



## Stellungnahme zum Beschluss der Bundesregierung über ein Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40, 27.02.2026

---

Der im Bundeskabinett verabschiedete Entwurf für ein Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts an die EU-Verpackungsverordnung 2025/40 (Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR) verfolgt das wichtige Ziel, das nationale Recht an die europäischen Vorgaben anzupassen und damit einen einheitlichen Rechtsrahmen für den Binnenmarkt zu ermöglichen. Aus Sicht der Handelsunternehmen ist die weitgehende Harmonisierung der Regelungen innerhalb der EU ausdrücklich zu begrüßen, da sie Rechtssicherheit schafft, Wettbewerbsverzerrungen vermeidet und die Grundlage für effiziente, grenzüberschreitende Prozesse legt.

Darüber hinaus bleibt es entscheidend, dass die nationale Umsetzung der europäischen Vorgaben weiterhin strikt dem Grundsatz der 1:1-Übernahme der europäischen Vorgaben bezüglich des Anforderungsniveaus folgt. Zusätzliche oder anders definierte nationale Anforderungen, die über die EU-Verpackungsverordnung hinausgehen z.B. hinsichtlich etwaiger Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen, würden die deutschen Unternehmen unverhältnismäßig belasten. Vor dem Hintergrund der bereits erheblichen Umstellungs- und Investitionskosten durch die EU-Verpackungsverordnung muss es das Ziel sein, die notwendige Transformation zu mehr Nachhaltigkeit für Verpackungen im Übrigen möglichst praktikabel und wirtschaftlich tragfähig zu gestalten. Nur so kann sie gelingen. Wichtig hierfür ist die Vermeidung von unnötiger Bürokratie. Hierzu sollte sich die Bundesregierung auch auf europäischer Ebene weiterhin einsetzen, um beispielsweise die geplante Transparenz über bestehende Mehrwegsysteme praxistauglich umzusetzen und jede Form der verpackungsindividuellen oder serialisierten Kennzeichnung zu vermeiden. Das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) dient zwar in erster Linie der Anpassung an europäisches Recht, muss aber ebenso an dem Ziel der Bürokratievermeidung gemessen werden – insbesondere dort, wo die PPWR Anpassungsspielräume belässt. Nur so können inländische Handelsunternehmen ihrer Verantwortung für Nachhaltigkeit nachkommen, ohne im Vergleich zu EU-ausländischen Mitbewerbern in ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen Binnenmarkt beeinträchtigt zu werden.

In der Weiterentwicklung des Referentenentwurfs vom 24.10.2025 begrüßen die Handelsunternehmen ausdrücklich die Streichung der vormals geplanten Organisation für Präventionsmaßnahmen. Der Wegfall dieser Maßnahme wird dem Ziel einer 1:1 Umsetzung der europäischen Vorgaben gerecht und vermeidet zusätzliche bürokratische und finanzielle Belastungen für die Unternehmen. Die jetzt in §59 VerpackDG getroffenen Regelungen erlauben den Unternehmen Flexibilität bei der Umsetzung der Präventions- und Informationsmaßnahmen für die Vermeidung von unnötigen Verpackungen. Zudem sind die getroffenen Präzisierungen in Bezug auf das Einwegpfand und auf das DPG-Pfandsystem ebenso positiv zu bewerten wie die aufgenommene Ausnahme von der Pfandpflicht für alkoholfreie Spirituosen im §46 Abs. 4 Buchstabe k VerpackDG. Den betroffenen Unternehmen gibt diese Regelung künftig Rechtssicherheit im Umgang mit



diesem Getränkesegment. Außerdem halten die Mitgliedsunternehmen des HDE die getroffenen Regelungen zur Zulassung von Herstellern bisher nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen unter §15 VerpackDG für eine gelungene bürokratiearme und praxistaugliche Umsetzung der europäischen Vorgaben.

Weiterhin ist es entscheidend, dass das VerpackDG seinem Anspruch, ein reibungsloses Zusammenspiel der EU-Verpackungsverordnung mit dem deutschen Recht sicherzustellen, tatsächlich gerecht wird. Hierfür darf es nicht zu „Doppelregelungen“ von Themen durch EU-Verpackungsverordnung und Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz kommen, etwa durch Übertragung von Inhalten aus dem VerpackG in das neue VerpackDG, die mittlerweile schon in der EU-Verpackungsverordnung adressiert werden. Da solche Regelungen aufgrund des Anwendungsvorrangs der EU-Verpackungsverordnung ohnehin unionsrechtswidrig und damit unanwendbar wären, entstünde durch sie eine weitere Rechtsunsicherheitsebene, die vor dem Hintergrund der ohnehin schwierigen Umstellung auf das hochkomplexe europäische Recht zur absoluten Unzeit käme. Der HDE regt vor diesem Hintergrund an, den finalen Entwurf des VerpackDG nochmals auf Regelungsüberschneidungen mit der anwendungsvorrangigen EU-Verpackungsverordnung zu prüfen.

### **Rechtssichere Klarstellung zu Erzeuger- und Herstellerbegriff (§ 7 Abs. 1 VerpackDG)**

---

Die Neuordnung der Erzeuger- und Herstellerrolle verursacht Rechtsunsicherheit. Notwendige Maßnahmen können frühestens nach der Veröffentlichung des angekündigten Guidance-Dokuments der Europäischen Kommission angegangen werden. Die Bundesregierung sollte hier auf europäischer Ebene auf eine zügige Klarstellung drängen. Durch den unterjährigen Wechsel des Herstellerbegriffes bleibt zudem die Gefahr bestehen, dass die Dualen Systeme in eine Unterfinanzierung gelangen, die das bisherige System gefährdet.

Durch die neuen Begrifflichkeiten der PPWR haben inländische Händler, wenn sie Industriemarkenprodukte von einem im EU-Ausland ansässigen Unternehmen kaufen, für die Verpackungen dieser Produkte die Herstellerverantwortung und müssen diese beim System der erweiterten Herstellerverantwortung (in Deutschland ZSVR/Duale Systeme) lizenzieren. Der Händler indes hat keinerlei Kenntnis über die Industriemarkenverpackungen, und es existieren bisher auch keine Prozesse für die Übermittlung der notwendigen Informationen. Hinzu kommt eine zusätzliche finanzielle Belastung. Insgesamt entsteht ein enormer bürokratischer und organisatorischer Aufwand, der dem grundsätzlichen Ansinnen der PPWR, dass derjenige, der eine Verpackung am besten kennt, für diese Verpackung verantwortlich sein soll, diametral entgegensteht. Eine Klarstellung zu Zuständigkeiten und Pflichten ist hier dringend und zeitnah notwendig.

### **Mehrwegquote im Widerspruch zu Vorgaben aus der PPWR (§ 44 VerpackDG)**

---

Geradezu beispielhaft für das vorbeschriebene Phänomen des Gold-Platings steht die bereits im Verpackungsgesetz enthaltene und erneut in den Entwurf des VerpackDG (jetzt §44 VerpackDG) aufgenommene Zielquote, nach der ein Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen von mindestens 70 Prozent erreicht werden soll. Diese Quotenvorgabe steht im Widerspruch zu der in Art.29 Abs. 6 UAbs. 1 PPWR



vorgesehenen Quotenvorgabe von 10% ab 2030 und dem Quotenrichtwert des Art.29 Abs. 6 UAbs. 2 PPWR von 40% ab 2040. Eine Begründung für die Beibehaltung der 70 % Quote durch das VerpackDG erfolgt dennoch nicht.

Ein Festhalten an den 70% widerspräche dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Grundsatz der 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben zur Abkehr vom Goldplating und führte zu beträchtlicher Rechtsunsicherheit. So bliebe insbesondere offen, ob für die (unionsrechtswidrige) nationale 70%-Zielquote dann die noch zu bestimmende Berechnungsmethode nach PPWR gelten sollte oder die derzeitige Methode von UBA/GVM. Im Zuge einer auf die Vorgaben der PPWR abgestimmten Rechtsangleichung sollte die Zielquote von 70% aus §44 VerpackDG daher ersatzlos gestrichen werden.

### **Recyclingquote für chemisches Recycling (§ 3 Nr. 13 in Verbindung mit § 42 Abs. 2 VerpackDG)**

---

Auch in der vorliegenden Kabinettsfassung fehlt eine Präzisierung der in §42 Abs. 2 VerpackDG genannten "anderen [...] Recyclingverfahren". So ist weiterhin unklar, ob beispielsweise das physikalische Lösemittelverfahren angerechnet werden kann.

Zum Hintergrund: Aus der bisherigen Verwertungsquote für Kunststoffe in Höhe von 90 Prozent soll eine reine Recyclingquote in Höhe von 75 Prozent werden. In der Kombination mit der werkstofflichen Recyclingquote von 70 Prozent entstünde damit erstmals auch eine gesonderte Recyclingquote, die werkstofflich oder durch chemisches Recycling erfüllt werden könnte. Chemisches Recycling ist perspektivisch ein Ansatz für Mischfraktionen, die für ein werkstoffliches Recycling nicht oder nur bedingt geeignet sind.

### **Weiterhin Ausnahmen für sehr leichte Kunststofftragetaschen ermöglichen (§ 12 in Verbindung mit Artikel 4 & 6 VerpackDG)**

---

Die in §12 VerpackDG getroffenen Beschränkungen zur Bereitstellung bestimmter Verpackungen betreffen vor allem auch sehr leichte Kunststofftragetaschen („Hemdchenbeutel“), die typischerweise im Lebensmitteleinzelhandel für den Transport loser Lebensmittel wie beispielsweise Obst & Gemüse genutzt werden. Der bisherige §12 Abs. 1 Satz 2 VerpackDG wird mit den Ausführungen aus Artikel 4 in Verbindung Artikel 6 VerpackDG ab 2030 dazu führen, dass die Hemdchenbeutel nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen. Dies wird mit dem Verweis auf Artikel 25 in Verbindung mit Anhang V Ziffer 6 der PPWR begründet. Gleichwohl sind allerdings durch Art.34 Abs. 4 PPWR nationale Ausnahmen für sehr leichte Kunststofftragetaschen erlaubt, die aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Verkaufsverpackung für lose Lebensmittel bereitgestellt werden, um Lebensmittelverschwendung zu verhindern.

Die Handelsunternehmen haben in den vergangenen Jahren bereits massive Anstrengungen unternommen, um die Menge der inverkehrgebrachten Kunststofftragetaschen zu verringern. Die jetzt noch genutzten Hemdchenbeutel werden ausschließlich für den Transport loser Lebensmittel verwendet und tragen so auch den künftigen Vorgaben der PPWR Rechnung. Daher sollte es sollte in Deutschland auch über 2030 hinaus ermöglicht werden, die Knotenbeutel weiter zu verwenden indem von der Möglichkeit des Art. 34 Abs. 4 PPWR



Gebrauch gemacht wird. Eine Weiterverwendung stünde einer rechtskonformen Umsetzung der PPWR nicht entgegen und würde unnötiges Goldplating in Deutschland vermeiden.

### **Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte (§26 VerpackDG)**

---

In der Kabinettsfassung findet sich keine Neuregelung zur ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte nach §26 VerpackDG. §26 VerpackDG bleibt in seiner bisherigen Form weitgehend bestehen. Es werden lediglich sprachliche Anpassungen an die PPWR umgesetzt. Die kommenden Monate sollten für die Entwicklung eines Modells auf Basis, der in der PPWR angelegten Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit und eines privatrechtlich organisierten Finanzfonds genutzt werden, der als Mittel der Incentivierung genutzt wird. Dieses Modell sollte in intensiver Zusammenarbeit mit dem Handel erstellt und von der Bundesregierung in Brüssel eingebracht werden. Die Bundesregierung sollte sich insbesondere dafür einsetzen, dass der deutsche Mindeststandard auch Grundlage für eine EU-weite Lösung wird.

### **Budget für Finanzierungs- und Präventionsmaßnahmen flexibel gestalten (§ 59 VerpackDG)**

---

Die jetzt im §59 VerpackDG eröffneten Optionen zur verpflichtenden Finanzierung von Vermeidungsmaßnahmen eröffnen den Handelsunternehmen die Möglichkeit, diese Vorgaben flexibel und auch gemeinschaftlich umzusetzen. Absatz 2 ermöglicht es, Maßnahmen Dritter zu fördern und sie im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu koordinieren oder gemeinsam umzusetzen. Dadurch kann eine abgestimmte und einheitliche Kommunikationsmaßnahme entstehen.. Die Handelsunternehmen begrüßen diesen Schritt ausdrücklich und sehen darin die Möglichkeit, brancheneinheitlich über bereits bestehende und funktionierende Maßnahmen zur Reduzierung und Prävention von Verpackungen und Verpackungsabfällen zu informieren. Dazu wäre es wünschenswert, dass in der Gesetzesbegründung als förderfähige Dritte neben gemeinnützigen Organisationen auch Branchenverbände benannt werden, da diese für die Gesamtheit der organisierten Unternehmen sprechfähig sind und entsprechend effizient über Maßnahmen informieren können.

### **Umlagefinanzierung der ZSVR fair gestalten (§ 41 VerpackDG)**

---

Neben den bereits bestehenden Umlagen zur Finanzierung der ZSVR, die von den Systemen und Betreibern von Branchenlösungen gezahlt werden, soll aufgrund der neuen Aufgaben der Zentralen Stelle, die insbesondere die Zulassung von Herstellern nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (also insbesondere Verpackungen nach §30 Absatz 1 Satz 1 und Einweggetränkeverpackungen nach §36) und sonstiger Organisationen für Herstellerverantwortung betreffen, eine Erweiterung des bisherigen Finanzierungsmechanismus für diese Hersteller und Organisationen etabliert werden. Dazu wird die Pflicht etabliert, sich an der Finanzierung der Zentralen Stelle zu beteiligen und dazu Finanzierungsvereinbarungen mit der ZSVR abzuschließen. Der Handel leistet bereits einen erheblichen Anteil an der Finanzierung der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland. Zusätzliche finanzielle Belastungen sollten so gering wie möglich gehalten werden, da sie sich letztlich auch auf das Preisniveau gegenüber den Endkunden auswirken können.