

Zwingende Änderungsvorschläge zum Entwurf eines Verpackungsgesetzes

I. Formulierungsvorschlag zu § 22 Abs. 2 Satz 1:

„Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die nach § 14 Abs. 1 durchzuführende Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall-, Verbund- und Glasverpackungen bei privaten Haushalten hinsichtlich

- 1. der Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelssystemen,*
- 2. der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt, sowie*
- 3. der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerungen*

auszugestalten ist, soweit eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive, umweltverträgliche und servicegerechte Erfassung der Abfälle sicherzustellen (Rahmenvorgabe).“

Mit diesem Formulierungsvorschlag zu § 22 Abs. 2 Satz 1 werden die folgenden Ziele verfolgt.

1. Einbeziehung von Glasverpackungen

Nach der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfs dürfen sich die Rahmenvorgaben allein auf Leichtverpackungen, nicht jedoch auf Glasverpackungen beziehen. In der kommunalen Praxis gibt es jedoch ein legitimes Interesse daran, auch für die Altglassammlung Vorgaben zu machen. Bspw. besteht für wohnortnahe Containerstandflächen häufig ein zwingendes Bedürfnis nach dem Einsatz von lärmgedämmten Behältern. Auch wäre es sinnwidrig, wenn zwar für Leichtverpackungen standardisierte Unterflurbehälter von der Kommune vorgeschrieben werden könnten, die Glasfraktion jedoch weiterhin oberirdisch erfasst werden müsste.

2. Geeignetheit statt Erforderlichkeitsvorbehalt

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass eine kommunale Rahmenvorgabe u. a. nur dann zulässig ist, sofern sie „erforderlich ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen“. Mit diesem Erforderlichkeitsvorbehalt wird die Setzung einer Rahmenvorgabe de facto wirkungslos, da der Rechtsbegriff der „Erforderlichkeit“ bedeutet, dass die Vorgabe notwendig sein muss und kein geringeres Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks zur Verfügung stehen darf.

Absehbar ist, dass dies in Bezug auf konkrete Rahmenvorgaben von den dualen Systemen regelmäßig streitig gestellt werden wird. Im Ergebnis werden die Gerichte entscheiden müssen, welche Vorgaben im Einzelfall erforderlich sind. So könnte bspw. einem geforderten Wechsel von einem vierwöchentlichen zu einem zweiwöchentlichen Entleerungsrhythmus entgegen gehalten werden, dass auch ein dreiwöchentlicher Rhythmus ausreichend sein könne (vgl. Verwaltungsgericht München, Urteil vom 30.07.2015 – M 17 K 14.5813 –). Ebenso könnte der geforderten Gestellung von Tonnen die Ausgabe einer größeren Zahl von gelben Säcken als geringeres Mittel zur Zweckerreichung entgegen gehalten werden. Einem kürzeren Sammelrhythmus könnte die Möglichkeit der Aufstellung zusätzlicher Tonnen entgegengehalten werden, was aber häufig schon aus Platzgründen nicht wünschenswert ist.

Aus diesem Grund ist in § 22 Abs. 2 Satz 1 der Maßstab der „Erforderlichkeit“ durch den Maßstab der „Geeignetheit“ zu ersetzen. Damit bleibt weiterhin sichergestellt, dass die Kommune keine Sammelvorgaben macht, die nicht sachgerecht bzw. zwecktauglich sind. Eine weitergehende Beschränkung ist nicht angezeigt, da die Rahmenvorgaben gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs ohnehin nicht über den kommunalen Entsorgungsstandard für die Siedlungsabfallentsorgung hinausgehen dürfen.

3. Servicegerechtigkeit

In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist bislang nicht vorgesehen, dass die Kommune bei der Konzeption ihrer Rahmenvorgaben die Bedürfnisse der Bürger vor Ort berücksichtigen kann. Von der Akzeptanz und der Motivation der Bürger für die Getrenntsammlung von Verpackungen hängt jedoch maßgeblich ab, ob hochwertige Sekundärrohstoffe zurückgewonnen und die Verwertungsquoten erfüllt werden können. Daher muss die Kommune auch den Gesichtspunkt der Servicegerechtigkeit des Sammelsystems in ihre Entscheidung über die Rahmenvorgabe einfließen lassen können. Dieser Gesichtspunkt ist als Rechtsbegriff im Abfallrecht bereits etabliert (siehe § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG).

4. Kein Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit

Der vorliegende Gesetzentwurf statuiert als weitere Schranke für die kommunale Rahmenvorgabe den Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, obwohl die Rahmenvorgabe laut § 22 Abs. 2 Satz 2 ohnehin nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen darf, welchen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zugrunde legt.

Der Text des vorliegenden Gesetzentwurfes bringt letztlich zum Ausdruck, es könne einen Entsorgungsstandard geben, der von der Kommune praktiziert wird und der gleichwohl den dualen Systemen wirtschaftlich nicht zugemutet werden oder von diesen technisch nicht umgesetzt werden könne. Dies ist fernliegend. Vielmehr sollte der Grundsatz zu gelten, dass die Art und Weise, wie die Kommune Siedlungsabfälle entsorgt, bei entsprechender Eignung für die Sammlung von Verpackungsabfällen technisch auch von den dualen Systemen eingefordert werden kann. Darüber hinaus wäre ein „unwirtschaftlicher“ Entsorgungsstandard nicht gebührenfähig und könnte daher auch kein zulässiger kommunaler Entsorgungsstandard sein.

II. Formulierungsvorschlag zu § 22 Abs. 4 Satz 7 und 8:

„Sofern keine gemeinsame Verwertung vereinbart wird, können die Parteien die Übergabe eines Masseanteils durch den die Sammlung Durchführenden an den die Sammlung Mitnutzenden vereinbaren, der dem Anteil an der Gesamtmasse der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle entspricht, der in der Verantwortung des die Sammlung Mitnutzenden zu entsorgen ist. Derjenige, an den der Masseanteil übergeben wird, hat die durch die Übergabe der Abfälle zusätzlich verursachten Kosten zu tragen sowie einen Wertausgleich für den Fall zu leisten, dass der Marktwert des an ihn übergebenen Masseanteils an dem Sammelgemisch über dem Marktwert der Verpackungs- oder Nichtverpackungsabfälle liegt, die er bei einer getrennten Sammlung in eigener Verantwortung zu entsorgen hätte.“

Die vorliegende Fassung des Gesetzentwurfs räumt den dualen Systemen – die kommunale Mitbenutzung einer dualen Altpapier-Sammlung gibt es praktisch nicht – einen Herausgabeanspruch auf einen Masseanteil an den von der Kommune gesammelten PPK-Abfällen ein, obwohl der Bundesgerichtshof einen eigentumsrechtlichen Herausgabeanspruch mit Urteil vom 16.10.2015 – V ZR 240/14 – verneint hat. Damit stärkt der Gesetzentwurf einseitig die Verhandlungsposition der Systeme zulasten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gäbe. Insbesondere ist für die Erfüllung der gesetzlichen Verwertungspflichten eine physische Bereitstellung von Masseanteilen nicht erforderlich, da in der Praxis die Systeme über die durchgeführte Verwertung regelmäßig entsprechende Mengenstromnachweise von der Kommune oder den beauftragten Entsorgern erhalten.

Durch die vorgeschlagene Änderung wird klargestellt, dass die Herausgabe von Masseanteilen am PPK-Gemisch nur auf der Basis einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Kommune und dualen Systemen erfolgen kann und einseitige Herausgabeansprüche in diesem Rechtsverhältnis nicht bestehen. Die Aufnahme einer Kosten- und Wertausgleichsregelung in Satz 8 für den Fall einer vertraglich vereinbarten Bereitstellung eines Masseanteils erscheint sinnvoll, um rechtliche Auseinandersetzungen über diesen Punkt von vornherein auszuschließen.