



## Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA e.V.)  
zu einem Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige  
Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

### **Vorbemerkung:**

Die ASA befürwortet grundsätzlich, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) die Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen weiterentwickeln und mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zumindest eine erste Diskussionsgrundlage für die Zukunft der Verpackungs- und Wertstoffwirtschaft geschaffen wird.

Auch teilt die ASA als ausdrücklich stoffstromspezifisch orientierter Fachverband die seitens des Gesetzgebers angestrebten Ziele, wesentlich mehr Abfälle aus privaten Haushalten zu recyceln und die getrennte Sammlung von Abfällen effizienter und einfacher zu gestalten. Insoweit wird von der ASA auch jedwede Weiterentwicklung der VerpackungsVO zunächst begrüßt.

Mit Blick auf die o. g. Ziele verfehlt der vorliegende Gesetzentwurf allerdings in großen Teilen die Mindestziele einer ökologischen und verbraucherfreundlichen Umsetzung und bringt keine Verbesserungen.

Im Gegenteil: Es ist sogar zu befürchten, dass die bisher nachweislich nicht funktionierende, sondern vielmehr in der praktischen Ausprägung nachteilige Duale Systematik in Deutschland sogar weiter verfestigt und wirkliche Fortschritte in der Verwertung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen über Jahre hinaus blockiert würden. Die Duale Systematik in Verbindung mit der gewünschten Produktverantwortung hat eben nicht die gewünschten Recyclingerfolge erreicht und sogar insgesamt zu ungünstigen Entwicklungen (schlechte Recyclingquote, Anstieg Verpackungsmengen, kein Anreiz- und Sanktionssystem, ...) geführt. Insofern besteht mit dem vorgelagerten Entwurf des VerpackG-E aus unserer Sicht selbst nach fünf (!) Jahren Diskussion keine geeignete Grundlage für eine zukunftsfähige Lösung der Verpackungsvermeidung und -verwertung.

Dies vorausgeschickt, und verbunden mit der klaren Aussage, dass wir dieses Gesetz nicht für zielführend bzw. im Hinblick auf dringend notwendige, nachhaltige und grundlegende Verbesserungen halten, nimmt die ASA zum Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

### **Anwendungsbereich - § 2 Abs. 1 VerpackG-E:**

Die ASA begrüßt, dass auf eine Ausweitung der Produktverantwortung auch auf stoffgleiche Nichtverpackungen verzichtet wird.

Damit bleiben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) für die Erfassung, Sortierung und Verwertung der stoffgleichen Nichtverpackungen zuständig, während die Verpackungsentsorgung - sollte der Gesetzentwurf so umgesetzt werden -, weiter den dualen Systemen obliegen würde. Dieser Ansatz ist u. E. grundsätzlich in Frage zu stellen. Die

Dualen Systemgesellschaften werden in Zukunft im Sinne effizienterer Lösungsmöglichkeiten für entbehrlich gehalten.

### **Abstimmung - § 22 Abs. 2 VerpackG-E:**

#### ***Rahmenvorgabe zu unbestimmt***

Zu begrüßen ist der Ansatz, dass die Kommunen (ÖRE) mit dem Instrument der „Rahmenvorgabe“ stärkere Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der haushaltsnahen Sammlung von Verpackungsabfällen erhalten sollen.

#### ***Kommunalfreundliche Ausgestaltung fehlt***

Auch ist der Gesetzgeber von einer kommunalfreundlichen Ausgestaltung – wie vom Gesetzgeber angekündigt - weit entfernt.

Der Gesetzgeber spricht in der Gesetzesbegründung von der „*Möglichkeit, einseitige Vorgaben für die Ausgestaltung der Leichtverpackungssammlung zu machen*“, beschränkt sich jedoch auf den Bereich der privaten Haushaltungen.

Nach Ansicht der ASA greift diese Regelung zu kurz. Vergleichbare gewerbliche Anfallstellen werden hiervon nämlich nicht erfasst.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Gewerbebetriebe und private Haushaltungen unterschiedlich behandelt werden sollen.

**Vielmehr müssten die privaten Haushaltungen durch die Begrifflichkeit „private Endverbraucher“ ersetzt werden, die in § 3 Absatz 12 VerpackGsG-E definiert wird.**

Laut der Gesetzesbegründung hängt die unterschiedliche Behandlung mit § 17 Abs. 1 KrWG zusammen, nach dem die Überlassungspflicht auf Abfälle aus privaten Haushaltungen beschränkt ist.

Ziel der Kommune ist es aber nicht nur, die Interessen der privaten Haushaltungen gegenüber den gewinnorientierten Systembetreiber durchzusetzen, sondern auch die gesteckten ökologischen Ziele und die Weiterentwicklung der Stoffstromwirtschaft zu erreichen. Dies ist aber nicht möglich, wenn die „Rahmenvorgaben“ sich lediglich auf private Haushaltungen beschränken. Auch fallen gem. § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG „gewerbliche Abfälle zur Beseitigung“ unter die Überlassungspflicht, so dass das o.g. Argument obsolet ist.

#### ***Erforderlichkeitsvorbehalt***

Durch den Erforderlichkeitsvorbehalt würde die kommunale Befugnis nach Ansicht der ASA vollständig entwertet. Durch die unbestimmten Rechtsbegriffe „möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung“, „technisch unmöglich“, „wirtschaftlich unzumutbar“ wird es unweigerlich zu Anwendungsschwierigkeiten kommen. Es ist davon auszugehen, dass Systembetreiber die Erforderlichkeit nach Abs. 2 S. 1 anzweifeln werden. Rechtsstreitigkeiten sind demnach vorprogrammiert.

Damit läuft nach Ansicht der ASA ein solches Bestimmungsrecht in aller Regel leer.

Zwar haben nach § 35 Abs. 3 S. 1 VerpackG-E neue Abstimmungsvereinbarungen innerhalb eines Jahres zu erfolgen. Problematisch ist aber, dass etwaige Rechtsstreitigkeiten nicht in bestimmten Zeiträumen geklärt sein müssen, so dass die alten Abstimmungsvereinbarungen ohne Steuerungsmöglichkeiten nach § 22 VerpackG-E über viele Jahre weiter gelten werden.

Fraglich ist darüber hinaus, wie eine effektive und umweltverträgliche Erfassung von Abfällen aus privaten Haushaltungen sichergestellt werden soll. Allein durch Vorgaben zu

- Art des Sammelsystems,
  - Art und Größe der Behälter und
  - Zeitraum und Häufigkeit der Leerungen
- erscheint dies schwierig.

#### **§ 22 Abs. 4 S. 6-8 VerpackG-E:**

Der § 22 Abs. 4 S. 6 bis 8 regelt, dass „sofern keine gemeinsame Verwertung vereinbart wird, der jeweils die Sammlung des anderen Mitnutzende die Herausgabe eines Masseanteils verlangen kann (...)“.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum eine höchstrichterliche Entscheidung zu einer derart langen umstrittenen Rechtsfrage nun durch ein Gesetz zunichte gemacht wird, obwohl der Bundesgerichtshof erst vor kurzem letztinstanzlich einen Herausgabeanspruch von Systembetreibern für PPK verneint hat (Urteil vom 16.10.2015; Az. V ZR 240/14).

**Eine gesetzliche Regelung ist nach Ansicht der ASA daher nicht erforderlich. Ganz im Gegenteil: Der Herausgabeanspruch der dualen Systeme für PPK-Verpackungen sollte vollständig ausgeschlossen werden.**

**Anteilige Erlöse aus der kommunalen Mitvermarktung der PPK-Verpackungen können bei der Festsetzung der Mitbenutzungsentgelte berücksichtigt werden.**

Auch überzeugt die Gesetzesbegründung an dieser Stelle nicht, wenn sie erklärt, dass die Systeme ihren gesetzlichen Verwertungspflichten nachkommen müssen. Denn durch Nachweis der Mengenströme durch die Kommune wird dieser Verpflichtung genüge getan.

Fraglich ist auch, warum den Systembetreibern gem. Absatz 4 S. 7 ein Masseanteil zugesprochen werden soll. Damit würden sich die Systembetreiber besser stellen, als bei der Sammlung von Papier-Verpackungen, da der kommunale, grafische Anteil eine deutlich höhere Werthaltigkeit hat als die Papier-Verpackungen und Kartonagen.

Noch unverständlicher wird es, wenn man sich Absatz 4 S. 6 ansieht, der eben diesen Wertunterschied anspricht und bei der Bemessung des Entgelts zu berücksichtigen ist.

Gemäß Absatz 4 S. 7 aber ist der entsprechende Masseanteil herauszugeben, unabhängig von der Werthaltigkeit. Damit würde der Bürger benachteiligt, da durch die Papiererlöse die Abfallgebühren mitfinanziert werden.



Durch das Gesetz erfolgt eine Besserstellung der Systembetreiber gegenüber den Kommunen.

Dies ist schon sehr fraglich, denn die Ziele der Verpackungsverordnung, wie bspw. die Vermeidung von Verpackungsabfällen, wurden bisher nicht erreicht. Im Gegenteil -der Verpackungsverbrauch steigt kontinuierlich an. Auch ein hochwertiges Recycling oder auch nur die Förderung eines solchen ist nicht erkennbar. Mehr als die Hälfte der LVP-Verkaufsverpackungen werden verbrannt. Die Verpackungsverordnung hat sich in Zeiten des Deponieverbotes und ausreichender Verwertungskapazitäten längst überholt und darüber hinaus völlig fehl entwickelt.

### **§ 22 Abs. 5 VerpackG-E:**

Gem. § 22 Abs. 5 VerpackG-E soll die freiwillige Einführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung gefördert werden. Dies ist zunächst einmal zu begrüßen.

**Die ÖRE sollten aber die Möglichkeit haben, die erforderlichen Behälter zu stellen, um dauerhaft die entsprechende Wertstoffsammlung abzusichern.**

Denn mit jeder neuen Ausschreibung würden mit großem Aufwand die alten Wertstofftonnen wieder abgezogen und es müssten ggf. neue aufgestellt werden.

Die kommunale Gestellung der Behälter hätte zudem den Vorteil, dass das Behältermanagement durch die Kommunen bzw. das beauftragte Unternehmen vor Ort bürgerfreundlich gestaltet werden könnte.

Zugleich würde der Wettbewerb gefördert, denn mittelständischen Unternehmen würde – da die Investition für neue Behälter entfiel - die Teilnahme an Ausschreibungen zur Sammlung erleichtert.

### **Resümee:**

Mit Blick auf die seitens des Gesetzgebers festgesteckten Ziele, scheint das VerpackG-E nur eine bloße Novelle der Verpackungsverordnung zu werden und bringt keine wirklichen Verbesserungen. Insbesondere der kommunale Bereich wird eher noch schlechter gestellt.

Das VerpackG-E hält am gescheiterten Lizenzierungsmodell fest. Mit diesem konnten die Inverkehrbringer bisher aber auch nicht zu einer ressourceneffizienten Produktgestaltung veranlasst werden.

In seiner derzeitigen Ausgestaltung ist das Gesetz nach Ansicht der ASA ungeeignet, um eine effiziente Ressourcen- und Wertstoffwirtschaft zu erzielen. Es blockiert diese vielmehr. Der Weg in eine nachhaltige Stoffstromwirtschaft ist nur durch Verwerfung dieses Gesetzes und Ausgestaltung eines neuen Wertstoffgesetzes möglich, in dem eine kommunale Organisationsverantwortung gewährleistet ist.

Zusammenfassend sollten folgende Eckpunkte im Fokus stehen:



### ***Zentrale Stelle in öffentlicher Hand***

Mit dem gegenwärtigen Gesetzentwurf ist eine einseitige Positionierung wirtschaftlicher Interessen zu befürchten. Um kommunale Interessen auf Dauer sicher zu stellen und wirtschaftlichen Interessenvertretern keinen unverhältnismäßig großen Einfluss zu ermöglichen, sollte die zentrale Stelle in öffentlicher Hand errichtet werden. (§ 28 Abs. 2 VerpackG-E)

### ***Herausgabeanspruch für PPK-Verpackungen ausschließen***

Der Herausgabeanspruch der dualen Systeme für PPK-Verpackungen sollte vollständig ausgeschlossen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum eine höchstrichterliche Entscheidung zu einer derart langen umstrittenen Rechtsfrage nun durch ein Gesetz zunichte gemacht wird, obwohl der Bundesgerichtshof erst vor kurzem letztinstanzlich einen Herausgabeanspruch von Systembetreibern für PPK verneint hat (Urteil vom 16.10.2015; Az. V ZR 240/14).

**Die ASA - Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e. V. ist die Interessenvertretung für mechanische und/oder biologische Abfallbehandlungstechnologien mit der Ausrichtung auf eine maximal stoffstromorientierte Ressourcenwirtschaft. Die ASA berät und informiert über ihre Mitglieder hinaus zu Fragen der Entsorgungswirtschaft und pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden der Abfallwirtschaft.**

#### Kontakt:

Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA e.V.)  
Im Hause der Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH  
Im Auftrag der ASA: Frauke Zielke, Justiziarin und Katrin Büscher, Juristin  
Westring 10  
59320 Ennigerloh  
Tel.: 02524-9307-180; Fax: 02524 9307-900