

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Frau  
Bärbel Höhn, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages

Per E-Mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

06.03.2017

Bearbeitet von

Dr. Torsten Mertins (DLT)  
Telefon: +49 30 590097-311  
Telefax: +49 30 590097-400  
E-Mail:  
torsten.mertins@landkreistag.de

Otto Huter (DST)  
Telefon: +49 30 37711-610  
Telefax: +49 30 37711-609  
E-Mail: otto.huter@staedtetag.de

Lukas Schütz (DStGB)  
Telefon: +49 228 95962-17  
Telefax: +49 228 95962-22  
E-Mail: lukas.schuetz@dstgb.de

AZ: II-771-53/5 (DLT)

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
18(16)533-A

zur Anhörung am 20.03.17, 11 Uhr

06.03.2017

## **Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (BT-Drs. 18/11274)**

Sehr geehrte Frau Höhn,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, gegenüber dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (BT-Drs. 18/11274) Stellung nehmen zu können.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt den Entwurf eines Verpackungsgesetzes (VerpackG-E) in der vorliegenden Fassung ab, da wichtige Anliegen der Kommunen darin nicht berücksichtigt worden sind. Nach unserer Auffassung muss eine Fortentwicklung des Verpackungsrechts nicht nur ökologische Verbesserungen einführen, sondern gleichzeitig im Vergleich zur geltenden Rechtslage unter der Verpackungsverordnung den praktischen Vollzug wesentlich vereinfachen. Diesem Anliegen wird der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung nicht gerecht.

### 1. Bisheriger Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens

In der gesamten Diskussion um ein Wertstoffgesetz bzw. das Verpackungsgesetz haben die kommunalen Spitzenverbände stets für einen Kompromiss geworben, der für alle beteiligten Akteure zufriedenstellend ist. Unsere zentrale Forderung an ein Wertstoffgesetz war, die Wertstoffsammlung vor Ort in kommunaler Verantwortung zu organisieren und das Sortieren und Verwerten privaten Anbietern zu überlassen, um einen fairen Interessenausgleich zu gewährleisten. Die Herausnahme der Papier-Pappen-Kartonagen-Fraktion (PPK-Fraktion) aus dem Wertstoffregime sowie die Schaffung einer neutralen Überwachungsbehörde sollen den

praktischen Vollzug vereinfachen. Dieser Kompromissvorschlag entspricht auch Forderungen, die der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom 29.01.2016 an die Bundesregierung formuliert hat. Die kommunalen Spitzenverbände haben diese BundesratsentschlieÙung nachdrücklich begrüÙt, bedauerlicherweise hat sich jedoch das Bundesumweltministerium in der Folge nicht in der Lage gesehen, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorzulegen.

Stattdessen hat das Bundesumweltministerium im August 2016 den Entwurf eines Verpackungsgesetzes vorgelegt, der eine „ökologische Weiterentwicklung“ der Verpackungsverordnung in Gesetzesform darstellen soll. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich – unter Zurückstellung schwerster eigener Bedenken – auch in diesen Gesetzgebungsprozess konstruktiv eingebracht. Mit dem Ihnen bekannten Verbändepapier „Weiterentwicklung des Verpackungsrechts“ wurden konkrete Vorschläge für die inhaltliche Ausgestaltung eines Verpackungsgesetzes vorgelegt, die in informellen Gesprächen von den maßgeblichen Akteuren im Bereich der Verpackungsentsorgung (Hersteller, Handel, Kommunen, Entsorgungswirtschaft) gemeinsam entwickelt wurden. Auf dieser Grundlage haben sich die kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Bundesumweltministerium in der Anhörung zum Entwurf eines Verpackungsgesetzes im September 2016 positioniert. Kernanliegen dieser Stellungnahme war, die parallelen Sammelstrukturen von Kommunen und dualen Systemen künftig möglichst reibungslos und rechtssicher aufeinander abzustimmen, um zumindest für die Praxis in den Kommunen eine tatsächliche Verbesserung im Vergleich zur geltenden Rechtslage unter der Verpackungsverordnung zu erreichen.

## 2. Einschränkungen der kommunalen Rahmenvorgabe

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist in der vorliegenden Fassung nicht geeignet, eine solche Verbesserung zu bewirken. Die Gesetzesvorschriften mit Bezug zur kommunalen Aufgabenwahrnehmung sind teils unscharf formuliert und geben vielfach Anlass zu der Befürchtung, dass sich Klarheit über den Regelungsinhalt erst nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten einstellen wird. Das an sich sinnvolle Instrument einer durch Verwaltungsakt festzulegenden kommunalen Rahmenvorgabe für die Sammeltätigkeit der dualen Systeme (§ 22 Abs. 2 VerpackG-E) wird durch zahlreiche Einschränkungen – z.B. keine Geltung für die Sammlung von Glasverpackungen – sowie die Formulierung eines weitreichenden Erforderlichkeitsvorbehaltes de facto nutzlos.

Vor diesem Hintergrund unterstützen wir nachdrücklich die entsprechenden Änderungsbegehren des Bundesrates, die dieser in seiner Stellungnahme vom 10.2.2017 unter Ziff. 8 und 9 formuliert hat. Um den Kommunen ein praktisch wirksames Steuerungsinstrument an die Hand zu geben, müssten § 22 Abs. 2 Satz 1 und 2 VerpackG-E daher aus unserer Sicht lauten:

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

- 1. der 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 Behälterleerungen auszugestalten ist, soweit eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen, und soweit deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist (Rahmenvorgabe). Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Rahmenvorgabe nach Satz 1 wird vermutet, wenn die Vorgaben zur Art des Sammelsystems, zur Art und Größe des Sammelbehältnisses oder zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterleerungen nicht über diejenigen Vorgaben hinausgehen, die auch der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Erfüllung seiner Entsorgungspflicht zu Grunde legt.“*

Die ablehnenden Gegenäußerungen der Bundesregierung zu diesen Änderungsbegehren überzeugen nicht. Es ist keineswegs so, dass allein aufgrund des Umstands, dass Glasverpackungen regelmäßig in eigenen Sammelbehältern erfasst werden, kein kommunales Bedürfnis für Steuerung durch eine Rahmenvorgabe bestünde. Beispielsweise kann für wohnortnahe Containerstandflächen ein zwingendes Bedürfnis nach dem Einsatz von lärmgedämmten Behältern bestehen. Auch wäre es sinnwidrig, wenn zwar für Leichtverpackungen standardisierte Unterflurbehälter von der Kommune vorgeschrieben werden könnten, die Glasfraktion jedoch weiterhin oberirdisch erfasst werden müsste.

Soweit die Bundesregierung darauf abstellt, dass die kommunalen Rahmenvorgaben durch einen Erforderlichkeitsvorbehalt im Sinne der Verhältnismäßigkeit an enge rechtsstaatliche Grenzen gebunden sein müssten, verkennt dies die rechtliche Bedeutung des Wortes „erforderlich“. Denn „erforderlich“ bedeutet nicht nur, dass die Rahmenvorgabe notwendig sein muss, sondern es darf auch kein milderes Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks vorhanden sein. Da absehbar ist, dass dies in Bezug auf konkrete Rahmenvorgaben von den dualen Systemen regelmäßig streitig gestellt werden wird, müssen im Ergebnis die Gerichte entscheiden, welche Vorgaben im Einzelfall erforderlich sind. So könnte beispielsweise einem geforderten Wechsel von einem vierwöchentlichen zu einem zweiwöchentlichen Entleerungsrhythmus entgegen gehalten werden, dass auch ein dreiwöchentlicher Rhythmus ausreichend sein könne. Ebenso könnte der geforderten Gestellung von Tonnen die Ausgabe einer größeren Zahl von gelben Säcken als geringeres Mittel zur Zweckerreichung entgegen gehalten werden. Durch die Voraussetzung der „Geeignetheit“ bleibt immer noch sichergestellt, dass die Kommune keine Sammelvorgaben macht, die nicht sachgerecht sind. Außerdem darf die Kommune auch nach dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Wortlaut von § 22 Abs. 2 Satz 1 VerpackG-E ihre Steuerungsverantwortung nicht überdehnen und den dualen Systemen Vorgaben machen, die für diese technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sind. Auf diese Weise wird dem von der Bundesregierung angeführten Verhältnismäßigkeitsprinzip hinreichend Rechnung getragen und gleichzeitig eine rechtssichere und effektive Steuerung ermöglicht.

### 3. Herausgabeanspruch für die PPK-Fraktion

Aus kommunaler Sicht nicht nachzuvollziehen ist auch das beharrliche Festhalten des Bundesumweltministeriums an einem Herausgabeanspruch für die PPK-Fraktion (§ 22 Abs. 4 Satz 7 VerpackG-E), der zur Erfüllung der Verwertungsquoten nicht erforderlich ist und allein die wirtschaftlichen Interessen der dualen Systeme bedient. Die kommunalen Spitzenverbände haben im Laufe des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens deutlich auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich absehbar für die kommunale Praxis bei einem etwaigen Vollzug dieser Regelungen ergeben werden. Für die Erfüllung der gesetzlichen Verwertungs-pflichten der dualen Systeme ist eine physische Bereitstellung von Masseanteilen nicht erforder-

derlich, da in der Praxis die dualen Systeme über die durchgeführte Verwertung regelmäßig entsprechende Mengenstromnachweise von der Kommune oder den beauftragten Entsorgern erhalten. Unsere Bedenken wurden seitens des Bundesumweltministeriums nicht beachtet.

Die kommunalen Spitzenverbände schlagen vor, § 22 Abs. 4 Satz 7 und 8 VerpackG-E wie folgt zu formulieren:

*„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.“*

Durch diese 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.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände sind sowohl die vorgeschlagenen Änderungen hinsichtlich der kommunalen Rahmenvorgabe als auch hinsichtlich des PPK-Herausgabeanspruchs zwingend notwendig, um bei einer Fortentwicklung des Verpackungsrechts für die Kommunen eine substantielle Verbesserung im Vergleich zur geltenden Rechtslage zu erreichen. Wir bitten Sie daher, unsere Änderungsvorschläge im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

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