

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Herrn

Dr. Matthias Klein

Referat WR II 6

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Robert-Schuman-Platz 3

53175 Bonn

Per E-Mail: WRII6@bmub.bund.de

30.08.2016/ak

Bearbeitet von

Otto Huter (DST)

Telefon: +49 30 37711-610

Telefax: +49 30 37711-609

E-Mail: otto.huter@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)

Telefon: +49 30 590097-311

Telefax: +49 30 590097-400

E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Aktenzeichen

70.28.07 D

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Verpackungsgesetz) hier: Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Sehr geehrter Herr Dr. Klein,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre E-Mail vom 10. August 2016 und übermitteln Ihnen im Folgenden die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Verpackungsgesetz).

1. Vorbemerkungen

Die kommunalen Spitzenverbände nehmen den mit dem Entwurf des Verpackungsgesetzes unternommenen Versuch der Weiterentwicklung des Verpackungsrechts zur Kenntnis, lehnen jedoch den Entwurf in der derzeit vorliegenden Fassung ab. Uns ist bewusst, dass die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit dem ursprünglich geplanten Wertstoffgesetz vorgesehene Lösung an der Unvereinbarkeit der von Kommunen, Ländern und privaten (Entsorgungs-)Wirtschaft erhobenen, unterschiedlichen Forderungen gescheitert ist. Wir betonen aber nochmals, dass die kommunalen Spitzenverbände in der Diskussion um ein Wertstoffgesetz stets einen für alle Seiten zufriedenstellenden Kompromiss angestrebt haben. Unsere zentrale Forderung an ein Wertstoffgesetz, nämlich die Wertstoffsammlung vor Ort in kommunaler Verantwortung zu organisieren und das Sortieren und Verwerten privaten Anbietern zu überlassen, hätte einen fairen Interessenausgleich zwischen den bewährten kommunalen Strukturen im Abfallbereich und den privaten Akteuren dargestellt. Wir halten es nach wie vor für ökologisch und systematisch richtig, die gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen in kommunaler Verantwortung zu bündeln.

Der nunmehr mit der „ökologischen Weiterentwicklung“ der Verpackungsverordnung angestrebte Weg bleibt allerdings ausweislich des vorgelegten Entwurfs für ein

Verpackungsgesetz ebenfalls deutlich hinter den von den Kommunen erwarteten Lösungsansätzen zurück und kann deshalb eben auch nicht als tragfähiger Kompromiss bezeichnet werden. Die Aussage des BMUB, die Kommunen könnten mit diesem Gesetzesvorschlag eigenständig über die Wertstofftonne entscheiden, ist vor dem Hintergrund der dabei vom BMUB gewählten Lösungen unzutreffend. Vielmehr enthält vor allem die in § 22 des Entwurfs vorgesehene Regelung zur Abstimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) mit den Systembetreibern vielfältige Vorbehalte zugunsten der letzteren, was eine Zunahme der rechtlichen Risiken für die Kommunen erwarten lässt und die angekündigte Stärkung der Kommunen entwertet.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Entwurf des Verpackungsgesetzes deutlich hinter den Vorschlägen zurückbleibt, die nach zahlreichen informellen Gesprächen von Akteuren aus dem Bereich der Verpackungsentsorgung (Hersteller, Handel, Kommunen, Entsorgungswirtschaft) in einem politischen Positionspapier „Weiterentwicklung des Verpackungsrechts“ formuliert wurde.

Um die bestehenden ökologischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Defizite der Verpackungsverordnung wirksam zu beseitigen, bedarf es aus Sicht der Kommunen einer

- Absicherung von Insolvenz- und Systemrisiken,
- Überwindung von Blockadesituationen,
- Schließung von Regelungslücken,
- Schaffung geeigneter Sanktionsmöglichkeiten und eines
- schiedsgerichtlichen Prüfungsverfahrens.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf lassen sich diese Ziele nicht erreichen. Die Ihnen als **Anlage** beigefügten Überlegungen zur „Weiterentwicklung des Verpackungsrechts“ ermöglichen es, die Ziele Bürgerfreundlichkeit, Umweltschutz, Klarheit, Eindeutigkeit und Vollziehbarkeit der rechtlichen Grundlagen sowie Transparenz und Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen wirksam zu realisieren. Wir empfehlen deshalb, diese zur Überarbeitungsgrundlage des Entwurfs zu machen.

2. Zu den Regelungen des Verpackungsgesetz-Entwurfs (VerpackG-E) im Einzelnen

- 2.1 Der grundsätzlich sinnvolle Ansatz, den örE in kooperativen Abstimmungsverfahren mit den Systembetreibern mit der Kompetenz auszustatten, entsprechende Vorgaben über die Art des Sammelsystems der Sammelbehälter und des Umfangs der Behälterentleerung vorgeben zu können, wird begrüßt (vgl. § 22 Abs. 1 S. 1 VerpackG-E). Damit wird die Veranstaltung geschaffen, um das duale System in das örtlich vorhandene Sammelsystem des örE einzubinden, also bürgerfreundliche, ressourcenschonende und effiziente Strukturen zu schaffen.

Leider wird dieser Ansatz durch Einschränkungen und Zustimmungserfordernisse deutlich konterkariert. § 22 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 VerpackG-E schreibt vor, dass diese Vorgaben nur im Rahmen der technischen oder wirtschaftlichen Umsetzbarkeit durch den Systembetreiber zuzulassen sind. Mit anderen Worten: Was wirtschaftlich zumutbar ist, definiert der Systembetreiber, der damit jede Form der Kostensteigerung ablehnen kann. Begründet wird dies mit der Aussage, man wolle unverhältnismäßige Vorstellungen der örE vermeiden, um das duale System weiterhin wirtschaftlich und effektiv betreiben zu können. Damit wird ein Blockadeinstrument geschaffen, das als „Schönwetterregelung“ ausgelegt ist, aber in der Praxis nur zu langwierigen Ver-

handlungen und unglaublichen Abstimmungs-marathons führen wird. Dabei wird negiert, dass eine Anbindung an das System des örE voraussetzt, dass das selbst bereits wirtschaftlich ist und dem Stand der Technik entspricht. Deshalb ist es zwingend notwendig, an dieser Stelle das kommunale Sammelsystem als öffentliche Einrichtung zu präzisieren und vorzugeben, dass der Standard des dualen Systems nicht hinter dem des örE zurückbleiben darf.

- 2.2 Ebenso wenig praktikabel wird die Rahmenvorgabenkompetenz des örE dann, wenn in § 22 Abs. 7 S. 2 VerpackG-E festgelegt wird, dass es zudem einer Zweidrittelmehrheit der beteiligten Systembetreiber bedarf, die zudem einen 65%-igen Marktanteil halten müssen, um die Umsetzung der Vorgaben im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung zu ermöglichen.

Die Wortwahl ist damit auch hier zu unbestimmt. Zwar ist diese Regelung eine Verbesserung gegenüber der bisher einstimmig zu beschließenden Abstimmungsvereinbarung. Jedoch ist zu unbestimmt, welche Folgen eine Nichterreichung dieser Zustimmungsquoten hat. Nicht nur, dass denkbare Nachverhandlungen zeitintensiv sind und erhebliche Verzögerungen auslösen können. Letztlich kann ein Nichterreichen jedes einzelnen Quorums zudem die Abstimmungsvereinbarung verhindern und würde damit ebenfalls die Rahmenvorgabenkompetenz der örE gemäß § 22 VerpackG-E leerlaufen lassen. Deshalb wäre es hilfreicher, die Verhandlungskompetenzen des Verhandlungsführers auf Seiten der Systembetreiber deutlich zu stärken.

Schließlich wird in § 35 Abs. 3 VerpackG-E verlangt, dass der Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung innerhalb eines Jahres zu erfolgen hat. Zur Frage, was geschieht, wenn sich die Parteien innerhalb eines Jahres nicht einigen sollten, enthält der Entwurf keine Angaben.

- 2.3 Vor diesem Hintergrund regen wir darüber hinaus an, die für die Berechnung des Marktanteils gemäß § 22 Abs. 7 S. 2 VerpackG-E heranzuziehenden aktuellen Marktanteilsberechnungen konkreter zu bestimmen und eine Qualitätssicherung bei Sachverständigen und Wirtschaftsprüfern zu etablieren.

- 2.4 Der Entwurf enthält keine Hinweise auf die Abstimmung des Sammelsystems für Altglas. In § 22 Abs. 2 VerpackG-E wird nur die Abstimmung bei Kunststoff-, Metallabfällen und Verbunden angesprochen. In Abs. 3 geht es um die Wertstoffhöfe und im Abs. 4 um die PPK-Fraktion. Die Einsammlung des Altglases (z. B. Rhythmen, Containerdichte, Aussehen usw.) sollte unseres Erachtens jedoch auch in einer Abstimmungsvereinbarung geregelt werden.

Der örE sollte bei der Einführung einer gemeinsamen Wertstoffsammlung (§ 22 Abs. 5 VerpackG-E) die Möglichkeit haben, die Systembetreiber zur Mitbenutzung von gestellten Behältern zu verpflichten. Auf diese Weise könnten die örE nicht nur direkten Einfluss auf die Gestaltung der Behälter nehmen, sondern insbesondere könnten sich dann auch kleinere und mittelständische Entsorger besser an den Ausschreibungen beteiligen. Die Problematik eines Kaufs des Behälterbestandes bzw. eines Behälterwechsels bei einem Wechsel des Auftragnehmers entfielen.

- 2.5 Um künftige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, sollte angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit in § 22 Abs. 5 VerpackG-E klarstellend geregelt werden, dass sich im Falle einer einheitlichen Wertstoffsammlung – vorbehaltlich anderer Rege-

lungen in der Abstimmungsvereinbarung – die Aufteilung der Kosten zwischen dem öRE und den Systembetreibern für Sammlung und Sortierung nach dem jeweiligen Anteil von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen im Wertstoffgemisch richtet. Ferner sollte klargestellt werden, dass im Regelfall, sofern keine gemeinsame Verwertung erfolgt, jeder den Anteil an den an den aussortierten Abfällen und Sortierresten erhält, der in seiner Verantwortung liegt.

- 2.6 Ein Herausgabeanspruch der Systembetreiber für PPK-Verpackungen (§ 22 Abs. 4 S. 7 VerpackG-E) sollte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zweckmäßigerweise vollständig ausgeschlossen werden. Alternativ müsste zumindest die Herausgabe von Mischpapier ausgeschlossen werden, da die Systembetreiber, wenn überhaupt, nur einen Herausgabeanspruch auf PPK-Verpackungen haben. Würde dieser Herausgabeanspruch von den Systembetreibern geltend gemacht, müsste die PPK-Fraktion nach der Einsammlung vollständig sortiert werden, wobei die Sortierkosten dann von den Systembetreibern zu tragen wären.

Der gegenwärtig in § 22 Abs. 4 S. 7 VerpackG-E vorgesehene Herausgabeanspruch bezogen auf einen Massenanteils des gesammelten Mischpapiers würde nach Auskunft der Praxis wegen der geringeren Verwertungserlöse des im kommunalen Masseanteil enthaltenen PPK-Verpackungen voraussichtlich zu Einnahmeverlusten in sechsstelliger Höhe führen.

Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte in § 22 Abs. 4 VerpackG-E zudem geregelt werde, wie die Höhe des Mengenanteils der PPK-Verpackungen ermittelt wird und wer diese festlegt.

- 2.7 Anders als in § 22 Abs. 3 und 4 VerpackG-E vorgesehen sollte die Festsetzung der Entgelte für die Mitbenutzung der kommunalen Einrichtungen zur Erfassung (Wertstoffhöfe und Behälter für PPK-Verpackungen) aus Gründen der Rechtssicherheit und Praktikabilität gegenüber den Systembetreibern durch Verwaltungsakt erfolgen.

Dasselbe müsste für die Verpflichtung der Systembetreiber zur Kostenbeteiligung u. a. an der kommunalen Abfallberatung und Standflächenbereitstellung gelten (§ 22 Abs. 9 VerpackG-E). Zudem gibt es in § 22 Abs. 9 VerpackG-E bei den Nebentgelten keinen Hinweis auf das Bundesgebührengesetz wie z. B. in Abs. 3. Aufgrund der Erfahrungen der Praxis in den letzten Jahren sind bei einer solchen unregelmäßigen Materie erneute Rechtsstreitigkeiten zu erwarten, insbesondere zur angemessenen Höhe der Kosten der Reinigung der Containerstellplätze. Daher ist an dieser Stelle eine gesetzliche Konkretisierung dringend vonnöten.

- 2.8 In § 22 Abs. 3 VerpackG-E ist bislang unregelmäßig, wer die Festlegungen trifft, ob und in welchem Umfang parallel zu einem eingerichteten Holsystem Erfassungsmöglichkeiten auf Wertstoffhöfen eingerichtet werden. Praktisch ist zu erwarten, dass aufgrund der Einschränkungen nach Abs. 2 zur Abstimmungsvereinbarung ein Anspruch auf ein Mitbenutzungsentgelt nicht durchgesetzt werden kann, wenn die Systembetreiber die Mitbenutzung beispielsweise für eine effektive Erfassung nicht für erforderlich halten, auch wenn diese aus ökologischen Gründen und Gründen der Bürgerfreundlichkeit sinnvoll wäre.

Um zukünftige Missverständnisse zu vermeiden wäre in § 22 Abs. 3 VerpackG-E zu konkretisieren, dass sich die Geltendmachung von Mitbenutzungsentgelten auf alle tatsächlich anfallenden Kosten für die Errichtung und den Betrieb anteilig entspre-

chend der jeweiligen Massenanteile bezieht. Dies war in bisherigen Verhandlungen mit den Systembetreibern nicht durchsetzbar, sodass diese Kostenanteile – obwohl deren Entsorgung lizenzfinanziert sein sollte – über Abfallgebühren finanziert werden mussten. In der Begründung sind hierzu Erläuterungen enthalten, die jedoch in den Gesetzestext aufgenommen werden sollten. Ferner wäre es aus Sicht der Praxis wünschenswert, wenn neben dem Masse- und dem Volumenanteil auch der Flächenanteil in Wertstoffhöfen als Berechnungsgrundlage für die Berechnung der Mitbenutzungsentgelte ausdrücklich zugelassen würde.

Für eine Berücksichtigung dieser Anmerkungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wären wir Ihnen dankbar.

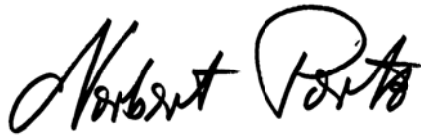
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage