VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

STELLUNGNAHME

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

Berlin, 05.12.2025

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. Zahlen Daten Fakten 2025
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.
Unsere Positionen: https://www.vku.de/vku-positionen/

Interessenvertretung:
Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

DIE KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

Der VKU nimmt im Folgenden zu dem Gesetzesentwurf „Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40“ Stellung. Das Gesetz soll insbesondere die europäische Verpackungsverordnung umsetzten, weshalb es im Folgenden kurz als „VerpackDG“ bezeichnet wird.

Positionen des VKU in Kürze

Der **VKU** begrüßt die Bemühungen des Gesetzgebers, die europäischen Vorgaben zur Etablierung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Verpackungen in das bereits bestehende deutsche System einzuarbeiten.

Gleichwohl besteht weiterhin **Verbesserungsbedarf**, da die Schnittstellen zwischen dem bereits nach alter Rechtslage bestehenden Dualen System und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (im Folgenden: örE) weiterhin mit erheblichen Rechtsunsicherheiten belastet sind. Dies betrifft insbesondere die den örE zustehenden Mitbenutzungs- und Nebenentgeltansprüche, die nur im Wege häufig langwieriger Verhandlungen realisiert werden können, was die örE dazu zwingt, einseitig in Vorleistung zu gehen. Das VerpackG weist nach wie vor die untypische Sondersituation auf, dass öffentliche Zahlungsansprüche nicht von den örE bescheidförmig festgesetzt werden können. Dies ist nicht länger hinnehmbar, zumal die bisher von örE erhobenen Leistungsklagen trotz jahrelanger Verfahrensdauer hier nicht zur Schaffung von Rechtsklarheit geführt haben. Mit der vorliegenden Novelle sollte daher die Chance genutzt werden, im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens **§ 22 VerpackDG anzupassen** und das Rechtsverhältnis zwischen örE und Dualem System rechtssicherer zu gestalten.

- Die Schnittstellen zwischen Dualem System und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in § 22 VerpackDG müssen überarbeitet und vereinfacht werden. Dem örE muss eine **Festsetzungsbefugnis**, wie sie das allgemeine Gebührenrecht kennt, obliegen. Er muss **Mitbenutzungs- und Nebenentgelte**, die nach dem Bundesgebührenrecht kalkuliert sind, gegenüber den Dualen Systemen fest- und durchsetzen können.
- Die **Sammlung von Verpackungsabfällen im öffentlichen Raum** nach §§ 29 und 31 VerpackDG ist im Gesetz **näher auszugestalten** und relevante Parameter, wie die Standplatzdichte und Entgelte, zu regeln. Diese Sammlung im öffentlichen Raum ist im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung mit dem örE zu berücksichtigen, womit sie auch von einer möglichen Rahmenvorgabe nach § 22 Abs. 2 VerpackDG umfasst werden muss.
- Die neu zu gründende Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen nach Kapitel 4 VerpackDG soll nach dem Willen des Gesetzgebers verschiedene Organisationen und Maßnahmen unterstützen, die zu einer Reduzierung der Verpackungsmengen beitragen können. Viele Kommunen haben in der Vergangenheit vor allem auch Mehrwegangebote für die Bürger implementiert. Es sollte sichergestellt werden, dass auch **solche kommunalen Projekte von den Zuwendungen nach § 26 VerpackDG durch die Organisation berücksichtigt werden** können. Ein Vertreter der kommunalen

Entsorgungswirtschaft sollte daher als festes **Mitglied im Förderbeirat** nach § 27 VerpackDG vertreten sein.

- Die in Kapitel 5 dargelegte **Sammlung im öffentlichen Raum muss präzisiert werden**. Der vorliegende Entwurf lässt viele Fragen offen und enthält keinerlei Hinweise auf die **Art und Ausgestaltung dieser Sammlung**.

Im Einzelnen

Anpassung des § 22 VerpackDG:

§ 22 Abs. 2 VerpackDG

Der VKU begrüßt die Öffnung der mittels Rahmenvorgabe regelbaren Vorgaben ausdrücklich. Die abschließende Aufzählung der Ziffern 1 bis 3 hat in der Vergangenheit regelmäßig zu Rechtsstreitigkeiten geführt. Das Rechtsinstitut der Rahmenvorgabe hat indes an Bedeutung gewonnen, da vielfach ein einvernehmlicher Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen iSd. § 22 VerpackG nicht erzielt werden konnte. Der Erlass einer Rahmenvorgabe hat sich dabei als adäquates Mittel herausgestellt, um Streitigkeiten über die Modalitäten der Sammlung vorzubeugen. Die Rahmenvorgabe wird dabei insbesondere dazu genutzt, von einer Sack- und Tonnensammlung umzustellen und damit die Stadtsauberkeit deutlich zu verbessern sowie die Wertstoffrückgewinnung zu erhöhen.

Allerdings konnte bislang aufgrund des abschließenden Charakters der Regelung die Servicegerechtigkeit leider nicht adressiert werden. Dies konnte dazu führen, dass die Sammeltonnen des örE im sog. Vollservice direkt vom Grundstück geholt und geleert werden, die gelben Tonnen jedoch vom Bürger im sog. Teilservice an der Straße bereitgestellt werden mussten. Die Sammelsysteme waren damit in diesem Punkt nicht kongruent, was für den Bürger unverständlich ist und regelmäßig zu praktischen Umsetzungsproblemen führt.
Zur Klarstellung regt der VKU daher an, die Anordnung der Servicegerechtigkeit aufzunehmen:

Formulierungsvorschlag

§ 22 Abstimmung mit öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger

(2) […] **4. <u>die Ausführung der Sammlung im Teil- oder Vollservice.</u>**

<u>Die Vorgabe muss geeignet sein, **um eine möglichst effektive, umweltverträgliche und servicegerechte** Erfassung der Abfälle von Verbrauchern aus privaten Haushaltungen und im öffentlichen Raum sicherzustellen (…)</u>

§ 22 Abs. 4 VerpackDG

Die Dualen Systeme haben ein Entgelt für die Mitbenutzung der Sammelstruktur des örE zu zahlen. Dies betrifft die gemeinsame Erfassung von Pappe, Papier und Karton (PPK) in der blauen Tonne. Über dieses Entgelt gibt es regelmäßig Auseinandersetzungen zwischen den betroffenen Parteien, die letztlich auch dazu führen, dass sich der Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen entsprechend verzögert. Dies hat zur Konsequenz, dass während der Dauer der Verhandlungen der örE in Vorleistung gehen muss, da die Papierverpackungen praktisch nicht von der Mitnutzung der blauen Papiertonne ausgeschlossen werden können. Es entsteht somit die für unsere Rechtsordnung völlig atypische Situation, dass die öffentliche Hand mit ihren Leistungen in Vorleistung gehen und im Nachhinein ihre Entgeltansprüche einklagen muss. Eine solche Konstellation ist aus kommunaler Perspektive nicht länger hinnehmbar.

Hier muss ein Festsetzungsrecht über das Mitbenutzungsentgelt durch den örE geschaffen werden, welches sich auf eine öffentlich-rechtliche Kalkulation nach den engen Vorgaben des Bundesgebührengesetzes stützt. Diese Festsetzungsbefugnis mittels Verwaltungsakt entspricht der Systematik des öffentlichen Gebührenrechts und vermag regelmäßig langwierige Verhandlungen zu vermeiden. Hierdurch können vertragsfreie Zeiträume vermieden und umständliche Rückwirkungsregelungen verhindert werden. Dem geltenden Kooperationsprinzip wird Rechnung getragen, da eine einvernehmliche Lösung weiterhin Vorrang genießt, vertragsfreie Zustände aber nicht unbegrenzte Zeit andauern. Sollte eine Einigung nach einem Jahr nicht erzielt worden sein, muss das Festsetzungsrecht anerkannt werden, um die bereits dargelegte Situation zu beenden und Gebührensicherheit für den Bürger zu erreichen. Für die Dualen Systeme steht der im Verwaltungsrecht übliche Rechtsschutz offen, die Gebührenbescheide unterliegen vollständiger gerichtlicher Kontrolle.

Formulierungsvorschlag

§ 22 Abstimmung mit öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger

An Absatz 4 Satz 8 ist folgender Satz anzufügen

(4) […] **Kommt eine Einigung über das angemessene Entgelt für die Mitbenutzung nach Satz 1 im Rahmen der Abstimmung bis zum Abschluss eines Rechnungsjahres nicht zustande, ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger berechtigt, das nach den Sätzen 4 – 6 kalkulierte Entgelt gegenüber den Systemen festzusetzen; die Sätze 7 und 8 finden keine Anwendung.**

§ 22 Abs. 9 VerpackDG

Auch über die Kosten der sog. Nebenentgelte für die kommunale Abfallberatung und die Unterhaltung und Reinigung der Containerstandplätze besteht regelmäßig Streit zwischen Dualen Systemen und dem örE. Die vom Gesetzgeber angelegte Kalkulation nach Bundesgebührenrecht wird häufig nicht von den Dualen Systemen akzeptiert, was ebenfalls den Abschluss einer

Abstimmungsvereinbarung verzögert und vertragsfreie Zeiträume mit umständlichen Rückwirkungsklauseln nach sich zieht. Im Ergebnis führt dies in der Praxis zur Heranziehung von Pauschalbeträgen, die die wirtschaftlichen Verhältnisse im Entsorgungsgebiet nicht mehr abbilden und seit vielen Jahren nicht an die allgemeine Preisentwicklung angepasst wurden. Auch hier muss dem örE daher die Möglichkeit zur Festsetzung der kalkulierten Kosten mittels Verwaltungsakts eröffnet werden, um zu verhindern, dass die öffentliche Hand der gesetzlich angeordneten Kostenerstattung hinterlaufen muss. Mit diesem Festsetzungsrecht ist Kongruenz zwischen materiellem und formellem Gebührenrecht hergestellt. Die bereits nach dem Bundesgebührenrecht kalkulierten Kosten gehen in einem entsprechenden Bescheid auf. Hierfür reicht im hiesigen Kontext eine Bezugnahme auf § 13 Bundesgebührenrecht aus.

Formulierungsvorschlag

§ 22 Abstimmung mit öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger

(9) […] Zur Berechnung der Kosten sind die in § 9 Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden. **§ 13 Bundesgebührengesetz gilt entsprechend.**

Anpassung des Kapitels 4 „Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen“ :

Neu eingeführt wird die sog. Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen, welche eine finanzielle Unterstützung für Projekte zur Plastikreduktion leisten soll. Diesen Vorstoß begrüßt der VKU explizit. Viele Kommunen sind hier seit längerem aktiv, z.B. durch einen Ausbau des Mehrwegsystems oder auch durch Anschaffung entsprechender Spülsysteme, um ein Mehrwegangebot für die Partner attraktiver zu machen. Abfallvermeidung ist seit jeher oberstes Ziel der örE, was sich auch in der Abfallhierarchie des § 6 KrWG widerspiegelt. Vor diesem Hintergrund sollten auch kommunale Maßnahmen von einer möglichen Förderung durch die neu zu schaffende Organisation umfasst sein. Dies bedingt, dass ein Vertreter der kommunalen Entsorgungswirtschaft Mitglied im Förderbeirat nach § 27 VerpackDG ist.

Formulierungsvorschlag

§ 26 Aufgaben der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen
(1) […] **5. Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Abfallvermeidung und der Wiederverwendung.**

§ 27 Förderbeirat
(2) […] **8. Einem Vertreter der kommunalen Entsorgungswirtschaft.**

Anpassung des Kapitels 5 „Rücknahme, Sammlung und Verwertung von Verpackungen“ :

Dieses Kapitel adressiert unter anderem die Sammlung von Verpackungen im öffentlichen Raum. Eine entsprechende Verpflichtung hierzu hat es nach der alten Rechtslage nicht gegeben. Ob die getrennte Sammlung beispielsweise von LVP im öffentlichen Raum sinnvoll ist, mag durchaus fraglich erscheinen. Sammlungen im öffentlichen Raum sind regelmäßig von Fehlwürfen gekennzeichnet, da die Bürger die Tonnen/Container auch für Fremdfraktionen nutzen. Wie diese öffentliche Sammlung auszugestalten ist, ist dem Gesetz leider nicht zu entnehmen.
Hier stellen sich verschiedene Umsetzungsfragen wie die Kriterien, nach denen sich die Anzahl der aufzustellenden Behälter bemisst, wann dem Erfordernis einer ausreichenden Erfassung von Verpackungsabfällen im öffentlichen Raum Rechnung getragen ist oder wie die Kostenbeteiligung der dualen Systeme erfolgt.

Auch die Frage, wie die Umsetzung in Gebieten zu erfolgen hat, in denen keine Sammelgroßbehältnisse der Systeme aufgestellt sind, ist nicht adressiert.

All diese Parameter haben indirekt Einfluss auf die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen örE und Dualem System und sind daher in der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 VerpackDG zu etablieren.

Soweit an einer getrennten Sammlung im öffentlichen Raum nach diesem Kapitel festgehalten werden soll, sollten die Anforderungen an diese Sammlung sowie die auf diesem Weg zu erfassenden Verpackungsfraktionen im Gesetz konkretisiert werden.