



Ausschussdrucksache 21(16)121-E

(04.05.2026)

Stellungnahme

Kommunale Spitzenverbände

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

4.5.2026

Bundesvereinigung
der kommunalen Spitzenverbände
Lennéstraße 11 · 10785 Berlin
Telefon 030 590097-0

nur per E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Stellungnahme

Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2024/40

Kernforderungen

- Der Gesetzentwurf verpasst die Chance, die grundsätzlichen Schieflagen im Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Dualen Systemen zu korrigieren. Der Kostenerstattungsanspruch der Kommunen gegenüber den Systemen hinsichtlich der Nebenentgelte nach § 28 ff VerpackDG-E sowie der Mitbenutzungsentgelte muss klar und eindeutig geregelt werden.
- Die ursprünglich im Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vorgesehene pflichtige Beteiligung der Systeme an den Kosten von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen im Verpackungsbereich muss wieder Eingang in das Gesetz finden. Mit den Mitteln sollten vor allem lokale und regionale Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell unterstützt werden. Einnahme und Auskehr der Mittel sollten mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand gelingen.
- Auf Basis der Rückmeldungen aus der Praxis gehen wir davon aus, dass der Erfüllungsaufwand für die kommunalen Vollzugsbehörden steigen wird. Der Mehraufwand kann mit bestehenden Strukturen nicht gestemmt werden und muss durch die Länder im Sinne des Konnexitätsprinzips ausgeglichen werden.

Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Weiterentwicklung des bestehenden Verpackungsgesetzes ist für die Kommunen von großer

Bedeutung. Es ist gut, dass die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung nun in nationales Recht umgesetzt werden. Wir bedauern aber ausdrücklich, dass mit dem Entwurf die Chance vertan wird, eine grundsätzliche Neufassung insbesondere des Verhältnisses zwischen Kommunen und Dualen Systemen vorzunehmen. Unsere Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf stellen wir im Folgenden vor:

Abstimmung mit öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern

Der Gesetzentwurf verpasst die Chance, die grundsätzlichen Schief lagen im Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Dualen Systemen zu korrigieren. Der Kostenerstattungsanspruch der Kommunen gegenüber den Systemen hinsichtlich der Nebenentgelte nach § 28 ff VerpackDG-E sowie der Mitbenutzungsentgelte muss klar und eindeutig geregelt werden.

Wir halten es für eine vertane Chance, dass im Zuge der Umsetzung der Verpackungsverordnung nicht auch Fragen der besseren Abstimmungen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern mit den Dualen Systemen adressiert werden. Das ist sehr bedauerlich.

Zu § 28 Absatz 2 VerpackDG-E: Abstimmungen zwischen öRE und Duale Systeme

Mit Blick auf den § 28 Abs. 2 VerpackDG-E besteht aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände weiterhin dringender Konkretisierungsbedarf. Dies gilt vor allem für den Begriff des „angemessenen Entgelts“. Aus kommunaler Sicht wäre es wünschenswert, wenn das Verpackungs-Durchführungsgesetz klarstellt, dass die Systeme die Kosten tragen müssen, die sie verursachen. Nur so lassen sich zukünftige Streitigkeiten, Verzögerungen und finanzielle Belastungen der Kommunen sowie ihrer Gebührenzahler vermeiden.

Auch der Verweis auf § 9 des Bundesgebührengesetzes in § 30 VerpackDG-E bietet in der Praxis leider keine ausreichende Orientierung. Viele Kommunen berichten uns, dass diese Regelung bislang nicht zu einer verlässlichen oder einheitlichen Entgeltfindung geführt hat.

In schwierigen Preisverhandlungen vertreten die zuständigen Ministerien regelmäßig die Auffassung, dass ein Eingreifen nicht erforderlich sei, solange die flächendeckende Entsorgung grundsätzlich gewährleistet ist. Diese werde auch dann angenommen, wenn bei einzelnen Kommunen keine Abstimmungsvereinbarung besteht. In der Folge tragen Kommunen häufig erhebliche Kostenanteile selbst, obwohl diese sachlich den Dualen Systemen zuzurechnen wären – mit der Konsequenz, dass diese Kosten auf die Gebührenzahlenden umgelegt werden müssen. Hinzu kommt, dass Kommunen diese Mehrkosten faktisch hinnehmen müssen, da ein Klageverfahren aufgrund seiner langen Dauer sowie der erheblichen finanziellen Belastung durch ausbleibende Einnahmen kaum realistisch erscheint. Wir fordern, es den öRE zu ermöglichen, unbeschadet der Abstimmung mit den Systemen, das Mitbenutzungsentgelt, auch unter Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit, durch Gebührenbescheid gemäß den einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen festzulegen. Denkbar wäre, § 30 Abs. 1 VerpackDG-E um folgenden Satz zu ergänzen:

„Unbeschadet der Abstimmung mit den Systemen steht es dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger frei, das Mitbenutzungsentgelt, auch unter Anordnung der sofortigen

Vollziehbarkeit, durch Gebührenbescheid gemäß den einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen festzulegen; dies gilt entsprechend für Absatz 3 sowie für die Nebenentgelte nach § 31 Absatz 2."

Die Einbeziehung der Systeme in die Getrenntsammlungspflicht für den öffentlichen Raum ist zu begrüßen. Unklar ist allerdings, ob daraus auch eine Kostenbeteiligung der Systeme für die öffentlichen Abfallbehältnisse erfolgt, soweit Verpackungen dort getrennt erfasst werden.

Zu § 31 Abs. 2 VerpackDG-E: Kosten für Sammelstrukturen

Auch über die Kosten der Nebenentgelte besteht regelmäßig Streit zwischen Dualen Systemen und dem öRE. Die vom Gesetzgeber angelegte Kalkulation nach Bundesgebührenrecht wird häufig nicht von den Dualen Systemen akzeptiert und ist Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen. Das verzögert den Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung und zieht vertragsfreie Zeiträume mit umständlichen Rückwirkungsklauseln nach sich. Auch hier muss dem öRE daher die Möglichkeit zur Festsetzung der kalkulierten Kosten mittels Verwaltungsakts eröffnet werden. Es sollte daher geregelt werden, dass § 13 Bundesgebührengesetz entsprechend gilt.

Weitere Anmerkungen

Zu § 3 Abs. 7 VerpackDG-E: Vergleichbare Anfallstellen

Handwerksbetriebe werden zu den „vergleichbaren Anfallstellen“ gezählt, deren Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße sowohl für Papier, Pappe und Karton als auch für Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen, jedoch maximal mit einem 1100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können. Die Beschränkung für Handwerker auf einen 1100-Liter-Container wurde in der Praxis für „zielwidrig“ erachtet. Vor allem die Sammlung von Altpapier und Kunststofffolien bei Handwerksbetrieben wie Schreibern oder Metallbauern bedarf mehr Platz. Bei häufig nur 4-wöchentlichen Sammlungen ist die Festlegung ungeeignet und würde dem Ziel der Stärkung der Getrenntsammlung letztlich zuwiderlaufen. Im Ergebnis sollte die Definition auch größere Gefäße zulassen, beispielsweise in dem rechnerisch auf eine wöchentliche Leerung abgestellt wird.

Zu § 26 VerpackDG-E: Ökologische Gestaltung von Beteiligungsentgelten

Nach Auffassung aus der Praxis bleibt dieser Paragraph hinter den Erwartungen und den Anforderungen der Kreislaufwirtschaft zurück. Anstatt weiche Kriterien, wie „unter Berücksichtigung der Praxis“ oder „zu einem möglichst hohen Prozentsatz“, für die Anreizstruktur bei den Beteiligungsentgelten festzulegen, sollten die Systeme konkret verpflichtet werden, indem Mindeststandards für die ökologische Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte vorgeben werden.

Zu § 29 Abs. 2 VerpackDG-E:

Die Klausel der „technischen Unmöglichkeit oder wirtschaftlichen Unzumutbarkeit“ in § 29 Abs. 2 VerpackDG-E schafft ein prozessuales Ungleichgewicht, das sich systemisch zu Lasten

der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auswirkt. Der Landkreis oder die Stadt erlässt die Rahmenvorgabe als Verwaltungsakt, trägt aber die Klagelast. Das ist mit der üblichen Verwaltungsrechtslogik schwer vereinbar und führt zu erheblichem Zeit- und Kostenaufwand. Betriebswirtschaftliche Kalkulationen der Systeme dürfen kein normativer Maßstab für die Gestaltung kommunaler Infrastruktur sein. Wir fordern die Streichung dieser Klausel.

Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Die ursprünglich im Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vorgesehene pflichtige Beteiligung der Systeme an den Kosten von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen im Verpackungsbereich muss wieder Eingang in das Gesetz finden. Mit den Mitteln sollten vor allem lokale und regionale Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell unterstützt werden. Einnahme und Auskehr der Mittel sollten mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand gelingen.

Wir halten es für das falsche Signal, dass die ursprünglich vorgesehene Abgabe der Systeme zur Stärkung der Abfallvermeidung wieder gestrichen wurde. Dieser Gedanke sollte durch den Bundestag wieder aufgegriffen werden. Zentral ist dabei, dass vor allem kommunale Maßnahmen zur Abfallvermeidung, wie die Abfallberatung, lokale Mehrweginitiativen, Clean-Ups sowie Kampagnenarbeit an den Geldern partizipieren.

Ob der Auswahlprozess für die Projekte bei der Stiftung Zentrales Verpackungsregister liegen muss, kann hinterfragt werden. Aus den Erfahrungen des Einwegkunststofffonds, der hohen Verwaltungsaufwand – auch auf Seiten der Kommunen – verursacht, plädieren wir eindringlich für ein unbürokratisches Verfahren. Dadurch lassen sich lokale und regionale Projekte zur Abfallvermeidung besser unterstützen.

Vollzug auskömmlich finanzieren

Der Erfüllungsaufwand für die kommunalen Vollzugsbehörden wird steigen. Auf Basis der Rückmeldungen aus der Praxis gehen wir davon aus, dass der Mehraufwand mit bestehenden Strukturen nicht gestemmt werden kann. Er muss durch die Länder im Sinne des Konnexitätsprinzips ausgeglichen werden.

Mit dem Gesetzesentwurf werden u.a. auch die Bußgeldvorschriften im Vergleich zum bisherigen VerpackG deutlich ausgeweitet (verdoppelt). Eine große Zahl entfällt dabei auf die Aufgaben der Zentralen Stelle, jedoch ist aktuell noch keine abschließende Einschätzung zum Mehraufwand für die Verwaltung in den Ländern und Kommunen möglich. Dies betrifft zum einen die nun unmittelbar wirkenden Rechtsvorschriften der EU-Verpackungsverordnung sowie die ergänzten bzw. geänderten Regelungen in den Mitgliedstaaten.

Essenzielle Voraussetzung für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist die Kontrolle der (erweiterten) Pflichten nach dem VerpackDG-E durch die zuständigen Behörden. Das sind häufig auch Untere Behörden in den Kommunen. In der Begründung des VerpackDG-E wird von einem geringfügigen Erfüllungsaufwand der Länder und Kommunen ausgegangen. Der Erfüllungsaufwand der Kreisverwaltungsbehörden und hier insbesondere der personelle

Mehrbedarf für die Kontrolle der Vorschriften und die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist mit der derzeitigen Personalausstattung bei den Vollzugsbehörden nicht zu stemmen.

Auch zeigen die Vollzugserfahrungen des bisherigen Verpackungsrechts, dass die Erleichterungen für kleine Unternehmen gemäß § 34 VerpackG (alt) wirksame und aussagekräftige Vor-Ort-Kontrollen dahingehend erschwert haben, als dass die Feststellung der (Teilzeit-)Beschäftigten hier nur schwer zu ermitteln ist und die Anordnung einer (Sofort-) Maßnahme kaum rechtssicher möglich ist. Bedauerlicherweise werden die Kriterien der Geschäftsgröße sowie die Mitarbeitendenzahl weiterhin im vorliegenden Entwurf (bspw. in § 61 VerpackDG-E) angewandt. Das dürfte den Vollzug vor Ort weiter erschweren.

Wir plädieren daher für eine flächenmäßige Begrenzung (qm-Fläche des Betriebs) bei den Geschäften, die unter die Vorgaben des VerpackDG fallen sollen. So wird es auch im ElektroG gehandhabt und hat sich bewährt.

Verpackungspfand auf Druckgasverpackungen

Jede Woche brennt ein Müllfahrzeug, weil unerkannt unentleerte Druckgasverpackungen und Flaschen explodieren. Die Versicherungen steigen ins Unermessliche. Sollte dieses für die öffentliche Abfallentsorgung sicherheitsrelevante Problem nicht gelöst werden, würden die Gefahren für Sammlung und Behandlung für weitere Jahre konserviert werden mit entsprechenden Schäden an Fahrzeugen und Anlagen. Wir halten es daher für angezeigt, einen **Verpackungspfands für Druckgasverpackungen** (Einweg) einzuführen. Konkret geht es um robuste Ballongasflaschen (Helium), Druckgasbehälter für Distickstoffoxid bis 17 kg (Lachgas zum Aufschäumen von Sahne und als Partydroge) und dickwandige Behälter ebenfalls für Helium, aber auch Gase für Hobbyschweißgeräte, die regelmäßig in privaten Haushaltungen anfallen. Derartige Verpackungen werden von der Zentralen Stelle Verpackungsregister zwar als systembeteiligungspflichtige Verpackungen eingestuft, de facto verursachen diese Verpackungen – egal in welcher Sammlung – aber inakzeptable Risiken. Der Beirat der ZSVR hat daher schon 2021 folgende Empfehlung zur Erfassung, Sortierung und Verwertung Pfandlösung für dickwandige Gasdruckflaschen und -kartuschen beschlossen (11/ 2021):

„Zur Vermeidung von Störungen von Sammlung und Recycling empfiehlt der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung Pfandlösungen für dickwandige Einweg-Gasdruckflaschen und -kartuschen mit Gasen aller Art (Helium, Butan, Propan) im Bereich ab 200 ml. Die Festschreibung eines Pflichtpfandes im VerpackG sollte geprüft werden; ein Mehrwegpfand für CO₂-Kartuschen ist auf freiwilliger Basis bereits etabliert.“