

Umsetzung des Verpackungsgesetzes

Hartmut Gaßner

1.	Das Verpackungsgesetz ist das gescheiterte Wertstoffgesetz.....	67
2.	Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgabe	68
3.	Das Kreuz mit der Übergangsvorschrift	69
4.	Integration der PPK-Mitentsorgung in die Abstimmungsvereinbarung	70
5.	Schlussbetrachtung	71
5.1.	Einführung der Zentralen Stelle	71
5.2.	Steigerung der Verwertungsquoten	72
5.3.	Ökologisierung der Lizenzentgelte	72
5.4.	Fazit.....	72

1. Das Verpackungsgesetz ist das gescheiterte Wertstoffgesetz

Die Neuordnung der Wertstoffentsorgung in Deutschland sollte die Unterscheidung von Verpackungsabfällen und stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen hinter sich lassen. Es sollten nicht unterschiedliche Entsorgungszuständigkeiten maßgeblich bleiben; die gleiche stoffliche Beschaffenheit der Abfälle sollte zu einer einheitlichen Wertstofffassung führen. Das haben wir für den Bereich Papier, Pappe, Kartonagen (PPK) schon immer, denn die Entsorgung der sogenannten PPK-Verkaufsverpackungen, die in der Verantwortung der Systembetreiber liegt, wird im Rahmen der kommunalen PPK-Sammelstrukturen in der blauen Tonne mit erledigt. Es gab im vermeintlichen Vorgriff auf ein Wertstoffgesetz auch vielerorts die Einführung der sogenannten Wertstofftonne, die in Sachen Leichtverpackungen (LVP) dem Bürger nicht mehr die Auswahl aufdrängt zwischen LVP-Verkaufsverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen zu unterscheiden. Was die Bürger bei den Regeln zur Befandung von Ein- und Mehrwegflaschen zum Wahnsinn zu treiben droht, macht sie auch insbesondere bei Kunststoffabfällen entweder ratlos oder ärgerlich. Die einheitliche Wertstofftonne wollte Schluss machen mit Unterscheidungen, die rechtlich finanzielle Verantwortlichkeiten zur Grundlage haben und nicht die stoffliche Verschiedenheit der Abfälle. Jeder kennt die Beispiele, dass es nicht einsichtig ist, weshalb der gleiche Kunststoff eine getrennte Erfassung erfahren soll, je nachdem ob es sich um eine lizenzierte Verkaufsverpackung oder eine stoffgleiche Nichtverpackung handelt.

Die einheitliche Wertstofftonne wurde also vielerorts eingeführt, aber ihre Einführung wurde nicht Gesetz. In der Politik war es nicht gesetzlich umsetzbar, wie bei PPK auch bei LVP zu einer Mitentsorgung der LVP-Verkaufsverpackungen in einer kommunalen Sammelstruktur zu kommen. Hier ging es nicht um die ökonomisch und ökologisch beste Lösung; es wurde das ordnungspolitische Primat: privat vor Staat zum ausschlaggebenden Faktor.

Desgleichen wollten die Vertreter der kommunalen Abfallwirtschaft nicht einsehen, weshalb ihnen zwar die Entsorgungszuständigkeit für PPK, Bioabfälle, Schadstoffe und Restmüll zugewiesen ist, ihnen aber die Entsorgung der in den privaten Haushaltungen anfallenden stoffgleichen Nichtverpackungen zugunsten der Systembetreiber entzogen werden sollte. Dabei war auch bestimmend, dass die Systeme in ihrer Gesamtheit weder finanziell noch ökologisch gut beleumundet waren. Das Wertstoffgesetz kam nicht, vielmehr wurde das Verpackungsgesetz zusammengeschustert, in dem die Streit- und Konfliktlinien weiterleben.

2. Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgabe

Die getrennte Erfassung von Glas und LVP-Verpackungen auf der einen Seite und die Zuständigkeit insbesondere für den Restmüll im kommunalen Bereich erfordert die Abstimmung zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) und den Systembetreibern. Dabei geht es nicht nur um logistische Fragen. Als Entgegenkommen der Politik sieht das neue Verpackungsgesetz statt der geforderten Entsorgungsverantwortlichkeit für die Kommunen Steuerungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung des dualen Systems vor. Das Verpackungsgesetz will dem Umstand Rechnung tragen, dass es die örE sind, die von den Bürgerinnen und Bürgern angesprochen werden, wenn es zu Mängeln im dualen Systembetrieb kommt. Obwohl die örE hier seit über 20 Jahren keine Zuständigkeit haben, sehen die Bürgerinnen und Bürger den örE als Ansprechpartner beispielsweise für Beschwerden an, wenn sich gelbe Säcke zu unansehnlichen Hindernissen im öffentlichen Verkehrsräumen auftürmen; als noch schlimmer wird es angesehen, wenn die gelben Säcke reißen und die Leichtverpackungen durch Verwehungen das Stadtbild verschandeln.

Das Symbol für die Einräumung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten soll deshalb das Recht der örE sein, sich vor entsprechenden Bürgerbeschwerden durch die Forderung nach einer Tonnen- statt einer Sacksammlung schützen zu können. Die Tonnensammlung ist für die Systembetreiber aber mit Mehrkosten verbunden. Deshalb zeichnet sich ab, dass sie dem neu geschaffenen Instrument Rahmenvorgabe durch die örE den vergleichbaren Widerstand entgegenbringen, wie sie ihn bereits in der Vergangenheit gegenüber entsprechenden Forderungen nach einer Umstellung von Sack und auf Tonne zeigten.

Das neue Verpackungsgesetz zieht jedenfalls in § 22 Abs. 2 das Recht des örE vor, durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festzulegen,

1. die Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen,
 2. der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt, sowie
 3. der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerung,
- wenn eine einvernehmliche Lösung im Zuge der erforderlichen Abstimmungsvereinbarung nicht gelingt.

Die Rahmenvorgabe ist allerdings nur zulässig, soweit

1. eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushalten sicherzustellen,
2. deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist und
3. die Vorgabe nicht über den Entsorgungsstandard hinausgeht, welchen der öRE der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zugrunde legt.

Diese Vielzahl von Voraussetzungen dürfte eine Vielzahl von Streitigkeiten nach sich ziehen. Oder anders: die Praxis wird zeigen müssen, ob die Rahmenvorgabe tatsächlich ein wirksames Instrument für die öRE ist oder die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten nur eine politische Chimäre sind und sie sich in gerichtlichen Streitigkeiten verfangen.

3. Das Kreuz mit der Übergangsvorschrift

Das Verpackungsgesetz ist am 05.07.2017 ausgefertigt worden und am 01.01.2019 in Kraft getreten. Es sieht aber in § 35 Abs. 3 eine sogenannte Übergangsvorschrift vor. Die Vorschrift in Satz 1 lautet:

Liegt zum 1. Januar 2019 noch keine neue Abstimmungsvereinbarung, die den Vorgaben des § 22 entspricht, vor, gelten bis zum Abschluss einer solchen Vereinbarung, längstens jedoch für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren, die auf Grundlage von § 6 Abs. 4 der Verpackungsverordnung getroffenen Abstimmungen als Abstimmungsvereinbarung im Sinne dieses Gesetzes fort.

Soweit die Übergangsvorschrift greift, bedarf es also erst ab 01.01.2021 einer neuen Abstimmungsvereinbarung und in Folge ist vor diesem Zeitpunkt auch eine Rahmenvorgabe nicht durchsetzbar. Viele öRE wollen mit der Umsetzung des Verpackungsgesetzes nicht weitere zwei Jahre warten und verweisen darauf, dass für ihren Bereich keine fortdauernde Abstimmungsvereinbarung vorhanden ist. Bereits vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes entwickelte sich deshalb ein heftiger Streit um die Auslegung des § 35 Abs. 3. Die Systembetreiber sahen die Übergangsvorschrift als generell anwendbar. Die öRE, getragen beispielsweise von gutachterlichen Stellungnahmen von [GGSC],

verweisen auf die Unterschiedlichkeit der vorliegenden Sachverhalte. Es ging darum deutlich zu machen, dass es auf der einen Seite unbefristete Abstimmungsvereinbarungen gibt, auf die die Übergangsvorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 1 anzuwenden ist. Davon unterschiedlich zu beurteilen sind die Fälle, in denen eine Abstimmungsvereinbarung gekündigt ist, bereits seit längerem ausgelaufen war oder zum 31.12.2018 befristet wurde. Zur Begründung ist die Kurzformel anzuführen: Es kann nicht ab dem 01.01.2019 fortgelten, was spätestens am 31.12.2018 ausgelaufen ist. Der Gesetzgeber kann nicht durch eine Übergangsvorschrift wieder aufleben lassen, was die Vertragsparteien bereits aufgekündigt oder befristet haben. Das BMU war bei Schaffung der Übergangsvorschrift davon ausgegangen, dass es weithin nur unbefristete Abstimmungsvereinbarungen gibt und wollte die anderen Fälle aus Zweckmäßigkeitserwägungen entsprechend behandelt sehen. Gutachterliche Stellungnahmen und Schreiben einer Reihe von Bundesländern machten deutlich, dass die Übergangsvorschrift nicht unisono angewendet werden darf. Zwischenzeitlich ist auch das BMU von seiner Beurteilung abgewichen, die nicht mit dem Gesetz vereinbar war. Dieser Auslegungstreit war ein nicht unwesentlicher Baustein für die Systembetreiber, sich nur zögerlich auf die neue Systematik des Verpackungsgesetzes einzulassen. Die vorbereitende Umsetzung des Verpackungsgesetzes in 2017/2018 wurde am Ende mit dem Hinweis verzögert, dass Verpackungsgesetz würde erst am 01.01.2019 in Kraft treten. Die Umsetzung in 2018/2019 litt unter dem Streit des Anwendungsbereichs des § 35 Abs. 3. [Es bleibt abzuwarten, welcher Sachstand sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags eingestellt hat].

4. Integration der PPK-Mitentsorgung in die Abstimmungsvereinbarung

Bereits die abgelöste Verpackungsverordnung sah das Rech der öRE vor, von den Systemen eine Mitbenutzung der kommunalen PPK-Sammelstrukturen zu verlangen und zwar gegen ein angemessenes Entgelt. Tatsächlich kam es weithin zur Mitentsorgung der PPK-Verkaufsverpackungen durch die öRE. An keinem Ort haben die Systeme eine eigene, getrennte Erfassung von PPK-Verkaufsverpackungen installiert. Aber über die Frage der Angemessenheit der Entgelte kam es vielerorts zu zeitweise heftigen Auseinandersetzungen zwischen den öRE und den Systembetreibern, die eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten auslösten.

Um solche Streitigkeiten in Zukunft nicht wieder eintreten zu lassen, finden sich im neuen Verpackungsgesetz eine Reihe von Bestimmungen:

1. Die Regelungen der Mitbenutzung der kommunalen PPK-Sammelstrukturen sollen Teil der erforderlichen Abstimmungsvereinbarung sein.
2. Die Kostenermittlung soll sich an gebührenrechtlichen Grundsätzen orientieren.
3. Der Anteil der Kostenbeteiligung der Systeme soll nach Vorgaben der öRE nach dem Masse- oder dem Volumenanteil der PPK-Verkaufsverpackungen an der PPK-Gesamtmenge bestimmt werden.

4. Es gibt ein Wahlrecht der Systembetreiber, ob sie einer gemeinsamen Verwertung der kommunalen PPK-Mengen und der PPK-Verkaufsverpackungen zustimmen oder eine körperliche Herausgabe ihres PPK-Anteils verlangen.
5. Je nachdem, ob es zu einer gemeinsamen Verwertung oder der körperlichen Herausgabe kommt, sieht das Gesetz unterschiedliche Regelungen zur Erlösbeteiligung und zum Ausgleich der unterschiedlichen Wertigkeit des kommunalen PPK-Anteils und der PPK-Verkaufsverpackungen vor.

Es kann im Rahmen dieses Beitrags nicht aufgezeigt werden, wie viele Fallstricke sich bereits kurz nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes zeigen. Zu jedem der vorstehend aufgezählten Punkte gibt es in der Praxis jedenfalls schon vielfältigen Streit. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie des VKU und der Systembetreiber haben sich zu den Streitpunkten nicht verständigen können. Allein die Frage, wie der Volumenanteil der PPK-Verkaufsverpackungen zu bestimmen ist, löste einige methodische Streitigkeiten aus, die ein ursprünglich geplantes gemeinsames Gutachten zu Auswertung von Sortieranalysen verhindert haben. Das zwischenzeitlich vorgelegte Gutachten von INFÄ wurde nur von der kommunalen Seite beauftragt und wird von den Systembetreibern nicht anerkannt. Inwieweit die Systembetreiber auch einen Wertausgleich dafür zu zahlen haben, dass der höhere Wert des kommunalen PPK-Anteils im Zuge der Mitentsorgung minderwertiger PPK-Verkaufsverpackungen durch Vermischung sinkt (Abschlag für Qualitätsminderung durch Vermischung), ist ebenfalls ein offener Streitpunkt.

Schließlich ist man bislang vielerorts den Weg gegangen, nicht das neue Recht anzuwenden, sondern sich mit der Verlängerung der bestehenden (privatrechtlichen) Verträge zu behelfen. Aus insoweit stockt die Umsetzung des Verpackungsgesetzes noch an vielen Orten.

5. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag legt den Schwerpunkt der Betrachtung auf das Verhältnis von öRE und Systembetreibern. Das Verpackungsgesetz hat noch eine Reihe weiterer Regelungsgebiete, von denen nachfolgend noch einige wenige kurz angesprochen werden sollen.

5.1. Einführung der Zentralen Stelle

Die Praxis der Vergangenheit war geprägt von wettbewerblichen Auseinandersetzungen zwischen den Systembetreibern, die von dieser Seite selbst zeitweilig als *betrügerisches Vorgehen* bezeichnet wurde. Unter den Inverkehrbringern gab es nicht wenige, die sich der Lizenzierung ihrer Verkaufsverpackungen entzogen haben und das bestehende duale System ohne Kostenbeteiligung als sog. Trittbrettfahrer mitbenutzen.

Solchen Verstößen soll zukünftig eine Zentrale Stelle begegnen, die zwar auf privatwirtschaftlichen Füßen steht (Stiftung), aber mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist.

5.2. Steigerung der Verwertungsquoten

Die Erwartungen an eine stoffliche Verwertung der LVP-Verkaufsverpackungen wurden in der Vergangenheit bei weitem nicht erfüllt. Dem Vorhalt: *getrennt erfasst, gemeinsam verbrannt* konnte nicht wirklich, sondern nur mit statistischer Arithmetik begegnet werden. Bereits zum Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes wurden die Stimmen wieder lauter, die die für die stoffliche Verwertung der LVP-Verpackungen vorgesehenen Quoten als zu ambitioniert einordnen. Mit Sorge blicken dies Systembetreiber auch auf den erwarteten Anstieg der lizenzierten PPK-Mengen, die sich über den Ausbau des Online-Handels und die verbesserten Kontrollmöglichkeiten bzgl. der Registrierung ergeben. In Zukunft müssen 85% der in Verkehr gebrachten PPK-Verkaufsverpackungen verwertet werden. Diese Quoten werden nicht eher nebenbei zu erfüllen sein.

5.3. Ökologisierung der Lizenzentgelte

Die Grundidee bei Einführung des dualen Systems war eine Verminderung der Verpackungsmengen in Folge eines Kostendrucks durch die Finanzierungsbeteiligung der Inverkehrbringer an der Entsorgung der Verkaufsverpackungen. Der Autor hat an anderer Stelle in diesem Zusammenhang vom *Mythos der Produktverantwortung* gesprochen. Zwar sind die Inverkehrbringer zur Beteiligung am dualen System verpflichtet worden, aber der Kostenanteil der Lizenzierungsentgelte ist viel zu gering hier wirk-same Vermeidungsanreize zu setzen. Trotzdem sieht das Verpackungsgesetz nunmehr noch zusätzlich eine Ökologisierung der Lizenzentgelte vor. Es sollen Inverkehrbringer begünstigt werden, deren Verpackungen eine hohe Recyclingfähigkeit aufweisen; umgekehrt soll denjenigen eine hohe Kostenlast treffen, dessen Verpackungen keine gute Recyclingfähigkeit haben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit hier unter den Wettbewerbsbedingungen der Systembetreiber merkliche Kostendifferenzierungen möglich werden. Aber vielleicht kann die Bewertung der Recyclingfähigkeit von Verkaufsverpackungen zu Einstufungen führen, die ihr Ziel nicht über unterschiedliche Kostenbelastungen erreichen, sondern über ihren Einsatz im Bereich des (Verpackungs-)Marketings.

5.4. Fazit

Der Start der Umsetzung des Verpackungsgesetzes verläuft mehr als holprig. Das Verpackungsgesetz ist von Anbeginn durchzogen von Kompromisslinien, deren Auslegung viel Streit erwarten lässt. Die Verpackungsentsorgung ist mit einem hohen Symbolwert verbunden, der weit über ihre abfall- und volkswirtschaftliche Bedeutung hinausgeht. Das heißt aber auch, dass die Verpackungsentsorgung als Teil der Ausgestaltung einer nachhaltigen Gesellschaft zu verstehen ist und die Umsetzung des Verpackungsgesetzes als entsprechender Beitrag kritisch begleitet werden muss.

Ansprechpartner



Rechtsanwalt Professor Hartmut Gaßner

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

Energieforum Berlin

Stralauer Platz 34

10243 Berlin, Deutschland

+49 30-7261026-0

berlin@ggsc.de

Strategie Planung Umweltrecht



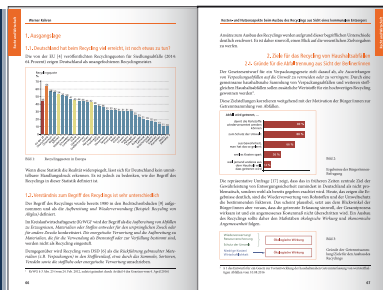
Herausgeber: Thomé-Kozmiensky (et al.)

Planung und Umweltrecht, Band 1 (2008)	ISBN: 978-3-935317-33-7	10,00 EUR
Planung und Umweltrecht, Band 2 (2008)	ISBN: 978-3-935317-35-1	10,00 EUR
Planung und Umweltrecht, Band 3 (2009)	ISBN: 978-3-935317-38-2	15,00 EUR
Planung und Umweltrecht, Band 4 (2010)	ISBN: 978-3-935317-47-4	15,00 EUR
Planung und Umweltrecht, Band 5 (2011)	ISBN: 978-3-935317-62-7	15,00 EUR
Planung und Umweltrecht, Band 6 (2012)	ISBN: 978-3-935317-79-5	15,00 EUR
Strategie Planung Umweltrecht, Band 7 (2013)	ISBN: 978-3-935317-93-1	15,00 EUR
Strategie Planung Umweltrecht, Band 8 (2014)	ISBN: 978-3-944310-07-7	25,00 EUR
Strategie Planung Umweltrecht, Band 9 (2015)	ISBN: 978-3-944310-19-0	25,00 EUR
Strategie Planung Umweltrecht, Band 10 (2016)	ISBN: 978-3-944310-25-1	35,00 EUR
Strategie Planung Umweltrecht, Band 11 (2017)	ISBN: 978-3-944310-33-6	35,00 EUR

Paketpreis

Planung und Umweltrecht, Band 1 bis 6 sowie
Strategie Planung Umweltrecht, Band 7 bis 11

150,00 EUR
statt 215,00 EUR



Bestellen Sie direkt beim TK Verlag oder unter www.vivis.de

TK Verlag GmbH

Dorfstraße 51
D-16816 Nietwerder-Neuruppin
Tel. +49.3391-45.45-0 • Fax +49.3391-45.45-10
E-Mail: order@vivis.de



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Stephanie Thiel • Olaf Holm • Elisabeth Thomé-Kozmiensky
Daniel Goldmann • Bernd Friedrich (Hrsg.):
Recycling und Rohstoffe – Band 12

ISBN 978-3-944310-46-6 Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH

Copyright: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc., Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Dr.-Ing. Olaf Holm
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH • Neuruppin 2019

Redaktion und Lektorat: Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Dr.-Ing. Olaf Holm,
Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc.

Erfassung und Layout: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, Claudia Naumann-Deppe,
Janin Burbott-Seidel, Ginette Teske, Sarah Pietsch, Roland Richter,
Cordula Müller, Gabi Spiegel

Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk-sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.