

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	21
§ 1 Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung	21
§ 2 Forschungsstand	24
1. Teil: Die Regelung der Verpackungsentsorgung im Verpackungsgesetz	29
§ 3 Die Akteure im dualen System	29
I. Die Systembetreiber	29
II. Die Branchenlösung – Ein Zusammenschluss von Selbstentsorgern	31
III. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger	32
IV. Die produktverantwortlichen Hersteller	33
V. Der private Endverbraucher	34
VI. Die Stiftung „Zentrale Stelle Verpackungsregister“	35
VII. Die Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH	37
1. Der gesellschaftsrechtliche Rahmen	38
2. Die Aufgaben	39
3. Zwischenergebnis	41
VIII. Die (beauftragten) Dritten	42
IX. Sachverständige und sonstige Prüfer	44
§ 4 Verpackungen im Verpackungsgesetz: Eine Verfahrensbeschreibung	46
I. Der Ablauf vor dem Inverkehrbringen von Verpackungen	46
1. Die Abstimmung der Sammelstrukturen zwischen den Entsorgungsträgern	46
2. Die Systemzulassung	49
3. Die Registrierungspflicht des Verpackungsherstellers	51

4. Die herstellerseitige Verpackungsbeteiligung bei einem Systembetreiber	54
a) Die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen	55
aa) Die Verpackung	55
bb) Die Systembeteiligungspflicht	57
b) Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit	59
c) Der Vertragsschluss über die Verpackungsbeteiligung	61
d) Die beteiligungsentgeltbezogene Berichtspflicht der Systembetreiber	62
5. Die Datenmeldepflicht des Verpackungsherstellers	63
6. Die Vergabe von Sammelleistungen durch die Systembetreiber	64
a) Vorbereitung	65
b) Das Hauptverfahren des Vergabeprozesses	68
aa) Ausschreibung durch einen Systembetreiber	68
bb) Gemeinsame Ausschreibung von einem Systembetreiber und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger	70
c) Zuschlagsentscheidung	70
aa) Die Eignung des bietenden Unternehmens	71
bb) Gründe für den Ausschluss eines bietenden Unternehmens aus dem Vergabeverfahren	72
cc) Vollständigkeit und Richtigkeit des Angebots	72
dd) Entscheidung im engeren Sinne	73
d) Die Übergangsphase im Vergabeverfahren	74
e) Der Vertragsschluss als Schlusspunkt des Vergabeverfahrens	75
II. Verpackungen im Umlauf	76
1. Die Sammlung der Verpackungen	77
2. Die Verpackungsverwertung	80
a) Die Verwertungsarten	80
b) Die Wahl der Verwertung	81
c) Die Quotenregelungen	82
d) Nachweispflicht der Systembetreiber und Folgen einer Pflichtverletzung	83
aa) Die Nachweispflicht der Systembetreiber	83

bb) Die Folgen einer Pflichtverletzung	85
<b>III. Zyklische Pflichten</b>	<b>85</b>
1. Die Pflicht der Hersteller zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung	86
2. Die Meldepflicht der Systembetreiber über Verpackungsmengen	88
3. Die Meldepflicht der Systembetreiber zu ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit	90
<b>IV. Zwischenergebnis</b>	<b>92</b>
1. Zusammenfassung der Verfahrensbeschreibung	92
2. Zusammenfassender Überblick über die Aufgaben der Zentralen Stelle	95
<b>§ 5 Gründe für die Überarbeitung des Verpackungsrechts: Von der Verpackungsverordnung zum Verpackungsgesetz</b>	<b>98</b>
I. Das Trittbrettfahrertum	99
II. Wettbewerbsverzerrungen unter den Systembetreibern	101
III. Streitigkeiten zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systembetreibern	104
IV. Das Verpackungsaufkommen	105
V. Die Verpackungsverwertung	108
VI. Das gescheiterte Wertstoffgesetz	111
VII. Zwischenergebnis	112
<b>2. Teil: Die Zentrale Stelle nach dem Verpackungsgesetz im Kontext Regulierter Selbstregulierung</b>	<b>113</b>
<b>§ 6 Regulierte Selbstregulierung im Verpackungsrecht</b>	<b>113</b>
I. Regulierte Selbstregulierung: Ursprung und Bedeutung	113
1. Wandel der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	113
2. Der Steuerungsansatz „Regulierte Selbstregulierung“	116
3. Zwischenergebnis	120
II. Die Entwicklung der Regulierten Selbstregulierung im Verpackungsrecht	120
1. Verpackungsverordnung 1991	122
2. Verpackungsverordnung 1998	124
3. Vierte Änderungsverordnung (2005)	126
4. Fünfte Änderungsverordnung (2008)	127
5. Siebte Änderungsverordnung (2014)	131

6. Verpackungsgesetz (2019)	131
a) Aufgreifen alter Regelungen	132
b) Die neue Zentrale Stelle	136
<b>§ 7 Die Errichtung und innere Organisation der Zentralen Stelle</b>	<b>137</b>
I. Die Stifter und die Errichtung der Zentralen Stelle	137
II. Die rechtlichen Vorgaben zur Organisation der Zentralen Stelle	140
1. Gesetzliche Vorgaben zur Stiftungssatzung (§ 24 Abs. 2 VerpackG)	140
2. Gesetzliche Vorgaben zu den Organen der Zentralen Stelle (§ 28 VerpackG)	146
III. Die Organe der Zentralen Stelle und ihre jeweiligen Aufgaben	146
1. Das Kuratorium	146
a) Personelle Zusammensetzung des Kuratoriums	146
b) Aufgaben des Kuratoriums	148
c) Beschlussfassung des Kuratoriums	149
d) Sonstiges	150
2. Der Vorstand	151
3. Der Verwaltungsrat	153
4. Der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung	155
5. Expertenkreise	157
IV. Die Zentrale Stelle als Rechtssubjekt	159
1. Die Zentrale Stelle als Stiftung des bürgerlichen Rechts	159
2. Die Zentrale Stelle als Beliehene	161
3. Die Zentrale Stelle als Behörde	162
a) Funktionaler Behördenbegriff	163
b) Organisationsrechtlicher Behördenbegriff	164
4. Die Zentrale Stelle als „Anerkannte Stelle“	166
<b>§ 8 Durchsetzung des Verpackungsrechts als Wahrnehmung staatlicher Gewährleistungsverantwortung durch die Zentrale Stelle</b>	<b>169</b>
I. Herstellerregister	170
II. Datenkonzentration und Datenabgleich	173
III. Register und Prüfleitlinien für Sachverständige und sonstige Prüfer	175

IV. Entscheidung über die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung	178
V. Der Mindeststandard Recyclingfähigkeit von einem Expertenkreis	179
<b>§ 9 Verfassungsrechtliche Grenzen mit Blick auf die Zentrale Stelle</b>	<b>183</b>
I. Keine Beeinträchtigung der Ländervollzugshoheit durch Errichtung der Zentralen Stelle	183
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	184
2. Errichtung der Zentralen Stelle durch Bundesgesetz gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	185
3. Eignung der Aufgaben zur zentralen Erledigung	186
4. Zwischenergebnis	196
II. Die Finanzierung der Zentralen Stelle mittels Sonderabgabe	197
1. Vorliegen einer Sonderabgabe	199
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Finanzierungspflicht nach § 25 Abs. 1 VerpackG als Sonderabgabe	203
a) Sachzweck	203
b) Gruppenhomogenität	206
c) Gemeinsame Finanzierungsverantwortung	210
d) Gruppennützige Verwendung	213
3. Zwischenergebnis	214
3. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz im Verpackungsrecht	217
<b>§ 10 Staatliche Aufsicht über die Zentrale Stelle</b>	<b>217</b>
I. Rechts- und Fachaufsicht durch das Umweltbundesamt	217
II. Das Selbsteintrittsrecht des Umweltbundesamtes gegenüber der Zentralen Stelle	220
III. Kontrolle von Finanzangelegenheiten durch den Bundesrechnungshof und das Umweltbundesamt	223
IV. Aufsicht durch das Bundeskartellamt	224
V. Stiftungssatzungsbezogene Aufsicht durch das Bundesumweltministerium	228
VI. Stiftungsaufsicht durch die niedersächsische Stiftungsbehörde	229
VII. Zwischenergebnis	231

§ 11 Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Zentralen Stelle	233
I. Verwaltungsbehördlicher Rechtsschutz	233
1. Widerspruch	233
2. Fachaufsichtsbeschwerde	235
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	236
1. Das zuständige Verwaltungsgericht bei Klagen gegen die Zentrale Stelle	237
2. Drittanfechtungsklage gegen die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig	241
§ 12 Informationsansprüche gegen die Zentrale Stelle und Gemeinsame Stelle	247
I. Anspruch nach dem Umweltinformationsgesetz	247
1. Anspruch gegen die Zentrale Stelle	248
a) Andere Stellen der öffentlichen Verwaltung als informationspflichtige Stellen	248
b) Juristische Person des Privatrechts als informationspflichtige Stelle	249
aa) Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	249
bb) Umweltbezug der öffentlichen Aufgaben	250
cc) Zwischenergebnis	252
c) Anspruch auf den freien Zugang zu Umweltinformationen	252
aa) Anspruch gegen die Zentrale Stelle als andere Stelle der öffentlichen Verwaltung	253
bb) Anspruch gegen die Zentrale Stelle als juristische Person des Privatrechts	255
d) Zwischenergebnis	256
2. Anspruch gegen die Gemeinsame Stelle auf einen freien Zugang zu Umweltinformationen	257
II. Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz	259
1. Anspruch auf Informationszugang gegen die Zentrale Stelle	259
2. Anspruch auf Informationszugang gegen die Gemeinsame Stelle	260

4. Teil: Fazit: Die Zentrale Stelle im Kontext von Regulierter Selbstregulierung und hybrider Rechtsdurchsetzung	261
5. Teil: Zusammenfassung in Thesen	275
Literaturverzeichnis	283
Materialverzeichnis	293
Anhang	299