

## **Mehrwegförderung im Sinne der PPWR wirksam umsetzen: Argumente für eine Fonds-Lösung sowie Ansatzpunkte zur Steigerung der Wirksamkeit von § 59 VerpackDG**

Gemeinsame Stellungnahme

### **A. Ausgangslage und Zielsetzung**

Der Ausbau und die Skalierung von Mehrwegsystemen ist ein zentraler Baustein für die Erreichung der europäischen Abfallvermeidungsziele. Deutschland verfügt, unter anderem mit seinem Getränkemehrwegsystem, über eine leistungsfähige Mehrwegstruktur, die europaweit als Vorbild gilt. Diese gilt es auszubauen und neben anderen Mehrweganwendungen in die Zukunft zu tragen.

Daher sollte die nationale Umsetzung der PPWR so gestaltet werden, dass sie zur Weiterentwicklung bestehender Systeme 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.

### **B. 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.

### **C. 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 eingenommenen 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 27.03.2026<sup>1</sup> 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 (...).“*

---

<sup>1</sup> [1063. Sitzung des Bundesrates am 27.03.26 - Beschluss - Drucksache 0098-26](#), S. 16 f.

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

#### **D. 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 Bundesrats<sup>2</sup> 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 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.

---

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

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**

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.

#### **Kontakt für Rückfragen:**

Henriette Schneider  
Geschäftsführerin  
PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V.

Monschauer Straße 7  
40549 Düsseldorf  
Telefon: 0211 683938  
E-Mail: [info@promehrweg.de](mailto:info@promehrweg.de)

Der **Verband PRO MEHRWEG** ist ein Zusammenschluss von Verbänden und Unternehmen der Getränke-Industrie, des Getränkefachgroß- und -einzelhandels, ihrer Zulieferindustrien und Einzelpersonen. Er versteht sich als Plattform für alle, die zum Erhalt und zur Weiterentwicklung des weltweit einzigartigen Mehrwegsystems in Deutschland beitragen.

Der **BV GFGH** ist die Interessenvertretung des deutschen Getränkefachgroßhandels, der mit rund 3.100 mittelständisch geprägten Unternehmen maßgeblicher Lieferant und Dienstleister des Lebensmitteleinzelhandels, der Gastronomie und Hotellerie sowie der Veranstaltungsbranche ist.

Die **Stiftung Initiative Mehrweg** wurde 1996 als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Berlin gegründet. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, Ressourcenschonung und Umweltschutz nachhaltig zu unterstützen. Sie setzt sich dafür ein, dass die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, Mehrweganteile in allen wirtschaftlichen Bereichen nachhaltig zu stabilisieren und zu erhöhen.

Der **Mehrwegverband Deutschland e.V.** ist der gemeinnützige Zusammenschluss von Unternehmen und Organisationen entlang der gesamten Wertschöpfungskette in Mehrwegkreisläufen – von Systembetreibern über Abfüller und Handel bis hin zu Reinigung, Logistik und Forschung. Er versteht sich als branchenübergreifende Plattform, die durch Vernetzung, Wissenstransfer und politische Arbeit dazu beiträgt, Mehrwegsysteme in weiteren Bereichen des täglichen Lebens zur gesellschaftlichen Norm zu machen und die Transformation hin zu einer konsequenten Kreislaufwirtschaft in Deutschland und Europa voranzutreiben.