

Eckpunkte

zur Ökomodulierung der Beteiligungsentgelte für Verpackungen

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-160
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

Berlin, 17. Juli 2026

Der Koalitionsvertrag der amtierenden Regierungskoalition sieht unter anderem eine Reform der ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte (§ 21 VerpackG) vor. Auch die EU-Verpackungsverordnung (PPWR) legt eine Ökomodulierung der Finanzbeiträge fest, die Hersteller zur Erfüllung ihrer EPR-Pflichten zu entrichten haben. Diese soll auf der Recyclingfähigkeit der Verpackungen basieren (Art. 6 Abs.8 PPWR), optional ist der Rezyklateinsatz in Verpackungen vorgesehen (Art. 7 Abs.7 PPWR). Die Konkretisierung dieser Regelung wird auf der Grundlage von Delegierten Rechtsakten erfolgen, die frühestens ab 01.7.2029 wirksam werden. Bei der damit verbundenen Rechtsetzung lässt sich die Ernährungsindustrie insbesondere von folgenden Erwägungen leiten:

1. Förderung eines funktionierenden Wertstoffkreislaufs

Die Kreislaufwirtschaft ist das erklärte abfallwirtschaftliche Ziel Europas. Insbesondere im Hinblick auf mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen, kann Deutschland seit über fünfunddreißig Jahren auf ein bewährtes privatwirtschaftliches und wettbewerblich ausgerichtetes System zurückgreifen, das eine hervorragende Grundlage für die Sammlung, Sortierung und hochwertige Verwertung dieser Verpackungen darstellt. Dieses wird zudem durch eine teilweise mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete Institution, die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR), flankiert, die von Industrie und Handel gegründet worden ist, um die Einhaltung von wesentlichen verpackungsrechtlichen Vorgaben durch die Beteiligten zu gewährleisten.

Gesammelte Verpackungen müssen deshalb recyclingfähig gestaltet sein, damit sie im Rahmen der Verwertung auch zu Sekundärmaterial verarbeitet werden können. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass es für dieses Sekundärmaterial zielführende Einsatzmöglichkeiten gibt, auf deren Grundlage in einem möglichst hohen Umfang eine erneute werkstoffliche Verwertung möglich ist.

2. Belastende Doppelregulierung unterbinden

Aufgrund der bestehenden Ausgangslage besteht die Gefahr einer möglichen divergierenden Doppelregulierung, d.h. das zeitversetzte Eingreifen nationaler und europäischer Vorgaben in denselben Sachverhalt. Das birgt für Unternehmen die Gefahr der Rechtsunsicherheit, des administrativen Mehraufwandes durch Anpassungen an die sukzessiv in Kraft tretenden Regelungen und von Wettbewerbsnachteilen.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass frühzeitig eine Abstimmung zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission stattfindet. Diese muss darauf abzielen, die Regelungsinhalte möglichst bereits im Vorfeld miteinander abzustimmen, so dass idealerweise kein oder zumindest nur ein geringer Anpassungsbedarf bei der Umsetzung entsteht. In diesem Kontext ist insbesondere darauf hinzuwirken, dass die Ökomodulierung auf Grundlage der PPWR-Recyclingkriterien erfolgt und nicht nach einem abweichenden

ökologischen Mindeststandard (§ 26 VerpackDG). Dies stellt sicher, dass Verpackungen grundsätzlich nur einmal bewertet werden müssen und somit zusätzlicher Aufwand vermieden werden kann.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass ökonomische Gesichtspunkte in den Abwägungen eine gleichberechtigte Rolle spielen, um rechtliche Kollisionen und darüberhinausgehende Nachteile, wie zum Beispiel „GoldPlating“, zu vermeiden

3. Bürokratische und fiskalische Belastungen vermeiden

Als mittelständisch geprägte Branche ist die Ernährungsindustrie gegenwärtig mit ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konfrontiert, die den Standort Deutschland zunehmend in Frage stellen. Die Reduzierung von bürokratischen Lasten ist eine Daueraufgabe, der die gesamte Bundesregierung verpflichtet sein muss. Bei fast 100.000 Einzelregelungen allein in Bundesgesetzen und -verordnungen scheint die Grenze der Beherrschbarkeit für Unternehmen, aber auch für die Verwaltungen erreicht oder überschritten. Bei neuen Gesetzen ist deshalb stärker zu hinterfragen, ob und in welchem Umfang der Regelungsbedarf tatsächlich besteht.

Entsprechendes gilt für die fiskalische Belastung der Unternehmen in Deutschland. Diese liegt im OECD-Vergleich auf einem hohen Niveau. Neben direkten Ertragssteuern (wie Körperschaft- und Gewerbesteuer) treiben vor allem Verbrauchsteuern und Sozialabgaben die Kosten. Dies schwächt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft und belastet die Investitionskraft.

Daraus folgt, dass Vorschläge für eine Ökomodulierung, die den genannten Belastungen und Überforderungen keine hinreichende Rechnung tragen, für die Ernährungsindustrie nicht zustimmungsfähig sind. Mit Blick auf das UBA-Vorhaben „Die Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung (TEXTE 118/2022, Forschungskennzahl 3719 33 304 0, [Link](#)) bedeutet dies, dass sowohl die dort genannten Varianten einer Fondslösung als auch einer Verbrauchsteuer auf Verpackungen nicht zielführend und deshalb abzulehnen sind. Ein Blick auf den bestehenden „Einwegkunststofffonds“ belegt den hohen bürokratischen Aufwand von entsprechenden Fondslösungen für die Wirtschaft.

4. Anreize auf der Grundlage von Eigenverantwortung setzen

Erforderliche Anreize sollten auf der Grundlage der an die dualen Systemträger zu entrichtenden Beteiligungsentgelte, herbeigeführt werden. Das unter Ziffer 3 erwähnte UBA-Vorhaben sieht dies betreffend die Option einer verpflichtenden Entgeltspreizung vor. Auf dieser Grundlage wäre es möglich, Recyclingklassen (bspw. gut recyclingfähig, eingeschränkt/nicht recyclingfähig) zu definieren und für Verpackungen, die nicht gut recyclingfähig sind, angemessene, nicht verhandelbare fixe Zuschläge (Betrag x Euro pro Gewichtseinheit Verpackungsmaterial) festzulegen, die zusätzlich zum bisherigen Beteiligungsentgelt zu entrichten sind. In diesem Kontext sollte in Erwägung gezogen werden, zu Beginn der vorgesehenen Ökomodulierung den Fokus zunächst auf nicht recyclingfähige Verpackungen zu richten, um Unternehmen Zeit zur Anpassung zu geben.

Hersteller hätten auf dieser Grundlage im Rahmen der gegenüber der Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) abzugebenden Vollständigkeitserklärung für die von ihnen eingesetzten Verpackungen eine qualitative und quantitative Selbstveranlagung vorzunehmen. Diese Verpflichtung wäre ordnungswidrigkeitsrechtlich zu flankieren.

Ein entsprechendes Vorgehen trägt dazu bei, bürokratischen Aufwand zu begrenzen. Darüber hinaus, dies belegt bspw. eine aktuelle Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW), sind immer mehr Unternehmen dazu bereit, für mehr Eigenverantwortung strikere Haftungsregeln in Kauf zu nehmen. Dieser

Ansatz wird zudem durch Compliance-Vorgaben gefördert, mit denen die Wirtschaft zunehmend konfrontiert wird.

5. Transparente und sachgerechte Mittelverwendung gewährleisten

Die von den dualen Systemträgern im Rahmen der Entgeltspreizung vereinnahmten Zuschläge sind separat auszuweisen und regelmäßig zu konsolidieren sowie einer insolvenz sicheren Verwahrung zuzuführen. Ihre Verwendung hat zweckgebunden, kosteneffizient und unter Mitwirkung der entrichtenden Unternehmen zu erfolgen.

In diesem Kontext sollte auch überlegt werden, ob und inwieweit es möglich ist, diese zusätzlich erhobenen Gelder in die Finanzierung der ZSVR einfließen zu lassen. Damit würde deren Finanzierungsbedarf, für den die dualen Systemträger nach § 25 Abs.1 VerpackG / § 50 Abs.1 VerpackDG) aufzukommen haben, reduziert. Gleichzeitig bestünde für Hersteller, deren Verpackungen nicht in hinreichendem Maße recyclingfähig sind, ein Anreiz, diese Behältnisse ökologisch weiterzuentwickeln, so dass durch die zugrundeliegende Entgeltspreizung eine Lenkungswirkung entfaltet wird.

6. Bewährte Strukturen zur Umsetzung nutzen

Die ZSVR ist die zentrale Kontrollinstanz für den Verpackungskreislauf in Deutschland. Als eine beliebene deutsche Bundesbehörde in der Rechtsform einer Stiftung des bürgerlichen Rechts, die von vier Wirtschaftsverbänden gegründet worden ist, genießt sie in ihrem Wirkungsbereich hohe Anerkennung.

Im Hinblick darauf, dass es ihr gesetzlich sowohl obliegt, die Marktüberwachung der Inverkehrbringer von verpackten Waren und Entsorgungssystemen effektiv zu gestalten, als auch jährlich einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart zu veröffentlichen, ist sie dazu prädestiniert, die vorgesehene Ökomodulierung der Beteiligungsentgelte aktiv zu begleiten und zu überwachen. Ihr gesetzlicher Aufgabenbereich und die entsprechenden Kompetenzen sind entsprechend zu erweitern.

7. Förderung des Rezyklateinsatzes, Besonderheit bei Lebensmittelverpackungen berücksichtigen

Der erwähnten Entgeltspreizung beim recyclinggerechten Design von Verpackungen liegt ein Malussystem zugrunde. Sofern Verpackungen vorgegebenen Kriterien nicht entsprechen, werden sie mit einem Zuschlag belastet. Dieser Ansatz kann grundsätzlich auch für den Rezyklateinsatz zur Anwendung kommen. Danach könnten Verpackungen ebenfalls zuschlagspflichtig werden, sofern sie vorgegebene Einsatzquoten nicht erfüllen. Allerdings ist dafür Sorge zu tragen, dass dies nur für Verpackungen gilt, die einem entsprechendem Rezyklateinsatz zugänglich sind.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf Lebensmittel der Rezyklateinsatz in Kunststoffverpackungen nach wie vor problematisch ist. Eine wesentliche Hürde für den Einsatz von mehr Kunststoff-Rezyklaten in Lebensmittelkontaktmaterialien sind die hohen rechtlichen Anforderungen. Denn in der EU gelten strenge Vorgaben für die Sicherheit von (neuen und recycelten) Kunststoffen im Kontakt mit Lebensmitteln. Das gilt in besonderer Weise für Säuglings- und Kleinkindernahrung sowie Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke.

Eine Förderung auf der Grundlage eines kombinierten Bonus-Malus-Systems erscheint nicht zielführend. Erfahrungen aus anderen Ländern belegen, dass der administrative Aufwand erheblich ist und im Widerspruch zum Ziel einer Reduktion des Verwaltungsaufwands steht.