

## Perspektiven zur Weiterentwicklung des § 21 im Verpackungsgesetz (VerpackG)

Bislang konnte die Einführung des §21 ‚Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte‘ in das Verpackungsgesetz die beabsichtigte Wirkung, also die Verringerung gesamtökologischer Auswirkungen von Verpackungen, nicht erfüllen. Bei der anstehenden Weiterentwicklung ist es deshalb unerlässlich, für vorteilhafte Umweltauswirkungen zu sorgen. So ist es insbesondere wichtig, den jahrzehntelangen Fehlentwicklungen im Verpackungsbereich effektiv etwas entgegenzusetzen. Im Folgenden werden die Vorschläge des Umweltbundesamtes zur Überarbeitung des Paragraphen dahingehend bewertet, ob sie hierzu einen signifikanten Beitrag leisten. Während die Idee eines Fondsmodells an sich begrüßenswert ist, ist bei der derzeit vorgeschlagenen Umsetzung kein gesicherter ökologischer Vorteil zu erkennen. Eine rechtliche ‚Übersetzung‘ der Abfallhierarchie sollte auch mit Blick auf §21 VerpackG oberstes Ziel sein. Das ökologische Potential einer Vermeidung von Abfällen und der Nutzung von Mehrwegsystemen muss in der Ausgestaltung der Lizenzentgelte Berücksichtigung finden.

Mit der Einführung des Verpackungsgesetzes in 2019, welche die bis dahin geltende Verpackungsverordnung ablöste, sollten erstmals umfassend Anreize zur ökologischen Verpackungsgestaltung für die Inverkehrbringer von Verpackungen in Deutschland gesetzt werden. Hierzu wurde §21 VerpackG eingeführt. Die dualen Systeme, bei denen die Inverkehrbringer<sup>1</sup> ihre systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gegen Beteiligungsentgelte lizenzieren lassen müssen, wurden dazu verpflichtet, diese Entgelte nach ökologischen Kriterien zu gestalten. Im Einzelnen wurde geregelt, dass die Entgelte künftig einen Anreiz zur Recyclingfähigkeit sowie der Nutzung von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen in den Verpackungen setzen sollten.

Die Einführung einer solchen Systematik (im englischsprachigen Raum auch als ‚Eco-Modulation-Fee‘ bekannt) soll die Einpreisung von Umweltkosten in die Kalkulation der verursachenden Unternehmen bezwecken. Wer besonders gut recyclingfähige Verpackungen oder eine besonders große Menge an Rezyklaten einsetzt, verbessert die Kreislauffähigkeit seiner Verpackungen und reduziert deren Umweltbelastungen und soll deshalb bei den Beteiligungsentgelten entlastet werden. Auf der anderen Seite würde etwa die Inverkehrbringung besonders schlecht recycelbarer Verpackungen und der damit einhergehenden Ressourcenverschwendung verteuert und damit unattraktiver werden.

In Deutschland, wo abgesehen von einem minimalen Rückgang im Corona-Jahr 2020, die Verpackungsmengen seit 1995, also bald 30 Jahren, kontinuierlich steigen, und rund 40% der Kunststoffverpackungen auch aufgrund mangelnder Recyclingfähigkeit verbrannt werden, sind ökonomische Anreize zur Ressourcenschonung und verbesserten Kreislauffähigkeit dringend notwendig.

Umso problematischer ist es, dass, abseits einer Aufmerksamkeitssteigerung für das Thema, eine effektive Anreizsetzung im Sinne von §21 VerpackG bisher unterblieben ist. Dies hängt maßgeblich damit zusammen, dass die Dualen Systeme untereinander im Wettbewerb stehen. Eine Absprache über ein einheitliches Vorgehen bei der Erhebung von Zuschlägen bei den Verpackungsherstellern ist aus kartellrechtlichen Gründen nicht erlaubt. Die einseitige Anpassung der Beteiligungsentgelte durch ein System, insbesondere durch Maluszahlungen für ökologisch schlechtere Verpackungen, ist für die Dualen Systeme ebenfalls nicht umsetzbar, würde sie doch erwartbar dazu führen, dass Hersteller zu einem anderen System ohne Maluszahlungen wechseln würden.

Im Oktober 2022 hat das Umweltbundesamt (UBA) nun einen Bericht zur Überprüfung der Wirksamkeit des §21 VerpackG und Vorschläge zu dessen Weiterentwicklung veröffentlicht. Im Folgenden sollen die Vorschläge zur Weiterentwicklung bewertet und wo aus unserer Sicht notwendig, ergänzt werden.

---

<sup>1</sup> Die Begrifflichkeiten Inverkehrbringer und Hersteller werden im Folgenden synonym als Hersteller im Sinne des Verpackungsgesetzes verwendet

Grundsätzlich sollte nach Ansicht der DUH bei der Neugestaltung des §21 VerpackG die größtmögliche Verringerung schädlicher Umweltauswirkungen im Vordergrund stehen. Hierfür sind insbesondere eine Verringerung des (Primär-)Rohstoffverbrauchs und der Verpackungsabfallmengen ausschlaggebend.

#### **Zusammenfassung des UBA-seitigen Vorschlags**

Empfohlen wird die Einführung eines öffentlich-rechtlichen Fondsmodells, in das alle Hersteller von Verpackungen unterhalb eines Recyclingfähigkeit-Schwellenwertes (z.B.  $\leq 90\%$ ) einzahlen müssen. Die Einzahlungshöhe soll materialunabhängig und massebezogen bei 250-300 €/t liegen und die Recyclingfähigkeit anhand eines einheitlichen Standards in einer Positivliste festgelegt werden. Zur Auszahlung der Mittel legt das UBA kein finales Konzept vor, empfiehlt aber, dass Unternehmen, die Verpackungen aus den dualen Systemen erhalten, wie Sortierer oder Recycler, Gelder erhalten können, wenn sie etwa in defizitären Segmenten bei Recycling oder Rezyklateinsatz Entwicklungen voranbringen. Gelder sollen auf Antrag bei einem neutralen Gremium, welches anhand von Förderrichtlinien entscheidet, ausbezahlt werden. Auch eine Steuer wird vom UBA als mögliche Option gesehen, wobei hier von einer geringeren Wirksamkeit ausgegangen wird.

#### **Begrüßenswert: Ausgestaltung als Fondsmodell oder Verbrauchssteuer**

Das UBA empfiehlt die Nutzung eines Fondsmodells als präferierte Lösung, oder eine Verbrauchssteuer für eine wirksame Anreizsetzung. Dieser Bewertung schließt sich die DUH an. Analog zum UBA kommen wir zu dem Schluss, dass ein Fondsmodell eine potentiell höhere Wirksamkeit aufweisen würde als eine Steuer, da Einnahmen aus letzterer dem allgemeinen Haushalt zukommen und keine explizite Zweckbindung aufweisen. Ein Fondsmodell, in dem ökologisch nachteiligere Verpackungen mit Zahlungen belastet, diese Zahlungen gesammelt (=Fonds) und ökologisch vorteilhafte Maßnahmen mit den eingenommenen Geldern belohnt werden, kann wirkungsvoll eine Verbesserung herbeiführen. Vorgeschlagen wird eine Umsetzung als Sonderabgabe. Sollten der Umsetzung eines Fondsmodells rechtliche Gründe (die in der rechtlichen Besonderheit des Fondsmodellkonstrukts als Sonderabgabe liegen) entgegenstehen, ist eine Verbrauchssteuer als gangbarer Weg zu bewerten. Im Weiteren wird das Konstrukt eines Fondsmodells als präferierte Option betrachtet.

#### **Begrüßenswert: öffentlich-rechtliche Ausgestaltung**

Schon aus Gründen der demokratischen Legitimation ist die Empfehlung des UBAs bezüglich einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Fondsmodells begrüßenswert. In einem entsprechenden Fonds würden aller Voraussicht nach hunderte Millionen Euro eingenommen. Dass diese so eingesetzt werden, dass sie den Zielen des Verpackungsgesetzes dienen, und die Auswirkungen von Verpackungen auf die Umwelt verringern, sollte nicht in die Hand privatwirtschaftlicher Interessen gelegt werden. Eine Institution, die die Einnahmen und Auszahlung solcher Gelder verantwortet, sollte deshalb eine unabhängige staatliche Stelle sein, die demokratisch legitimiert und staatlich kontrolliert ist. Eine formalrechtliche Legitimation durch eine gesetzlich normierte Beleihung sollte abgelehnt werden.

#### **Angemessen: materialunabhängige und massebezogene Zusatzbeiträge von 300 €/t**

Ebenfalls begrüßenswert ist, dass sich das UBA dafür ausspricht, dass Verpackungen aller Materialien gleichermaßen in das Fondsmodell einzahlen und die Bemessung auf das Gewicht bezogen wird. Ein Einbezug aller Materialien beugt umweltschädlichen Ausweichbewegungen vor, die beim Fokus auf eine oder wenige Materialarten aufgrund von Verlagerungseffekten von einem zu anderen Material zu erwarten wären. Die einheitliche Festsetzung von 300 € pro Tonne in Verkehr gebrachte Verpackungen stellt aus unserer Sicht einen geeigneten Einstieg dar und eignet sich besser zur wirksamen Anreiz-

setzung als ebenfalls vorgeschlagene 250 € pro Tonne. Allerdings müssen Anpassungen und auch Erhöhungen dieses Betrags unproblematisch möglich sein, um etwa Gewöhnungseffekten am Markt vorzubeugen und die nötige Lenkungswirkung konsequent aufrechtzuerhalten.

Um eine langfristige Wirksamkeit der Beiträge im Fondsmodell sicherzustellen, sollte in regelmäßigen Abständen eine Evaluation der Höhe der Beiträge erfolgen.

### **Klare Verpackungseinordnung durch Erstellung einer Positivliste, fehlender Schwellwert und fehlende Verbote recyclingunfähiger Verpackungen**

Dass laut UBA-Vorschlag über eine Positivliste festgestellt werden soll, welche systembeteiligungspflichtigen Verpackungen als ausreichend recyclingfähig gelten und welche nicht, ist nach Ansicht der DUH begrüßenswert. Zwar bedeutet die einzelne Einordnung aller Verpackungstypen in so eine Liste in einem ersten Schritt deutlichen Aufwand, führt im zweiten Schritt aber zu großer Klarheit hinsichtlich der Pflichten für alle Marktteilnehmer. So entfällt zudem ein nachgelagerter aufwändiger Vollzug bei der Prüfung, ob eine entsprechende Recyclingfähigkeit tatsächlich gegeben ist. Die Positivliste soll auf einer Weiterentwicklung des bereits bestehenden „Mindeststandards für die Bemessung der Recyclingfähigkeit“ beruhen, was eine sinnvolle Herangehensweise ist, soweit dieser rechtlich verbindlich wird.

Problematisch am UBA-Vorschlag ist jedoch die mangelnde Klarheit hinsichtlich eines Schwellwerts, ab dem eine Verpackung als recyclingfähig gilt. Im Bericht des UBA wird lediglich eine Recyclingfähigkeit unterhalb eines festzulegenden Schwellenwertes (z.B.  $\leq 90\%$ ) empfohlen und die Möglichkeit zur Schaffung einer ‚Premiumkategorie‘ (RC-Fähigkeit  $>95\%$ ) angedacht, aber keine definitive und klare Festlegung vorgenommen.

Dabei wäre eine Festlegung einer Recyclingfähigkeitsschwelle von mindestens 90% eine klare und ausreichend ambitionierte Vorgabe gewesen, die besonders recyclingfähige Verpackungen schon heute in vielen Fällen erreichen können. Hierzu muss ein klarer Anreiz gesetzt werden. Zudem ist es wichtig, dass bei der Berechnungsmethode der Recyclingfähigkeit auch das tatsächlich recycelte Output-Material der Recyclingprozesse als Grundlage genommen wird.

Über die Anpassung der Lizenzentgelte für schlecht recyclingfähige Verpackungen hinaus sollte auch eruiert werden, inwiefern in Deutschland bestimmte Recyclinghindernisse ganz vom Markt ausgeschlossen werden können. Hierzu gehören etwa Verpackungen, in welchen rußbasierte Farbstoffe eingesetzt werden.

### **Fehlende Anreize für Rezyklateinsatz**

Lediglich die Recyclingfähigkeit der Verpackungen soll bei der Festsetzung der Beiträge eine Rolle spielen. Während zu begrüßen ist, dass das UBA hierzu eine hohe Schwelle bei der Recyclingfähigkeit (RF) von 90 Prozent oder mehr zumindest in Erwägung zieht (ergänzend könnte zusätzlich als Premiumkategorie eine RF von beispielsweise  $\geq 95\%$  oder  $\geq 98\%$  eingerichtet werden), sodass alle Verpackungen mit einer geringeren RF mit Beiträgen belastet werden, ignoriert diese Vorgabe vollständig, dass allein die mögliche Recyclingfähigkeit nicht sicherstellt, dass die Verpackungen als Rezyklat wiedereingesetzt werden.

Auch wenn die Autoren des UBA-Berichtes feststellen, dass es hinsichtlich eines Einbezugs des Rezyklateinsatzes in das Fondsmodell einige Hindernisse gibt, sollte dies nicht dazu führen, dass im Weiteren kein Anreiz durch eine Bepreisung des Einsatzes von Neumaterial bzw. die Belohnung einer Rezyklatnutzung gesetzt wird. Wie die Autoren selbst mit Bezug auf einige Materialarten feststellen „besteht ein ersichtlicher Bedarf für ein Lenkungsinstrument, z. B. wegen Absatzproblemen für PCR in sekundären Anwendungen“.

Wie seitens des UBAs korrekterweise festgestellt wird, würde eine einseitige Berücksichtigung nur bei Kunststoffen zu unerwünschten Verschiebungen führen. Zudem sind in Bezug auf die Nicht-Kunststoff-Ströme auch teils mangelnde Nachweissysteme festzustellen. Deshalb jedoch das Thema ganz auszuklammern ist der falsche Weg.

Wichtig ist, dass Nachweissysteme über Herstellererklärungen hinausgehen, insbesondere für Rezyklate, die aus Ländern kommen, bei denen keine Nachvollziehbarkeit für deutsche Behörden möglich ist. Zudem darf es sich in jedem Fall nur um echtes PCR handeln. Rezyklate aus dem chemischen Recycling sollten nicht anerkannt werden, da die Materialverluste und der Energieeinsatz viel höher sind als beim werkstofflichen Recycling. Andernfalls könnten falsche finanzielle Anreize für eine Technologie gesetzt werden, deren Umweltentlastungseffekte sehr gering sind.

### **Kein finales Konzept für die Mittelausschüttung**

Sehr zu wünschen übrig lässt der UBA-Vorschlag hinsichtlich der Ausarbeitung eines Konzepts für die Ausschüttung der Mittel. Es ist nicht ausreichend, nur die Einnahmeseite eines Fondsmodells genauer zu beleuchten, insbesondere wenn es potentiell um einen Fonds in Höhe dreistelliger Millionenbeträge geht. Die bisherige Benennung möglicher Profiteure im Sinne von „alle operativ tätigen Akteure des Verpackungsrecyclings bezüglich einer Optimierung der Sortier- und Verwertungsinfrastruktur“ i.V.m. „Unternehmen, die Verpackungsabfälle aus dem dualen System verarbeiten (antragsberechtigt wären Sortierer, Recycler, Hersteller). Kriterien für eine Förderung könnten Technik- und Marktentwicklung in defizitären Segmenten oder Rezyklateinsatz sein“ ist extrem breit und gibt wenig Aufschluss über tatsächliche ökologisch erreichbare Vorteile.

Zudem ist der vorgeschlagene Einsatz eines Fachgremiums kritisch zu sehen, insofern dort eine Beeinflussung durch Partikularinteressen möglich sein könnte, die nicht den ökologischen Gesamtvorteil der Geldauszahlung zum Ziel haben. Vorgeschlagen wurde die Einbeziehung von „Vertreter\*innen der/des Fondsträgers, Fachbehörden aus Bund, Ländern und Kommunen, duale Systeme, Entsorgungswirtschaft, Hersteller, Sachverständige im Sinne des VerpackG, Wissenschaft, Umwelt- und Industrieverbände“. Je nachdem, ob das Gremium nur einen beratenden Charakter hat oder seine Entscheidungsbefugnis darüber hinausgeht, könnte eine entsprechende Struktur problematisch sein.

### **Keine ausreichende Anreizsetzung zur Verwirklichung des ökologischen Potentials – keine Förderung von Abfallvermeidung und Mehrweg**

Deutlich hinter seinen Möglichkeiten bleiben die vom UBA vorgeschlagenen Modelle bei der Minimierung umweltrelevanter Auswirkungen zurück. In Absatz 1 Paragraf 1 des Verpackungsgesetzes wird die Abfallhierarchie als oberstes abfallwirtschaftliches Ziel festgeschrieben. Dass das nun vorgeschlagene Modell die ersten beiden Stufen der Abfallhierarchie ignoriert und den Einsatz von Rezyklaten nicht angemessen honoriert, ist dementsprechend nicht nur aus ökologischer Sicht abzulehnen, sondern widerspricht auch den im Gesetz selbst und zudem den im Koalitionsvertrag festgelegten Zielen.

Sofern die Einnahmeseite des Fondsmodells schon keine Würdigung von Abfallvermeidung und Mehrweg zulässt, so sollte doch mindestens auf der Ausgabenseite sichergestellt werden, dass mindestens 10% der Einnahmen für Maßnahmen der ersten beiden Stufen der Abfallhierarchie verwendet werden.

### **FAZIT**

**In seiner jetzigen Form wird der Vorschlag des UBAs den Anforderungen im Verpackungsbereich nicht gerecht, da lediglich die Recyclingfähigkeit eine größere Aufmerksamkeit erhält und selbst dort noch zentrale Festlegungen ausstehen, etwa zum Schwellenwert. Während die grundsätzliche Konstruktion von Fondsmodell, Positivliste anhand eines Mindeststandards und Organisation als öffentlich-rechtliches Modell begrüßenswert sind, gilt es dieses noch weiter mit Leben zu füllen. Insbesondere die oberen Stufen der Abfallhierarchie bedürfen einer größeren, angemessenen Berücksichtigung. Zudem ist auch auf der Ausgabenseite mehr Klarheit hinsichtlich der Ziele und eine Auszahlung frei von Partikularinteressen im Sinne ökologischer Vorteile unabdingbar.**