

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40

- **Positionspapier von Wirtschaftsbeteiligten zu zwingend notwendigen Änderungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz – VerpackDG –**

1. Ökologische Gestaltung von Lizenzentgelten

Mit dem vorliegenden Entwurf zum VerpackDG vergibt Deutschland eine wesentliche industriepolitische Gelegenheit. Zwar ist mit der im Verpackungsgesetz angelegten Ökomodulierung ein Instrument vorgesehen, das gezielt Anreize für recyclingfähige Verpackungen und den Einsatz von Rezyklaten setzen soll, faktisch bleibt dieses jedoch bislang wirkungslos. Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 27.03.2026 zutreffend festgestellt, dass eine frühzeitige nationale Weichenstellung erforderlich ist, da ohne ökonomische Impulse eine Investitionslücke droht, die die fristgerechte Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben gefährdet. Die Übergangszeit darf nicht ungenutzt verstreichen. Die Anpassung des § 26 ist insoweit nicht nur ein umweltpolitisches Anliegen, sondern dient auch der Rohstoffsouveränität und Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland (BR-DRs. 98/26 (Beschluss), S.10). Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass mit unverbindlichen Vorgaben keine signifikante Veränderung des Markgeschehens weder bei der ökologischen Herstellung von Verpackungen noch beim Rezyklateinsatz zu verzeichnen ist. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, verbindliche Maßnahmen in das VerpackDG zu verankern. Die Ausführungen der BReg. in der Gegenäußerung zur Begründung der Ablehnung der Aufforderungen des BRates können inhaltlich nicht nachvollzogen werden und beruhen auf einer Fehleinschätzung.

Die europäische Kunststoffrecyclingbranche befindet sich seit 2023 in einer tiefen strukturellen Krise. Innerhalb von drei Jahren sind in der EU rund eine Million Tonnen Recyclingkapazitäten verschwunden. In Europas Kunststoffrecyclingsektor ist der Umsatz im Jahr 2024 von 9,1 Milliarden Euro auf 8,6 Milliarden Euro eingebrochen. Der Umsatz der Branche ging dabei um 5,5 Prozent zurück. Allein 2024 wurden Anlagen mit einer Kapazität von rund 300.000 Tonnen geschlossen. Wenn diese Entwicklung nicht kurzfristig aufgehalten wird, verliert die EU und vor allem Deutschland ein Kernelement der Circular Economy von Kunststoffen und damit der Versorgungssicherheit von mineralölbasierten Rohstoffen. Zudem ist das Ziel der PPWR, ab 2030 Mindestrezyklatquoten für Verpackungen aus Kunststoffen zu erreichen, nicht mehr realistisch. Die Schaffung eines Kreislaufs von hochwertigen Recyclingrohstoffen, stärkt die Unabhängigkeit von Rohölimporten.

Es geht nicht um die Diskriminierung von Verpackungen aus Kunststoff, sondern um einen Anreiz Technologien für hochwertiges Recycling weiterzuentwickeln. Der Anreiz setzt bei den Inverkehrbringern an, da diese über den Einsatz von Rezyklaten entscheiden. Die Nachfrage muss auch substanziell und langfristig sein, damit die Entsorgungswirtschaft ein klares Signal für die Sicherheit von Investitionen erhält. Von höchster Dringlichkeit ist die Förderung der Kunststoffrezyklatmärkte, weshalb Deutschland die bestehende europäische Möglichkeit nutzen sollte, eine nationale Regelung im Zuge des

VerpackDG einzuführen. Während andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union entsprechende Mechanismen bereits implementiert haben oder diese kurzfristig umsetzen werden, fehlt es hierzulande weiterhin an einer praktischen Umsetzung. Dies schwächt nicht nur die intendierte Lenkungswirkung, sondern führt auch dazu, dass unternehmerische Investitionen in nachhaltige Verpackungslösungen wirtschaftlich nicht ausreichend getragen werden. Gleichzeitig entstehen durch die regulatorischen Fortschritte in anderen Mitgliedstaaten Nachfrageverschiebungen, die perspektivisch zu einem Abfluss von Rezyklaten aus dem deutschen Markt führen können. Ein zentral organisierter, wettbewerbsneutral ausgestalteter Finanzierungsmechanismus kann hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten, indem er Investitionen in Recyclingkapazitäten anreizt, Marktstabilität schafft und zugleich die industrielle Basis der europäischen Kreislaufwirtschaft sichert, bis verbindliche Vorgaben auf europäischer Ebene greifen.

Die Höhe des Zusatzbeitrags sollte dabei einerseits so gering sein, dass er nicht ursächlich zu Preiserhöhungen führen muss, andererseits aber wiederum hoch genug sein, um eine ausreichende Anreizwirkung zu entfalten. Der Aufschlag sollte folglich eine substantielle Förderung des Rezyklateinsatzes gewährleisten. Der Rahmen sollte auf der Einnahmeseite ca. 60 € je Tonne betragen und bei der Auszahlung einen Betrag von ca. 500€ je Tonne für nicht kontaktsensitive Produkte und von 800€ je Tonne für kontaktsensitive Produkte vorsehen. Die Höhe beider Finanzströme soll von einem unabhängigen Gremium regelmäßig hinsichtlich der Wirksamkeit überprüft und ggf. angepasst werden.

Die Ausgestaltung sollte entsprechend der Forderung des Bundesrates vollzugstauglich und bürokratiarm erfolgen. Dessen ungeachtet wird es dabei natürlich auch zu neuen Datenmeldeströmen und Nachweispflichten kommen. Dies wird aber auch bei der von der BReg. in der Gegenäußerung angekündigten Reform in einer Folgenovelle der Fall sein, diese wird aber zeitlich zu spät kommen und wäre dann nicht mehr erforderlich. Die Anreizwirkung ist bereits zwingend 2027 erforderlich, um einen kompletten Zusammenbruch der notwendigen Infrastruktur zu vermeiden.

Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung sollten die Einnahmen über die Lizenzentgelte der Dualen Systeme erfolgen und die Auszahlung über die Gemeinsame Stelle der Dualen Systeme oder die ZSVR. Die Einzelheiten sollten in einer vom BMUKN bis Ende des Jahres zu erlassende Rechtsverordnung geregelt werden. Damit wäre auch eine Weiterentwicklung im jetzigen Gesetzesvorhaben möglich. Unabhängig davon, welche Stelle für die Verteilung der Förderbeträge benannt wird, wären entsprechende Vorgaben an den Verteilungsprozess und die Kontrolle vorzusehen. Die gesetzlichen Rahmenvorgaben müssen unmittelbar in § 26 verankert werden.

Forderung: Grundlegende Neugestaltung von § 26 mit einer klaren Signalwirkung für die Wirtschaft zwingend ab 2027

2. Gewerblich/industrielle Verpackungen: Zulassungspflicht und Finanzierungsvereinbarungen

Die Normierung einer Zulassungspflicht für Hersteller und sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung wird europarechtlich durch die PPWR vorgegeben. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass der mit den nunmehr vorgesehenen Zulassungsverfahren einhergehende

Bürokratieaufwand verringert worden sei. Auch in der Gegenäußerung der BReg. wird darauf verwiesen, dass eine bürokratiearme Ausgestaltung ein zentrales Element sei. Dies ist leider tatsächlich nicht der Fall, vielmehr erfolgt das genaue Gegenteil und es wird mit der Bestimmung der ZSVR als zuständiger Behörde ein „Bürokratie-Monster“ geschaffen. Auch offenbart die Gesetzesbegründung von der Praxis tatsächlich abweichende Vorstellungen (die Verpackungen in diesem Bereich haben in der Regel gerade keinen positiven Marktwert). Zutreffend ist, dass sich in Deutschland seit Jahrzehnten funktionierende Systeme im Bereich der gewerblich/industriellen Verpackungen etabliert haben. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele. Die Implementierung der Zulassungsverfahren sollte daher entsprechend der Gesetzesbegründung, ohne Systembrüche zu verursachen, erfolgen. Dies ist mit der Festlegung der ZSVR als zuständige Behörde für das Zulassungsverfahren nicht geglückt. Es sollte vielmehr bei der – wie bisher für den Bereich des § 15 VerpackG – bei der Zuständigkeit der Länder verbleiben. Die Zulassung könnte jeweils durch ein Land für den Geltungsbereich der gesamten Bundesrepublik erteilt werden. Das Zulassungsverfahren könnte bürokratiearm ausgestaltet werden, indem die sich aus der PPWR ergebenden Verfahrensrechtlichen Erleichterungen genutzt werden. Der einzureichende Antrag kann nach Art. 47 Abs. 2 PPWR von einem unabhängigen Sachverständigen geprüft und testiert werden. Der durch einen Sachverständigen geprüfte Antrag könnte dann der Landesbehörde vorgelegt werden, die dann innerhalb eines Zeitraumes von 1 Monat Bedenken äußern kann. Würde sich die Behörde innerhalb der Frist nicht äußern, dann würde eine Genehmigungsfiktion die Folge sein. Der Gesetzentwurf sieht dies bislang nur bei dem Zulassungsverfahren für Hersteller aber nicht für Herstellerorganisationen vor, was sachlich nicht zu begründen ist. Eine bürokratiearme Ausgestaltung ist bislang gerade nicht gegeben.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierungsvereinbarung mit der ZSVR, um die entstehenden Mehrkosten bei der ZSVR umzulegen, ist rechtlich unzulässig und von den wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft nicht im Ansatz nachvollziehbar und transparent. Das Instrument der Finanzierungsvereinbarung ist in der Gesetzesbegründung zum VerpackG 2017 hinsichtlich der dualen Systeme an den strengen Voraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben gemessen worden (BT-Drs. 18/11274, S. 126 ff.). Diese Voraussetzungen sind allerdings bei den Herstellern und Herstellerorganisationen nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen nicht gegeben. Die vorgesehene Finanzierungsvereinbarung ist mit übergeordneten finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Art. 104a ff GG sowie hergebrachten abgabenrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Die verwaltungsaktgebundene Zulassung als öffentlich-rechtliche Leistung kann unter Berücksichtigung der Art. 104a ff GG allein über Gebühren finanziert werden. Dies erfolgt u.a. durch § 37 Abs. 2 BattDG für den vergleichbaren Fall. Die Gebühr für die Zulassung wird dabei durch die Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Batteriegesetz-Gebührenverordnung auf 412,50 bis 7.838,90 € pro Zulassung einmalig festgelegt. Demgegenüber sind die auf die Hersteller/Herstellerorganisationen zukommenden Kosten über die Finanzierungsvereinbarungen nicht absehbar und müssten zudem jährlich geleistet werden. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass es einer grundlegenden Reformierung der Kontrollmechanismen bei der ZSVR bedarf, ohne dass der ZSVR neue Aufgaben übertragen werden und damit der durch das VerpackG verankerte Dualismus hinsichtlich der unterschiedlich zuständigen Behörden aufgegeben wird.

Forderung: Festlegung der Länder als zuständige Behörde für das Zulassungsverfahren, Nutzung verfahrensrechtlicher Erleichterungen durch Einbeziehung von Sachverständigen und Ersetzung der Finanzierungsvereinbarung durch eine Gebühr

3. Begriffsbestimmung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

Die Begriffsbestimmung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in § 3 Abs. 6 wird in dem Entwurf erstmalig erweitert auf Transportverpackungen und um die Tatbestandsmerkmale des „Gesamtmarktes“ und „mehrheitlich“.

Die Änderungen sind durch die PPWR europarechtlich nicht vorgegeben. Dadurch erfolgt auch keine Klarstellung der bisherigen Intention des Gesetzgebers. Vielmehr ergeben sich weitreichende Änderungen der bisherigen Praxis mit weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen für die Wirtschaft. Mit den Änderungen soll allein die Praxis der ZSVR nachträglich legitimiert werden. Die Praxis der ZSVR beruht auf einer Gesamtmarkt Betrachtung, die über einen von der GVM erstellten Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen erfolgt. Dieser Katalog soll zwar nur eine Verwaltungsvorschrift sein, wird in der Praxis von der ZSVR aber ohne Ausnahme als zwingend einzuhaltendes Recht angewandt. Zu der Praxis der ZSVR werden gerichtliche Musterverfahren geführt, die derzeit beim OVG Niedersachsen anhängig sind. Die den Einstufungen im Katalog zugrunde liegenden Erkenntnisse sind nicht bekannt. Die Folge ist, dass durch die ohne Ausnahme anwendbare Gesamtmarkt Betrachtung auf der Grundlage des Kataloges der ZSVR alle Verpackungen der entsprechenden Füllgröße als systembeteiligungspflichtig gelten, auch wenn tatsächlich dann bis zu 49% der Verpackungen gewerblich/industriell anfallen. An diesen gewerblich/industriellen Anfallstellen (und nicht vergleichbaren Anfallstellen) findet eine Erfassung über die dualen Systeme nachweislich nicht statt, da dies rechtlich auch gar nicht möglich ist. Damit sollen dann für bis zu 49% der typgleichen Verpackungen Lizenzentgelte an die Dualen Systeme gezahlt werden, auch wenn eine Entsorgungsleistung durch die Dualen Systeme tatsächlich nicht erfolgt. So wird nach dem Katalog festgelegt, dass u.a. ein 9kg Salatmayonnaise-Eimer systembeteiligungspflichtig sein soll, weil nach der der Festlegung im Katalog zugrunde liegenden Gesamtmarkt Betrachtung über 50 % der insgesamt auf dem deutschen Markt in Verkehr gebrachten 9 kg Salatmayonnaise Eimer bei privaten Haushalten oder vergleichbaren Anfallstellen anfallen sollen. Aufgrund dessen soll dann auch der Hersteller, der nachweislich 100% dieser Eimer an industrielle Abnehmer liefert mit 100% dieser Mengen systembeteiligungspflichtig sein. Diese rechtswidrige und fragwürdige Praxis soll mit der vorgesehenen Änderung legitimiert werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Unternehmen sind erheblich und werden nicht betrachtet. Bei den beiden Klägern in den Verfahren vor dem VG Osnabrück würde die Einstufung nach den vorgenannten Kriterien zu einer Mehrbelastung pro Unternehmen von ca. 35.000,-€ bzw. 40.000,-€ pro Jahr führen.

Für die Einbeziehung der Transportverpackungen in die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sind weder rechtliche noch ökologische oder andere Sachgründe erkennbar.

Forderung: Keine inhaltliche Veränderung der bestehenden Definition der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen.

4. Übergangsregelung für das laufende Kalenderjahr bzgl. der Pflicht zur Systembeteiligung

In der Begründung zu den Übergangsvorschriften wird zutreffend darauf verwiesen, dass durch die europarechtlich vorgegebene Änderung des Herstellerbegriffs es zu Verschiebungen im Adressatenkreis der Systembeteiligungspflicht kommt. Der in diesem Zusammenhang bislang vorgesehene Absatz 1 in § 68 müsste zwingend ergänzt werden.

Die wirtschaftliche Größenordnung der Verlagerung der Systembeteiligungspflicht wird von der ZSVR auf bis zu 40% der Gesamtmarktmenge geschätzt.

Ohne eine entsprechende nationale Übergangsvorschrift wird angesichts des unterjährigen Inkrafttretens der PPWR befürchtet, dass es zu massiven Entgeltausfällen bei den dualen Systemen kommen kann, da der Wechsel der Verantwortlichkeiten bei den Verpflichteten zivilrechtlich nur schwer zu kontrollieren und zeitnah kaum zu korrigieren ist. Das heißt, es besteht die ernsthafte Gefahr, dass für die bisher Verantwortlichen die Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG am 12.08.2026 endet und die neu Verantwortlichen nicht oder nicht voll umfänglich für den Rest des Jahres ihrer neuen Verantwortung nachkommen. Dies gilt umso mehr, als die gesamte Abwicklung der Systembeteiligungspflicht organisatorisch auf das Kalenderjahr ausgerichtet ist und eine unterjährige Änderung massive operative Anpassungen aller Verantwortlichen bedingen würde. Eine zumindest zeitweise Unterfinanzierung der Sammlung und Verwertung von Verpackungen wäre die wahrscheinliche Folge und ein Kollabieren des Systems nicht ausgeschlossen.

Für eine Lösung muss auch nicht zwingend der Herstellerbegriff i.S.d. VerpackG für das gesamte Kalenderjahr 2026 beibehalten werden. Vielmehr würde es ausreichend sein, wenn gesetzlich eine Zahlungspflicht der ursprünglichen Hersteller bis Ende des Jahres vorgesehen wird, die mit einem zivilrechtlich geltend zu machenden Ausgleichsanspruch gegenüber dem eigentlich Verpflichteten Hersteller flankiert werden sollte.

Forderung: Die finanzielle Leistungspflicht der bisherigen Verpflichteten als Schuldner gegenüber den dualen Systemen sollte für das laufende Kalenderjahr fortgelten.