

05.12.2025

BV-Glas-Stellungnahme zu zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 (VerpackDG)

Zusammenfassung

- §§ 24 und 25 VerpackDG müssen ersatzlos gestrichen werden. Die Regelungen benachteiligen Glas als nachhaltiges und kreislauffähiges Verpackungsmaterial erheblich und widersprechen damit den Zielen der PPWR. Sie führen zu unnötigem Bürokratieaufbau, gehen über EU-Recht hinaus und verursachen Kosten.
- Sollte § 25 VerpackDG dennoch beibehalten werden, muss er erheblich angepasst werden: Eine nicht rein gewichtsbasierte Bemessung ist zwingend, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- Eine Pfandausnahme für alkoholfreie und alkoholreduzierte Spirituosenalternative sowie für Frucht- und Gemüsesäften bzw. -nektare mit Kohlensäure muss eingeführt werden. Es droht eine Substitution durch weniger kreislauffähige Verpackungsmaterialien.

Einleitung

Wir unterstützen die Ziele der EU-Verpackungsverordnung (EU) 2025/40 zur Förderung der Kreislaufwirtschaft, Ressourcenschonung und des Klimaschutzes (PPWR).

Eine zeitnahe und planbare Umsetzung in nationales Recht durch die Novelle des Verpackungsgesetzes begrüßen wir ausdrücklich. Wie in den Erwägungsgründen hervorgehoben, wurde die PPWR auf der Grundlage von Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Ziel verabschiedet, ein Höchstmaß an Harmonisierung im Binnenmarkt zu erreichen. Jede nationale Ausnahmeregelung oder Präzisierung muss daher sorgfältig geprüft werden, um eine Beeinträchtigung dieses Ziels zu vermeiden. In diesem Zusammenhang erlauben wir uns darauf hinzuweisen, wie wichtig es ist, den Gesetzentwurf gemäß dem in der TRIS-Richtlinie (EU) 2015/1535 vorgesehenen Verfahren zu notifizieren. Eine solche Notifizierung sollte in einem frühen Stadium erfolgen, solange der Text noch im Entwurfsstadium ist und Änderungen noch möglich sind.

Aus Sicht des Bundesverbands Glasindustrie e.V. (BV Glas) ist außerdem entscheidend, dass im Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) die ökologische Wirkung in den Mittelpunkt gestellt und Anreize zur Verbesserung aller Verpackungsmaterialien geschaffen werden.

Glas ist als permanentes Material ein ideales Kreislaufprodukt. Dank effizienter Recyclingsysteme und -infrastruktur in Deutschland lässt es sich nahezu unbegrenzt wiederverwenden und trägt dabei erheblich zur CO₂-Reduktion bei. Diese geschlossene Kreislaufführung des Glases ist nicht nur ein zentraler Treiber der Dekarbonisierung der Industrie, sondern auch ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Rohstoffunabhängigkeit Deutschlands. In dem vorgelegten Referentenentwurf sehen wir die Gefahr der Benachteiligung des Verpackungsmaterials Glas, das in besonderem Maße mehrweg- und kreislauffähig ist. Gerade diese durch die PPWR geförderten Eigenschaften werden durch den Entwurf konterkariert.

Durch den vorgelegten Entwurf geht die Bundesregierung über eine 1:1-Umsetzung der PPWR hinaus. Dadurch wird noch mehr Bürokratie auf- statt abgebaut. Dies widerspricht dem erklärten Willen der Bundesregierung, produzierende Unternehmen in Deutschland zu entlasten. Allein die Erfüllungskosten aus Informationspflichten für die Wirtschaft werden mit ca. 4,458 Millionen Euro beziffert. Dieser Betrag ist zu niedrig angesetzt.

Zum Verfahren merken wir an, dass die Verbändeanhörung zu diesem Referentenentwurf sehr kurz angesetzt war. Den Verbänden standen lediglich 18 Tage für die Bewertung und Abstimmung dieses komplexen Themas zur Verfügung. Nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist die Ausgestaltung der Verbändebeteiligung in das Ermessen der Ministerien gestellt. Eine Frist von mindestens vier Wochen wird häufig als angemessen angesehen. In 18 Tagen ist den Branchen eine umfassende Meinungsbildung nicht zumutbar.

Einordnung

1) § 24 ff. VerpackDG

a) Schwere Verpackungsmaterialien dürfen nicht benachteiligt werden

Die vorgesehene Ausgestaltung von § 25 VerpackDG benachteiligt Glas als Verpackungsmaterial erheblich. Glas ist, wie in der Einleitung bereits erwähnt, nahezu zu 100 Prozent und ohne Qualitätsverlust recyclingfähig. Zudem eignet sich Glas hervorragend als Mehrwegverpackungsmaterial (bis zu 50 Umläufe). Mit einem hohen Scherbeneinsatz bis zu 90 Prozent und einer Recyclingquote von aktuell rund 85 Prozent erfüllt Glas bereits heute die Anforderungen der Kreislaufwirtschaft.

Eine Bemessung der Abschläge nach Gewicht trägt diesen ökologischen Vorteilen des Verpackungsmaterials in keiner Weise Rechnung. Es droht eine massive Wettbewerbsverzerrung, da Glas aufgrund seiner Materialeigenschaften 15- bis 20-mal schwerer ist als andere Verpackungsmaterialien. Dies konterkariert die Zielsetzung der PPWR, Mehrweg- und Wiederbefüllungssysteme zu fördern (Art. 7). Zudem setzt der Abschlag nach Gewicht Anreize, Glas durch leichtere, jedoch möglicherweise weniger mehrweg- und recyclingfähige Verpackungsmaterialien, wie Kunststoff, zu ersetzen. Ein solcher Effekt würde weder die Abfallmenge reduzieren noch die Kreislaufwirtschaft stärken. Dieses Risiko wird in Artikel 43 „Vermeidung von Verpackungsabfällen“ ausdrücklich adressiert, indem festgelegt ist, dass Maßnahmen zur Abfallvermeidung nicht zu einer Verlagerung auf leichtere Materialien führen dürfen:

- Abs. 4: „Zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele bemüht sich jeder Mitgliedstaat, die Masse an entstandenen Verpackungsabfällen aus Kunststoff zu verringern.“
- Abs. 5: „Diese Maßnahmen dürfen nicht zu einer Verlagerung auf leichteres Verpackungsmaterial führen, um das Ziel der Verringerung von Verpackungsabfällen zu erfüllen.“

b) Der BV Glas lehnt die Einführung einer separaten „Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen“ nach § 24 VerpackDG ab.

Die Maßnahme geht über die Vorgaben der PPWR hinaus und führt zu zusätzlicher Bürokratie sowie erheblichen finanziellen Belastungen. Die PPWR sieht lediglich vor, dass bestehende Budgets für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen genutzt werden (Art. 51 Abs. 3). Ein Auftrag zur Erhebung zusätzlicher Abschläge nach Gewicht durch eine neue Organisation ergibt sich daraus nicht.

Zudem widerspricht die Schaffung einer neuen Organisation dem Ziel der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen. Zwar soll die geplante Organisation rund 90 Mio. € an Beiträgen einnehmen, die für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen eingesetzt werden sollen. Aber die Regelungen in § 24 Abs. 1 zur Gründung einer Organisation sind intransparent und in der Praxis kaum umsetzbar – vor allem angesichts des kurzen Zeitraums. Zudem bleibt offen, wie die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft werden soll. Dies stellt die Zielerreichung (Abfallvermeidung) und die Rechtfertigung der Mittel infrage. Daher lehnen wir die Schaffung einer neuen Organisation ab.

c) Bleibt § 25 VerpackDG bestehen, muss er zwingend angepasst werden

Sollte § 25 VerpackDG trotz der erheblichen rechtlichen Bedenken bestehen bleiben, sind Anpassungen zwingend erforderlich. Der BV Glas fordert, dass die Bemessungsgrundlage geändert wird und die Beiträge für die Vermeidungs- und Präventionsmaßnahmen nicht nach Gewicht festgelegt werden.

Stattdessen schlagen wir folgende Ansätze bzw. Bemessungsgrundlagen vor, um fairen Wettbewerb sicherzustellen:

- **nach nicht-gewichtsspezifischen Kriterien bemessen**, wie beispielsweise dem Füllvolumen
- **nur Primärrohstoffe berücksichtigen**: Beiträge dürfen ausschließlich auf den Anteil von Neumaterial erhoben werden, nicht auf den recycelten Anteil. Bei Glas sollte die tatsächliche Scherbeneinsatzquote jährlich berücksichtigt werden
- **Beitrag für Glas senken**: Abschlag um einen deutlichen Faktor reduzieren, um das höhere Gewicht auszugleichen
- **Mehrweg ausnehmen**: Mehrwegverpackungen müssen vollständig von der Finanzierung der Abgabe ausgenommen werden. Mehrwegverpackungen zahlen bereits in Abfallvermeidung ein und dürfen nicht doppelt belastet werden;
sollte eine vollständige Ausnahme nicht umgesetzt werden, dürfen Mehrwegverpackungen ausschließlich beim erstmaligen Inverkehrbringen für die Berechnung des Beitrags berücksichtigt werden
- **konkret festlegen, wie eine Verlagerung auf leichtere Materialien verhindert werden kann** (siehe Artikel 43 Abs. 4 und 5 PPWR)

2) § 36 Absatz 4 Nummer 7 VerpackDG

a) Alkoholfreie Spirituosenalternativen von der Pfandpflicht ausnehmen

Wir fordern eine klare Ausnahmeregelung für alkoholfreie oder alkoholreduzierte Alternativen zu Spirituosen in § 36 Abs. 4 Nr. 7 VerpackDG.

Diese Produkte sind nicht den Erfrischungsgetränken zuzuordnen, sondern dienen als funktionale Alternative zu Spirituosen bei besonderen Verzehranlässen. Zudem wäre eine Pfandpflicht unverhältnismäßig, da das Segment klein ist und der ökologische Nutzen minimal wäre.

Außerdem besteht die Gefahr, dass Verbraucher die unterschiedlichen Rückführungssysteme nicht wahrnehmen und bepfandete Flaschen fälschlicherweise im Altglascontainer entsorgen. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass Verbraucher mit unbepfandete Verpackungen vor dem Pfandautomaten scheitern und diese frustriert im Restmüll daneben entsorgen. Dies läuft dem Ziel zuwider, noch mehr Glasverpackungen über die Altglascontainer zu sammeln und verbindliche Sammelquoten zu erreichen.

Es besteht das Risiko, dass abfüllende Unternehmen der unterschiedlichen Bepfandung dadurch begegnen, dass sie auf glasähnliche Alternativen ausweichen, z. B. Steingut. Diese können im Recyclingstrom nicht verwertet werden.

b) 2. Frucht- und Gemüsesäfte mit Kohlensäure von der Pfandpflicht ausnehmen

Wir lehnen die geplanten Änderungen in § 36 Abs. 4 Nr. 7 Buchstaben h) und i) des Referentenentwurfs ab und fordern, die bisherigen Regelungen in § 31 Abs. 4 Nr. 7 h) und i) VerpackG nicht zu verändern. Die vorgesehenen Änderungen würden Frucht- und Gemüsesäfte bzw. -nektare mit Kohlensäure künftig pfandpflichtig machen, obwohl der Anteil mengenmäßig gering ist und der ökologische Nutzen minimal wäre. Eine Ausweitung der Pfandpflicht auf diese Produktgruppe würde eine Substitution durch Kunststoffverpackungen fördern. Dies steht im klaren Widerspruch zu Art. 43 PPWR.

Fazit

Der vorgelegte Referentenentwurf geht weit über eine 1:1-Umsetzung der PPWR hinaus. Er benachteiligt schwerere Materialien wie Glas, die kreislauf- und mehrwegfähig sind und den Anforderungen der PPWR entsprechen. Er birgt das Risiko einer Substitution von Glas als Verpackungsmaterial durch leichtere, aber weniger kreislauffähige Verpackungsmaterialien. Er baut Bürokratie auf statt ab und verursacht unnötige Kosten. Damit trägt der Referentenentwurf in keiner Weise dazu bei, eine nachhaltige Verpackungswirtschaft zu fördern.

Der Bundesverband Glasindustrie e.V. vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen der Glas herstellenden Industrie in Deutschland. Dazu zählen die Bereiche Flachglas, Behälterglas, Wirtschaftsglas, Glasfasern, Spezialglas sowie Glasbearbeitung und -veredelung. Der Branche gehören rund 400 Betriebe mit circa 54.000 Beschäftigten an. Der Gesamtumsatz betrug 2024 rund 11,3 Milliarden Euro.