

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Evaluationsbericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes sowie über die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle**

### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Vorbemerkung</b> .....	2
<b>2 Einleitung</b> .....	2
<b>3 Evaluation und Ergebnisse</b> .....	2
3.1 Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 VerpackG .....	2
3.2 Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle .....	3
<b>4 Zusammenfassung</b> .....	9

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

## 1 Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 2017 das Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen und als dessen Artikel 1 das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) beschlossen, das im Wesentlichen Anfang des Jahres 2019 in Kraft getreten ist. Der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit auf Bundestagsdrucksache 18/11781 folgend hat der Deutsche Bundestag eine Entschließung angenommen, wonach die Bundesregierung aufgefordert wird, über die Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes sowie über die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle an den Deutschen Bundestag zu berichten.

Die notwendigen Grundlagen für die Berichterstattung wurden bis Herbst des Jahres 2023 erhoben. Zwischenzeitlich ist die Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG<sup>1</sup> (im Folgenden: EU-Verpackungsverordnung) am 12. Februar 2025 in Kraft getreten. Den Vorschlag hierzu hatte die EU-Kommission am 30. November 2022 vorgelegt. Wesentliche Regelungen dieser Verordnung werden ab 18 Monate nach dem Inkrafttreten, d. h. ab Mitte des Jahres 2026, unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten. Die EU-Verpackungsverordnung verändert die Parameter für die nationale Gesetzgebung im Bereich Verpackungen stark und erfordert eine grundlegende Umgestaltung und Anpassung des nationalen Verpackungsrechts. Vorgaben, die auch unter der EU-Verpackungsverordnung weiter bestehen bleiben können, müssen angepasst und/oder weiterentwickelt werden, um sie in ein zu entwickelndes Gesamtkonzept aus EU-Verpackungsverordnung und hierauf abgestimmten, flankierenden nationalen Regelungen einzupassen. Die folgenden Aussagen insbesondere zur Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle geben einen guten Überblick über die Entwicklung der vergangenen Jahre, sind für die Konzeption künftiger Anpassungen aufgrund der neuen europarechtlichen Regelungen allerdings nur begrenzt übertragbar.

## 2 Einleitung

Im Sommer 2017 wurde nach mehreren Jahren Verhandlung ein Verpackungsgesetz verabschiedet, das die zuvor geltende Verpackungsverordnung (VerpackV) ab dem vollständigen Inkrafttreten am 1. Januar 2019 ersetzt hat. Das Bundeskabinett hat dem Gesetzentwurf zum Verpackungsgesetz („Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen“ – VerpackG) am 21. Dezember 2016 zugestimmt. Am 30. März 2017 wurde der Gesetzentwurf nach Änderungen im Bundestag verabschiedet. Der Bundesrat stimmte dem Gesetzentwurf am 12. Mai 2017 zu.

Das Verpackungsgesetz wurde im Bundesgesetzblatt 2017 Teil I Nr. 45, ausgegeben zu Bonn am 12. Juli 2017, veröffentlicht. Das Verpackungsgesetz ist in Artikel 1 des „Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen“ (Bundestagsdrucksache 18/11274<sup>2</sup>) enthalten.

## 3 Evaluation und Ergebnisse

### 3.1 Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 VerpackG

Die Einführung des Verpackungsgesetzes zielte auf eine Stärkung der kommunalen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf die von den dualen Systemen durchzuführende Sammlung der Verpackungsabfälle, mit denen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zukünftig die Entsorgungsaufgaben vor Ort ökologischer und effektiver ausgestalten können.<sup>3</sup>

Grundsätzlich wird mit § 22 VerpackG das Kooperationsgebot zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und dualen Systemen festgeschrieben. Konkret in § 22 Absatz 2 VerpackG werden den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern verwaltungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt, mit denen sie Einfluss auf die tatsächliche Ausgestaltung der Sammlung der Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (sogenannte Leichtverpackungen) durch die dualen Systeme nehmen können, ohne dabei auf eine Zustimmung der dualen Systeme angewiesen zu sein. Durch diese so genannten Rahmenvorgaben kann ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger sicherstellen, dass sich die haushaltsnahe Leichtverpackungssammlung optimal in die bestehenden

<sup>1</sup> ABl. L, 2025/40, 22.1.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj>

<sup>2</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/18/112/1811274.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.01.2025.

<sup>3</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 51.

kommunalen Sammelstrukturen und das allgemeine Entsorgungskonzept der Kommune einfügt und zugleich ökologische Aspekte ausreichend Berücksichtigung finden.

Gerichtliche Entscheidungen haben bestätigt, dass Rahmenvorgaben auf Basis von § 22 Absatz 2 VerpackG gemacht werden können. So hat das VGH München (VGH München, Urteil vom 14.09.2023, Az. 12 ZB 1587) die Vorgabe einer sogenannten gelben Tonne im Holsystem im Kontext einer Rahmenvorgabe bestätigt. Weitere Urteile, welche die grundsätzliche Zulässigkeit von Rahmenvorgaben ebenfalls nicht grundsätzlich in Frage stellen, machen allerdings deutlich, dass die Rahmenvorgaben nicht zu detailliert ausfallen dürfen.<sup>4</sup> Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger müssen sich dementsprechend innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens bewegen und mit Augenmaß vorgehen.

Das Umweltbundesamt (UBA) hat außerdem durch eine Stakeholderbefragung Erfahrungen mit der Praxis ermittelt. Allerdings waren die Ergebnisse der Befragung für eine tiefere Analyse nicht ausreichend. So wurde als häufigste Antwort von rund 40 Prozent der Antwortenden bei der Stakeholderbefragung angegeben, dass zu Regelungsthemen von Rahmenvorgaben keine Informationen vorlägen. Wenn Inhalte von Rahmenvorgaben bekannt waren, sahen sich dennoch 60 Prozent der Befragten (eher) nicht zu einer Bewertung in der Lage. Darüber hinaus waren 74 Prozent der Stakeholder der Auffassung, dass Rahmenvorgaben nicht pauschal bewertet werden könnten, da zu große Unterschiede zwischen den einzelnen Rahmenvorgaben bestünden. Zu einzelnen Punkten wurden vereinzelt Kritikpunkte vorgetragen, die aufgrund der geringen Zahl der Rückmeldungen (überwiegend eine, in einzelnen Fällen zwei kritische Rückmeldungen zu einem Punkt) allerdings nicht ausreichend waren, um auf dieser Grundlage eine umfassende Bewertung vorzunehmen oder weiterführende Änderungsvorschläge zu erarbeiten.

Aufgrund dieser unklaren Datengrundlagen und angesichts der Komplexität der Fragestellung hat das UBA ein Forschungsvorhaben vergeben, um die Praxis und die Auswirkungen von bestimmten Teilbereichen des § 22 VerpackG weiter untersuchen zu lassen. Vorgesehen ist, im Rahmen eines breiten Beteiligungsprozesses die gut funktionierenden Elemente der bestehenden Regelungen zu ermitteln. Gleichzeitig sollen für die Teilbereiche des § 22 VerpackG, die sich aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen nicht bewährt haben, unter Einbeziehung der beteiligten Wirtschaftskreise und Behörden möglichst einvernehmliche Lösungsoptionen entwickelt werden. Ergebnisse aus dem Forschungsvorhaben werden Ende des Jahres 2026 erwartet.

### 3.2 Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle

Die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) ist eine Stiftung des privaten Rechts, die gemäß § 24 VerpackG seit dem 1. Januar 2019 u. a. als beliehene Behörde mit hoheitlichen Aufgaben agiert. Sie wurde Mitte des Jahres 2017 gegründet. Zur Begründung für die Einrichtung der ZSVR wird in Bundestagsdrucksache 18/11274 Folgendes ausgeführt:

„In den vergangenen Jahren wurde der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme teilweise durch offenkundigen Missbrauch und systematische Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung erheblich verzerrt. Dadurch drohte sich das duale Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren. Mit der Siebten Novelle der Verpackungsverordnung vom 17. Juli 2014 ist es gelungen, durch die Streichung der Eigenrücknahme sowie durch eine Verschärfung der Bedingungen für die Durchführung sogenannter Branchenlösungen eine Stabilisierung des Wettbewerbs zu erreichen. Für eine dauerhafte Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs ist es jedoch erforderlich, eine Zentrale Stelle einzurichten, die sämtliche Informationen über die in Verkehr gebrachten, gesammelten und verwerteten Verpackungsmengen erhält, abgleicht und auswertet. (...) Die bisherige, dezentrale Verwaltung durch die Länder war dazu jedenfalls nicht in ausreichendem Maße in der Lage. (...) Die Ausgestaltung der Zentralen Stelle soll möglichst schlank erfolgen, um unnötige Bürokratiekosten zu vermeiden. (...) Die Finanzierung soll – für den Staat kostenneutral – durch die Systeme und insofern ebenfalls indirekt durch die systembeteiligungspflichtigen Hersteller und Vertrieber erfolgen. Vollzugsaufgaben soll die Zentrale Stelle

<sup>4</sup> Vgl. z. B. VG Oldenburg, Urteil vom 28.09.2022 – 15 A 3633/19 (Rahmenvorgabe Stadt Wilhelmshaven); zu Grenzen und Voraussetzungen von Rahmenvorgaben auch OVG Koblenz, Urteil vom 04.09.2024 – 8 A 10775/23.OVG (Rahmenvorgabe Stadt Landau); VGH München, Beschluss vom 14.09.2023 – 12 ZB 23.1587, zuvor: VG München, Urteil vom 25.05.2023 – M 17 K 21.1509; VG Göttingen, Urteil vom 17.11.2022 – 4 A 1/20; Beschlüsse in Eilverfahren: VGH Mannheim, Beschl. v. 13.10.2020 – 10 S 2820/20; OVG Koblenz, Beschluss vom 14.09.2020 – 8 B 10979/20.OVG, zuvor: VG Mainz, Beschluss vom 28.07.2020 – 4 L 316/20.MZ; OVG Lüneburg, Beschluss vom 31.08.2020 – 7 ME 81/20, zuvor: VG Göttingen, Beschluss vom 10.07.2020 – Az. 4 B 135/20 (Rahmenvorgabe Stadt Göttingen); VG Würzburg, Beschluss vom 23.03.2021 – W 10 S 21.60; VG Sigmaringen, Beschluss vom 21.07.2020 – 4 K 786/20.

nur dort selbst übernehmen, wo dies aus Gründen der Effektivität und besonderen Sachnähe ausnahmsweise geboten erscheint. Im Übrigen bleibt der Vollzug grundsätzlich Aufgabe der Länder, wird jedoch nun durch die umfassende Überwachungstätigkeit der Zentralen Stelle wesentlich erleichtert.<sup>5</sup>

Das Bundesumweltministerium hat das UBA beauftragt, eine fachliche Einschätzung als Grundlage für eine Evaluierung der Arbeitsweise und Wirksamkeit der ZSVR zu erarbeiten. Als Maßstab werden die Ziele des Gesetzgebers in Bundestagsdrucksache 18/11274 zu Grunde gelegt:

– **Stärkung des Wettbewerbs**

Das Marktverhalten der Produktverantwortlichen sowie der dualen Systeme sollte besser kontrolliert und eventuelles Fehlverhalten effektiver verfolgt und geahndet werden können (Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 2). Die ZSVR sollte dazu beitragen, einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den dualen Systemen sowie rechtskonformes Verhalten aller betroffenen Marktteilnehmer auf Dauer sicherzustellen.

– **Schlanke, effiziente Behörde zur Verwaltungsvereinfachung**

Die Ausgestaltung der ZSVR sollte „möglichst schlank erfolgen, um unnötige Bürokratiekosten zu vermeiden.“<sup>6</sup> Vollzugsaufgaben sollte die ZSVR „nur dort selbst übernehmen, wo dies aus Gründen der Effektivität und besonderen Sachnähe ausnahmsweise geboten erscheint“<sup>7</sup>. Mit der Bündelung von Aufgaben beim Bund wurde die Erwartung einer effektiveren Wahrnehmung von Marktüberwachungsaufgaben verbunden. Es sollte „eine deutliche Verwaltungsvereinfachung erreicht [werden], da die ZSVR zukünftig für viele Verwaltungsvorgänge die bundesweit allein zuständige Behörde sein“<sup>8</sup> sollte. So könne die ZSVR „zukünftig konkrete Auslegungsfragen zum Verpackungsgesetz, zum Beispiel über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig, im Einzelfall bundeseinheitlich klären, so dass es nicht mehr zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen [sic] zu demselben Sachverhalt in verschiedenen Bundesländern kommen“<sup>9</sup> könne.

– **Entlastung der Landesvollzugsbehörden**

Der Vollzug sollte „grundsätzlich Aufgabe der Länder [bleiben], wird jedoch nun durch die umfassende Überwachungstätigkeit der Zentralen Stelle wesentlich erleichtert“<sup>10</sup>. Zu diesem Ziel arbeitet die ZSVR „eng mit den Landesvollzugsbehörden zusammen und meldet diesen unverzüglich festgestellte Gesetzesverstöße und verdächtige Sachverhalte. Auf diese Weise werden die Landesvollzugsbehörden entlastet und der Gesetzesvollzug insgesamt gestärkt“<sup>11</sup>.

– **Wissenstransfer von Wirtschaftsbeteiligten**

„Um (...) den Expertensachverstand der Wirtschaftsbeteiligten nutzen zu können“<sup>12</sup>, wurde die ZSVR in der Rechtsform einer mit hoheitlichen Aufgaben beliehenen Stiftung des bürgerlichen Rechts errichtet. „Durch das Einbeziehen von Expertensachverstand aus den betroffenen Branchen [sei] eine effektive Überwachung zu gewährleisten“<sup>13</sup>.

### **Stärkung des Wettbewerbs/ Veränderungen der Marktlage durch das Verpackungsgesetz und Einfluss der ZSVR**

Um beurteilen zu können, inwieweit das Ziel einer Stärkung des Wettbewerbs durch einen effektiven Vollzug tatsächlich erreicht wurde, bedarf es einer näheren Betrachtung. Dafür ist es erforderlich, die Situation vor und nach Einrichtung der ZSVR zu vergleichen und soweit möglich Kausalzusammenhänge herzustellen. Veränderungen sind insbesondere in den folgenden Bereichen relevant:

- Bei der ZSVR registrierte Hersteller von mit Waren befüllten Verpackungen (§ 9 VerpackG),
- Entwicklung der Beteiligungsmengen und des Anteils der Unterbeteiligung,

<sup>5</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 50.

<sup>6</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 51.

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 51.

<sup>8</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 54.

<sup>9</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 54.

<sup>10</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 51.

<sup>11</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 53.

<sup>12</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 53.

<sup>13</sup> Bundestagsdrucksache 18/11274, Seite 124.

- hinterlegte Vollständigkeitserklärungen (§ 11 VerpackG),
- abgegebene Datenmeldungen der Hersteller (§ 10 VerpackG) und der dualen Systeme (§ 20 VerpackG),
- hinterlegte Mengenstromnachweise und Erfüllung der Verwertungsquoten (§ 17 i. V. m. § 16 VerpackG),
- Kontrolle von Sachverständigen und sonstigen Prüfern (§ 27 Absatz 4 VerpackG),
- Einordnungsentscheidungen (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 bis 26 VerpackG) und
- Information der Verpflichteten, insbesondere der Hersteller.

Im Einzelnen sind folgende Ergebnisse hervorzuheben:

#### *Bei der ZSVR registrierte Hersteller von mit Ware befüllten Verpackungen*

Die nunmehr im Verpackungsregister LUCID<sup>14</sup> registrierten 1.255.395 Hersteller, davon 1.211.352 Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, stellen eine signifikante Steigerung zu den ca. 55.000 Kunden der dualen Systeme im Jahr 2017 dar (+ 2.200 Prozent, Verzwanzigfachung). Insgesamt ist die Entwicklung als großer Erfolg anzusehen.

Einschränkend ist zu ergänzen, dass ein Vergleich der Registriertenzahl mit der Kundenzahl der dualen Systeme nicht ohne weiteres aussagekräftig ist, solange noch nicht alle registrierten Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen ihre Verpackungen auch an einem System beteiligt haben. Dies ist derzeit noch nicht der Fall. Für das Jahr 2023 liegen bislang für 401.568 aktive registrierte Hersteller Systemmeldungen bei der ZSVR vor (Stand: System-Datenmeldung Q 5/2023). Betrachtet man diese im Wesentlichen vergleichbaren Zahlen, zeigt sich auch hier eine zwar schwächere, aber dennoch deutliche Steigerung von rund +730 Prozent im Vergleich zur Situation unter der Verpackungsverordnung mit damals rund 55.000 Systemkunden. Zugleich wird auch deutlich, dass bislang erst etwa ein Drittel der Hersteller, die nach ihren eigenen Angaben in LUCID eine Systembeteiligung vorweisen müssten, eine solche auch tatsächlich vorgenommen hat. Für den Vollzug stellt dies eine erhebliche Herausforderung dar.

#### *Beteiligungsmengen*

Wie die ZSVR ausführt stiegen die bei den Systemen beteiligten Mengen vom Jahr 2018 (letztes Jahr vor dem Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes) bis zum Jahr 2021 um rund 13,7 Prozent. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Glas (+8,8 Prozent), Papier, Pappe, Kartonage/ PPK (+26,8 Prozent) und Leichtverpackungen/ LVP (+5,6 Prozent). Steigende Beteiligungsmengen sind grundsätzlich positiv zu werten, da sie zu einer Stabilisierung des Gesamtsystems beitragen. In den Jahren 2022 und 2023 ist ein Rückgang der Beteiligungsmengen zu verzeichnen gewesen, welchen die ZSVR im Wesentlichen auf konjunkturelle Effekte sowie die Ausweitung des Einweg-Pfandes auf weitere Getränkearten zurückführt. Der Grad der Unterbeteiligung (Differenz zwischen tatsächlich erstmals in Verkehr gebrachter Verpackungsmenge und der bei den dualen Systemen beteiligten Menge) ist laut Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung von rund 33 Prozent vor 2019 auf nunmehr (Stand: 2023) rund 27 Prozent zurückgegangen. Dies zeigt, dass die Tendenz trotz sinkender absoluter Mengen positiv ist, aber noch erhebliche weitere Vollzugsanstrengungen notwendig sind.

#### *Hinterlegte Vollständigkeitserklärungen*

Im Vergleich zur Situation unter der Verpackungsverordnung stieg die Zahl der – seit dem Jahr 2018 bei der ZSVR – hinterlegten Vollständigkeitserklärungen<sup>15</sup> von knapp 3.700 (Bezugsjahr 2016) auf nunmehr 5.544 (Bezugsjahr 2019) und rund 5.700 (Bezugsjahr 2021)<sup>16</sup> signifikant an. Für das Bezugsjahr 2023 wurden bislang 5.428 Vollständigkeitserklärungen hinterlegt. Schon im Jahr 2018, dem ersten Jahr der Hinterlegung bei der ZSVR, wurden mit 4.563 Vollständigkeitserklärungen deutlich mehr Vollständigkeitserklärungen hinterlegt als

<sup>14</sup> Seit dem 1. Juli 2022 müssen sich sämtliche Hersteller von mit Ware befüllten Verpackungen gemäß § 9 VerpackG bei der ZSVR registrieren. Zuvor galt bereits seit dem 1. Januar 2019 mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes eine Registrierungspflicht für alle Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Zur Erfüllung dieser Registrierungspflichten müssen die Hersteller sich mit u. a. Angaben zu den einzelnen Verpackungsarten und den jeweiligen Markennamen im Verpackungsregister LUCID registrieren.

<sup>15</sup> Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen haben jährlich bis zum 15. Mai eine Erklärung, die sogenannte Vollständigkeitserklärung, über sämtliche von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verkaufs- und Umverpackungen mit Informationen u. a. zur Materialart und Masse bei der ZSVR zu hinterlegen, siehe § 11 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 VerpackG. Die Vollständigkeitserklärung bedarf der Prüfung und Bestätigung durch einen registrierten Sachverständigen oder durch einen registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer, § 11 Absatz 1 Satz 2 VerpackG.

<sup>16</sup> Die Zahl der hinterlegten Vollständigkeitserklärungen werden von UBA einmal jährlich bei der ZSVR abgefragt.

zuvor bei den örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammern, bei denen die Vollständigkeitserklärungen unter dem Rechtsregime der inzwischen außer Kraft getretenen Verpackungsverordnung hinterlegt werden mussten<sup>17</sup>.

#### *Abgegebene Datenmeldungen der Hersteller und Systeme*

Die Zahl der Hersteller, die neben der Registrierung bei der ZSVR der ZSVR auch mitteilen, dass sie sich mit ihren systembeteiligungspflichtigen Verpackungen bei einem dualen System beteiligt haben, d. h. eine sogenannte Datenmeldung<sup>18</sup> vornehmen, steigt. Es gibt aber weiterhin eine erhebliche Diskrepanz zwischen registrierten Herstellern und Herstellern mit Datenmeldungen.

#### *Hinterlegte Mengenstromnachweise und Erfüllung der Verwertungsquoten*

Die Verwertungszuführungsmengen der Behälterglas-, PPK- und LVP-Abfälle erhöhten sich zwischen 2018 und 2021 deutlich. Die Quotenvorgaben des Verpackungsgesetzes wurden von den dualen Systemen in der Regel eingehalten. Bei einzelnen dualen Systemen stellte die ZSVR in Bezug auf einzelne Quoten Verfehlungen fest, teils auch in größerem Umfang.

Seit den ab dem Jahr 2022 erhöhten Quotenanforderungen (§ 16 VerpackG) kommt es zu einer vermehrten Anzahl an Quotenverfehlungen einzelner Systeme. Diese haben unterschiedliche Ursachen und führen auch dazu, dass die Systeme in Summe die Quotenvorgaben für Glas, Getränkekartonverpackungen und sonstige Verbundverpackungen nicht erreicht haben. Die Verstöße gegen Quotenvorgaben sind von der ZSVR an die Landesvollzugsbehörden zur Verfolgung abgegeben worden. In der Branche wird jedoch ein mangelnder Verfolgungsdruck bzw. unzureichende Sanktionierung bei Verstößen wahrgenommen.

#### *Kontrolle von Sachverständigen und sonstigen Prüfern gemäß § 27 VerpackG*

In dem von der ZSVR zu führenden Prüferregister müssen sich Sachverständige und Prüfer, z. B. Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, registrieren, wenn sie im Rahmen des Verpackungsgesetzes tätig werden wollen (vgl. § 27 VerpackG). Das Register dient der Qualitätssicherung der verschiedenen unter dem Gesetz vorzunehmenden Prüfungen. Die ZSVR zeigt auf, dass die Registrierung von Prüfern funktioniert und angebotene (Pflicht-)Schulungen genutzt werden. Die ZSVR hat entsprechend ihrer gesetzlichen Aufgabe Prüfleitlinien im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt entwickelt und veröffentlicht, die für Sachverständige und sonstige Prüfer verbindlich sind und eine Mindestqualität der Prüfungen von Vollständigkeitserklärungen und Mengenstromnachweisen sowie Branchenlösungen<sup>19</sup> sicherstellen sollen. Die Qualität der Prüfungen ist gleichwohl in einer erheblichen Anzahl von Fällen unzureichend. Dies kann negative Auswirkungen auf die Beteiligungsmengen, Verwertungszuführungsmengen somit auch auf die tatsächliche Quotenerfüllung haben und damit den Wettbewerb verzerren.

Um gravierende, wiederholte Verstöße zu sanktionieren, hat die ZSVR zwischenzeitlich erstmals einen Prüfer aus dem Prüferregister entfernt.

#### *Einordnungsentscheidungen*

Die Antragslage für sogenannte Einordnungsentscheidungen<sup>20</sup> gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 bis 26 VerpackG, welche die ZSVR auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung bestimmter Verpackungen bzw. über die Einordnung einer Anfallstelle von Abfällen trifft, ist laut ZSVR herausfordernd. So hat sie bislang 157 Einordnungsbescheide erlassen (Stand: 31. Dezember 2024); über 140 Verfahren konnten eingestellt werden.

<sup>17</sup> Siehe § 10 Absatz 5 VerpackV a. F., abrufbar unter <https://www.buzer.de/gesetz/3971/a55146.htm>, zuletzt abgerufen am 03.01.2025.

<sup>18</sup> Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 VerpackG sind die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen verpflichtet, die im Rahmen der Systembeteiligung getätigten Angaben zu den Verpackungen unverzüglich auch der ZSVR unter Nennung bestimmter Daten wie Registrierungsnummer sowie Materialart und Masse der beteiligten Verpackungen zu übermitteln.

<sup>19</sup> Eine Branchenlösung liegt vor, „soweit [...] der Hersteller] die von ihm in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Verpackungen bei nach § 3 Absatz 11 Satz 2 und 3 den privaten Haushaltungen gleichgestellten Anfallstellen, die von ihm entweder selbst oder durch zwischengeschaltete Vertrieber in nachprüfbarer Weise beliefert werden, unentgeltlich zurücknimmt und einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des § 16 Absatz 1 bis 3 zuführt“ (siehe § 8 Absatz 1 Satz 1 VerpackG). Besteht eine Branchenlösung und werden die erforderlichen Nachweise erbracht, entfällt die Pflicht eines Herstellers nach § 7 Absatz 1 VerpackG.

<sup>20</sup> Im Einzelnen entscheidet sie über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG oder als Mehrwegverpackung im Sinne von § 3 Absatz 3 VerpackG, außerdem über die Einordnung einer Getränkeverpackung als pfandpflichtig im Sinne von § 31 VerpackG. Schließlich entscheidet sie auf Antrag auch über die Einordnung einer Anfallstelle von Abfällen als eine mit privaten Haushaltungen vergleichbare Anfallstelle im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG.

Derzeit sind noch 90 Verfahren in Bearbeitung. Insbesondere im Jahr 2019 ging eine Vielzahl an Anträgen ein. Daraus resultiert bis heute ein Rückstau und teils lange Verfahrensdauern. Die Widerspruchsquote beträgt bislang rund 28 Prozent.

#### *Information der Verpflichteten, insbesondere der Hersteller*

Die ZSVR wird in hohem Maße mit schriftlichen und telefonischen Anfragen kontaktiert. Die Beantwortung dieser Anfragen ergänzt als behördliche Leistung das umfangreiche Informationsangebot, welches die ZSVR insbesondere auf ihrer Internetseite<sup>21</sup> bereitstellt.

#### **Schlanke, effiziente Behörde zur Verwaltungsvereinfachung**

Das gesetzgeberische Ziel der Verwaltungsvereinfachung realisiert sich im Wesentlichen bereits aufgrund der veränderten rechtlichen Regelungen mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes. Beispiele dafür sind:

- Mengenstromnachweise sind nur noch bei der ZSVR zu hinterlegen (§ 17 Absatz 3 Satz 1 VerpackG) und nicht mehr bei 16 verschiedenen Landesbehörden parallel;
- Branchenlösungen (§ 8 VerpackG) müssen nunmehr einheitlich bei der ZSVR angezeigt werden.

Bei anderen Punkten ist eine Verwaltungsvereinfachung auch davon abhängig, wie ambitioniert die ZSVR die ihr übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Dies betrifft insbesondere:

- die Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig:

Hier hat die ZSVR mit der von ihr veröffentlichten Verwaltungsvorschrift des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen eine über wenige Einordnungsentscheidungen im Einzelfall hinausgehende Orientierung für Verpackungshersteller geschaffen;

- die Information der Verpflichteten:

Durch ihr umfangreiches und qualitativ hochwertiges Angebot trägt die ZSVR maßgeblich dazu bei, dass eine bundesweit einheitliche Information der Verpflichteten erfolgt.

Insgesamt erfolgt eine Verwaltungsvereinfachung mit der ZSVR; insbesondere auch dadurch, dass bestimmte Prüfungen bundesweit zentralisiert und einheitlich erfolgen und den zuständigen Vollzugsbehörden in einem Behördenportal zur Verfügung gestellt werden.

Die ZSVR bewältigt die umfangreichen Aufgaben seit Aufnahme ihrer Tätigkeit effizient. In der Aufbauphase startete die ZSVR mit 83 Mitarbeitenden, im Jahr 2023 verfügte die ZSVR über 104 Stellen bei 78,69 Vollzeit-äquivalenten. Die tatsächlichen Kosten der ZSVR haben sich in den Jahren 2019 bis 2024, unter Einbeziehung der Errichtungskosten und angesichts der Aufwände durch die nachträglich im Rahmen der VerpackG-Novelle 2021 eingeführten erweiterten Herstellerregistrierung, nur leicht erhöht. Sie stiegen von 13,823 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 14,783 Mio. Euro im Jahr 2023.

#### **Entlastung der Landesvollzugsbehörden**

Grundsätzlich führten insbesondere folgende Tätigkeiten zu einer Entlastung der Landesvollzugsbehörden:

- Die ZSVR stellt umfassende Informationen für die nach dem Verpackungsgesetz Verpflichteten bereit. Dies ist geeignet, die Landesvollzugsbehörden zu entlasten, da entsprechende Fragen gar nicht erst bei diesen auftreten bzw. die Länderbehörden auf das Informationsangebot der ZSVR verweisen können.
- Bestimmte Überwachungs- und Prüftätigkeiten sind durch das Verpackungsgesetz von den Ländern zur ZSVR verlagert worden. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Mengenstromnachweisen samt Erfüllung der Verwertungsquoten bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen (siehe § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 VerpackG), die Prüfung von Branchenlösungen (siehe § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 18 VerpackG) sowie die Prüfung von Vollständigkeitserklärungen der Hersteller (siehe § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 VerpackG). Mit der Novelle des Verpackungsgesetzes im Jahr 2021 kam hinzu, dass die zuständigen Länderbehörden die ZSVR zu einer Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit der dualen Systeme auffordern können (siehe § 18 Absatz 1a Satz 6 VerpackG). Die entsprechende Aufgabenwahrnehmung der ZSVR entlastet unmittelbar die Landesvollzugsbehörden, welche diese Aufgaben nicht (mehr) selbst wahrnehmen müssen.

<sup>21</sup> <https://www.verpackungsregister.org/>, abgerufen am 03.01.2025.

- Stellt die ZSVR fest, dass der Verdacht auf das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit besteht, informiert sie die zuständige Landesvollzugsbehörde unverzüglich (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 21 VerpackG). Diese Informationen betreffen sowohl Fälle, in denen ein Verdachtsmoment bei Prüfungen der ZSVR auftrat als auch Fälle, bei denen die Anzeige eines Dritten die ZSVR auf bestehende Verdachtsmomente aufmerksam machte. Der entsprechende Anzeigeneingang resultiert aus der bundesweiten Sichtbarkeit von ZSVR und UBA, weshalb sich Anzeigersteller in Unkenntnis der jeweiligen Länderzuständigkeiten mitunter unmittelbar und direkt an die genannten Bundesbehörden wenden.

Die Wahrnehmung der genannten Aufgaben entlastet die Landesvollzugsbehörden unmittelbar. Der genaue Umfang der Entlastung ist nicht abschätzbar, da die Entlastung nicht immer 1:1 erfolgt. Andere Aufgaben der ZSVR entlasten die Länder von vornherein nur anteilig. So wird weiterhin eine Information der Verpflichteten auch durch die Länder erfolgen, welche durch die Unterlagen der ZSVR aber erleichtert und im Umfang gegebenenfalls reduziert wird. Auch werden im Rahmen von Verfahren zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten weiterhin eigene Rechtsauslegungen und Prüfungshandlungen der Landesvollzugsbehörden erfolgen müssen. Dennoch handelt es sich in der Summe zweifelsohne um eine signifikante Entlastung der Landesvollzugsbehörden durch die ZSVR.

#### *Enge Zusammenarbeit*

Die ZSVR arbeitet eng mit den Landesvollzugsbehörden zusammen. Dies ergibt sich insbesondere aus folgenden Punkten:

- Ordnungswidrigkeiten-Verdachtsfälle gibt die ZSVR über ein digitales Landesvollzugsbehördenportal an die zuständigen Behörden ab. Dort können die Landesvollzugsbehörden alle für den jeweiligen Fall vorhandenen Informationen jederzeit digital abrufen, ohne dass ein weiteres Zutun der ZSVR nötig wäre. Die Tatsache, dass mittlerweile über 90 Prozent der Vollzugsbehörden an das Portal angeschlossen sind, zeigt die zweckmäßige Einrichtung.
- Für Rückfragen von Landesvollzugsbehörden betreibt die ZSVR ein eigenes Behördenpostfach. Dort können Fragen prioritär entgegengenommen und beantwortet werden. Das Postfach wird rege genutzt, was die Sinnhaftigkeit der Einrichtung aufzeigt. Es finden auch telefonische Rücksprachen statt.
- Die ZSVR informiert Landesvollzugsbehörden bei einschlägigen Veranstaltungen (z. B. Vollzugsbesprechungen auf Landesebene) sowie über ein online bereitgestelltes Webinar. Auch hier ist die Resonanz gut, wie die Abrufzahlen sowie persönliche Rückmeldungen der Teilnehmenden zeigen.
- Zum regelmäßigen Austausch wurde eine länderoffene Arbeitsgruppe der ZSVR mit Vertreter\*innen der Länder aus dem Ausschuss für Produktverantwortung (APV) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) eingerichtet. Diese dient der Beratung über Vollzugsthemen und aktuelle Herausforderungen. Über die Gesprächsergebnisse dieser Arbeitsgruppe wird regelmäßig in den Sitzungen des APV informiert, sodass alle Länder davon profitieren.

Das UBA bewertet die Zusammenarbeit der ZSVR mit den Ländern als gut und eng. Mit den vorhandenen Formaten hat die ZSVR ihrerseits das Mögliche getan, eine intensive Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Ein wesentlicher Aspekt einer engen Zusammenarbeit ist insbesondere auch, dass Berichte und Dokumentationen der ZSVR so aufbereitet sind, dass die Vollzugsbehörden diese gut handhaben und die erforderlichen Informationen daraus gewinnen können. Die ZSVR hat gegenüber dem UBA stets bekundet, Wünsche und Bitten der Länder wo möglich aufzugreifen. Beschwerden über die ZSVR aus dem Kreis der Länder, die nach Auffassung des UBA einer Abhilfe bedürften, sind derzeit nicht bekannt.

#### **Wissenstransfer von Wirtschaftsbeteiligten**

Der vom Gesetzgeber beabsichtigte Wissenstransfer aus der Privatwirtschaft zur ZSVR ist Mittel zum Zweck, um das Hauptziel der Stärkung eines fairen Wettbewerbs zu unterstützen. Er ist insofern bereits im Verpackungsgesetz angelegt, da die Rechtsform als privatrechtliche Stiftung vorgesehen wurde (§ 24 Absatz 1 VerpackG) und bei der Besetzung der Stiftungsgremien, konkret Kuratorium, Verwaltungsrat und Beirat, bereits im Verpackungsgesetz auf eine Repräsentanz der entsprechenden Stakeholder geachtet wurde (§ 28 VerpackG).

Die ZSVR hat darüber hinaus Maßnahmen ergriffen, um Erfahrungen von Wirtschaftsbeteiligten und anderen Stakeholdern zu nutzen und diese einzubinden. Diesem Ziel dienen u. a.:



- Einrichtung von Expertenkreisen zu verschiedenen Themenstellungen, welche mit Wirtschaftsvertreter\*innen besetzt sind und die ZSVR in der Aufbauphase bzw. zu späterem Zeitpunkt zielgerichtet beraten;
- Austausch mit Umweltschutzverbänden in loser Abfolge, um einen Blick von außen aus Umweltsicht einzubinden und das Verwaltungshandeln zu reflektieren;
- persönliche, bilaterale Austausch der ZSVR mit Stakeholdern sowie
- Durchführung von Konsultationen mit betroffenen Akteuren oder öffentlich, sowohl in schriftlicher Form als auch mündlich in Besprechungsformaten.

Nach den vorliegenden Kenntnissen und Informationen sind die vorhandenen Formate grundsätzlich geeignet, einen Wissenstransfer zwischen Wirtschaftsbeteiligten und ZSVR zu unterstützen. Inwieweit dieser konkret gelingt, hängt von der thematischen Ausgestaltung sowie insbesondere auch dem Vertrauensverhältnis der Beteiligten ab. Grundsätzlich ist die ZSVR mit Akteuren der Verpackungs- und Verpackungsentsorgungsbranche gut vernetzt und im regelmäßigen Austausch. Hinsichtlich der gegenständlichen Informationen bestehen freilich Begrenzungen, die sich aus dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Unternehmen, dem Wettbewerbsrecht sowie dem Kontrollverhältnis zwischen ZSVR und den von ihr kontrollierten Unternehmen ergeben. Rückmeldungen aus der Praxis legen nahe, dass der gesetzlich beabsichtigte Wissenstransfer grundsätzlich gut funktioniert. Zugleich wird eine Verstärkung des Dialogs zu Einzelthemen gewünscht.

#### 4 Zusammenfassung

Im Hinblick auf die mit dem Gesetz intendierte Stärkung der kommunalen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der von den dualen Systemen durchzuführenden Sammlung der Verpackungsabfälle liegen für eine umfassende Evaluierung und für konkrete Empfehlungen noch keine ausreichenden Erkenntnisse vor. Vor diesem Hintergrund hat das UBA ein Forschungsvorhaben vergeben, um die Praxis und die Auswirkungen von bestimmten Teilbereichen des § 22 VerpackG untersuchen zu lassen. Ergebnisse aus dem Forschungsvorhaben werden Ende des Jahres 2026 erwartet.

Mit Blick auf die Arbeitsweise und Wirksamkeit der ZSVR ist festzustellen, dass das Marktverhalten der Produktverantwortlichen sowie der dualen Systeme durch die neu errichtete ZSVR besser kontrolliert und eventuelles Fehlverhalten effektiver verfolgt und geahndet werden kann. Durch die Arbeit der ZSVR werden die Landesvollzugsbehörden entlastet und der Vollzug der Regelungen des Verpackungsgesetzes verbessert. Der Wissensstand sowie die Datengrundlagen der verschiedenen Mengen- und Materialströme von Verpackungsabfällen ist deutlich gewachsen. Diese Basis bietet eine wichtige Grundlage, um Fehlentwicklungen zu erkennen und mögliche Maßnahmen zur weiteren Verbesserung zu erarbeiten.

Die in den vergangenen Jahren gesammelten Erfahrungen werden Eingang finden in die grundlegende Überarbeitung des Verpackungsgesetzes, die zur Anpassung des nationalen Rechts an die Vorgaben der künftig geltenden EU-Verpackungsverordnung erforderlich sein wird.