



---

## Ausschussdrucksache 21(16)121-B

(04.05.2026)

---

### **Stellungnahme**

**Rechtsanwalt Dr. Frank Wenzel**

[GGSC] Gaßner, Groth, Siederer & Coll.  
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

### **Öffentliche Anhörung**

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

**BT-Drs. 21/5346**

**am 6. Mai 2026**

**Berlin**

Prof. Hartmut Gaßner  
Dr. Klaus-Martin Groth  
Katrin Jänicke  
Caroline von Bechtolsheim  
Dr. Achim Willand  
Dr. Jochen Fischer  
Dr. Frank Wenzel  
Dr. Maren Wittzack  
Dr. Gerrit Aschmann  
Dr. Georg Buchholz  
Jens Kröcher  
Dr. Sebastian Schattenfroh  
Prof. Dr. Jörg Beckmann  
Dr. Joachim Wrase  
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.  
Dr. Markus Behnisch  
Wiebke Richmann  
Linus Viezens  
Till Schwerkolt  
Dr. Manuel Schwind  
Dr. Benjamin Tschida  
Franziska Kaschlunn  
René Hermann  
Daniela Haller  
Gina Benkert  
Stefanie Jauernik  
Ida Oswald  
Henriette Albrecht  
Maike Dierl  
Christian Steinhäuser, M.A.  
Tessa Krabbe  
Cornelius Buchenauer  
Anna Zimmer, LL.M.  
Vincent Walter  
Dr. Niema Movassat, LL.M.  
Ella Bergel, LL.M.  
Dr. Arne Gutsche  
Alea Mostler

  
**STELLUNGNAHME**

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des  
Verpackungsrechts und anderer Rechtsbe-  
reiche an die Verordnung (EU) 2025/40“  
(BT-Drs. 21/5346)

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Kli-  
maschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deut-  
schen Bundestages am 06.05.2026

Rechtsanwalt Dr. Frank Wenzel

Berlin, 04.05.2026

Registernummer: 318-26

**INHALT**

<b>A. Sachverhalt</b>	<b>3</b>
<b>B. Stellungnahme</b>	<b>5</b>
I. Mitbenutzungsentgelt (§ 30 VerpackDG)	5
II. Kostenbeteiligung (§ 31 Abs. 2 VerpackDG)	8

## A. Sachverhalt

Der Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 greift in den §§ 27 ff. VerpackDG die bisherige Regelung des § 22 VerpackG (2017) zur sog. Abstimmung auf. Nach § 27 Abs. 1 VerpackDG ist „die Sammlung nach § 40 Absatz 1 auf die vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Gebiet sie eingerichtet wird, abzustimmen.“ Gem. § 28 Abs. 2 VerpackDG kann „ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Rahmen der Abstimmung von den Systemen die Mitbenutzung seiner Sammelstruktur, die für die getrennte Erfassung von Papier, Pappe und Karton eingerichtet ist, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen“. § 30 VerpackDG enthält hierzu ausführlichere Regelungen.

Für den Gesetzentwurf haben der federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie der Ausschuss für Innere Angelegenheiten dem Bundesrat u.a. zu Artikel 1 (§ 30 VerpackDG) empfohlen, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG wie folgt Stellung zu nehmen (Empfehlungen, BR-Drs. 98/1/26, S. 14):

*„Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 30 VerpackDG eine Regelung einzufügen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein einseitiges Festsetzungsrecht der Mitbenutzungsentgelte für die Sammlung von Papier, Pappe und Karton (PPK) in dem Fall einräumt, dass eine Einigung mit den Systemen über das zu leistende angemessene Entgelt für die Mitbenutzung der Sammelinfrastruktur nach § 28 Absatz 2 VerpackDG-E im Rahmen der Abstimmung nicht innerhalb einer angemessenen Frist zustande kommt.“*

Zur Begründung haben diese ausgeführt (ebd., S. 15):

*„Gemäß § 28 Absatz 2 VerpackDG-E ist die Mitbenutzung von vorhandenen Sammelstrukturen für die getrennte Erfassung von Papier, Pappe und Karton (PPK-Erfassung) durch den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen zu regeln. Im Rahmen dieser Abstimmungsvereinbarungen sind auch angemessene Mitbenutzungsentgelte festzulegen.“*

*Die Regelungen zum Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen entsprechen der bisherigen Systematik des VerpackG (vgl. § 22 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 VerpackG). Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass insbesondere die mangelnde Einigung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt für die PPK-Sammlung dazu führt, dass in einer Vielzahl von Fällen keine gültige Abstimmungsvereinbarung vorliegt und der öffentlich-rechtliche*

*Entsorgungsträger in Vorleistung gehen muss, solange er kein Mitbenutzungsentgelt von den Systemen erhält. Mit einem Festsetzungsrecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wird das zwischen den Parteien häufig umstrittene Thema der PPK-Mitbenutzung von den sonstigen Teilen der Abstimmungsvereinbarung abgekoppelt, so dass die Vereinbarung im Übrigen wirksam geschlossen werden kann. Für das Festsetzungsrecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sollten – wie für eine Entgeltregelung im Rahmen der Abstimmung – die Gebührenbemessungsgrundsätze des Bundesgebührengesetzes gelten.*

*Die Ergänzung soll Rechtssicherheit schaffen und eine Kostentragung durch den Gebührenzahler vermeiden.“*

Der Bundesrat ist in seiner 1063. Sitzung am 27.03.2026 mit seiner Stellungnahme dieser Empfehlung gefolgt (BR-Drs. 98/26 (Beschluss), S. 10 f.).

Die Auffassung der Bundesregierung wurde am 15.04.2026 in ihrer Gegenäußerung dargelegt und es wurde zu § 30 VerpackDG Folgendes ausgeführt (BT-Drs. 21/5346, S. 167):

*„Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.*

*Der Hintergrund der Problematik ist der Bundesregierung bekannt. Aufgrund der bisher im VerpackG enthaltenen Regelung zu den sogenannten Abstimmungsvereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und dualen Systemen kommt es oftmals zu langen Verhandlungen zwischen den Akteuren über die Zahlungsmodalitäten.*

*Zur Entwicklung möglicher Lösungsansätze dieser bekannten Problematik läuft derzeit ein Forschungsvorhaben. Das Projekt wird vom Umweltbundesamt koordiniert und bindet sowohl Vertreter\*innen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als auch der dualen Systeme ein. Ein Bericht mit in einem Rechtssetzungsverfahren nutzbaren Empfehlungen erwartet die Bundesregierung für Mitte 2026. Die Berichtsempfehlungen werden somit zu spät vorliegen, um diese im noch laufenden Verfahren des VerpackDG, das spätestens am 12. August 2026 in Kraft treten muss, zu berücksichtigen.*

*Die Aufnahme der Forschungsergebnisse ist für die erste Novelle des VerpackDG noch in dieser Legislatur geplant. Die Bundesregierung geht davon aus, dass Abstimmungsvereinbarungen für den Bereich Papier, Pappe und Karton mit der Umsetzung der Empfehlungen zügiger und effizienter möglich sein werden."*

Aufgrund der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung der Regelung für die Kommunen in Wahrnehmung ihrer Rolle als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger beschränkt sich die Stellungnahme auf diesen und einen vergleichbaren Punkt.

## **B. Stellungnahme**

Es wird empfohlen, den Empfehlungen des Bundesrates zu folgen, in § 30 VerpackDG eine Regelung einzufügen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein einseitiges Festsetzungsrecht der Mitbenutzungsentgelte für die Sammlung von PPK einräumt (dazu I.). Darüber hinaus wird eine vergleichbare Ergänzung für die Regelung zur Kostenbeteiligung in § 31 Abs. 2 VerpackDG empfohlen (dazu II.)

### **I. Mitbenutzungsentgelt (§ 30 VerpackDG)**

Systeme im Sinne des VerpackDG verfügen – anders als für Glas und LVP – über kein eigenes Erfassungssystem für PPK. Seit Inkrafttreten der VerpackV 1991 erfolgt die Miterfassung von PPK-Verpackungen bundesweit weitestgehend über die Sammelsysteme der Kommunen in ihrer Funktion als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des KrWG.

Während die Systeme von den Herstellern der Verpackungen Entgelte für die Entsorgung erhalten, bedarf es für die Kommunen, die die Erfassungslieferung (ggf. auch durch Dritte) erbringen, zunächst einer Einigung mit den Systemen über das Mitbenutzungsentgelt. Als Teil der Abstimmungsvereinbarung unterliegt die Einigung dem Konsensualprinzip. Verhandlungen müssen somit auch hier zu einem Ergebnis führen.

In der Praxis erhalten viele Kommunen jedoch das Mitbenutzungsentgelt nicht in der gesetzlich vorgesehenen Höhe. Verhandlungen hierüber zwischen Systemen und Kommunen ziehen sich mitunter über mehrere Jahre hin, während derer die Kommunen bereits fortlaufend die Entsorgung des PPK durchführen und die Kosten zunächst selbst übernehmen müssen. Es ist dabei für die Kommunen nicht möglich, die Miterfassung der Papierverpackungen so lange zu verweigern, bis eine Einigung über das Entgelt erzielt

wird. Denn in der Alltagspraxis ist die Einsammlung von graphischen Papieren (Zeitungen/Zeitschriften) einerseits und Verpackungspapieren (Pappschachteln/Kartonagen) andererseits eine unteilbare Leistung; m.a.W. können die Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Papierverpackungen nicht von der Nutzung der kommunalen Papiertonne ausgeschlossen werden, bis seitens der Systeme hierfür eine Entgeltzahlung erfolgt. Die Systeme machen sich diesen Umstand zunutze, indem sie die Verhandlungen in die Länge ziehen können, ohne befürchten zu müssen, ihre gesetzliche Getrennsammlungspflicht für Papierverpackungen zu verletzen.

Trotz zahlreicher Bemühungen ist es weder nach den Regelungen der VerpackV (bis 2019) noch nach den Regelungen des VerpackG (seit 2019) gelungen, zu einer konsistenten höchstrichterlichen Spruchpraxis zu gelangen. Diesbezügliche Gerichtsverfahren sind für alle Beteiligten außerordentlich aufwändig.

Andere Kommunen werden durch derartige Verhandlungen und/oder langwierige Gerichtsverfahren gleichsam abgeschreckt und akzeptieren notgedrungen niedrigere Entgelte als ihnen eigentlich zustünden.

Die Folge ausbleibender oder zu niedriger Entgelte ist faktisch eine doppelte Bezahlung der Entsorgung. Für jede einzelne PPK-Verpackung hat zwar der Bürger/die Bürgerin bereits „an der Ladentheke“ bezahlt, zahlt aber sodann über Gebühren ein zweites Mal. In derselben Höhe vereinnahmen Systeme faktisch Entgelte, ohne die hierfür in Anspruch genommene Entsorgungsleistung den Kommunen zu vergüten.

Zusammenfassend fehlt ein wirksamer Konfliktregelungsmechanismus.

Die Einführung der sog. Rahmenvorgabe in § 22 Abs. 2 VerpackG zeigt mit ihrer Durchbrechung des Konsensualprinzips einen grundsätzlich praktikablen Weg auch für die Festsetzung des Mitbenutzungsentgelts auf, nämlich die einseitige Anordnung im Falle des Scheiterns vorgehender Verhandlungen.

Indem nach dem VerpackDG für die Bemessung der Höhe der Mitbenutzungsentgelte auf das Gebührenrecht Bezug genommen wird, liegt es nahe, ein entsprechendes Festsetzungsrecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in das VerpackDG aufzunehmen. Ein öffentlicher Kostenerstattungsanspruch, der materiell-rechtlich nach gebührenrechtlichen Grundsätzen zu kalkulieren ist, muss im Konfliktfall auch als öffentliche Gebührenerforderung per Bescheid durchsetzbar sein.

Auch hier bleibt die Kontrolle durch die sachnahen Verwaltungsgerichte gewahrt. Verwaltungsgerichte verfügen bereits im Abfallgebührenrecht über eine entsprechende Expertise und es ist zu erwarten, dass sich eine entsprechende Spruchpraxis der Gerichte auch zum VerpackDG entwickeln wird. Systeme können sich also mit Klagen vor den Verwaltungsgerichten gegen eine Festsetzung zur Wehr setzen, wenn sie der Auffassung sind, dass den inhaltlichen Vorgaben des VerpackDG an die Bemessung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht entsprochen worden ist. Die Systeme haben damit dasselbe Recht wie der Adressat eines Abfallgebührenbescheids. Zugleich ist nach der bisherigen Rechtslage der Allgemeinheit nicht vermittelbar, warum Systeme, die schon nach dem Masseanteil ca. die Hälfte aller PPK-Kosten zu tragen haben, in ihrem Rechtsschutz faktisch besser gestellt werden als der einfache Gebührenzahler.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entbindet es in der Folge nicht, die Entgelte auch künftig rechtskonform zu bemessen und vollständige Transparenz über die Kalkulationsgrundlagen herzustellen. Es ermöglicht ihnen jedoch, deutlich schneller eine Festsetzung und im Streitfall auch eine gerichtliche Klärung zu erwirken. Entsprechend reduziert sich für Kommunen der Umfang z.T. über lange Zeiträume vorgestreckter Kosten und das einhergehende allgemeine Insolvenzrisiko der Systeme. Und es schließt dauerhaft vertragslose Zustände aus.

Die Kosten, die von den Kommunen für das Mitbenutzungsentgelt zugrunde gelegt werden, sind ohnehin schon aufgrund der originären Bindungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers an das Gebührenrecht (KAG der Länder) und das Preisrecht (bei Eigenleistung) bzw. an das Vergaberecht (bei Drittbeauftragung) auf das rechtlich gebotene Minimum reduziert.

Nicht nur der Umstand, dass die Durchsetzung des Mitbenutzungsentgelts seit mittlerweile mehr als zwei Jahrzehnten ohne Konfliktregelungsmechanismus mangelhaft ist, spricht für die zügige Korrektur durch den Gesetzgeber. In ihrem Kern entspricht eine solche Regelung selbst dann dem eigentlichen Ziel des VerpackDG, wenn es zu Mehrkosten für die Systeme kommt. Denn das durch das Rücknahmesystem seit Inkrafttreten des VerpackV 1991 gewählte Entsorgungsmodell zielt darauf ab, über einen ökonomischen Anreiz zu einer Vermeidung bzw. Reduzierung von Verpackungen beizutragen. Die Entsorgungskosten sollen in den Verpackungspreis inter-

nalisiert werden und so einen Lenkungsimpuls für eine nachhaltige und recyclinggerechte Verpackungsgestaltung setzen. Das bisherige, häufig zu gering angesetzte und verspätet durchgesetzte, Mitbenutzungsentgelt erhöht im Zweifel die Profitmarge des Systems, indem es von den Herstellern Geld nimmt, ohne kommunale Leistungen hierfür angemessen zu vergüten. Das künftige Regelungswerk für das Mitbenutzungsentgelt sollte über die Ermöglichung der Festsetzung entsprechender Kosten auch hier einen verstärkten ökonomischen Anreiz setzen, konsequent den Einsatz von Rohstoffen für die Produktion von Verpackungen zu reduzieren.

## **II. Kostenbeteiligung (§ 31 Abs. 2 VerpackDG)**

Eine dem Grunde nach vergleichbare Problematik liegt für die Regelung des § 31 Abs. 2 VerpackDG vor.

Demnach ist „ein System verpflichtet, sich entsprechend seinem Marktanteil an den Kosten zu beteiligen, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durch Abfallberatung in Bezug auf die von den Systemen durchgeführte Sammlung nach § 40 Abs. 1 sowie durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen, auf denen von den Systemen genutzte Sammelgroßbehältnisse aufgestellt werden, entstehen. Zur Berechnung der Kosten sind die in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden.“

Die Regelung entspricht wortgleich (mit Ausnahme der angepassten Verweisungsnorm des § 40 Abs. 1 VerpackDG anstelle von bisher § 14 Abs. 1 VerpackG) der Regelung des § 22 Abs. 9 VerpackG.

Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger erhalten hier seit Einführung der VerpackV (1991) lediglich eine bundeseinheitliche Pauschale, die häufig nicht den örtlichen Kosten entspricht. Wie auch für das Mitbenutzungsentgelt erweist sich eine Durchsetzung einer abweichenden Kostenbeteiligung für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Verhandlungsweg oder vor Gericht als äußerst schwierig. Trotz wiederholter Versuche hat sich hierzu bis heute auch keine gerichtliche Spruchpraxis entwickelt.

Das Festsetzungsrecht würde diese für die Kommunen nachteilige Praxis der Systeme beenden helfen. Die Ausführungen zu I. gelten entsprechend. Ein kommunales Festsetzungsrecht ist im hiesigen Zusammenhang auch deshalb von Bedeutung, weil es u.a. um die verursachergerechte Erstattung von kommunalen Reinigungskosten im Umfeld von Glascontainern und damit um die Gewährleistung eines sauberen und sicheren Stadtbildes geht.

Berlin, 04.05.2026

gez. Dr. Wenzel