

IHK-POSITION



Wege zu einer nachhaltigen Wirtschaftsregulatorik: Das Beispiel Verpackungen

Mit der Wirtschaft in eine nachhaltige Zukunft



Schwarzwald
Baar
Heuberg

 **Gemeinsam Wirtschaft Stärken**

Verpackungen: Wege zu einer nachhaltigen Wirtschaftsstrategie

Die Wirtschaft in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg bekennt sich zu ihrer Verantwortung, einen individuellen Beitrag zum globalen Klimaschutz und zur Nachhaltigkeit zu leisten, um unseren Wohlstand und die sozioökonomische Stabilität weltweit langfristig zu sichernⁱ. Die erfolgreiche Gestaltung der Transformationen in der und durch die regionale Wirtschaft hängt maßgeblich von gesetzlichen Rahmenbedingungen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene ab. Bei notwendigen Regulierungen – so sie denn überhaupt erforderlich sind – sind die komplexen Wirkungszusammenhänge in den Wertschöpfungsketten und des Konsumentenverhaltens zu berücksichtigen, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Dies geht am besten gemeinsam mit den Akteuren aus der Wirtschaft zusammen.

Warum das Beispiel Verpackungen? Unternehmen aller Branchen weltweit nutzen Verpackungen aus verschiedenen Materialien, um Waren zu schützen und zu transportieren. In Deutschland bestehen 44% des Verpackungsaufkommens aus Papier, sowie zu je 17% aus Kunststoff, Glas und Holz. Sonstige verwendete Materialien sind Metall (Weißblech, Aluminium, Stahl), Gummi, Keramik oder Textilⁱⁱ. Die Herstellung von Verpackungen ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in der EU und der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg. In unserer Region werden hauptsächlich Verpackungen aus Papier und Kunststoff hergestelltⁱⁱⁱ. Auch als Zulieferer für andere Branchen sind Transport-, Versand-, Verkaufs- und Serviceverpackungen elementar: Sie begleiten Produkte von ihrer Herstellung bis zum Endkunden und beginnen dann mehrheitlich den Kreislauf durch Recycling oder Wiederverwendung von vorn. Im Jahr 2021 wurden in Deutschland alle in § 16 Abs. 2 Verpackungsgesetz (VerpackG) definierten Verwertungsquoten übertroffen^{iv}. Die vielfältigen Stationen, die Verpackungen durchlaufen, zeigen auch, dass eine erfolgreiche Kreislaufwirtschaft eine Gemeinschaftsaufgabe aller Beteiligten vom Hersteller, über den Inverkehrbringer bis zum Konsumenten ist. Verpackungen nehmen dadurch in mehrere Hinsichten eine zentrale Rolle innerhalb des EU Green Deal als Benchmark für weitere Produktgruppen und die generelle Ausrichtung des Gesetzespaketes ein. Zudem zeigt das Beispiel Verbesserungspotenzial für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes auf sowie regulatorische Bedingungen für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft.

Die Perspektive gute Rechtssetzung und Binnenmarkt

Status Quo

Es gibt in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regulierungsansätze, wie z. B. durch Kennzeichnungsvorschriften, für das Inverkehrbringen und Entsorgen von Verpackungen. Dies führt zu Hindernissen, die ein volles Funktionieren des Binnenmarktes für alle Branchen, die Verpackungen herstellen und nutzen, verhindern.

Neben der Verpackungsrichtlinie wird auch die Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 national unterschiedlich umgesetzt. Für manche Produkte ist zudem auf die gleichzeitige Erfüllung unterschiedlichster Regelungen zu achten, z. B. Einwegkunststoffgetränkebecher sind in Deutschland im VerpackG, in der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung und im Einwegkunststofffondgesetz bzw. der Einwegkunststofffondsverordnung individuell geregelt. Dies erhöht die Komplexität für Gesetzgeber und betroffenen Unternehmen erheblich. In den IHK-Beratungsgesprächen berichten Unternehmen wiederholt, dass sie auf Aufträge verzichten, da eine Ausführung durch die komplexen Verpackungsvorschriften unwirtschaftlich würde.

Forderungen

Harmonisierung: Grundsätzlich befürwortet die regionale Wirtschaft deshalb, die Behandlung von Verpackungen und Verpackungsabfällen durch eine EU-Verordnung zu harmonisieren, welche dazu beiträgt, eine europaweit nach einheitlichen Regeln funktionierende Kreislaufwirtschaft zu etablieren. Dies würde gleichermaßen den Binnenmarkt stärken, Wachstum gerade für kleinere Unternehmen unterstützen und einen Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz leisten. Dazu zählen die Vereinheitlichung von Kennzeichnungen mittels allgemeinverständlicher Symbole, ähnlich dem Gefahrstoffrecht, und der Verzicht auf nationale Sonderregelungen (aktuell der Fall u.a. in Italien und Frankreich). Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe berichten, dass sie häufig bei Produktionsbeginn noch nicht wissen können, in welches Land die Produkte versendet werden. Eine länderspezifische Kennzeichnung mit Hinweisen in der Landessprache ist daher nicht während des Produktionsprozesses möglich.

Once-Only-Prinzip umsetzen: Die verpflichtende Registrierung als Inverkehrbringer im deutschen dualen System (z.B. grüner Punkt) sollte die Option auf eine gleichzeitige Registrierung in weiteren Systemen von EU-Mitgliedstaaten enthalten, sollte kein EU-einheitliches System geschaffen werden.

Bagatellgrenzen: Die Registrierungspflicht im Verpackungsregister ab der ersten Verpackung belastet vor allem Kleinst- und Kleinunternehmen. Eine Bagatellgrenze kann hier Abhilfe schaffen. Den IHKs und AHKs sind in den zurückliegenden Monaten zudem häufig Klagen von Unternehmen zugetragen worden, dass die Bestellung von Bevollmächtigten zu unverhältnismäßig hohen Kosten führe und die Unternehmen sich deshalb aus einzelnen Märkten zurückziehen mussten. Die IHK empfiehlt deshalb, die Bestellung von Bevollmächtigten optional auszugestalten. So können Unternehmen wählen, ob sie die Herstellerverantwortung selbst wahrnehmen wollen oder dies übertragen möchten. Die Bestellung von Bevollmächtigten sollte zudem europaweit einmalig, einfach und digital erfolgen können.

Digitalisierung und administrative Entlastung: Nach Einschätzung von verschiedenen Unternehmen wird ein hoher Aufwand für zusätzliche administrative Aufgaben (z.B. Erstellung / Einholung von Konformitätserklärungen für jede einzelne Verpackung, Labelling, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, etc.) gesehen. Um den administrativen Aufwand zu begrenzen, sollten u. a. Verpackungsgruppen (ähnlich in Art und Zusammensetzung) über eine einzelne Konformitätserklärung abgedeckt werden können. Die Chance der Digitalisierung, die sich mit einem EU-einheitlichen digitalen Produktpass ergeben, sollten bestmöglich und bürokratiearm genutzt werden.

Die Perspektive Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft

Status quo

Deutschland ist relativ rohstoffarm. Vor diesem Hintergrund und begleitet durch die Ausweitung von in der Praxis schwer umzusetzenden Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette, sehen viele Unternehmen den Ausbau der Kreislaufwirtschaft als wichtigen Beitrag zur sicheren und preislich angemessenen Versorgung mit Rohstoffen. Im ergebnisoffenen Innovationsprozess suchen Unternehmen wettbewerbsfähige und ökologisch sinnvolle Lösungen zur Reduzierung von Verpackungsabfall. Diese Bemühungen sollten nicht durch starre Quotenvorgaben oder aufwendigen Registrierungspflichten konterkariert werden. Auch mögliche Reaktionen der Konsumenten sollten mit bedacht werden.

Forderungen

Die regionale Wirtschaft begrüßt die Absicht der Kommission, dafür zu sorgen, dass alle Verpackungen bis 2040 auf wirtschaftlich vertretbare Weise wiederverwendbar oder stofflich verwertbar sind, und die Zahl der Verpackungen, der Transportverpackungen und damit der Verpackungsabfälle zu verringern. Dies trägt einerseits dem Green Deal Rechnung, lässt auf der anderen Seite aber den Unternehmen ausreichend Zeit zur Anpassung.

Verpackungsminimierung weiterdenken: Nach dem Vorschlag der Verpackungsverordnung würde der zulässige Leerraum bestimmter (Versand-)Verpackungen auf maximal 40 Prozent beschränkt werden. Viele Unternehmen berichten, dass dies besonders für hochpreisige und empfindliche Produkte (z. B. medizinische Produkte, Messgeräte, zerbrechliche Produkte) nur im begrenzten Umfang möglich sei. Besonders der Regelungsvorschlag, dass Füllmaterialien mit zur Berechnung des Leervolumens zählen, wird für viele Versandarten als praktisch nicht umsetzbar bezeichnet. Die Unbestimmtheit bezüglich eines ausreichenden Schutzes wird zu Rechtsunsicherheit führen. Auch dienen Standardformate von Verpackungen der Transportstabilität und der effizienten Nutzung von Logistikfläche. Einsparungen bei den Verpackungen dürfen nicht zum Nachteil der Produktsicherheit gehen, da auch aus ökologischen Gründen die Reparatur einer komplexen Maschine ressourcenintensiver ist als ausreichend Füllmaterial. Um Logistikkosten gering zu halten, besteht auch ohne Regulierung Eigenanreiz, Füllmaterial angemessen zu verwenden. Deshalb sollten Ausnahmenregelungen getroffen werden.

Komplexe Folgeabschätzungen: Einige Unternehmen erwarten ökologisch nachteilige Substitutionseffekte, wie zum Beispiel der Wechsel von Pappe auf Kunststoffe^v. In Regulierungen sollte der gesamte Lebenszyklus eines Produktes für die Nachhaltigkeitsbewertung herangezogen werden. So können einseitige Mehrwegquoten durch längere Transportwege, Ressourceneinsatz zur Reinigung und Emissionen beim Recycling unter Umständen ein schlechteres Umweltprofil als umweltfreundliche Einwegverpackungen

ausweisen. Die Cradle-to-Cradle-Betrachtung sollte allen Regulierungen zugrunde liegen. Im Falle von verbindlichen Rezyklatquoten gilt es eine ausreichende Verfügbarkeit von Rezyklaten sicherzustellen, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Ressourcenschutz verbessern durch bürokratische Entlastung: Europäische und ergänzende nationale Gesetzgebungen stellen hohe Anforderungen an Lebensmittelverpackungen, die etwa im Fall von Papierverpackungen beschichtet oder aus Primärfasern bestehen müssen, sollten sie feuchte und fettige Speisen enthalten^{vi}. Materialübergreifend können sich Zielkonflikte zwischen starren Rezyklatquoten und den gesetzlichen Anforderungen an kontaktempfindliche Verpackungen ergeben. Diese müssen gelöst werden, um unerwünschten und ökologisch nachteiligen Substitutionseffekten vorzubeugen (Beispiele s.u.). Ein weiteres Beispiel Ressourcenschutz durch bürokratische Entlastung ist die elektronische Gebrauchsanweisung eIFU: Eine Umfrage unter 100 Medizintechnikunternehmen schätzt, dass etwa 500 Tonnen Papier pro Jahr allein von den antwortenden Unternehmen durch digitale Gebrauchsanweisungen eingespart werden könnten^{vii}. Eine digitale Lösung würde darüber hinaus Verpackungsvolumen und -gewicht reduzieren.

Die Perspektive Abgaben und Steuern

Status quo

Die Zulässigkeit der Tübinger Verpackungssteuer wird aktuell vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt. Weitere Kostensteigerungen, vor allem für Gastronomiebetriebe und ihre Kundschaft, würden mit einer neuen Steuer einhergehen.

Forderung

Theoretisch ließe sich das Verpackungsaufkommen bundes- oder EU-weit primär durch Verpackungssteuern lenken. Dies wäre jedoch im Hinblick auf Abfallvermeidung kaum wirksam und im Hinblick auf stoffliche Abfallverwertung eher kontraproduktiv. Deshalb setzt das deutsche wie auch das künftige europäische Recht auf die Prinzipien der erweiterten Herstellerverantwortung, insbesondere die Beteiligungspflicht an dualen Entsorgungssystemen. Diese würden in Frage gestellt, wenn zusätzliche Steuern erhoben würden, obwohl für das Verpackungs-Recycling in der Form von Systembeteiligungsgebühren schon bezahlt wird.

Regionale Verpackungssteuern erhöhen nicht nur direkt die Standortkosten für betroffene Betriebe, sondern auch und vor allem durch die zusätzliche bürokratische Belastung. Dabei hat die Einführung der Verpackungssteuer in Tübingen ihr gesetztes Ziel – die Abfallmenge in der Stadt zu reduzieren – nicht erreicht^{viii}. Die Verpflichtung zum Angebot von Mehrweg-Lösungen ist zudem seit dem 1.1.2023 bereits einheitlich per Bundesgesetz geregelt (§§ 33, 34 VerpackG), wie auch eine Abgabe zur Finanzierung von Mehrwegverpackungen aus Kunststoff (Einwegkunststofffondsgesetz) – regionale Insellösungen stellen letztendlich einen Standortnachteil für die jeweilige Gebietskörperschaft dar.

Es gibt eine Vielzahl von Beispielen, bei denen kleinteilige Regelungen zu Ausweichreaktionen führen, die dem ursprünglichen Ziel zuwiderlaufen. Im Verpackungsrecht betrifft dies unter anderem Materialvorgaben, die z. B. zum Ersatz von Kunststoffen durch beschichtetes Papier führen, das wiederum schlechter zu recyceln ist. Ähnliches gilt für Pfandregelungen auf bestimmte Getränke oder Getränkeverpackungen oder starre Mehrwegvorgaben, die zusätzlichen Transportaufwand auslösen. Bekannt sind auch Effekte in der Nähe von Staatsgrenzen, die das Einkaufsverhalten beeinflussen (z. B. Tanktourismus oder fehlende Pfandpflichten in Frankreich). Insofern bestünde auch bei kommunalen Sonderregelungen die Gefahr, dass die Konsumenten dann eher in der Nachbarkommune einkaufen - zum Schaden der Kommune und ihrer Innenstadt, die die Zusatzsteuer eingeführt hat.

Die absehbare Belastung für die Betriebe durch eine zusätzliche regionale Regelung steht aus Sicht der regionalen Wirtschaft in keinem angemessenen Verhältnis zur prognostizierten Wirkung.

ⁱ Zur Erläuterung siehe „Mit der Wirtschaft in eine nachhaltige Zukunft. Positionspapier zur Klimapolitik 2021“

ⁱⁱ Umweltbundesamt (2023) Verpackungsabfälle im Jahr 2020. Verfügbar unter www.umweltbundesamt.de, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

ⁱⁱⁱ Stammdaten der IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg, erhoben im Oktober 2023.

^{iv} Umweltbundesamt (2023) Verpackungsabfälle im Jahr 2020. Verfügbar unter www.umweltbundesamt.de, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

^v Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (2023) Auswirkungen auf den deutschen Markt für Wellpappeverpackungen bei einem verpflichtenden Mehrweganteil für Transportverpackungen. Verfügbar unter www.wellpappen-industrie.de

^{vi} Vergleiche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023) Lebensmittelverpackungen und andere Lebensmittelbedarfsgegenstände. Verfügbar unter www.bmel.de, zuletzt abgerufen am 22.11.2023.

^{vii} Medical Mountains GmbH (2023) Umfrage unter Herstellern zu elektronischen Gebrauchsanweisungen für Medizinprodukte (eIFU) im Juli 2023. Verfügbar unter www.medicalmountains.de

^{viii} Stefan Moderau (2023) Taxing away the takeout trash? Evidence from a local packaging tax in Germany. Verfügbar unter www.uni-tuebingen.de.

Über die IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg



Schwarzwald
Baar
Heuberg

Wir sind Ihr Dienstleister und Anwalt in der Region. Diese Interessensvertretung ist eine wesentliche Säule unserer Selbstverwaltung. Wir vertreten das Gesamtinteresse der Wirtschaft – branchenübergreifend für die gesamte Region Schwarzwald-Baar-Heuberg. Dafür berücksichtigen wir die Erfahrungen und Interessen von 35.500 Unternehmen aus den Landkreisen Rottweil, Tuttlingen und dem Schwarzwald-Baar-Kreis, sowie aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse.

Alle politischen Positionen und Publikationen: www.ihk-sbh.de/politikberatung
Beteiligungsportal der IHK: www.ihk-sbh.de/beteiligen

Über diese Position

Diese Position wurde beschlossen durch die Vollversammlung der IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg am 6. Dezember 2023 in Villingen-Schwenningen unter Berücksichtigung der öffentlichen Beteiligung durch die Mitgliedsunternehmen.

Ihr IHK-Kontakt zum Thema

Matthias Schanz
Politischer Referent
Telefon: 07721 922 485
E-Mail: schanz@vs.ihk.de

Marcel Trogisch
Referent Energie und Umwelt
Telefon: 07721 922 170
E-Mail: trogisch@vs.ihk.de

Impressum

Herausgeber: IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg
Bildnachweis: Adobe Stock
Redaktion: DIHK, Matthias Schanz, Marcel Trogisch
Gestaltung: IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg

Hinweis: © 2023 IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung des Herausgebers. Alle Angaben wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernimmt die IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg keine Gewähr.

 **IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg** | Albert-Schweitzer-Straße 7 | 78052 Villingen-Schwenningen

 info@vs.ihk.de

 www.ihk.de/sbh

 07721 922-0