

STELLUNGNAHME

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

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-0
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

Berlin, 02.03.2026

I. Allgemeines

Der vorliegende Regierungsentwurf weist gegenüber dem Referentenentwurf, zu dem die BVE am 05.12.2025 im Rahmen der Verbändeanhörung eine Stellungnahme abgegeben hatte, positive Entwicklungen auf. Diese betreffen insbesondere das Abstandnehmen von einer Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen sowie deren Finanzierungsvorschlag, Anpassungen zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen und die Handhabung der Pfanderhebung für alkoholfreie Spirituosenalternativen. Unabhängig davon besteht aus diesseitiger Sicht jedoch weitergehender Anpassungsbedarf, den wir nachfolgend darlegen.

II. Im Einzelnen

1. Doppelbelastung durch Sonderabgabe gemäß Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) berücksichtigen, Kürzung der Beteiligungsentgelte ermöglichen

Auch der vorliegende Regierungsentwurf lässt die bestehende Mehrfachbelastung der Hersteller bei der Verpackungsentsorgung weiterhin unberücksichtigt. Das EWKFondsG verpflichtet die Hersteller bestimmter Verpackungen zur Zahlung einer Sonderabgabe an den Fonds. Die Einnahmen aus dem Fonds werden an die Kommunen ausgezahlt, die für die Sammlung und Reinigung der öffentlichen Flächen zuständig sind. Sofern die Verpackungen systembeteiligungspflichtig sind, entsteht für die Hersteller nach gegenwärtiger Rechtslage eine Doppelbelastung, da sie für die Verpackungen einerseits ein Beteiligungsentgelt an ihren dualen Systemträger zu entrichten haben und andererseits die erwähnte Sonderabgabe. Eine Verpackung kann aber nur einmal erfasst und entsorgt werden, entweder über den dualen Systemträger oder die kommunale Sammlung und Reinigung. Vor diesem Hintergrund bedarf es in § 7 Abs. 3 VerpackDG einer Regelung, die sicherstellt, dass Hersteller, deren Verpackungen mit einer Sonderabgabe nach dem EWKFondsG belegt sind, ihre Entgelte an die dualen Systemträger angemessen reduzieren können.

2. Kein Festhalten an der überholten 70 Prozent Mehrwegquote für Getränkeverpackungen (§ 44)

Die PPWR zielt unter anderem auf eine Harmonisierung der verpackungsrechtlichen Regelungen. Dementsprechend sieht Art. 26 Absatz 6-12 PPWR Mehrwegvorgaben für den Handel in Bezug auf Getränkeverpackungen vor. Danach müssen Endvertreiber von Verkaufsverpackungen für Getränke ab 1.1.2030 mindestens 10 Prozent dieser Produkte in wiederverwendbaren Verpackungen innerhalb eines

Mehrwegsystems bereitstellen. Ab 2040 gilt eine unverbindliche Mehrwegquote in Höhe von 40 Prozent. Diese Regelung sollten zum Anlass genommen werden, um in Deutschland den „alten Zopf“ einer Mehrwegquote in Höhe von 70 Prozent aufzugeben. Diese ökologische Zielsetzung ist überholt. Sie stammt bekanntermaßen aus einer Zeit, als insbesondere ökobilanzielle Feststellungen einen ökologischen Vorteil von Getränkemehrwegverpackungen belegen konnten. Die zwischenzeitlichen Entwicklungen, wie beispielsweise bei den vorhandenen Rücknahmesystemen und der Konzeption der Gebinde, von der Gewichtsreduktion bis zum Rezyklateinsatz, erfordern einen sachbezogenen und faktenbasierten Blick.

3. Vermeidungsmaßnahmen praxisgerecht und fair ausgestalten (§ 59)

Zwar hat die Bundesregierung sich darauf verständigt hat, von der Implementierung einer Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen sowie einer flankierenden Finanzierung durch eine Abgabe in Höhe von 5 Euro pro Tonne beteiligter Verpackungen, wie es in den §§ 24 ff. des Referentenentwurfs vorgesehen war, Abstand zu nehmen. Beibehalten worden ist die Verpflichtung von bestimmten Akteuren, Reduktions- und Präventionsmaßnahmen durchzuführen. Dies betreffend besteht folgendes Anmerkungserfordernis:

- § 59 Absatz 3 sieht unter anderem die Verpflichtung vor, dass die genannten Akteure die jeweiligen Maßnahmen bis zum 31. März jeden Jahres zu dokumentieren haben. Diese Dokumentationsverpflichtung ist in einer Zeit, in welcher der Abbau und die Vermeidung von Bürokratiebelastungen zu den größten Herausforderungen zählen, verfehlt. Es ist vollkommen ausreichend, dass entsprechende Maßnahmen der zuständigen Landesbehörde auf Verlangen nachzuweisen sind, ohne dass damit eine regelmäßige Berichtspflicht verbunden wird.
- Der Beteiligtenkreis, durch den entsprechende Maßnahmen zu erfolgen haben, sollte um die „Interessenvertretungen“ dieser Beteiligten erweitert werden. Dies würde es beispielsweise auch Verbänden ermöglichen, zur Unterstützung ihrer Mitglieder entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Dementsprechend sollte in § 59 Absatz 2 der abschließende Satz wie folgt ergänzt werden: „Die nach Absatz 1 Verpflichteten einschließlich ihrer Interessenvertretungen ... gemeinschaftlich erfüllen.“
- Zu kritisieren ist, dass auch der Regierungsentwurf daran festhält, Maßnahmen zur Förderung der kostengünstigen oder kostenlosen Abgabe von Leitungswasser durch gastronomische Betriebe zu fördern (§ 59 Absatz 2 Ziffer 3). Wir wiederholen deshalb unsere bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf geäußerte Kritik. Art. 43 Absatz 6 PPWR rechtfertigt es nicht, die Verpackungslieferkette zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen heranzuziehen. Erst recht steht diese Regelung einer Diskriminierung entgegen, wie sie vorliegend gegenüber dem Produkt Mineralwasser erfolgt. Denn gerade in den gastronomischen Betrieben (HoReCa-Bereich) wird Wasser regelmäßig über Mehrweggebinde angeboten, so dass nicht nachvollziehbar ist, inwieweit durch die im Gesetzentwurf angesonnene Maßnahme ein zusätzlicher Umweltnutzen generiert werden kann.

4. § 57 VerpackDG, EU-einheitlichen Herstellerbegriff ab Geltungsbeginn der PPWR sicherstellen

Die PPWR ist am 11. Februar 2025 in Kraft getreten und findet 18 Monate später Anwendung. Sie soll eine einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedsstaaten garantieren. Somit stellt die Definition des Herstellers in Art. 3 Abs. 15 PPWR ab dem 12. August 2026 europaweit geltendes Recht dar.

Die EU-Kommission beabsichtigt, zur Eindämmung der bürokratischen Belastung, den Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Herstellerbegriff im Zeitraum zwischen dem 12.08.2026 und dem 01.01.2027 die Möglichkeit zu geben, von der anzuwendenden, einheitlichen Definition abzuweichen und ggf. anderslautende nationale Bestimmungen bis zum Jahresende zuzulassen. Dieses Vorhaben birgt ein erhebliches Risiko für die Finanzierung der dualen Systeme im vierten Quartal 2026.

Der Herstellerbegriff im geltenden VerpackungsG und in der PPWR ist nicht kongruent. Bei Importware ist Hersteller nach dem VerpackG in der Regel der Lieferant aus dem Ausland, gemäß PPWR die erste Handelsstufe im Einfuhrland. In Deutschland sind knapp 40 Prozent der Marktmenge der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen betroffen, da hier die Herstellereigenschaft von einem ausländischen Lieferanten auf ein inländisches Handelshaus übergeht. Aktuell beträgt der Anteil an Verpackungen, der das System für die Verpackungen aus Haushaltungen und vergleichbaren Anfallstellen finanziert, 80 Prozent. Sofern der Anteil an Verpackungen, der das System finanziert, unter 70 Prozent fällt, geht die Zentrale Stelle Verpackungsregister davon aus, dass die Infrastruktur des dualen Systems in Deutschland nicht mehr zu betreiben ist. Durch einen betroffenen Anteil in Höhe von 40 Prozent stünde somit eine systemgefährdende Größenordnung im Raum.

Sofern Mitgliedsstaaten abweichende Regelungen treffen (z.B. das Inkrafttreten der Herstellerdefinition auf den 01.01.2027 legen), steht dies im Widerspruch zu geltendem europäischen Recht. Da es sich bei der PPWR um eine Verordnung handelt, die ab dem 12.08.2026 direkt Anwendung findet, bleibt kein Raum für national abweichende Regelungen im Bereich der Definitionen. Sollte ein solcher Vorschlag dennoch von einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, führt dies in der Folge zu einem vollzugsfreien Raum. Verstöße gegen die Systembeteiligungspflicht im Bereich von Importware könnten nicht geahndet werden.

Vor diesem Hintergrund weisen wir nochmals darauf hin, dass das dringende Erfordernis besteht, dass sich die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission für die Anwendung eines EU-einheitlichen Herstellerbegriffs im Rahmen des Geltungsbeginns der PPWR einsetzt.

5. Sicherstellung der Bioabfallbehandlung für durchlässige Kaffeepads und Teebeutel

Der vorliegende Regierungsentwurf greift ein aus der PPWR resultierendes Problem bislang nicht auf: Es geht um die Produkte durchlässige Kaffeepads, Teebeutel und aufweichende Einzelportionseinheiten, die nunmehr als „Verpackung“ definiert werden und zugleich kompostierbar sein müssen (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 g) und Nr. 50, Art. 9 Abs. 1 PPWR).

Nach geltender Praxis werden durchlässige Tee- und Kaffeebeutel sowie aufweichende Einzelportionseinheiten gemeinsam mit dem darin enthaltenen Tee- bzw. Kaffeesatz über die Biotonne entsorgt und einer hochwertigen biologischen Verwertung zugeführt. Diese Praxis ist ökologisch sinnvoll, abfallhierarchisch geboten und von allen Beteiligten – Verbraucherinnen und Verbrauchern, Kommunen, Entsorgungswirtschaft und Unternehmen – akzeptiert und etabliert.

Durch die PPWR gibt es die Vorgabe für diese Produkte, einerseits Verpackung und gleichzeitig die Pflicht, kompostierbar zu sein. Dieser Widerspruch muss durch den nationalen Gesetzgeber gelöst werden. Eine Verlagerung in die Verpackungsabfallentsorgung wäre weder sachgerecht noch vermittelbar und würde die seit Jahrzehnten geübte Verbraucherpraxis konterkarieren. Sie liefe zudem dem Ziel einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft zuwider.

Der durch die PPWR und ihre nationale Umsetzung im VerpackDG entstehende Normwiderspruch lässt sich jedoch einfach und rechtssicher auflösen: Der Gesetzgeber sollte im VerpackDG ausdrücklich klarstellen, dass durchlässige Tee- und Kaffeebeutel sowie aufweichende Einzelportionseinheiten ungeachtet ihrer Einstufung als Verpackung weiterhin der Bioabfallbehandlung zugeführt werden dürfen und sollen. Eine solche gesetzliche Festschreibung des Entsorgungswegs ist dringend erforderlich, um die bewährte und ökologisch sinnvolle Entsorgungspraxis fortzuführen, Wertungswidersprüche zwischen Abfall- und Verpackungsrecht zu vermeiden und Rechtssicherheit für betroffene Unternehmen, Kommunen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten. Ohne eine entsprechende Klarstellung droht eine sachlich nicht gerechtfertigte Entsorgung dieser Bioabfälle in der gelben Tonne oder im Restmüll.

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.100 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 241 Mrd. Euro. Mit über 659.000 Beschäftigten ist diese Branche der drittgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 38 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Peter Feller
Stellv. Hauptgeschäftsführer
Tel. +49 30 200786-160
E-Mail: feller@ernaehrungsindustrie.de