ein Verpackungsgesetz nicht mehr die flächendeckende Einführung der Wertstofftonne verpflichtend vorsieht, wird hier das kommunale Behältergestellungsrecht folgerichtig auf die Fälle einer freiwilligen Einführung der einheitlichen Wertstoffsammlung beschränkt.

In § 22 Absatz 8 Satz 1 werden nach den Worten „... in seinem Gebiet“ folgende Worte eingefügt: „und bei einer Änderung der Rahmenvorgaben nach Absatz 2“.

### Begründung:

Nach der Regelungskonzeption von § 22 werden durch die Rahmenvorgaben nach Abs. 2 gewissermaßen die Leitentscheidungen für die Ausgestaltung des dualen Erfassungssystems in dem jeweiligen Entsorgungsgebiet getroffen, die durch die Abstimmungsvereinbarung näher konkretisiert und spezifiziert werden. Dies bedingt, dass eine Änderung der Rahmenvorgaben regelmäßig eine Anpassung der Abstimmungsvereinbarung notwendig machen wird. Daher wird folgerichtig der auf die Abstimmungsvereinbarung bezogene kommunale Anpassungsanspruch nach § 22 Abs. 5 auf die Situation einer Änderung der Rahmenvorgaben hin tatbestandlich erweitert.

In § 22 Absatz 9 werden nach Satz 1 folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Zu diesem Zweck werden in der Abstimmungsvereinbarung die Leistungen festgelegt, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei der Abfallberatung, der Information der Öffentlichkeit und beim Beschwerdemanagement für die Systeme erbringt. Kommt eine Vereinbarung über eine angemessene Kostenbeteiligung vor Ablauf bestehender Regelungen nicht zustande, ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger berechtigt, ein auf der Grundlage der in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze kalkuliertes Entgelt für die Leistungen nach den Sätzen 1 und 2 einseitig von den Systemen zu verlangen.“

Begründung:

Die sog. Nebenentgelte, die in Abs. 9 in Fortführung der bestehenden Rechtslage nach der Verpackungsverordnung geregelt werden, werden derzeit nach einer entsprechenden Berechnungsmatrix in Form von Pauschalbeträgen an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgekehrt. Diese – im Regelfall durchaus sinnvolle – Praxis kann im Einzelfall dazu führen, dass das kommunale, auf die dualen Erfassungssysteme bezogene Engagement nicht angemessen entgolten wird. So wird derzeit im Land Berlin intensiv über die angemessene Höhe der Nebenentgelte gestritten.

Um eine höhere Transparenz und Rechtssicherheit bei den Nebenentgelten zu erzielen, sollen künftig die entsprechenden Beratungs- und Kommunikationsleistungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in der Abstimmungsvereinbarung fixiert werden. Dabei können die kommunalen Leistungen allgemein umschrieben, es können aber auch besondere Kampagnen zur Erhöhung des Umweltbewusstseins und zur Stärkung der Abfalltrennung bei den privaten Haushalten oder die Übernahme des Beschwerdemanagements zwischen der Kommune und den Systemen vereinbart werden. Der dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zustehende Aufwendersatz kann dem Leistungsumfang entsprechend angepasst werden. Durch den Regelungsvorschlag soll auch der Anreiz dafür erhöht werden, die kommunale Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit im Sinne des Ressourcenschutzes weiter zu intensivieren und auszubauen.

Der neue Satz 3 soll – analog zu der entsprechenden Regelung bei den Mitbenutzungsentgelten – einen Konfliktlösungsmechanismus für den Fall bereit stellen, dass es zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen zu keiner Einigung über die Kostenbeteiligung kommt. In diesem Fall ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu einer einseitigen Festlegung der Nebenentgelte berechtigt, dabei aber an das Gebührenrecht gebunden, was insbesondere einen detaillierten Leistungsnachweis voraussetzen wird. Auch hier ist die einseitige Durchsetzung des kommunalen Ne-

benentgeltanspruchs lediglich eine Rückfallposition für den Fall einer sonst drohenden Zahlungsverweigerung durch die Systeme. Dass ein derartiger Konfliktlösungsmechanismus dringend notwendig ist, zeigt die ungelöste Situation im Land Berlin.

### zu § 23 – Vergabe von Sammelleistungen

In § 23 Absatz 1 Satz 2 werden nach den Worten „ ... , wenn sie“ folgende Worte eingefügt: „unter Verstoß gegen Abstimmungsvereinbarungen nach § 22 Absatz 1 oder Rahmenvorgaben nach § 22 Abs. 2, ... “.

#### Begründung:

Für die praktische Wirksamkeit von Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben ist entscheidend, dass deren Inhalte Teil der ausgeschriebenen Sammelleistung sind und insofern den Leistungsgegenstand inhaltlich prägen. Vor diesem Hintergrund wird die Unwirksamkeit der Erteilung des Sammelauftrags auch für den Fall angeordnet, dass gegen die Inhalte von Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben verstoßen wird. Damit wird die „Beachtensregel“ nach Satz 1 mit einer konkreten Sanktion verknüpft, da andernfalls die Gefahr bestünde, dass die Verletzung von Abstimmungsvereinbarung oder Rahmenvorgabe im Ergebnis folgenlos bleibt bzw. während der Vertragsdurchführung Konflikte entstehen.

In § 23 Absatz 2 wird folgender Satz 5 angefügt:

„Die Systeme dürfen nicht verlangen, wirtschaftlich besser gestellt zu werden, als der Ausschreibungsführer.“

#### Begründung:

Der Vorschlag beruht auf dem Verbändepapier und verfolgt das Ziel, dass auch die Systeme dem Nicht-Diskriminierungsgrundsatz unterworfen werden. Dieser Grundsatz sieht vor, dass Preisunterschiede nur dann gerechtfertigt sind, wenn dafür eine sachliche Begründung vorliegt. Bei gleichen Sachverhalten müssen auch gleiche Preise angesetzt werden. Dieser Grundsatz wird bislang von den Systemen nicht immer umgesetzt, während die Entsorgungspartner das Diskriminierungsverbot zu beachten haben. Dies führt z. B. bei PPK häufig zu einem Scheitern der Vertragsverhandlungen. Im Ergebnis müssen

daher auch die Systeme akzeptieren, dass sie ohne sachliche Rechtfertigung keine Besserstellung gegenüber dem Ausschreibungsführer fordern dürfen. Zudem würde die Erfüllung einer Forderung nach Besserstellung auch für den erfolgreichen Bieter eine Verletzung der Vorgabe nach Satz 4 bedeuten.

In § 23 Absatz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

„Das Recht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 22 Abs. 4, die Mitbenutzung auch für ausgeschriebene Fremdleistungen zu verlangen, bleibt unberührt.“

Begründung:

Durch die Regelung des § 23 Abs. 3 werden nach hiesiger Auffassung weitere Gestaltungsoptionen eröffnet, um eine einheitliche PPK-Sammlung von Verpackungen und Nichtverpackungen zu ermöglichen. Diese Gestaltungsvarianten sind jedoch nicht abschließend zu verstehen, sondern treten zu dem in § 22 Abs. 4 normierten Modell der dualen Mitbenutzung der kommunalen Abfallentsorgungseinrichtung für PPK *einschließlich ausgeschriebener Sammelleistung eines Dritten* allenfalls ergänzend hinzu. Dies ist durch den vorgeschlagenen Satz 4 ausdrücklich klarzustellen. Im Ergebnis gibt es damit drei verschiedene Gestaltungsvarianten für die Ausschreibung der einheitlichen PPK-Erfassung:

- Mitbenutzung der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgeschriebenen Sammelleistung als gebührenfähige Fremdleistung des öRE,
- gemeinsame Ausschreibung der Sammelleistung durch öRE und Systeme,
- gegenseitige Beauftragung mit der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens.

In § 23 Absatz 4 wird folgender Satz 6 angefügt:

„Zeitgleich mit der Auftragsbekanntmachung übermittelt der Ausschreibungsführer dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die zur Beurteilung der Einhaltung der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Abs. 1 und der Rahmenvorgaben nach § 22 Abs. 2 notwendigen Teile der Ausschreibungsunterlagen.“

Begründung:

Der Änderungsvorschlag entspricht der heutigen Praxis und ist eine notwendige Folge-  
regelung zu Absatz 1, da die Einhaltung der Beachtungsvorgabe in Absatz 1 Satz 1 nur

dann sichergestellt werden kann, wenn der betreffende öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen Abgleich der Ausschreibungsunterlagen mit Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben vornehmen kann. Zu diesem Zweck benötigt er den frühzeitigen Einblick in diejenigen Teile der Ausschreibungsunterlagen, mit denen Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben umgesetzt werden sollen. Zudem ist die Kenntniserlangung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von den entsprechenden Ausschreibungsunterlagen die notwendige Voraussetzung für das Recht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, ein schiedsgerichtliches Prüfungsverfahren nach Absatz 7 einzuleiten, das mit der nachfolgenden Ergänzung eingeführt wird.

In § 23 Absatz 7 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 (neu) eingefügt:

„Gleiches gilt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die die Nichteinhaltung der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder der Rahmenvorgaben nach § 22 Absatz rügen, mit der Maßgabe, dass die Antragsfrist nach Satz 3 (neu) mit Zugang der Information nach Absatz 4 Satz 6 (neu) beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beginnt.“

#### Begründung:

Um die Rechtsfolge der Unwirksamkeit der Auftragserteilung im Falle eines Verstoßes gegen Abstimmungsvereinbarung bzw. Rahmenvorgaben eintreten lassen zu können, müssen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch das Recht erhalten, ein schiedsgerichtliches Prüfungsverfahren nach § 23 Abs. 7 einzuleiten, da der Verstoß gegen Abstimmungsvereinbarung bzw. Rahmenvorgaben nach Absatz 1 von einem Schiedsgericht festgestellt werden muss. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung in Absatz 7 ergibt sich somit ein konsistentes Rüge- und Prüfungsrecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bezogen auf die Einhaltung von Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben, das demjenigen der Bieter bezogen auf die Einhaltung der Regelungen des Ausschreibungsverfahrens entspricht.

Diese Gleichsetzung ist auch sachgerecht, da bei einer unzureichenden oder fehlerhaften Umsetzung von Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgaben im Ausschreibungsverfahren das Mitwirkungsrecht des betreffenden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bei der Ausgestaltung des dualen Erfassungssystems nach § 22 faktisch leer liefe. Die jetzige Entwurfsfassung sieht hingegen keinerlei Sanktionsmöglichkeiten vor, um zu gewährleisten, dass die kommunalen Gestaltungsrechte auch tatsächlich bis in die konkrete Erteilung des Sammelauftrags hinein von allen Beteiligten gewahrt werden.

## zu § 26 – Aufgaben

In § 26 Absatz 1 wird Nr. 28 gestrichen.

### Begründung:

Die Einordnung von Anfallstellen als mit privaten Haushaltungen vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Abs. 12 Satz berührt unmittelbar die Berechtigung des betreffenden Abfallerzeugers zur entgeltfreien Nutzung der dualen Sammelsysteme und greift damit direkt in das Entsorgungsgeschehen ein. Außerdem würde damit auch über den Geltungsbereich von Rahmenvorgaben und Abstimmungsvereinbarung entschieden, der sich – hinsichtlich der Rahmenvorgaben jedenfalls nach den Änderungsvorschlägen dieser Stellungnahmen – auf die Verpackungssammlung bei privaten Endverbrauchern und damit auch bei vergleichbaren Anfallstellen erstreckt. Hierüber kann der Zentralen Stelle jedoch keine Entscheidungsgewalt zustehen. Die Frage, welche gewerblichen Anfallstellen entgeltfrei an die duale Entsorgung anzuschließen sind, ist vielmehr im Streitfall weiterhin verbindlich durch die zuständigen Abfallbehörden zu bestimmen. Eine entsprechende Kompetenz der zentralen Stelle kann allenfalls den Lizenzierungsprozess betreffen.

In § 26 Absatz 2 Nr. 7 werden folgende Worte angefügt:

„und erstellt einen Jahresbericht über die operativen und ökologischen Leistungen des Entsorgungssystems, den Stand der Systembeteiligung und bestehenden Verbesserungsbedarf.“

### Begründung:

Durch die Ergänzung soll eine belastbare Informationsbasis geschaffen werden, um das mit dem Verpackungsgesetz implementierte Entsorgungsmodell für Verpackungsabfälle evaluieren und Schlussfolgerungen für dessen Weiterentwicklung ziehen zu können.

## zu § 28 – Organisation

§ 28 Absatz 5 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung erarbeitet eigenverantwortlich Empfehlungen in Fragen der Verbesserung der Erfassung, Sortierung und Verwertung wertstoffhaltiger Abfälle einschließlich der Qualitätssicherung sowie in Fragen von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit von Kommunen und Systemen.“

In § 28 Absatz 5 werden folgende Sätze 4 und 5 angefügt:

„Die Zentrale Stelle erklärt einstimmig beschlossene Empfehlungen des Beirats auf dessen Antrag für allgemeinverbindlich, soweit sie mit diesem Gesetz im Einklang stehen. § 24 Abs. 3 bleibt im Übrigen unberührt.“

### Begründung:

Die derzeit im Entwurf vorgesehene Beratung des Vorstands in Fragen der Erfassung, Sortierung und Verwertung geht ins Leere, da die Zentrale Stelle derartige Aufgaben gar nicht besitzt und auch nicht wahrnehmen darf (§ 24 Abs. 3). Dennoch besteht ein Bedarf nach Fachgremien unter dem organisatorischen Dach der Zentralen Stelle, die entsprechende Empfehlungen erarbeiten können. Dies kann z.B. notwendige Anteilsbestimmungen oder die Frage betreffen, welche Abfallberatungsleistungen und sonstigen Kommunikationsmaßnahmen von den Kommunen bzgl. der Getrennthaltung von Verpackungsaabfällen durchgeführt werden können. Dabei erscheint es sinnvoll, solchen Empfehlungen eine höhere rechtliche Verbindlichkeit geben zu können, wenn alle Beteiligten dies wünschen. Eine solche Maßnahme kann insbesondere die Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen und Systemen vereinfachen. Darüber hinaus soll die Zentrale Stelle als eine von der Zahlerseite getragene Organisation allerdings keine Kompetenzen im Entsorgungsbereich besitzen, da eine neutrale Aufgabenwahrnehmung insoweit fraglich ist.

## zu § 35 - Übergangsvorschriften

In § 35 Abs. 1 werden nach den Worten „... der zuständigen Landesbehörde vorgelegt ...“ folgende Wort eingefügt: „sowie innerhalb der Fristen des Absatzes 3 neue Abstimmungsvereinbarungen mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern abgeschlossen.“

In § 35 Absatz 3 Satz 2 wird das Wort „Abstimmungen“ durch das Wort „Vereinbarungen“ ersetzt.

In § 35 Absatz 3 Satz 3 werden die Worte „im gegenseitigen Einvernehmen“ durch die Worte „auf Verlangen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach dem bisher vereinbarten Organisationsmodell“ ersetzt.

### Begründung:

Die Änderung in Absatz 1 dient der verbesserten Durchsetzung neuer Abstimmungsvereinbarungen, da Systeme ohne das Erreichen flächendeckender Abstimmungen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes ihre Zulassung verlieren würden. Nach der derzeitigen Entwurfsfassung bliebe hingegen das Ausbleiben neuer Abstimmungsvereinbarungen sanktionslos, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und Konflikten vor Ort führen müsste. Die Ersetzung des Wortes „Abstimmungen“ durch das Wort „Vereinbarungen“ in Absatz 3 Satz wird deshalb vorgeschlagen, da es in vielen Gebieten derzeit keine wirksame Abstimmungsvereinbarung, sondern nur Teilregelungen, ggfs. auch nur in Leistungsverträgen gibt. Die Änderung in Absatz 3 Satz 3 dient dazu, bestehende Wertstofftonnenprojekte besser abzusichern und deren Fortführung auf Basis des vereinbarten Organisationsmodells nicht zur Disposition der Systeme zu stellen.

## zu Artikel 3 – Inkrafttreten

In Art. 3 Abs. 1 wird Satz 1 wie folgt geändert:  
„Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 mit dem Beginn des auf die Verkündung folgenden Kalenderjahres in Kraft.“

### Begründung:

Es sollte ein Inkrafttreten des neuen Verpackungsgesetzes zum 1.1.2018 angestrebt werden, da hinsichtlich zahlreicher Fragen insbesondere im Rechtsverhältnis zwischen Kommunen und Systemen ein dringender Regelungsbedarf besteht.