

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

zum

**Referentenentwurf des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40
betreffend Verpackungen (Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz – VerpackDG),
Schriftliche Verbändeanhörung**

vom 5.12.2025

Zum vorliegenden Entwurf möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

§ 1 Ziele des Gesetzes

Wir begrüßen ausdrücklich, dass § 1 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 Mehrweg-tatsächliche 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 Gesetzesentwurf enthält abgesehen von der Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 PPWR (vgl. Anmerkungen zu §24-§27) keine konkreten Maßnahmen, die zur Erreichung der Quote beitragen würden.

Vor diesem Hintergrund sollte der vorliegende Referentenentwurf um einen verbindlichen Maßnahmenplan zur Erreichung der Mehrweg-Zielquote ergänzt werden, der wirksame Sanktionsmechanismen sowie einen klaren Zeithorizont umfasst.

§ 12 Beschränkungen der Bereitstellung bestimmter Verpackungen

Zu § 12 Absatz 4

§ 12 Absatz 4 stellt sich derzeit so dar, dass die Vorgabe, wonach „Verpackungen (...) so zu entwickeln, herzustellen und zu vertreiben [sind], dass Verpackungsvolumen und -

masse auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und zu deren Akzeptanz durch den Verbraucher angemessen ist“ ohne Ausnahme für alle Verpackungen und somit auch auf Mehrwegverpackungen gilt.

Dies steht im Widerspruch zur PPWR: Dort verweist der inhaltlich ähnlich lautende Artikel 10 Absätze 1 und 2 in Bezug auf Mehrwegverpackungen darauf, dass in erster Linie die in Artikel 11 festgelegten Anforderungen zu berücksichtigen sind. Daraus ist zu schließen, dass beim Design von Mehrwegverpackungen insbesondere die dort gemachten Vorgaben, unter anderem hinsichtlich ihrer Funktionalität, zu berücksichtigen sind und die Kriterien Sicherheit, Hygiene und Verbraucherakzeptanz allein nicht ausreichend sind.

Da nach unserem Verständnis das einschlägige EU-Recht in diesem Fall ohnehin Anwendungsvorrang genießt, plädieren wir dafür, § 12 Absatz 4 um einen entsprechenden Zusatz oder Verweis zu ergänzen.

Wir möchten zusätzlich darauf hinweisen, dass § 12 den Aspekt der Sicherheit nur auf die Sicherheit der Ware bezieht. Insbesondere bei kohlenensäurehaltigen Getränken muss beim Verpackungsdesign auch die Sicherheit des Verbrauchers berücksichtigt werden. Diese ist ebenfalls in der PPWR als Kriterium vorgesehen.

§ 24 Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Das Vorhaben, einen dauerhaften Mehrweg-Fördermechanismus zu schaffen und damit Artikel 51 Absatz 3 PPWR effektiv und zielführend umzusetzen, begrüßen wir ausdrücklich. Die EU-Verpackungsverordnung legt in Artikel 51 („Wiederverwendung und Wiederbefüllung“) Absatz 3 fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass Regime der erweiterten Herstellerverantwortung sowie Pfandsysteme einen Mindestanteil ihrer Systemmittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung bzw. zur Förderung von Mehrweg einsetzen.

Den im Referentenentwurf des VerpackDG zur Umsetzung dieser Vorgabe vorgesehenen Mechanismus bewerten wir als grundsätzlich positiv. Ein solcher Mechanismus ist ein wichtiger Baustein zur stärkeren Internalisierung der durch Einwegverpackungen verursachten Umweltfolgekosten. Zudem kann er dazu beitragen, das Getränkemehrwegsystem zu modernisieren, zu optimieren und weiter zu skalieren sowie neue Mehrwegsysteme (z.B. für Speisen und Getränke, Konserven, Seifen und im Online-Handel) zu konsolidieren. Damit eröffnet er zugleich relevante Chancen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Sofern der Mechanismus effektiv ausgestaltet und umgesetzt wird, kann er darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Mehrwegquote im Getränkebereich

zu erhöhen und die europäischen Abfallvermeidungsziele (15 Prozent bis zum Jahr 2040) zu erreichen.

Dennoch halten wir die im Referentenentwurf in § 24 ff. vorgesehene konkrete Ausgestaltung im Detail für in weiten Teilen noch unausgereift und sehen deutlichen Präzisierungs- und Verbesserungsbedarf. (vgl. auch Anmerkungen zu §25, §26 und §27).

Zu § 24 Abs. 1

Die oberflächliche Darlegung des Gründungsprozesses der Organisation ist ungenügend und muss dringend und deutlich präzisiert werden. In der vorliegenden Form könnte sie dazu führen, dass der Zweck der Organisation zum Teil oder in Gänze konterkariert wird.

Bei den Vertreter der gemäß Absatz 2 Satz 1 Verpflichteten handelt es sich auf der einen Seite um etablierte und stark zentralisierte Organisationen, die eine Vielzahl an großen und überwiegend einwegorientierten Marktteilnehmern bündeln und im Kontrast dazu um tausende von, in der Mehrzahl kleinen und mittelständischen, Akteuren der Mehrweg-Wertschöpfungskette, die ihre Herstellerverantwortung selbst erfüllen.

Angemerkt sei beispielsweise für den Getränkemehrweg-Bereich, dass nicht nur Getränkehersteller, sondern auch Getränkehändler, insofern sie Getränke erstmals in Deutschland in Verkehr bringen (z.B. bei Import oder Eigenmarken), als Hersteller im Sinne der PPWR gelten.

Es bleibt vollkommen unklar, in welchem Verfahren und mit welcher Legitimation diese asymmetrische zusammengesetzte Vielzahl von Akteuren die beschriebene Organisation gründen und Einigungen über deren Rechtsform, Struktur und Arbeitsweise erzielen soll.

Vorgaben für die Rechtsform, die Struktur und die Befugnisse einzelner Organe der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen werden mit Ausnahme des in § 27 genannten Förderbeirat im Gesetzesentwurf nicht gemacht, was angesichts der Höhe der von dieser Organisation verwaltenden finanziellen Mittel nicht nachvollziehbar ist.

Dies erscheint umso schwerwiegender, als die Interessenlage vieler gemäß Absatz 2 Satz 1 Verpflichteter in den vergangenen Jahrzehnten nicht auf eine Stärkung von Mehrweg ausgerichtet war.

Entsprechende Vorkehrungen sollten gewährleisten, dass Entscheidungsstrukturen und -prozesse, der organisatorische Aufbau sowie die Festlegung der Befugnisse und Besetzung der Organisation und ihrer Gremien ohne strukturelle Bevorzugung einwegorientierter Interessen erfolgen. Nur unter diesen Voraussetzungen wird die gegründete Organisation im Sinne der Förderung von Mehrweg tatsächlich handlungsfähig sein und kann gewährleistet werden, dass die bereitgestellten Mittel im

Sinne von Artikel 51 Absatz 3 PPWR zielgerichtet, sinnvoll und wirksam eingesetzt werden.

Zu § 24 Abs. 3

Zwar wird in § 24 Absatz 1 eine Frist zur Gründung der Organisation benannt, es bleibt jedoch ohne Regelung, welche Konsequenzen ein Fristversäumnis hätte. Stattdessen wird lediglich in Absatz 3 ein intransparenter Ausweichmechanismus für die Mittelverwendung über die Vergabe an gemeinnützige Körperschaften vorgesehen, der den Zweck der Mehrwegförderung nicht hinreichend erfüllen kann. Eine wirksame Mehrwegförderung müsste in erster Linie über eine gezielte Stärkung der Mehrweginfrastruktur und Mehrwegwirtschaft selbst erfolgen und nicht überwiegend über die Förderung gemeinnütziger Körperschaften. Wir lehnen § 24 Abs. 3 deshalb ab.

Zu § 24 Abs. 2

Wir lehnen die Anwendung der Verpflichtungen in § 24 Abs. 2 auf Hersteller bzw. Herstellerverbände von Mehrwegverpackungen ab (vgl. auch Anmerkung zu § 25 Abs. 2).

§ 25 Finanzierung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Zu § 25 Abs. 1

Wie oben ausgeführt begrüßen wir grundsätzlich das Vorhaben, einen wirksamen Mechanismus zur Mehrwegförderung in Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 PPWR zu etablieren, und halten die Höhe des in § 25 Abs. 1 festgesetzten Beitrags von fünf Euro pro in Verkehr gebrachter Tonne Einwegverpackungen für sachgerecht. Die Mehrwegförderung durch die Organisation CITEO in Frankreich, die als Vorbild für die EU-Regelung gilt, bewegt sich in einer ähnlichen Größenordnung.

Zu § 25 Abs. 2

Wir lehnen die in § 25 Abs. 2 geplante Sonderabgabe in Höhe von fünf Euro pro Tonne auf in Verkehr gebrachte Mehrweggetränkerverpackungen nachdrücklich als nicht sachgerecht, für Mehrweg kontraproduktiv und unverhältnismäßig ab; Die Sinnhaftigkeit der Einzahlung der Hersteller (Begriffsbestimmung nach PPWR s.o.) ist für Mehrwegverpackungen nicht gegeben.

Die Akteure der Mehrweg-Wertschöpfungskette investieren seit Jahrzehnten kontinuierlich in Mehrwegsysteme und erfüllen damit die Vorgabe in Artikel 51 Absatz 3 bereits. Im Rahmen ihrer Herstellerverantwortung organisieren sie die Rücknahme, Sortierung, Reinigung, Wiederbefüllung und erneute Inverkehrbringung der Mehrwegverpackungen über die gesamte Wertschöpfungskette. Hierfür sind leistungsfähige Logistikstrukturen, Kooperationsmodelle, technische Infrastruktur sowie

zunehmend Digitalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, warum diesen Akteuren zusätzliche Kosten durch die Einzahlung in einen Mehrwegfördermechanismus auferlegt werden sollen, die sie im Ergebnis daran hindern würden, diese Mittel unmittelbar in das Mehrwegsystem zu investieren.

Mehrwegverpackungen müssen, um ihre Funktion erfüllen zu können, zudem wesentlich robuster ausgestaltet sein als Einwegverpackungen und bestehen häufig aus Glas, einem im Vergleich besonders schweren Verpackungsmaterial. Der möglicherweise im Referentenentwurf dadurch intendierte Staffeleffekt, dass Hersteller lediglich bei der Erstinverkehrbringung von Mehrwegverpackungen die Sonderabgabe leisten müssten, relativiert sich durch diese Gewichtsunterschiede in erheblichem Umfang – der einzuzahlende Betrag pro in Verkehr gebrachter Mehrwegverpackung wäre unverhältnismäßig hoch.

Hinzu kommt, dass in ungesteuerten Mehrweg-Pools, etwa im Bierbereich, diejenigen Hersteller besonders hohe Einzahlungen zu leisten hätten, die überdurchschnittlich viel Neuglas in den Pool einspeisen und damit den „Pool pflegen“, während andere Poolteilnehmer von diesen Einspeisungen profitieren, ohne in gleichem Maße belastet zu werden. Gerade in der Brauwirtschaft ist die wirtschaftliche Lage derzeit ohnehin äußerst angespannt und der Mehrweganteil liegt bereits bei rund 80 Prozent. Vor diesem Hintergrund würde eine zusätzliche Pflicht zur Einzahlung in einen Mehrwegfördermechanismus die wirtschaftliche Situation ausgerechnet jener Betriebe weiter verschärfen, die seit Jahrzehnten in das Mehrwegsystem investieren.

§ 26 Aufgaben der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Zu § 26 Abs. 1

Wir begrüßen die unter Absatz 1 aufgeführten Förderzwecke, insbesondere Nummer 1, aber auch Nummer 2 und 3. Wir halten diese für grundsätzlich sinnvoll und geeignet, die in Artikel 51 Absatz 3 PPWR intendierte Mehrwegförderung wirksam zu erfüllen.

Wir möchten insbesondere die Wichtigkeit und Bedeutung von Förderzweck Nummer 1 hervorheben. Förderzweck Nummer 4 halten wir zur Mehrwegförderung für wenig sinnvoll, da in der Gastronomie Wasser meist ohnehin in Mehrweggebinden ausgegeben wird.

Zugleich fehlt aus unserer Sicht bislang ein Förderzweck, der konkret und unbürokratisch auf die Entlastung von Mehrwegbetrieben im Hinblick auf die zusätzlichen Belastungen abzielt, die durch die PPWR auf sie zukommen:

Diese ergeben sich insbesondere daraus, dass die PPWR von Mehrwegsystemen einen umfangreicheren organisatorischen Überbau verlangt als bisher und mit zusätzlichen Registrierungs- und Berichtspflichten für Mehrwegakteure einhergeht.

Konkret werden die neuen Pflichten im vorliegenden Referentenentwurf unter anderem dadurch umgesetzt, dass die ZSVR künftig als von Deutschland ernannte kompetente Stelle Zuständigkeiten im Mehrwegbereich erhält, Mehrwegakteure ihr gegenüber verschiedene Pflichten erfüllen müssen und diese sich zudem laut § 41 des Referentenentwurfs an den Gemeinkosten der ZSVR beteiligen müssen. Damit werden die überwiegend kleinen und mittelständischen Mehrwegbetriebe doppelt belastet – durch zusätzliche Bürokratie und zusätzliche Kosten (vgl. Kommentar zu § 41).

Wir regen daher an, einen zusätzlichen Förderzweck aufzunehmen, der ausdrücklich die Unterstützung von Mehrwegunternehmen bei der Erfüllung dieser neuen administrativen und organisatorischen Pflichten sowie bei der Deckung der zusätzlichen entstehenden Kosten im Zusammenhang mit der ZSVR vorsieht und sie damit gezielt entlastet.

Zu § 26 Abs. 3

Dem Förderbeirat muss bei der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen eine Kontrollbeziehungsweise Vetofunktion zukommen. Diese Funktion allein auf die Auswahl der Förderleitlinien zu beschränken, ist nicht ausreichend. Die Formulierung unter § 27 Absatz 1, dass dem Förderbeirat bei der Gründung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen weitere Aufgaben übertragen werden können, ist unzureichend, um diese Kontrollfunktion hinreichend sicherzustellen. Voraussetzung ist eine Zusammensetzung des Förderbeirats, in der die Expertise der Mehrwegwirtschaft ausreichend repräsentiert ist (vgl. Kommentar zu § 27).

§ 27 Förderbeirat

Zu § 27 Absatz 2

Bei der vorgesehenen Zusammensetzung des Förderbeirats fällt auf, dass zentrale Akteure der Mehrwegwirtschaft nicht berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Organisation, Mehrwegsysteme zu fördern, ist es zwingend geboten, sowohl deren Interessen als auch deren Expertise im Förderbeirat angemessen zu repräsentieren.

In Deutschland wird die Mehrwegwirtschaft insbesondere durch drei Organisationen vertreten: den Verband Pro Mehrweg (Getränkeverpackungen), den Mehrwegverband Deutschland (Serviceverpackungen und neue Systeme), sowie die Stiftung Initiative Mehrweg (Transportverpackungen). Diese Organisationen bündeln die Expertise und

Interessen derjenigen Unternehmen, die in besonderem Maße auf Mehrweg setzen, und verfügen über eine enge Anbindung an deren operative Realität. Sie bringen damit genau die Fachkenntnisse ein, die für die sachgerechte Ausgestaltung von Förderzwecken, Förderkriterien und eine Prioritätensetzung im Sinne einer effektiven Mehrwegförderung erforderlich sind. Es gibt darüber hinaus weitere Hersteller- und Händlerverbände, insbesondere im Getränkebereich, deren Mitglieder in besonderem Maße Teil der Mehrwegwirtschaft sind.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für unabdingbar, dass der Förderbeirat strukturell so zusammengesetzt wird, dass die Mehrwegperspektive angemessen und dauerhaft verankert ist. Wir regen daher an, mindestens drei Vertreterinnen bzw. Vertreter mehrwegorientierter Verbände in den Förderbeirat zu berufen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Entscheidungen des Förderbeirats nicht einseitig von einwegorientierten Perspektiven geprägt werden.

§ 39 Organisation

Auch in der vorgesehenen Struktur der Zentralen Stelle sind Mehrwegakteure bislang nicht berücksichtigt. Angesichts der erweiterten Aufgabenstellung der Zentralen Stelle im Hinblick auf Mehrwegverpackungen sollte sich dies zwingend in ihrer Gremienzusammensetzung widerspiegeln. Es ist sicherzustellen, dass in den zuständigen Organen der Zentralen Stelle Vertreterinnen und Vertreter der Mehrwegwirtschaft mit entsprechender System- und Praxiserfahrung beteiligt werden, damit die spezifischen Anforderungen und Perspektiven von Mehrwegsystemen angemessen eingebracht und berücksichtigt werden können.

§41 Finanzierung durch sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung und durch Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen

Wir lehnen die in § 41 Absatz 1 vorgesehenen Finanzierungsverpflichtungen für Hersteller von Mehrwegverpackungen zugunsten der Zentralen Stelle als sachlich nicht gerechtfertigt und intransparent ab. Insbesondere die in § 41 Absatz 3 Satz 1 vorgesehene Kostenbeteiligung von Herstellern von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zu „gleichen Anteilen“ ist unverhältnismäßig und benachteiligt kleinere im Vergleich zu größeren Unternehmen. Wir halten daher eine Differenzierung der Finanzierungskosten nach der Umsatzgröße der betroffenen Hersteller für erforderlich.

Die Ermittlung der in § 41 genannten Gemeinkosten und der hierauf bezogenen Umlagen ist bislang nicht hinreichend nachvollziehbar geregelt und kann in ihrer Höhe weitgehend durch die Zentrale Stelle selbst bestimmt werden, was aus unserer Sicht nicht sachgerecht ist. Gleiches gilt für die Regelung in § 41 Absatz 6, nach der die

Zentrale Stelle berechtigt ist, Darlehen aufzunehmen und die Kosten für deren Rückzahlung einschließlich anfallender Zinsen auf die Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen umzulegen.

Übergreifende Anmerkungen

Anmerkungen zur verwendeten Terminologie:

In der vorliegenden Fassung des Referentenentwurfs werden die im deutschen Sprachgebrauch fest etablierten Begriffe „Mehrweg“ und „Abfallvermeidung“ durch die Termini „Wiederverwendung“ und „Prävention“ ersetzt. Dies scheint im Wesentlichen auf die deutsche Sprachfassung der PPWR zurückzugehen.

Aus unserer Sicht ist es jedoch 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. Die Begriffe „Mehrweg“ und „Abfallvermeidung“ sind im deutschen Recht, in der Verwaltungspraxis, in der Fachöffentlichkeit wie auch bei Unternehmen und Verbraucher:innen seit Jahren eingeführt und werden eindeutig mit bestimmten Systemen und Maßnahmen assoziiert.

Demgegenüber sind die aus der Unionsregelung übernommenen Begriffe „Prävention“ und „Wiederverwendung“ in diesem Kontext terminologisch weniger klar, teilweise „denglisch“ konnotiert und in der Praxis erklärungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir nachdrücklich dafür, die im deutschen Umwelt- und Abfallrecht fest verankerten Begriffe „Mehrweg“ und „Abfallvermeidung“ als semantisch klare, gebräuchliche und verständliche Begriffe im VerpackDG beizubehalten.

Forderung der Festlegung von Mehrwegquoten für Milch und Wein:

Zusätzlich fordern wir, im Rahmen der vorliegenden Novelle auch für die Segmente Milch und Wein verbindliche Mehrwegquoten vorzusehen.

Die PPWR verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu, ergänzende nationale Maßnahmen zu ergreifen, um die europäischen Abfallvermeidungsziele zu erreichen. Gemäß Artikel 51 sowie Artikel 29 Absatz 16 PPWR sind die Mitgliedstaaten ausdrücklich befugt, nationale Mehrwegquoten für Getränke-segmente festzulegen, die in den unionsrechtlichen Vorgaben bislang nicht adressiert sind, wozu insbesondere Milch und Wein zählen. Der nationale Gesetzgeber sollte diese Spielräume im Rahmen der vorliegenden Novelle nutzen und entsprechende Mehrwegquoten für diese Segmente verankern. Eine gezielte Mehrwegförderung in diesen Bereichen ist dringend

erforderlich, da der Mehrweg-Marktanteil derzeit mit rund 2 Prozent im Milch und etwa 4,5 Prozent im Weinsegment besonders niedrig ist. In beiden Segmenten existieren bereits funktionierende Mehrwegsysteme, deren Skalierung durch die Einführung von Mehrwegquoten wirksam unterstützt werden könnte und signifikant zur Abfallvermeidung beitragen könnte.