



Ausschussdrucksache 21(16)121-A

(04.05.2026)

Stellungnahme

PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V.

Öffentliche Anhörung

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und
anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40**

BT-Drs. 21/5346

am 6. Mai 2026

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

**Stellungnahme des Verbandes PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von
Mehrwegverpackungen e.V.**

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer
Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 (Verpackungsrecht-Durchführungs-
Gesetz – VerpackDG) im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss**

am 6.5.2026

Der Verband Pro Mehrweg ist die zentrale Interessensvertretung und Austauschplattform für Getränkemehrweg in Deutschland. Als Zusammenschluss führender Verbände und Unternehmen der Getränkeindustrie, des Getränkefachgroß- und Einzelhandels, ihrer Zulieferindustrien und engagierter Einzelpersonen setzen wir uns für den Erhalt und die Weiterentwicklung des weltweit einzigartigen Mehrwegsystems ein.

Zum aktuellen Entwurf des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes (BT-Drs. 21/5346) möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

Grundsätzliche Einordnung

Deutschland verfügt mit seinem Getränke-Mehrwegsystem über das größte und leistungsfähigste System seiner Art in Europa. Als Vorbild für Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft leistet es einen wichtigen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung, Versorgungssicherheit und Ressourcensouveränität in Deutschland.

Auch für eine Vielzahl von Anwendungen abseits von Getränken existieren in Deutschland ökonomisch tragfähige, abfallvermeidende und innovative Mehrweglösungen, die teilweise, etwa im Transportverpackungsbereich, bereits hochskaliert sind und in anderen Bereichen, insbesondere der Service- und Verkaufsverpackungen, ein großes Skalierungspotenzial haben.

Die europäische Verpackungsverordnung (PPWR) stärkt Abfallvermeidung und Wiederverwendung als zentrale Ziele der gemeinsamen Verpackungspolitik. Die nationale Umsetzung sollte diese Zielrichtung wirksam aufgreifen. Denn gerade im Bereich der Abfallvermeidung und Mehrwegförderung setzt die Verordnung nicht auf

eine reine 1:1-Umsetzung, sondern schafft bewusst Spielräume zur nationalen Ausgestaltung.

So fordert der europäische Gesetzgeber die Mitgliedsstaaten in Artikel 43 Absatz 5 ausdrücklich dazu auf, zusätzliche Maßnahmen auf nationaler Ebene mit dem Ziel der Abfallvermeidung zu ergreifen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dieser Vorgabe nach unserem Dafürhalten nicht in ausreichendem Maße gerecht und nutzt die Impulse zur Förderung und zum Ausbau von Mehrwegsystemen nicht hinreichend.

Während in anderen Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren neue und innovative Mehrwegsysteme entstehen werden, droht Deutschland, seine Vorreiterrolle in diesem Bereich zu verlieren.

Gleichzeitig geht die PPWR für Unternehmen der Mehrwegwirtschaft mit einem erhöhten Maß an Bürokratie und einer Vielzahl zusätzlicher Vorgaben einher. Diese zusätzliche Belastung für die überwiegend mittelständischen Betriebe sollte in der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden und unterstreicht die Notwendigkeit, die Spielräume zur Förderung bewährter sowie neuer Mehrwegsysteme konsequent zu nutzen.

Zu § 44 Förderung von wiederverwendbaren Getränkeverpackungen

Das traditionelle deutsche Getränkemehrwegsystem ist ökologisch bewährt, ökonomisch bedeutend und überwiegend mittelständisch geprägt – mit über 1.800 regionalen Abfüllern, tausenden Getränke Einzel- und -fachgroßhändlern und ca. 145.000 Arbeitsplätzen entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Seit 2019 ist die Mehrwegzielquote von 70 Prozent als Ausdruck des politischen Willens, dieses vorbildliche System zu erhalten und zu fördern, im Verpackungsgesetz verankert. Gerade vor dem Hintergrund der neuen EU-Verpackungsverordnung (PPWR), die Abfallvermeidung und Wiederverwendung EU-weit stärken soll, kommt dieser Zielmarke eine zentrale Rolle zu.

Wir begrüßen deshalb ausdrücklich, dass § 44 weiterhin eine Mehrwegquote von 70 Prozent bei Getränken vorsieht. Die Erreichung dieser Mehrwegzielquote kann einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der EU-Abfallvermeidungsziele (15 Prozent bis 2040) leisten und gewinnt damit im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Recht nochmals an Bedeutung.

Die Mehrwegzielquote ist seit 2019 im Verpackungsgesetz verankert. Der tatsächliche Mehrweg-Marktanteil stagniert demgegenüber seit Jahren bei rund 43 Prozent und liegt damit deutlich unter dem im Verpackungsgesetz verankerten Ziel von 70 Prozent.

Gemäß einem Entschließungsantrag des Bundestages vom 28. März 2017 sind bei Nichterreichung der Quote weitergehende rechtliche Maßnahmen zu entwickeln. Dies ist bislang nicht erfolgt. Der aktuelle Gesetzesentwurf enthält keine konkreten Maßnahmen, die zur Erreichung der Quote beitragen würden.

Daher sollte der vorliegende Gesetzesentwurf um einen verbindlichen Maßnahmenkatalog zur Erreichung der Mehrweg-Zielquote ergänzt werden, der wirksame Sanktionsmechanismen sowie einen klaren Zeithorizont umfasst.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedauerlich, dass der ursprünglich vorgesehene Mehrweg-Fördermechanismus in Form eines Fonds (§ 24 - § 27 des Referentenentwurfs) im weiteren Prozess gestrichen wurde.

Zu § 59 Pflicht zur Finanzierung von Vermeidungsmaßnahmen

Ausgangslage und Zielsetzung

Abfallvermeidung und Wiederverwendung haben die oberste Priorität in der europäischen Abfallhierarchie. Der Ausbau und die Skalierung von Mehrwegsystemen sind zudem ein zentraler Baustein für die Erreichung der europäischen Abfallvermeidungsziele.

Daher sollte die nationale Umsetzung der PPWR so gestaltet werden, dass sie zur Weiterentwicklung bestehender Mehrwegsysteme und Neuentwicklung weiterer Mehrweganwendungen anregt und beiträgt. Die in Artikel 51 Absatz 3 PPWR richtigerweise intendierte Mehrwegförderung wird mit der derzeitigen Umsetzung in § 59 VerpackDG jedoch nicht die notwendige Wirksamkeit für mehr Mehrweg entfalten können.

Notwendigkeit einer zielgerichteten Mehrwegförderung

Abfallvermeidende und nachhaltige Mehrwegsysteme werden wirtschaftlich tragfähig, wenn sie eine ausreichende Skalierung im Markt erreichen. Gleichzeitig sind die Anfangsinvestitionen für den Aufbau von Rückführungsinfrastruktur, Logistik und Systemkoordination hoch und im Wettbewerb mit einem einwegorientierten Verpackungsmarkt mit erheblichen Risiken verbunden.

Ko- und Anschubfinanzierungen können dazu beitragen, diese Basisinvestitionen zu ermöglichen und darauf aufbauend eine eigenständige Skalierung zu fördern. Sie kämen damit nicht nur einzelnen Unternehmen, sondern allen Beteiligten und Mehrwegverwendern zugute. Zur Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel wäre eine Fonds-Lösung, wie sie der Referentenentwurf aus November 2025 noch vorsah, wünschenswert.

Nicht nur neue Mehrweganwendungen, sondern auch das bestehende Getränkemehrwegsystem kann in seiner Revitalisierung und Digitalisierung sowie der weiteren Skalierung von entsprechenden Förderprogrammen und Kofinanzierungen entscheidend profitieren.

Es handelt sich bei alledem um die Infrastruktur eines Gesamtsystems, das von vielen Wirtschaftsakteuren gemeinsam betrieben und genutzt wird. Unkoordinierte Einzelmaßnahmen können diese systemischen Anforderungen nur begrenzt abbilden und entfalten daher nur eingeschränkte strukturelle Wirkung.

Der Aufwand für die überwiegend mittelständischen Mehrwegunternehmen wird darüber hinaus durch die PPWR deutlich zunehmen, weil sie unter anderem mit umfangreichen neuen Vorgaben zum Systemmanagement sowie zusätzlichen Berichts- und Kennzeichnungspflichten einhergeht.

Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 PPWR: Fonds-Lösung als wirksamster Ansatz

In Abschnitt 5 der PPWR „Wiederverwendung und Wiederbefüllung“ wird in Art. 51 Absatz 3 festgelegt, dass Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und Pfand- und Rücknahmesysteme einen Mindestanteil ihres Budgets der Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zuteilen“.

Vergleichbare Ansätze bestehen bereits in anderen Mitgliedstaaten. In Frankreich beispielsweise investiert die Organisation für Herstellerverantwortung (CITEO) bereits gesetzlich verpflichtet jährlich 5 Prozent ihres Budgets in den gezielten Auf- und Ausbau von Mehrwegsystemen.

Die konkrete Ausgestaltung der neuen EU-Vorgabe obliegt den Mitgliedstaaten. Deutschland weist jedoch eine besondere Struktur auf: Im Verpackungsbereich existieren mehrere parallel tätige Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung. Anders als in zentral organisierten Modellen würde eine rein dezentrale Umsetzung durch einzelne Systembetreiber zu einer Fragmentierung der Maßnahmen führen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, einen zentral organisierten Mechanismus vorzusehen, etwa in Form eines Fonds. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Mittel nicht in kleinteilige Einzelmaßnahmen oder Aufklärungskampagnen fließen, sondern zielgerichtet in Infrastruktur, Weiterentwicklung und Koordination von Mehrwegsystemen und damit tatsächlich zu deren Skalierung beitragen.

Ein ähnliches Modell existiert bereits in Österreich: Die dortigen *Sammel- und Verwertungssysteme* für Verpackungen (SVS) stellen 0,5 % der eingemommenen Entpflichtungsentgelte für die Förderung von Abfallvermeidungsprojekten zur Verfügung, die von der Verpackungskoordinierungsstelle nach festgelegten, öffentlich einsehbaren Kriterien als Fördermittel weitergegeben werden.

Auch der Bundesrat fordert in seinem Beschluss vom 27.03.2026¹ dazu auf, ein Fondsmodell nach österreichischem Beispiel zu prüfen, und begründet dies u.a. wie folgt:

„Verpflichtet wären laut Gesetzesbegründung bundesweit schätzungsweise 60 000 Akteure. Zu diesen zählen die Systeme, sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung, Betreiber von Branchenlösungen und Hersteller, die die Erfüllung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung individuell wahrnehmen. Die Regelung würde für Wirtschaftsakteure einen hohen Erfüllungsaufwand auslösen. Für die Vollzugsbehörden der Länder würde durch die Regelung ein enormer bürokratischer Mehraufwand entstehen (...)“

Eine dezentrale Umsetzung würde demnach bei einer großen Zahl von Verpflichteten zu hohem Erfüllungsaufwand und erheblichem Vollzugaufwand für die Länder führen, ohne eine zielgerichtete Mittelverwendung sicherzustellen.

Mindestanforderungen bei dezentraler Umsetzung

Sollte ein zentral organisierter Mechanismus im weiteren Verfahren nicht umgesetzt werden, sollten zumindest folgende Mindestanforderungen erfüllt werden:

1. Berichts- bzw. Transparenzpflicht über Maßnahmen, Höhe und Wirkung

Eine bloße Dokumentationspflicht der Verpflichteten, wie momentan vorgesehen, ist nicht ausreichend.

Die Verpflichteten sollten eine Berichtspflicht, beispielsweise gegenüber der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) darüber haben, welche Maßnahmen sie umgesetzt haben, in welcher Höhe sie Mittel dafür aufgewendet haben und welche erreichte oder erwartete Wirkung diese Maßnahmen auf die Abfallvermeidung bzw. Mehrwegförderung haben.

Dies empfiehlt auch der Umweltausschuss des Bundesrats² und führt hierzu aus:

„In der Summe ist § 59 Absatz 3 VerpackDG-E eine Kontrollnorm, die mangels Kenntnis der Verpflichteten sowie einheitlicher – geschweige denn vorhandener – Vollzugsstrukturen ins Leere läuft. Die Bundesregierung erkennt selbst die Notwendigkeit einer Evaluierung in der Begründung des Gesetzentwurfs. Die Maßnahmen nach § 59 VerpackDG-E seien zwei Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren, unter Berücksichtigung der nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2025/40 zu erreichenden Vermeidungsziele. Der Gesetzentwurf belässt es jedoch bei einer

¹ 1063. Sitzung des Bundesrates am 27.03.26 - Beschluss - Drucksache 0098-26, S. 16 f.

² 1063. Sitzung des Bundesrates am 27.03.26 - Empfehlungen der Ausschüsse - Drucksache 0098-1-26, S. 21 ff.

Absichtserklärung in der Begründung, ohne damit folgende Evaluierungspflicht und ohne Datengrundlage oder Zuständigkeiten damit normativ, also verbindlich, zu verankern.“

Vor diesem Hintergrund überzeugt das zuweilen vorgebrachte Argument nicht, gerade an dieser Stelle auf eine Berichtspflicht im Sinne des Bürokratieabbaus zu verzichten. Ohne eine solche Regelung fehlt es an der notwendigen Transparenz sowie an einer belastbaren Grundlage für die Evaluierung der Wirksamkeit der nationalen Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 PPWR.

2. Automatische Anerkennung von Maßnahmen der Mehrwegwirtschaft

Investitionen von Mehrwegunternehmen (z. B. Abfüller, Hersteller, Händler, Dienstleister) in Infrastruktur, Digitalisierung, Logistik oder den laufenden Betrieb von Mehrwegsystemen gemäß Art. 26, Art. 27 und Anhang VI PPWR sollten ausdrücklich automatisch und ohne zusätzliche Berichts- und Transparenzpflichten als Maßnahmen im Sinne des § 59 anerkannt werden.

Damit wird sichergestellt, dass Unternehmen, die als Teil des Mehrwegsystems ohnehin bereits seit Jahrzehnten in Mehrweg investieren, nicht mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden.

Auch der Bundesrat führt hierzu aus:

„Bei der Umsetzung einer solchen alternativen Regelung sollte berücksichtigt werden, dass Mehrwegsysteme bereits einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung von Verpackungsabfällen leisten.“

3. Einbeziehung der Mehrwegwirtschaft in die Evaluierung der Wirksamkeit

In der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist eine Evaluierung des § 59 durch das Bundesumweltministerium zwei Jahre nach Inkrafttreten vorgesehen, die sich jedoch nicht im Gesetzestext selbst wiederfindet. Eine entsprechende Evaluierungspflicht sollte im Gesetz verankert werden.

Die Evaluierung der Wirksamkeit von § 59 sollte unter Einbeziehung eines unabhängigen Gremiums erfolgen, dem insbesondere die Verbände der Mehrwegwirtschaft angehören. Dabei sollen vor allem auch die Eignung der durchgeführten Maßnahmen berücksichtigt werden, die Skalierung, Interoperabilität, Modernisierung und Digitalisierung von Pool-Mehrwegsystemen zu fördern.

Anmerkung zur verwendeten Terminologie

In der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfs wird der im deutschen Sprachgebrauch fest etablierten Begriff „Mehrwegverpackung“ durch den Begriff „wiederverwendbare

Verpackung“ ersetzt. Dies scheint im Wesentlichen auf die deutsche Sprachfassung der PPWR zurückzugehen.

Aus unserer Sicht ist es weder erforderlich noch zielführend, diese übersetzungsbedingte Verschiebung der Terminologie in das nationale Recht zu übertragen. Entscheidend ist, dass der materielle Regelungsgehalt der PPWR unionsrechtskonform umgesetzt wird; hierfür ist eine möglichst klare, eingängige und in der Praxis verankerte Begrifflichkeit von zentraler Bedeutung. Der Begriff „Mehrwegverpackung“ ist im deutschen Recht, in der Verwaltungspraxis, in der Fachöffentlichkeit wie auch bei Unternehmen und VerbraucherInnen seit Jahren eingeführt und wird eindeutig mit bestimmten Systemen und Maßnahmen assoziiert.

Demgegenüber ist der aus der Unionsregelung übernommenen Begriff „wiederverwendbare Verpackung“ in diesem Kontext terminologisch weniger klar, teilweise *denglisch* konnotiert und in der Praxis erklärungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir nachdrücklich dafür, den im deutschen Umwelt- und Abfallrecht fest verankerten Begriffe „Mehrwegverpackung“ als semantisch klaren, gebräuchlichen und verständlichen Begriff im VerpackDG beizubehalten.

Kontakt für Rückfragen:

PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V.
Henriette Schneider
Geschäftsführerin
Monschauer Straße 7
40549 Düsseldorf
Telefon: 0211 683938
E-Mail: info@promehrweg.de

Lobbyregister-Nr.: R000228

