



Fachbereich WD 8

Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) und Abfalltrennung
Überblick über den rechtlichen Rahmen und Akteure in Deutschland

Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) und Abfalltrennung

Überblick über den rechtlichen Rahmen und Akteure in Deutschland

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 011/26
Abschluss der Arbeit: 02.03.2026
Fachbereich: WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung, Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtlicher Rahmen der Kreislaufwirtschaft und EPR in Deutschland	4
3.	Getrennte Abfallsammlung	6
3.1.	Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	6
3.2.	Kommunales Abfallrecht	7
4.	Inverkehrbringer/Hersteller	7
5.	Verpackungsmüll	8
5.1.	Definition Verpackungen	8
5.2.	Systembeteiligungspflicht und Zentrale Stelle	8
5.3.	Abstimmungsvereinbarung	9
6.	Überblick Finanzierung, Gewinn	10
6.1.	Abfallströme in kommunaler Verantwortung	10
6.2.	Abfallströme im Bereich der EPR	10
6.3.	Beispiele für Möglichkeiten zur finanziellen Entlastung	11

1. Einleitung

Die **erweiterte Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility-EPR)** verpflichtet den Hersteller eines Produktes dazu, abfallwirtschaftliche Belange während des gesamten Lebenszyklus eines Produktes zu berücksichtigen (**Cradle-to-Grave-Ansatz**)¹. Die Verantwortung für Sammlung, Sortierung und Verwertung der in Verkehr gebrachten Artikel liegt damit bei den Produzenten.

Mit diesem Konzept sollte Anfang der neunziger Jahre den wachsenden Mülldeponien entgegen gewirkt werden, es fand europaweit Ausdruck in der EU-Richtlinie 94/62/EG (**EU-Verpackungsrichtlinie**).² Heute ist die EPR in der Europäischen Union ein wesentlicher Bestandteil der Kreislaufwirtschaftsstrategie und schlägt sich in verschiedenen EU-Gesetzestexten nieder.³ Die Richtlinie 2008/98/EG (**EU-Abfallrahmenrichtlinie**)⁴ wurde zuletzt überarbeitet, unter anderem, um die EPR auch auf Textilien auszuweiten.⁵

Dieser Sachstand gibt einen Überblick über die Umsetzung des Prinzips der EPR in Deutschland, insbesondere über die verschiedenen Akteure und Systeme hinsichtlich der getrennten Sammlung und Verwertung von privaten (Haushalts-) Abfällen.

2. Rechtlicher Rahmen der Kreislaufwirtschaft und EPR in Deutschland

In Deutschland sind allgemeine Grundsätze zur Kreislaufwirtschaft in erster Linie im **Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)**⁶ enthalten. Daneben findet sich das Prinzip der EPR je nach Produkt- und Abfallart in mehreren spezialgesetzlichen Regelungen.

-
- 1 Bodle, Ralph, Verankerung der erweiterten Produktverantwortung im Völkerrecht, August 2020, abrufbar unter <https://www.ecologic.eu/de/17570>, dieser und alle weiteren Links letztmalig abgerufen am 2. März 2026.
 - 2 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31994L0062>. Die Richtlinie wurde mittlerweile durch die **EU-Verpackungsverordnung (PPWR – Packaging and Packaging Waste Regulation)** ersetzt, veröffentlicht als Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, seit 1. Januar 2025 in Kraft, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202500040&pk_campaign=todays_OJ&pk_source=EUR-Lex&pk_medium=X&pk_content=Environment&pk_keyword=Regulation.
 - 3 Eine Übersicht findet sich etwa beim Umweltbundesamt, zuletzt aktualisiert am 23. Mai 2022 abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht#rechtsgrundlagen>.
 - 4 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Text von Bedeutung für den EWR), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj/deu>.
 - 5 Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16. Oktober 2025, abrufbar unter https://germany-representation.ec.europa.eu/news/weniger-lebensmittelverschwendung-und-textilabfalle-neue-abfallrahmenrichtlinie-kraft-2025-10-16_de.
 - 6 **Kreislaufwirtschaftsgesetz** vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56).

In Bezug auf Verpackungsmüll verpflichtete in Deutschland erstmalig die 1991 in Kraft getretene **Verpackungsverordnung (VerpackV)**⁷ die Wirtschaft dazu, in Umlauf gegebene Verpackungen selbst zurückzunehmen und zu verwerten. Die VerpackV wurde durch das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen, das **Verpackungsgesetz (VerpackG)**⁸ abgelöst.⁹

Da ab August 2026 EU-weit die neuen Vorgaben der **Europäischen Verpackungsverordnung (EU-VerpackVO** oder **PPWR-Packaging and Packaging Waste Regulation)**¹⁰ gelten, soll das VerpackG in Deutschland durch ein neues **Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG)**¹¹ abgelöst werden. Laut Gesetzesbegründung werden dabei jedoch die in Deutschland bereits etablierten Strukturen beibehalten und verbessert.

Darüber hinaus enthalten in Deutschland das **Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)**¹², auch das neue Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1542 betreffend **Batterien und Altbatterien (Batterierecht-Durchführungsgesetz - BattDG)**¹³ den Grundsatz der EPR, nicht

-
- 7 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 21. August 1998, BGBl. I S. 2379; zuletzt geändert durch Artikel 11 Abs. 10 G. v. 18. Juli 2017, BGBl. I S. 2745, abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl198s2379.pdf%27%5D#/switch/tocPane?ts=1771336776878.
 - 8 [Verpackungsgesetz](#) vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 25. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 294). Am 1. Januar 2019 trat das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) in Kraft. Es löste die bis dahin geltende Verpackungsverordnung ab und ist eine für alle Verpackungen geltende spezialgesetzliche Konkretisierung der Produktverantwortung aus § 23 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Siehe hierzu auch den Überblick in englischer Sprache, Packaging Act Overview, abrufbar unter <https://verpackungsgesetz-info.de/en/>.
 - 9 Siehe dazu im Einzelnen Wissenschaftliche Dienste, Neuregelungen durch das Verpackungsgesetz gegenüber der Verpackungsverordnung, WD 8 – 3000 – 051/17, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/543812/e1f20553870a923ce83b9a4b174f4a4a/wd-8-051-17-pdf-data.pdf>.
 - 10 EU-Verpackungsverordnung (PPWR – Packaging and Packaging Waste Regulation) ersetzt, veröffentlicht als Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, seit 1. Januar 2025 in Kraft, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202500040&pk_campaign=todays_OJ&pk_source=EUR-Lex&pk_medium=X&pk_content=Environment&pk_keyword=Regulation.
 - 11 Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40, BT-Drs. 98/26, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/brd/2026/0098-26.pdf>.
 - 12 Elektro- und Elektronikgerätegesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1739), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 286), abrufbar unter https://www.gesetze-im-inter-net.de/elektrog_2015/BJNR173910015.html.
 - 13 Batterierecht-Durchführungsgesetz vom 30. September 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 233), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 286), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-inter-net.de/battdg/BJNROE90B0025.html>.

zuletzt in Umsetzung spezifischer EU-Gesetzgebung. Schließlich gibt es verschiedene Rechtsverordnungen im Abfallrecht.¹⁴

3. Getrennte Abfallsammlung

3.1. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

§ 17 Abs. 1 des KrWG verpflichtet Erzeuger oder Besitzer von privaten Haushaltsabfällen, diese den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen, sofern eine eigene Verwertung nicht möglich ist.¹⁵

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind die nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen, § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Die meisten Flächenländer haben die Entsorgungspflicht auf die **Landkreise bzw. kreisfreien Städte** übertragen.¹⁶ Die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gilt für „*die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle*“, § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG.

Der im Rahmen der KrWG-Novelle 2020¹⁷ neu eingefügte § 20 Abs. 2 KrWG verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stärker als bisher zur **Getrenntsammlung** bestimmter, in privaten Haushalten anfallender Abfälle: Bioabfälle, Kunststoffabfälle, Metallabfälle, Papierabfälle Glas, Textilabfälle (seit 1. Januar 2025), Sperrmüll, gefährliche Abfälle.

Die Behälter werden entweder **haushaltsnah (Holsystem)** oder an **zentralen Plätzen (Bringsystem)** aufgestellt. Der Restmüll wird in einer sogenannten grauen Restmülltonne erfasst. Altglas und Altpapier werden entweder ebenfalls haushaltsnah oder über sogenannte Depotcontainer im Bringsystem oder über Wertstoffhöfe gesammelt.¹⁸ Informationskampagnen der dualen Systeme klären Verbraucher über die richtige Mülltrennung und deren Vorteile auf.¹⁹

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können auch **Dritte** mit der Erfüllung der Pflichten beauftragen, wobei ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten davon unberührt und

14 Eine Übersicht findet sich auf der Seite des Umweltbundesamtes, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht#kreislaufwirtschaftsgesetz>.

15 Siehe im Einzelnen Wissenschaftliche Dienste Fragen zu Haushaltsabfällen in Deutschland, WD 5 – 3000 – 013/24, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/996238/WD-5-013-24-pdf.pdf>.

16 BeckOK UmweltR/Giesberts KrWG § 17 Rn. 2.

17 Eckpunkte der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG), Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/kreislaufwirtschaft/abfallpolitik/uebersicht-kreislaufwirtschaftsgesetz/eckpunkte-der-novellierung-des-kreislaufwirtschaftsgesetzes-krwg>.

18 Umweltbundesamt, Erfassung und Transport von Abfällen, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/entsorgung/erfassung-transport-von-abfaellen>.

19 Mülltrennung-wirkt.de, Eine Initiative der Dualen Systeme, abrufbar unter <https://www.muelltrennung-wirkt.de/de/recyclingkreislauf/papier/>.

so lange bestehen bleibt, bis die Entsorgung endgültig und ordnungsgemäß abgeschlossen ist, § 22 KrWG.

Auch das VerpackG, in erster Linie § 13, benennt die Verpflichtung zur getrennten Sammlung: *„Beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallende restentleerte Verpackungen sind, unbeschadet der Vorgaben nach der Gewerbeabfallverordnung, einer vom gemischten Siedlungsabfall getrennten Sammlung gemäß den nachfolgenden Vorschriften zuzuführen.“* § 13 VerpackG.

3.2. Kommunales Abfallrecht

Die Sammlung und Aufbereitung von haushaltsnah anfallenden Abfällen wird auf kommunaler Ebene grundsätzlich in Form von Satzungen, sogenannten **Abfall(-wirtschafts-)satzungen**²⁰ festgelegt. Sie enthalten Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang. Gebühren für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgung werden auf Grundlage von **kommunalen Abfallgebührensatzungen**²¹ erhoben. Die Abfallgebühren richten sich nach der Menge des Abfalls und den vorgesehenen Maßnahmen zu seiner Verwertung und Beseitigung.²²

Für Abfallfragen in den einzelnen Kommunen ist entweder der Abfallwirtschaftsbetrieb/ Zweckverband oder das Abfallwirtschaftsamt / die Abfallbehörde oder – in einer kleineren Gemeinde – die Kreisverwaltung / das Landesratsamt zuständig. Dort wird die Müllabfuhr und Abfallentsorgung organisiert und auch kontrolliert.²³

4. Inverkehrbringer/Hersteller

Der allgemeine Grundsatz der **Produktverantwortung** ist in § 23 KrWG festgehalten:

Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung, § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG.

Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 KrWG sind Erzeugnisse möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden.

20 Siehe beispielsweise Abfallwirtschaftssatzung der Berliner Stadtreinigungsbetriebe Bekanntmachung vom 27. Dezember 2024 <https://www.bsr.de/assets/downloads/BSR-abfallwirtschaftssatzung.pdf>.

21 Siehe Abfallgebührensatzung der Berliner Stadtreinigungsbetriebe Bekanntmachung vom 27. Dezember 2024, abrufbar unter <https://www.bsr.de/assets/downloads/abfallgebuehrensatzung.pdf>.

22 Umweltbundesamt, Übersicht über Auskunftsstellen rund um die Themen der Abfallwirtschaft, <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/kreislaufwirtschaft/auskunftsstellen>, siehe als Beispiel eine Betriebswirtschaftliche Gebührenkalkulation der Abfallentsorgung im Landkreis Karlsruhe von 2019, abrufbar unter https://landkreis-karlsruhe.de/media/custom/1863_5427_1.PDF?1542366329.

23 Umweltbundesamt, Übersicht über Auskunftsstellen rund um die Themen der Abfallwirtschaft, <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/kreislaufwirtschaft/auskunftsstellen>.

§ 23 Abs. 2 KrwG konkretisiert die Produktverantwortung näher, sie umfasst insbesondere:

„(...) 7. die **Rücknahme** der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung,

8. die **Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung** für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, (...)

10. die **Beteiligung an Kosten**, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von einem Hersteller oder Vertreiber in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen (...)

5. Verpackungsmüll

In Bezug auf Verpackungsmüll enthält das VerpackG die Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 1 Abs. 1 Satz 1 VerpackG.

5.1. Definition Verpackungen

Das Gesetz geht auf Grund der europarechtlichen Vorgaben in Art 3 der EU-Verpackungsrichtlinie von einem **weiten Verpackungsbegriff** aus.²⁴ Die Begriffsbestimmungen des § 3 VerpackG (Mehrwegverpackungen, Einwegverpackungen, Systembeteiligungspflichtige Verpackungen etc.) sind maßgeblich für den Anwendungsbereich des Gesetzes.

5.2. Systembeteiligungspflicht und zentrale Stelle

§ 7 VerpackG enthält Regelungen zur Systembeteiligungspflicht und stellt die **zentrale Vorschrift** der verpackungsrechtlichen Vorschriften dar,²⁵ denn die hier zu behandelnden systembeteiligungspflichtigen Verpackungen – nach § 3 Abs. 8 VerpackG also die „Verkaufs- und Umverpackungen, die typischerweise dem privaten Endverbraucher angeboten werden –, stellen mengenmäßig etwa **zwei Drittel aller Verpackungsmaterialien** dar.

Für die Hersteller begründet § 7 Abs.1 Satz 1 VerpackG die Verpflichtung, sich hinsichtlich der von ihnen erstmals in Verkehr gebrachten Verpackungen an einem **System** (finanziell) zu beteiligen. Keine Geltung besitzt die Regelung nach § 12 VerpackG für Mehrwegverpackungen und pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen,

System im Sinne des Verpackungsgesetzes ist wiederum „eine *privatrechtlich organisierte juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die mit Genehmigung nach § 18 VerpackG in Wahrnehmung der Produktverantwortung der beteiligten Hersteller die in ihrem Einzugsgebiet*

24 Erbs/Kohlhaas/Häberle VerpackG § 3 Rn. 2.

25 Erbs/Kohlhaas/Häberle VerpackG § 7 Rn. 1, Landmann/Rohmer UmweltR/Konzak/Körner VerpackG § 7 Rn. 1-5.

beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallenden restentleerten Verpackungen flächendeckend erfasst und einer Verwertung zugeführt“, § 3 Abs. 16 VerpackG.

Die Systeme wiederum sind verpflichtet im Einzugsgebiet der beteiligten Hersteller eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern (**Holsystem**) oder in deren Nähe (**Bringsystem**) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen,“ § 14 Abs. 1 Satz 1 VerpackG.

Eines der bekanntesten Systeme in Deutschland ist das „**Duale System Deutschland Der Grüne Punkt**“²⁶ zur haushaltsnahen Sammlung (Holsystem) und Verwertung von Verkaufsverpackungen.²⁷ Die Dualen Systeme in Deutschland²⁸ sind großteils im Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e. V. (BDE)²⁹ organisiert.

Die nach § 24 VerpackG zu errichtende **Stiftung Zentrale Stelle** überwacht die Einhaltung der Pflichten im Verpackungsbereich. Unternehmen, die in Deutschland verpackte Waren in den Verkehr bringen, müssen sich im Register der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) LUCID³⁰ registrieren und ihre Verpackungen lizenzieren, § 9 VerpackG.

5.3. Abstimmungsvereinbarung

Gemäß § 22 Abs. 1 S.1 VerpackG ist die Sammlung des Verpackungsmülls auf die vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzustimmen. Die Abstimmung hat durch schriftliche Vereinbarung der Systeme mit dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erfolgen (**Abstimmungsvereinbarung**), in der die Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers besonders zu berücksichtigen sind, § 22 Abs. 1 Satz 2-3 VerpackG.

Sofern die Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen an vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingerichteten Wertstoffhöfen durchgeführt werden soll, kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der Abstimmung von den Systemen ein angemessenes **Entgelt für die Mitbenutzung** verlangen, § 22 Abs. 3 Satz 1 VerpackG.

26 Website, abrufbar unter <https://www.gruener-punkt.de/de/>.

27 Wissenschaftlichen Dienste, Neuregelungen durch das Verpackungsgesetz gegenüber der Verpackungsverordnung, WD 8 – 3000 – 051/17, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/543812/e1f20553870a923ce83b9a4b174f4a4a/wd-8-051-17-pdf-data.pdf>.

28 Eine alphabetische Übersicht, Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, abrufbar unter <https://www.verpackungsregister.org/systembeteiligung-und-datenmeldung/uebersicht-systembetreiber>.

29 Website abrufbar unter <https://www.bde.de/>.

30 Website, abrufbar unter <https://lucid.verpackungsregister.org/>.

§ 22 Abs. 4 VerpackG regelt Einzelheiten zur Mitbenutzung von Sammelstrukturen. Dies ist in der Praxis insbesondere im Rahmen von **Papier, Pappe und Karton (PPK)** relevant, wird regelmäßig neu verhandelt bzw. gerichtlich entschieden.³¹

In diesem Kontext hat der **Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB)**³² eine Orientierungshilfe³³ für Abstimmungsverhandlungen veröffentlicht, auf die sich die kommunalen Spitzenverbände und der Verband kommunaler Unternehmen gemeinsam mit allen dualen Systemen verständigt haben.³⁴

6. Überblick Finanzierung, Gewinn

6.1. Abfallströme in kommunaler Verantwortung

Die Sammlung und Verwertung von Rest- und Bioabfällen Papier und Pappe (soweit es sich hier nicht um Verpackungen im Sinne des VerpackG handelt) liegt in der alleinigen Verantwortung der öffentlichen-Entsorgungsträger, die über **Gebühren** finanziert werden und ggf. private Unternehmen beauftragen.

Wenn die sortierten Rohstoffe (z. B. hochwertiges Papier) einen Marktwert haben, verbleibt dieser Erlös in der Regel bei dem vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beauftragten Entsorgungsunternehmen, reduziert aber ggf. dadurch indirekt die vom Verbraucher zu entrichtenden Gebühren.

6.2. Abfallströme im Bereich der EPR

Das EPR-System ist grundsätzlich so aufgebaut, dass die Hersteller die Sammlung und Abholung der betreffenden Abfallströme finanzieren, wobei die zu zahlenden Entgelte grundsätzlich im Produktpreis einkalkuliert, also letztlich vom Verbraucher bezahlt werden.

31 VG Koblenz Urt. v. 3.9.2025 – 4 K 417/24.KO, Klage von Dualen Systemen gegen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf Herausgabe von Altpapier in NVwZ-RR 2025, 1030.

32 Der DStGB vertritt als kommunaler Spitzenverband die Interessen der kommunalen Selbstverwaltung auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene, Website abrufbar unter <https://www.dstgb.de/>.

33 Orientierungshilfe für die Verhandlung der Abstimmungsvereinbarung, Stand 6. Juni 2018, abrufbar unter <https://www.dstgb.de/themen/kommunale-abfallwirtschaft/aktuelles/verpackungsgesetz-orientierungshilfe-fuer-die-verhandlung-der-abstimmungsvereinbarung/anlage1-orientierungshilfe-abstimmungsvereinbarung.pdf?cid=8zj>.

34 Verpackungsgesetz: Orientierungshilfe für die Verhandlung der Abstimmungsvereinbarung, Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), abrufbar unter <https://www.dstgb.de/themen/kommunale-abfallwirtschaft/aktuelles/verpackungsgesetz-orientierungshilfe-fuer-die-verhandlung-der-abstimmungsvereinbarung/>.

Die Hersteller wiederum bezahlen die Dualen Systeme, die wiederum mit ihren Einnahmen die Entsorgungsunternehmen für ihre Sammel-, Sortier- und Verwertungsleistung bezahlen, aber auch die Zentrale Stelle für ihre Registrier-, Prüf- und Kontrollaufgaben.³⁵

6.3. Beispiele für Möglichkeiten zur finanziellen Entlastung

- Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger profitieren in erster Linie **indirekt** vom System der EPR: Je mehr Müll über die Dualen Systeme entsorgt und verwertet wird, desto weniger Restabfall muss von den öffentlich-rechtlichen Trägern entsorgt werden.³⁶
- Erlöse aus der Verwertung von Abfallfraktionen können als betriebswirtschaftliche Erträge der jeweiligen Abfallart im Gebührenhaushalt der Kommune erfasst werden und mindern dort den gebührenrelevanten Kostenüberschuss.³⁷
- Sammlung und Verwertung von Verpackungen werden über die Lizenzentgelte finanziert, die Hersteller an die Dualen Systeme zahlen. Manche Kommunen erhalten von diesen Systemen Entgelte für die Nutzung ihrer Infrastruktur (z. B. wenn kommunale Entsorger die Gelben Säcke einsammeln).
- Während Gebühren bislang oft rein kostenbasiert kalkuliert wurden, wird zunehmend die **Entgelt- und Gebührenstruktur** diskutiert und die Frage gestellt, ob sie auch verhaltenslenkend wirken können – zum Beispiel durch Staffelgebühren, differenzierte Tarife für Bio- oder Restmüll oder die gezielte Förderung von Wiederverwendung und Recycling.³⁸
- Das **Einwegkunststoffgesetz (EWKFondsG)**³⁹ dient der Umsetzung von Artikel 8 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie⁴⁰. Hiernach sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, für bestimmte Einwegkunststoffprodukte die erweiterte Herstellerverantwortung einzuführen. Das

35 Recycling-dual.de, Allgemeines zu den Dualen Systemen, abrufbar unter https://recycling-dual.de/wp-content/uploads/2020/12/FAQ_muelltrennung-wirkt_04-04-19.pdf.

36 Abfallwirtschaft in Deutschland 2025 Fakten, Daten, Grafiken, Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, Seite 14, abrufbar unter https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallwirtschaft-2025_bf.pdf.

37 Siehe beispielhaft Betriebswirtschaftliche Gebührenkalkulation der Abfallentsorgung im Landkreis Karlsruhe von 2019, S. 27, abrufbar unter https://landkreis-karlsruhe.de/media/custom/1863_5427_1.PDF?1542366329 oder Bund der Steuerzahler, Vergleich der Abfallgebühren in NRW, 2024, abrufbar unter <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/gebuehrenvergleich-2024-fuer-abfall-in-nrw/>.

38 Sedov, Vladislav, Obladen Akademien Verbund, 8. Oktober 2025, Gebührenstabilität unter Druck: Kommunale Abfallwirtschaft zwischen Finanzlast und Kreislaufanspruch, abrufbar unter <https://www.obladen-akademien.de/blog/gebuehrenstabilitaet-abfallwirtschaft-konferenz-2025/>.

39 Einwegkunststoffgesetz vom 11. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 124), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 124, Nr. 183), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/ewkfondsg/BJNR07C0B0023.html>.

40 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32019L0904>.

bedeutet, dass die Hersteller dieser Produkte künftig an den Kosten für deren Sammlung und Verwertung sowie die Reinigung des öffentlichen Raums beteiligt werden.⁴¹

- Manche Kommunen erheben eine **Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen** für weniger Müll im öffentlichen Raum und als Anreize zur Verwendung von Mehrwegsystemen. Das **Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)** hat die **kommunale Steuer** für überwiegend rechtmäßig erklärt.⁴² Nach Ansicht des Gerichts handele es sich bei der Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, Die Verpackungssteuer stehe auch nicht im Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes.⁴³
- Einen Mischfall stellt -soweit ersichtlich- die Entsorgung von Papier, Pappe, Kartonage (PPK) dar. Grundsätzlich fällt die Entsorgung und damit auch die Verwertung von Altpapier in die Zuständigkeit der Kommunen. Da die Container (blaue Tonne) jedoch auch Verpackungen enthalten, werden hier sogenannte **Mitentsorgungsentgelte** in den Abstimmungsvereinbarungen nach § 22 VerpackG zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systemen verhandelt.

* * *

41 <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/kreislaufwirtschaft/abfallpolitik/einwegkunststofffonds>. Website der Plattform abrufbar unter <https://www.einwegkunststofffonds.de/de>.

42 Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 24. Mai 2023 (Az. BVerwG 9 CN 1.22) entschieden, dass die Verpackungssteuer der Stadt Tübingen im Wesentlichen rechtmäßig ist, abrufbar unter <https://www.bverwg.de/240523U9CN1.22.0>.

43 BVerwG Urteil vom 24. Mai 2023 (Az. BVerwG 9 CN 1.22), Rn 24, abrufbar unter <https://www.bverwg.de/240523U9CN1.22.0>.