

## Novellierungsversuch – eine Bestandsaufnahme

Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung lässt nach wie vor auf sich warten. Viele Dinge sind noch klärungsbedürftig. Und: Der Teufel steckt im Detail

Bereits Ende 2005 hat die Umweltministerkonferenz (UMK) die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) gebeten, einen Erfahrungsbericht zur Verpackungsentsorgung sowie einen Maßnahmenkatalog zu deren Optimierung vorzulegen. Im Anschluss an diesen Bericht wurde eine zeitnahe Novelle der Verpackungsverordnung gefordert. Das Novellierungsverfahren konnte jedoch bislang nicht abgeschlossen werden. Erst im April vergangenen Jahres hat die LAGA einen entsprechenden Zwischenbericht vorgelegt. Kurz darauf hat die UMK dann beschlossen, dass die „zur Sicherung der einheitlichen haushaltsnahen Wertstofffassung erforderlichen Änderungen zeitnah im Rahmen einer Novelle der Verpackungsverordnung umzusetzen“ seien.

Anfang Juli 2006 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) schließlich ein Eckpunktepapier vorgelegt. Es folgten diverse Arbeitspapiere (zuletzt vom 19. September 2006) sowie erste Arbeitsentwürfe (zuletzt vom 15. Dezember 2006). Im März hat das BMU dann schließlich einen nicht mit den übrigen Ressorts abgestimmten Referentenentwurf einschließlich den ersten Erläuterungen vorgelegt. Nach zwischenzeitlicher Anhörung der beteiligten

### Auf einen Blick

Die wichtigsten Inhalte der Novelle sind:

- > Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verpackungen durch fairen Wettbewerb.
- > Klare Trennung der Tätigkeitsfelder dualer Systeme und Selbstentsorger.
- > Transparenz durch so genannte „Vollständigkeitserklärung“.
- > Förderung des Wettbewerbs zwischen haushaltsnahen Erfassungssystemen.
- > Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Erfassungssystemen und Kommunen.

Kreise wurde Ende Mai dieses Jahres schließlich ein überarbeiteter Referentenentwurf vorgelegt, der auch als Kabinettsvorlage dienen könnte

So klar der wesentliche Inhalt der Novelle umrissen werden kann (siehe Kasten), so unklar sind die einzelnen Punkte. Insbesondere die vorgesehene klare Trennung der Tätigkeitsfelder von dualen Systemen und Selbstentsorgern bedeutet, dass zukünftig Verkaufsverpackungen, „die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen“, ausschließlich über duale Systeme entsorgt werden. Sämtliche Verpackungen, die hingegen im gewerblichen Bereich anfallen, also auch Verkaufsverpackungen aus dem gewerblichen Bereich, unterliegen der Selbstentsorgung. Bei der Selbstentsorgung auch von Verkaufsverpackungen sind keine Verwertungsquoten einzuhalten; die Hersteller oder Vertreiber haben lediglich ihren Rücknahmepflichten zu genügen. Ausschließlich duale Systeme haben Verwertungsquoten zu erfüllen.

In den letzten Entwürfen des BMU wurde nunmehr ein förmliches Anerkennungsverfahren für eine Ausnahme von der Beteiligungspflicht an dualen Systemen für Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen, vorgesehen. Damit wird das Trennungsmo-  
dell durchbrochen.

Namentlich soll die Pflicht zur Systembeteiligung entfallen, soweit Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die bei Stellen anfallen, die den privaten Haushaltungen gleichgestellt sind, diese selbst zurücknehmen und nach Vorgabe der Verwertungsquoten verwerten.

Die Pflicht entfällt jedoch nur, wenn die zuständige Landesbehörde eine entsprechende Ausnahmegenehmigung erteilt hat. Dazu müssen die Hersteller und Vertreiber oder die von diesen beauftragten Dritten, namentlich die Entsorgungsdienstleister, glaubhaft machen, dass sie im jeweiligen Bundesland geeignete, branchenbezogene Erfassungsstrukturen eingerichtet haben, die die Rückgabe der jeweiligen Verpackungen bei den einzelnen Anfallstellen gewährleisten. Darüber hinaus müssen die Hersteller und Vertreiber oder deren Dienstleister glaubhaft machen, auf der für diese Verpackungen die Verwertungsanforderungen (Quoten) zu erfül-

len. Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgern verleiht der Definition der Schnittstelle „privater Endverbraucher“ eine überragende Bedeutung. Der Ordnungsgeber will diese Schnittstelle enger fassen als bisher und zukünftig nur noch karitative Einrichtungen, Bildungseinrichtungen und Unterkunfts- und Pflegeeinrichtungen in Kasernen den privaten Haushaltungen ausnahmslos gleichstellen. Bei allen übrigen Anfallstellen soll eine Gleichstellung mit privaten Haushaltungen nur erfolgen, wenn dort Verpackungen in Art, Form und Größe anfallen wie in privaten Haushaltungen und diese über haushaltsübliche Sammelgefäße für Papier, Pappe, Kartonagen und Leichtverpackungen mit höchstens einem 1100-Liter-Behälter je Stoffgruppe im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können.

Wie bereits ausgeführt, unterliegen sämtliche Verpackungen, die nicht mehr innerhalb der Schnittstelle der privaten Haushaltungen der den privaten Haushaltungen gleichgestellten Anfallstellen liegen, nicht mehr der Quotenpflicht.

### Kritik an der Novelle: Wird lediglich die Rücknahme geregelt?

Kritiker meinen zurecht, dass diese Neugestaltung des Verhältnisses von dualen Systemen und Selbstentsorgern dazu führt, dass die Hersteller und Vertreiber bemüht sind, möglichst viele Verpackungen dem gewerblichen Bereich zuzuordnen, um der aufwendigen Verpflichtung, Quoten zu erfüllen, zu entgehen.

Das in der Novelle vorgesehene Trennungsmo-  
dell wird unter zwei Gesichtspunkten rechtlich in Zweifel gezogen: Zum einen wird die Auffassung vertreten, dass die Ermächtigungsgrundlage in § 24 Absatz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG, das in dem Referentenentwurf angelegte so genannte Trennungsmo-  
dell, wonach Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anzufallen, über duale Systeme entsorgt werden müssen, nicht trägt. Zum anderen werden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.

Namentlich argumentiert Prof. Dr. Hendler von der Universität Trier in einem Rechtsgutachten vom März 2007 dahingehend, die

Ermächtigungsgrundlage in § 24 Absatz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG rechtfertigt lediglich bloße Rücknahmesysteme, aber keine weitergehenden Entsorgungssysteme, wie sie nunmehr vorgesehen seien, wenn sowohl die Erfassung als auch die weitere Entsorgung der Verkaufsverpackungen über duale Systeme erfolgen müsse. Die jetzigen Systeme nach § 6 Absatz 3 VerpackV seien nur deshalb gerechtfertigt, weil es die Selbstentsorgung als Alternative dazu gebe.

Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Das ergibt sich bereits daraus, dass in § 24 Absatz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG zwar lediglich von „Rückgabe“ die Rede ist; die Regelung in § 24 Absatz 1 KrW-/AbfG dient jedoch ausdrücklich der „Festlegung von Anforderungen nach § 22“. Nach § 22 Absatz 2 Nr. 5 KrW-/AbfG umfasst die Produktverantwortung jedoch die Rücknahme der Abfälle „sowie“ deren nachfolgende Entsorgung.

Wäre die Auffassung von Prof. Dr. Hendler richtig, so wäre auch die jetzige Regelung in § 6 Absatz 3 VerpackV rechtswidrig und könnte nicht – wie Prof. Dr. Hendler sagt – dadurch gerechtfertigt werden, dass es die Selbstentsorgung als Alternative zur Entsorgung über duale Systeme gibt.

Darüber hinaus werden verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen. So soll die vorgesehene Neuregelung in die Grundrechte der Berufsausübung und Berufsfreiheit (Art. 12 Absatz 1 GG) sowie in den verfassungsrechtlich gewährten Eigentumsschutz (Art. 14 GG) eingreifen. Auch die diesbezüglichen Argumentationen überzeugen im Ergebnis nicht, da der Gutachter ausschließlich auf die „Befindlichkeiten“ seines Auftraggebers, einem Dienstleister für Selbstentsorgungslösungen für Verkaufsverpackungen, und dessen Betroffenheitsdarstellung abstellt, um unter die verfassungsrechtlichen Normen zu subsumieren.

Bekanntlich stellen diese Darstellungen lediglich eine Sicht der Dinge dar, die jedenfalls von den Betreibern dualer Systeme und auch von den Betreibern sonstiger Selbstentsorgungsinitiativen nicht geteilt wird.

Letzteres gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das BMU bereits im Rahmen der Anhörung der beteiligten Kreise ausdrücklich dazu aufgefordert hat, über „funktionieren-

de Rücknahmelösungen“ zu berichten, die mit dem Verordnungsentwurf nicht vereinbar wären, um letztlich solche funktionierenden Rücknahmelösungen in ihrem Bestand zu schützen.

Wie oben bereits ausgeführt, ist in dem letzten Referentenentwurf nunmehr tatsächlich ein Verfahren vorgesehen, um solche Selbstentsorgungslösungen doch zuzulassen anzuerkennen. Damit ist jedenfalls auch eventuell bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen worden.

Der Verordnungsgeber meint, missbräuchlichen Entwicklungen in der Zukunft durch das neu geschaffene Institut der Vollständigkeitsklärung begegnen zu können. Danach sollen Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen verpflichtet sein, eine von einem Wirtschaftsprüfer, einem Steuerberater oder einem vereidigten Buchprüfer bestätigte Vollständigkeitsklärung bei der Industrie- und Handelskammer zu hinterlegen.

### **Verhältnis dualer Systeme und öffentlich-rechtlicher Entsorger**

Die Vollständigkeitsklärung soll Angaben enthalten über die Verpackungsmenge, den Anfallort privater Endverbraucher oder Gewerbe, den Umfang und die Art der Teilnahme an dualen Systemen der Selbstentsorgungstätigkeit. Zurecht wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Dokumentation der Qualität der Erfassung im Rahmen der Vollständigkeitsklärung zu kurz kommt und somit die Vollständigkeitsklärung insgesamt wohl nicht geeignet ist, missbräuchlichen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Weiter ist in der Novelle vorgesehen, dass die dualen Systeme sich an einer so genannten Gemeinsamen Stelle beteiligen. Dieser Gemeinsamen Stelle obliegen insbesondere folgende Aufgaben: Ermittlung der anteilig zuzuordnenden Verpackungsmengen mehrerer Systeme im Gebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers; Abstimmung der Nebenentgelte; wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen. Wie diese Koordination zu erfolgen hat, soll offenbar den Wirtschaftsbeteiligten in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt überlassen werden.

Darüber hinaus hat sich die Novelle zur Aufgabe gemacht, das Verhältnis zwischen

dualen Systemen und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern teilweise neu zu regeln. Die Neuregelungen sollen insbesondere eine Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den dualen Erfassungssystemen und den Kommunen bewirken. Soweit zukünftige Träger dualer Systeme bemüht sind, die mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern vorzunehmenden Abstimmungserklärungen beizubringen, um die Feststellungsvoraussetzung zu erfüllen, genügt es, dass sich der Systembetreiber bestehenden Abstimmungserklärungen unterwirft.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben darüber hinaus ein Recht auf Anpassung der Abstimmungserklärung bei wesentlicher Änderung der Rahmenbedingungen für den Betrieb des Sammelsystems. Ein wesentlicher Punkt ist, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zukünftig die Mit-Erfassung stoffgleicher Wertstoffe durch den Systembetreiber gegen angemessenes Entgelt verlangen kann. Im Gegenzug dazu können duale Systeme vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Mitbenutzung kommunaler Sammeleinrichtungen verlangen.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diese Abhandlung (26. Juni 2007) ist schwer absehbar, wann die 5. Novelle der Verpackungsverordnung in Kraft treten wird. Da der Kabinettsentwurf noch aussteht, werden sich der Bundestag und der Bundesrat nicht vor der Sommerpause mit der Novelle befassen. Demnach ist es absehbar, dass die Novelle wohl erst zur Jahreswende 2007/08 im Bundesgesetzblatt verkündet wird.

Die letzten Entwürfe der Novelle haben ein Inkrafttreten der Novelle vorgesehen für den 6. auf die Verkündung folgenden Monat. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Übergangsfrist aus verfassungsrechtlichen Gründen nochmals verlängert wird. Schließlich ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass die Novelle ganz scheidet, nachdem die ehrgeizigen Ziele, eine rasche Novellierung durchzuführen, bereits heute als nicht erreicht angesehen werden müssen und alle Beteiligten davon überzeugt sind, dass schließlich auch eine Novelle der Novelle unvermeidlich sein wird.

■ whe

RA Dr. Markus W. Pauly  
m.pauly@koehler-klett.de