EU-Verpackungsverordnung: Angriff auf die Kleinunternehmen

Von ANNETT MÄNGEL

Es hätte ein Durchbruch werden können – für Umwelt und Nachhaltigkeit, aber auch für die Entbürokratisierung, der sich Regierungen und Parteien allerorten so gerne verschreiben. Doch was nun zum 12. August im gesamten EU-Gebiet Gesetzeskraft erhält, erreicht weder das eine noch das andere. Stattdessen haben das EU-Parlament und die EU-Mitgliedstaaten ein Bürokratie- und Gebührenmonster erschaffen, das Binnenwirtschaft und demokratische Vielfalt in der EU schwächen wird – und das zugleich weit entfernt von dem angestrebten Ziel ist, mit einheitlichen Maßstäben Verpackungen in der EU zu minimieren und deren Verursacher in die Pflicht zu nehmen.

Mit der sogenannten PPWR, der EU-Verpackungsverordnung, sollen in einem mehrstufigen Verfahren über die nächsten Jahrzehnte Verpackungen reduziert, recyclingfähig gemacht und einheitlich gekennzeichnet werden. Letzteres soll Endverbrauchern eindeutige Hinweise an die Hand geben, wie sie die Verpackungen von Produkten passend entsorgen können.

Das ist prinzipiell eine sehr gute Idee. Nur leider ist gut gemeint in diesem Fall wieder einmal alles andere als gut gemacht – und zwar nicht zuletzt deshalb, weil unterschiedslos kleine wie große Marktteilnehmer in die Pflicht genommen werden. Doch während letztere mit riesiger Lobbykraft auftreten, bleiben die nachvollziehbaren Forderungen der kleinen ein weiteres Mal ungehört, obwohl es sowohl aus dem Europäischen Parlament als auch aus dem Bundestag unter der Hand heißt, dass die Umsetzung »unintendierte« Folgen zeitige, derer man sich bewusst sei. Dennoch bleiben sie, Stand jetzt, bestehen und müssen auch von den Kleinen getragen werden – oder aber werden mangels Kenntnis oder Einsicht ignoriert, was schließlich erst recht nicht im Interesse der Gesetzgeber sein kann.

Auf die Hersteller von Verpackungen und die Unternehmen, die diese verwenden, um ihre Produkte an ihre Kund:innen zu liefern, kommen nun zahllose kleinteilige Vorschriften zu, die weder einzuhalten noch zu kontrollieren sein werden.

So müssen ab 2028 alle Verpackungen – vom einfachen Papierumschlag bis zur Plastik-Verbundverpackung – mit einem Hinweis versehen werden, woraus diese Verpackung besteht. Hinzu kommt die Angabe – auf der Verpackung oder einem QR-Code mit hinterlegter Website – des Handelsnamens oder der Marke samt Postanschrift und wie das Unternehmen kontaktiert werden kann. Ist die Verpackung zu klein, müssen diese Angaben auf der Rechnung oder dem Lieferschein vermerkt werden. In jedem Empfängerland soll all dies in der jeweiligen Sprache nachlesbar sein.

Es bleibt das Geheimnis der EU-Kommission und der EU-Abgeordneten, welche Logistikvorstellungen dahinterstehen: Amazon mag das mit seinen hoch digitalisierten Lieferstraßen bewerkstelli-

ANNETT MÄNGEL, *geb. 1976 in Rodewisch, ist Politikwissenschaftlerin und Germanistin und seit 2003 Redakteurin der »Blätter«, seit 2005 zudem deren Geschäftsführerin.*

gen können, aber was macht die kleine finnische Humppa-Band, die an wenige Fans aus diversen Ländern der EU ihre Kühlschrankmagneten verschickt? Eine Lagerhalle für 27 verschiedene Kartons anmieten, um den passenden bei Bedarf herauszusuchen? Wohl kaum.

Mogelverpackungen bleiben

Was der EU nicht gelingt, ist, einheitliche Standards in den Mitgliedstaaten zu etablieren – dafür gibt es zu viele unterschiedlich eingespielte Systeme im gesamten Verpackungsbereich, die alle Verhandlungsmasse waren: Während die Bundesrepublik an ihrem Pfand für Einwegplastikflaschen festhält und diesen gerne auch europaweit durchgesetzt hätte, verweist beispielsweise Italien – zu Recht – darauf, dass das eigene pfandfreie Sammelsystem insgesamt zu deutlich höheren Recyclingquoten bei Plastikmüll führt als die deutsche »bunte Mischung« mit dem Grünen Punkt.

Es bleibt abzuwarten, ob die in Kürze vorgeschriebenen Piktogramme – dafür immerhin gibt es inzwischen einen einheitlichen Vorschlag – mit Entsorgungshinweisen dafür sorgen werden, dass die Verpackungen am Ende ihres Lebens tatsächlich dort landen, wo sie hingehören.

Dagegen soll erst ab 2030 ein Verbot gelten, das viel schneller hätte umgesetzt werden müssen: Verkaufsverpackungen dürfen dann nicht mehr zu viel Inhalt vortäuschen bzw. Versandverpackungen nicht zu viel Leerraum enthalten. Hier haben sich die Lobbys der Hersteller von Mogelpackungen mit ihrem Wunsch nach Verzögerung ganz offensichtlich durchgesetzt.

Wem dies dagegen nicht gelungen ist, sind die kleinen und mittleren Unternehmen, die das Rückgrat der Wirtschaft in der gesamten EU bilden: Sie werden von den Vorgaben der mit der EU-Verpackungsverordnung einhergehenden Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) wesentlich härter getroffen als große Konzerne. Das aber birgt ein gewaltiges Problem, das die EU im Zuge der Verordnung unbedingt hätte angehen und so für eine wirkliche Harmonisierung sorgen müssen.

Für alle gilt: Registrierung in jedem einzelnen Land

Die Idee hinter der EPR ist durchaus nachvollziehbar und schon jetzt in vielen Ländern in Kraft: Wer an Endkunden aus einem anderen Land Produkte verschickt, soll im Empfängerland für die Entsorgungskosten der Verpackungen aufkommen. Dafür muss sich jeder Marktteilnehmer jeweils einzeln in jedem Land registrieren und mit einem Entsorgungsunternehmen einen Vertrag abschließen, verbunden mit einmaligen und jährlichen Grundgebühren sowie Lizenzgebühren je nach Verpackungsmenge.

Bis auf wenige Ausnahmen – in Irland, den Niederlanden, Belgien, Italien, Rumänien, Litauen – sind Stand jetzt alle Unternehmen dazu verpflichtet, unabhängig von ihrer Größe und ab dem ersten Papierumschlag oder kleinen Karton, der in ein anderes EU-Land versandt wird.[1] Die jeweiligen Meldungen sollen zudem »grammgenau« erfolgen. Auch hier stellt sich die Frage, wie sich der Gesetzgeber das vorstellt: Soll jedes Kleinstunternehmen automatisiert die Versandbeschaffenheit und das Empfängerland erfassen? Eine absurde Vorstellung.

Fest steht: Der Aufwand übersteigt die personellen und finanziellen Kapazitäten kleiner Unternehmen, die zwar den europäischen Binnenmarkt mit ihren Produkten beliefern, aber über keine große Administration verfügen.

Hinzu kommt eine Regelung, die die EU-Kommission nach vielen Protesten eigentlich bis 2034 aussetzen wollte, die nun aber wohl doch beibehalten wird: Zusätzlich zur Registrierung muss sich jedes Unternehmen ab August einen »Bevollmächtigten« suchen, der in einigen Ländern – wie etwa in Österreich – auch noch

1 Allein Norwegen macht dabei für reine Papierverpackungen eine Ausnahme.

notariell beglaubigt werden soll. Damit erhöhen sich die Grundkosten je Land zumeist um das Doppelte. Während große Unternehmen, die viel versenden, das aus der Portokasse zahlen, vergrößert diese Vorschrift die Belastung für Klein- und Kleinstunternehmen enorm.

Jedes Land setzt zudem allein fest, wie hoch die Grund- und Lizenzgebühren sind. Österreich stellt beispielsweise 150 Euro pro Jahr für das Entsorgungsunternehmen bei Mengen bis 1500 kg in Rechnung, zuzüglich einmalig 150 Euro für die Registrierung und jährlich 90 Euro für die Ernennung des »Bevollmächtigten«. Ungarn veranschlagt für den Bevollmächtigten einmalig bis zu 1333 Euro, die Kosten für die Folgejahre sind unklar – werden aber ähnlich ausfallenfest steht schon jetzt, dass quartalsweise Meldegebühren in Höhe von 450 Euro anfallen, insgesamt also 1800 Euro pro Jahr! Hinzu kommen die Lizenzgebühren, die allerdings für den Fall, dass nur ein Kilo Papierverpackung im Jahr verschickt wird, bei lediglich 0,44 Euro liegen. Die Grundkosten überragen die reinen Lizenzkosten für die anfallende Verpackung in einem solchen Fall um das 6000-Fache.

Alle kleinen Marktteilnehmer, die rechnen können – und zudem gesetzeskonform handeln wollen –, müssten sich demnach vom europäischen Markt zurückziehen. Ausgerechnet die Bundesregierung mitsamt des Umweltministeriums hat sich neben Österreich dafür stark gemacht, an der für jedes Land spezifischen Bevollmächtigten-Vorschrift festzuhalten. Daran zeigen sich ein weiteres Mal die enorme Lobby der Großkonzerne, die damit ihre Verantwortung für sie finanzierbar abtreten, und die Sorglosigkeit, mit der über die berechtigten Interessen kleiner Unternehmen hinweggegangen wird.

Denn schon weit im Vorfeld der Beschlussfassung warnte die Deutsche Industrie- und Handelskammer insbesondere vor den gravierenden Auswirkungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und forderte Bagatellgrenzen sowie eine einheitliche Meldestelle, analog zur OSS-Regelung bei unterschiedlichen Steuersätzen. Über diese werden mittels einer zentralen Meldestelle in den jeweiligen Ländern die unterschiedlichen Steuerschulden an die Empfängerländer verteilt. Sowohl die EU- als auch die hiesigen Parlamentarier sämtlicher Parteien haben diese Warnungen jedoch überhört.[2] Dabei hätte es dem Bundestag durchaus freigestanden, wie die oben genannten Länder Bagatellgrenzen einzuführen, damit ausländische Firmen erst ab einer bestimmten Verpackungsmenge zur Registrierung und Meldung verpflichtet sind. Damit hätte Deutschland ein Vorbild für andere EU-Länder sein können, die dies für ausländische Kleinunternehmer ebenfalls hätten etablieren können – zum Nutzen auch der deutschen Firmen.

> »Die Grundkosten überragen die reinen Lizenzkosten für die anfallende Verpackung teilweise um das 6000-Fache.«

Jüngst hat der europäische Dachverband der Buchbranche noch einmal die besonderen Herausforderungen für die Verlagsbranche – und damit auch für Publikationen wie die »Blätter« – in einer Stellungnahme ausgeführt und ebenfalls für Bagatellgrenzen und eine einheitliche Meldestelle geworben.[3] Doch auch dieser Versuch, den Belangen von kleinen, für die demokratische Vielfalt in der EU aber wichtigen Branchen Geltung zu verschaffen, verhallte ungehört.

Auch wenn in Zwiegesprächen eingestanden wird, dass die Auswirkungen auf die Kultur- und Medienlandschaft in der EU gravierend sind, halten alle Beteiligten

2 Vgl. DIHK, Proposal for a revision of EU legislation on Packaging and Packaging Waste, 12.4.2023.

3 Federation of European Publishers, EIBF an FEP PPWR Joint Statement, internes Schreiben.

an der einmal beschlossenen Umsetzung der PPWR fest. Zu groß ist die Angst, das ganze Fass wieder aufzumachen. Dann nimmt man lieber die äußerst gravierenden Auswirkungen für all jene in Kauf, die man eigentlich gar nicht treffen wollte, aber schlicht übersehen hat.

Ohne große Änderungen passierte denn auch am späten Abend des 11. Juni dieses Jahres die deutsche Aktualisierung des hiesigen Verpackungsgesetzes den Deutschen Bundestag. Gleichwohl ist bereits jetzt eine Novelle im Gespräch. Doch wann diese kommt und auf welche Lobbys dann gehört wird, ist noch nicht ausgemacht. Es bleibt zu hoffen, dass den Parlamentariern bis dahin bewusst wird, welch fatale Auswirkungen diese Art von Überregulierung zulasten gerade jener hat, die im Kleinen für Bildung und Aufklärung, aber auch für Arbeitsplätze und Steuern sorgen. Alles zusammen führt dazu, dass gerade in jenen Teilen der Wirtschaft, die über keinen großen administrativen Überbau verfügen, der Unmut über die zahlreichen bürokratischen Vorschriften immer größer wird. Und das zahlt am Ende auf die Konten jener ein, die einfache Lösungen versprechen und den Umwelt- und Klimaschutz insgesamt in Zweifel ziehen.

> »Der Unmut zahlt am Ende bei jenen ein, die einfache Lösungen versprechen – und den Klimaschutz in Zweifel ziehen.«

Das ist umso bedauerlicher, als es durchaus naheliegende Lösungen für diese Problematik gäbe, insbesondere durch Bagatellgrenzen für Verpackungsmengen, unterhalb derer EU-weit keine Registrierung nötig ist. Wer jährlich nur wenige Papierverpackungen in ein EU-Land verschickt, sollte schließlich nicht den gleichen Grund-, Registrierungs- und Meldekosten ausgesetzt werden wie jemand, der 1500 Kilogramm pro Jahr versendet. Zudem hätten sich die Mitgliedsländer auf europaweit einheitliche Kriterien verständigen müssen, um die Unternehmen nicht einem Flickenteppich unterschiedlicher Vorgaben und Ansprechpartner auszusetzen.

Dafür wäre eine einheitliche Meldestelle eine gleichermaßen einfache wie sinnvolle Regelung – und diese war ursprünglich auch vorgesehen. Doch wieder obsiegten die Interessen einzelner Länder, die an ihren bereits etablierten Strukturen nichts ändern wollten.

Dabei liegt mindestens eine Zwischenlösung nahe: Denn in jedem EU-Land wird es eine Verpackungsmeldestelle geben; hierzulande ist dies seit Jahren Lucid, das zentrale Verpackungsregister. Anstatt jedes kleinste Unternehmen dazu zu zwingen, sich in jedem einzelnen EU-Land einzeln zu registrieren, könnte das jeweilige Landesregister im besten Falle die einzelnen Meldungen sammeln und dann in die unterschiedlichen EU-Länder weiterverteilen wie es mit dem OSS-Verfahren und dem Zentralamt für Steuern bereits an anderer Stelle der Fall ist. Damit bliebe der europäische Binnenmarkt auch für kleine EU-Unternehmen erhalten, die sich derzeit schier unüberwindbaren Hürden gegenübersehen.

Politische Akteure, die sich mit derartigen Fehlentscheidungen zufriedengeben und schulterzuckend die Kollateralschäden für kleine Marktteilnehmer in Kauf nehmen, dürfen sich nicht wundern, dass das Vertrauen in ihr Handeln und Wirken immer weiter abnimmt.

Sie sollten daher dringend die Chance ergreifen und mit dem zum Jahresende angekündigten Circle Economy Act Korrekturen für geringe und zudem recyclingfähige Verpackungsmengen etablieren – zum Wohle der Umwelt wie des europäischen Binnenmarktes, aber auch zur Stärkung demokratischer Diskurse über Ländergrenzen hinweg. ⬡