

Auseinandersetzung mit DSD - Hintergrund des Klageverfahrens

Der Landkreis Böblingen als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH (DSD) arbeiteten von 1992 bis Mitte 2008 bei der Sammlung, Sortierung und Entsorgung von Abfällen bzw. Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton einvernehmlich zusammen. Der Landkreis Böblingen übernahm auf vertraglicher Basis für DSD die Einsammlung und anschließende Verwertung der Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe oder Karton, unabhängig davon, ob sie einen Grünen Punkt aufwiesen, also lizenziert waren oder nicht. Die Vermarktungserlöse für Altpapier und das von DSD gezahlte Entgelt für den vom Landkreis erbrachten Service deckten seine Kosten.

Im Jahr 2003 musste aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorgaben der Europäischen Kommission und des Bundeskartellamtes der Vertrag mit DSD einvernehmlich beendet werden. Daraufhin wurde der Landkreis Böblingen von DSD mit der Sammlung und Verwertung der PKK-Verkaufsverpackungen vorläufig beauftragt. DSD verschlechterte die Konditionen dieser vorläufigen Beauftragung im September 2007, sagte aber zu, die Entgelthöhe nachzubessern für den Fall, dass die Altpapiertonne im Landkreis eingeführt würde. Bis zum Sommer 2008 verteilte der Abfallwirtschaftsbetrieb nahezu flächendeckend knapp 70.000 Altpapiertonnen im Kreisgebiet, aber DSD besserte seine Entgeltzahlungen nicht nach, im Gegenteil.

Im Jahre 2008 erklärte DSD gegenüber dem Landkreis, man wolle für die Mitbenutzung der kommunalen Einrichtungen zur Sammlung von Verpackungen aus Papier und Kartonagen weniger bezahlen und lediglich den über den Grünen Punkt lizenzierten Mengenanteil entgelten. Gleichzeitig beanspruche man Vermarktungserlöse für die Materialien. Nachdem mehrere Versuche, sich mit DSD zu einigen, scheiterten, beschritt der Landkreis den Weg vor die Verwaltungsgerichte, um seine Ansprüche durchzusetzen und zu verhindern, dass ein Teil der Kosten für die Papiersammlung auf die Müllgebührenzahler umgelegt werden müsste. Konkret geht es in der Auseinandersetzung um die Vereinbarungen zur Erfassung und Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton (PPK). Der Landkreis Böblingen wollte mit einer Leistungsklage erreichen, dass DSD gerichtlich verpflichtet wird, das kommunale Erfassungssystem für Altpapier mitzubenzutzen und sich mit einem angemessenen Entgelt an den Kosten der Papiererfassung zu beteiligen.

In erster Instanz hatte das Verwaltungsgericht Stuttgart in seinem Urteil vom 30. September 2010 festgestellt, dass DSD verpflichtet ist, die Einrichtungen des Landkreises Böblingen für die Sammlung von Altpapier mitzubenzutzen, aber die Frage zu welchen Konditionen, also die Regelung eines angemessenen Entgelts, einer privatrechtlichen Einigung überlassen. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des vor Gericht verhandelten Sachverhalts wurde die Berufung zugelassen.

Im Berufungsverfahren wollte der Landkreis vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Frage klären lassen, wie viel Geld DSD an den Landkreis dafür zu zahlen hat, dass er für DSD mit seinem Erfassungssystem Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton mit dem Grünen Punkt mit einsammelt.

Genau über diese Frage konnte im Vorfeld der gerichtlichen Auseinandersetzung keine Einigung erzielt werden. Zu weit auseinander lagen die Vorstellungen darüber, was denn angemessen sei, so dass sich beide Parteien auch vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart nicht auf einen Vergleich verständigen konnten.

Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim bestärkte in seinem Urteil vom 24. Juli 2012 (10S2554/10) den Landkreis Böblingen in seiner Rechtsauffassung. Danach muss DSD, das für die Wiederverwertung von Verpackungsmüll zuständig ist, die Entsorgungseinrichtungen des Landkreises Böblingen nutzen. Dabei, so das Gericht, spielt es keine Rolle, ob die Hersteller der Verpackungen beim DSD lizenziert sind oder nicht. Der Anteil mit Verpackungen ohne Grünen Punkt macht rund 50 Prozent des Verpackungsmülls aus.

Der Verwaltungsgerichtshof hatte in der Urteilsbegründung zweifelsfrei festgestellt, das Duale System müsse alle gebrauchten Verkaufsverpackungen unabhängig von der Kennzeichnung mit dem Grünen Punkt einsammeln. Dies gelte zumindest für Baden-Württemberg, da das Umweltministerium dies bereits 1992 in seiner Systemfeststellung so geregelt hatte. Ausgenommen davon sind lediglich Verpackungen, die „üblicherweise und typischerweise nur bei industriellen und gewerblichen Endverbrauchern anfallen.“ Das Urteil war deshalb für ganz Baden-Württemberg bedeutend, weil es den kommunalen Entsorgern im Umgang mit nicht-lizenzierten Verpackungen mit dem DSD hilft.

Enttäuschend war allerdings, dass sich der Verwaltungsgerichtshof nicht dazu durchringen konnte, eine Entscheidung hinsichtlich der Frage zu treffen, was unter einem „angemessenen Entgelt“ zu verstehen ist. Der Landkreis sah in diesem Punkt eine „Verweigerung des Rechtsschutzes“. Er entschied sich daher für die Durchführung des Revisionsverfahrens, um im Sinne eines Musterverfahrens die Auslegung und Anwendung des § 6 Abs. 4 Satz 5 der Verpackungsverordnung höchststrichterlich klären zu lassen. Mit der Feststellungsklage sollte DSD verpflichtet werden, die Container auf den Wertstoffhöfen und die blauen Altpapier-tonnen sowie die dazugehörenden Sammelfahrzeuge für die Sammlung von Abfällen aus Papier, Pappe und Karton mitzubenutzen und dem Landkreis hierfür ein angemessenes Entgelt zu bezahlen, das nach einer vorgelegten Musterkalkulation, hilfsweise nach den vom Landkreis ansonsten anzuwendenden kommunalabgabenrechtlichen Kalkulationsgrundsätzen zu berechnen ist. Im Gegenzug legte DSD Anschlussrevision ein und beantragte, das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes aufzuheben und die Klage abzuweisen.