



Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40

Berlin, Februar 2026

Übergeordnete Einschätzung

Der Kabinettsbeschluss zur Novelle des bisherigen Verpackungsgesetzes (VerpackG) hin zum neuen Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) wird nicht reichen, um die EU-Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR) effektiv national umzusetzen und den Übergang von der Wegwerf- zur Kreislaufwirtschaft zu beschleunigen. Die im Referentenentwurf vorgesehenen zentralen Instrumente zur Abfallvermeidung und Wiederverwendung wurden bis zur Unkenntlichkeit abgeschwächt. Folgende wichtige Kernpunkte möchten wir hervorheben:

- 1. Zur Governance für Vermeidung & Prävention:** Die im Referentenentwurf vorgesehene Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen wurde im Kabinettsentwurf gestrichen – damit entfällt ein zentraler Governance- und Koordinierungsansatz. Es ist nun komplett unklar, wie das in der PPWR vorgesehene Vermeidungsziel erreicht und die benötigte Mehrweg-Infrastruktur systemisch aufgebaut werden soll. Wenn keine Organisation eingeführt wird, muss §59 die „Gemeinsame Stelle der Systeme“ als Koordinierungsstruktur stärken und gemeinsame Infrastrukturprogramme ermöglichen und priorisieren. Die geplante Abgabe von 5 €/t zur Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen ist entfallen, wodurch eine verlässliche, zweckgebundene Finanzierung für wirksame Maßnahmen zur Abfallvermeidung fehlt. §59 braucht daher entweder klare Finanzierungsvorgaben oder zumindest verbindliche Transparenzanforderungen. Es liegt im Interesse aller, auch der Wirtschaft, dass eingesetzte Mittel messbare Wirkung entfalten und nicht in punktuellen Aktivitäten ohne Effekt verpuffen.
- 2. 70%-Mehrwegquote Getränke:** Positiv ist, dass die nationale 70%-Mehrwegquote für Getränke weiterhin verankert bleibt. Sie ist ein zentrales Signal für Investitions- und Planungssicherheit, muss aber durch zusätzliche Maßnahmen flankiert werden, damit der rückläufige Mehrweganteil wieder steigt.
- 3. §26 Ökomodulation:** Die Ökomodulation der Systementgelte bleibt zwar in der Theorie erhalten, wird aber weiterhin nicht durch klare, verbindliche Kriterien und zusätzliche wirksame Steuerungsinstrumente konkretisiert. Damit tatsächlich eine Lenkungswirkung hin zu hochwertigem Rezyklateinsatz entsteht, braucht es unter anderem einen verbindlichen Kriterienkatalog mit Recyclingfähigkeit als zentralem Leitkriterium. Andere Länder wie Frankreich machen es bereits vor.



Feststellungen zu einzelnen Punkten

Im Folgenden sind die wichtigsten Punkte ausgeführt. Der Fokus liegt darauf, Lücken und Fehlanreize zu adressieren und zugleich konkrete, umsetzbare Nachsteuerungen vorzuschlagen, damit das Gesetz im weiteren parlamentarischen Verfahren gezielt nachjustiert werden kann und das VerpackDG seine Lenkungswirkung entfaltet.

1. Zur Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Kritikpunkte

Im Referentenentwurf war zur Umsetzung der Präventions- und Reduktionspflichten eine eigene Organisation (Kapitel 9) mit klarer Finanzierung (u. a. 5 €/t) als Governance- und Koordinierungsanker für wirksame Maßnahmen vorgesehen. Im Kabinettsentwurf ist diese Organisation vollständig gestrichen, ebenso die 5 €/t-Abgabe.

Stattdessen werden die Inhalte nun im Kern über §59 geregelt: Systeme, sonstige Organisationen für erweiterte Herstellerverantwortung und individuell erfüllende Hersteller sollen Maßnahmen „selbst durchführen oder Dritte fördern“. Welche Maßnahmen, in welcher Höhe und mit welchem Ziel, bleibt weitgehend den Verpflichteten überlassen. Die Dokumentation ist zudem nur „auf Verlangen“ der „zuständigen Landesbehörde“ vorzulegen – ohne bundeseinheitliche Standards, Indikatoren oder Evaluationsrahmen.

Ohne Mindestanforderungen an Finanzierung, Zielgrößen und Wirkungskontrolle kann zudem weder politisch noch vollzugstechnisch überprüft werden, ob §59 tatsächlich zur Reduktion von Verpackungen und Abfällen beiträgt. Da die finanzielle Belastung im Kabinettsentwurf nur noch als „geringfügig“ angenommen wird, ist davon auszugehen, dass keine größeren Ausgaben auf Basis des jetzigen Gesetzesentwurfs im Bereich Vermeidung und Mehrweg getätigt werden.

Relevanz

Abfallvermeidung und Mehrweg lassen sich nicht durch unkoordinierte Einzelaktivitäten skalieren: Gerade Mehrweg-Infrastruktur (Pools, Rücknahme, Waschlogistik, Standardisierung) braucht gemeinsame Planung, Bündelung von Mitteln und einheitliche Qualitäts- und Wirkungsmaßstäbe. Ohne Koordination besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit von Fragmentierung, Insellösungen, geringer Skalierung und damit geringe Lenkungswirkung trotz formaler Pflichten.

Blick nach vorne

Angesichts der Tatsache, dass die Gründung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen im Kabinettsentwurf nicht mehr vorgesehen ist, sollte §59 die „Gemeinsame Stelle der Systeme“ ausdrücklich als zentrale Koordinierungsstruktur stärken. Gemeinsame, bundesweite oder regionale Infrastrukturprojekte (Mehrweg-Pools, Rücknahme- und Waschkapazitäten, Standardisierung) sollten ausdrücklich förderfähig und bevorzugt sein statt kleinteiliger oder oberflächlicher Kommunikationsmaßnahmen. Die im Kabinettsentwurf vorgesehene Möglichkeit zur gemeinschaftlichen Erfüllung sollte mit einem Auftrag zur Koordinierung unterlegt werden.



Damit §59 tatsächlich wirksam wird, braucht es eine wirkungsorientierte, bundeseinheitliche und zentrale Dokumentation. Die Dokumentationspflicht sollte daher mit klaren Vorgaben zu Inhalten, Formaten und Indikatoren standardisiert werden. Das Gesetz sollte mindestens eine Verordnungsermächtigung vorsehen, wonach das zuständige Bundesministerium die Standards per Rechtsverordnung festlegt – unter Einbindung der gemeinsamen Stelle der Systeme und relevanter Wirtschafts- und Vollzugsakteure –, um Praxistauglichkeit und einheitlichen Vollzug sicherzustellen.

2. Mehrwegziele im Getränkebereich

Kritikpunkte

Der WWF begrüßt, dass die nationale 70%-Mehrwegquote für Getränke im Kabinettsentwurf erhalten bleibt. Kritisch ist jedoch, dass die Regelung weiterhin nicht durch konkrete zusätzliche Instrumente flankiert wird, obwohl der Mehrweganteil in den letzten Jahren rückläufig ist.

Relevanz

Die 70%-Quote ist ein zentraler Orientierungs- und Investitionsanker für Mehrweg: Sie sichert Planungssicherheit für Abfüller, Handel, Pool-Systeme sowie Wasch- und Logistikinfrastruktur. Ohne wirksame Begleitmaßnahmen droht Zielverfehlung – mit der Folge, dass bestehende Mehrwegstrukturen weiter erodieren und neue Investitionen ausbleiben. Ein Rückbau der Quote wäre zudem ein klimapolitischer und abfallhierarchischer Rückschritt, weil Mehrweg direkt auf das Ziel der Abfallvermeidung einzahlt.

Blick nach vorne

Maßnahmen zur Mehrwegförderung sollten auf Skalierung gemeinsamer Infrastruktur zielen (Pool-/Rücknahmesysteme, standardisierte Abläufe), statt fragmentierte Einzelmaßnahmen zu begünstigen. Gerade darum braucht es einen koordinierten Förder- und Steuerungsrahmen.

3. Zu §26 Ökomodulation der Systementgelte

Kritikpunkte

Mit der erneut ausgebliebenen Reform zur Ökologisierung der Beteiligungsentgelte verpasst Deutschland die Chance, seine angestrebte Vorreiterrolle bei der Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft wahrzunehmen. Angesichts der angespannten Lage der Recyclingwirtschaft ist es dringend erforderlich, finanzielle Anreize am Anfang der Wertschöpfungskette zu setzen, um ressourcenschonendes und recyclinggerechtes Verpackungsdesign wirksam zu fördern. Ohne eine konsequente Ökomodulation bestehen Marktfehlansätze fort. Notwendige Innovationsimpulse für kreislauffähige Verpackungen bleiben aus, während recyclinggerechte und primärrohstoffbasierte Lösungen weiterhin wirtschaftliche Vorteile genießen.

Relevanz

Die Ökomodulation ist eines der wirksamsten Lenkungsinstrumente im Verpackungsrecht. Spürbare, kriterienbasierte Entgelte sind Voraussetzung für



wirksame Marktsignale zugunsten recyclinggerechten Designs und stabiler Absatzmärkte für hochwertige Post-Consumer-Rezyklate.

Ohne verbindliche Kriterien und eine konsequente Ausgestaltung droht Paragraf 26 weitgehend wirkungslos zu bleiben. Die Folgen sind bereits sichtbar: Branchenanalysen berichten von zunehmenden Betriebsschließungen und Kapazitätsverlusten insbesondere in der Kunststoffrecyclingindustrie. Ursachen sind eine schwache Nachfrage nach Rezyklaten sowie preisgünstige Neuware, die Rezyklate regelmäßig unterbietet. Unternehmen, die frühzeitig in kreislauffähige Verpackungen und den Einsatz von Rezyklaten investiert haben, werden bislang nicht ausreichend honoriert.

Blick nach vorne

Die Konkretisierung und Operationalisierung von Paragraf 26 muss zeitnah erfolgen. Vorschläge zur wirksamen Ausgestaltung der Systementgelte liegen seit langem vor und sollten nun verankert werden. Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Verbindlicher Kriterienkatalog:** Recyclingfähigkeit muss als zentrales Leitkriterium der Entgeltgestaltung festgeschrieben werden. Die Ausgestaltung der Entgelte muss einen tatsächlichen ökonomischen Anreiz für recyclinggerechtes Design setzen.
- **Standardisierter Recyclingnachweis unter Vorrang der Recyclingfähigkeit:** Es bedarf eines belastbaren und transparenten Nachweisverfahrens für den Einsatz von PCR-Rezyklaten. Der Einsatz von PCR-Rezyklaten ist zu honorieren. Gleichzeitig darf er jedoch nicht zulasten der Recyclingfähigkeit gehen. Die Sicherstellung und Priorisierung der Recyclingfähigkeit ist vorrangig zu behandeln; der Einsatz von Rezyklaten ist diesem Kriterium nachgelagert zu berücksichtigen.
- **Keine pauschale Förderung nachwachsender Rohstoffe.** Die Förderung von nachwachsenden Rohstoffen in Verpackungen ist nicht zu empfehlen. Ihre ökologische Vorteilhaftigkeit ist nicht pauschal gegeben. Insbesondere der Einsatz von Primärmaterialien, wie z.B. der Primärholzeinsatz für Papier-, Pappe- und Kartonverpackungen trägt bereits heute zu Übernutzung, Biodiversitätsverlusten und Belastungen der Waldökosysteme bei.

Kontakt:

Vanessa Esslinger, Projektmanager Circular Economy
WWF Deutschland | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin | DE
Telefon: +49 30 311777-554
Mobil: +49 151 18851504
Mail: Vanessa.esslinger@wwf.de