



Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts an die PPWR

NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMUKN



Der NABU (Naturschutzbund Deutschland) e. V. ist der älteste und mit über 900.000 Mitgliedern und Fördernden der mitgliederstärkste Umweltverband in Deutschland. Gerne kommentiert der NABU den Referentenentwurf zum VerpackDG im Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts u. a. an die Verordnung (EU) 2025/40.

Folgende Aspekte aus der Stellungnahme sollen hervorgehoben werden:

- Die **Organisation für Reduktion** u. a. nach Kap. 4 ist ein **Meilenstein für die Förderung von skalierbaren Maßnahmen zur Vermeidung** von Verpackungsabfall.
- Die Förderung sollte sich in den ersten Jahren insbesondere auf den **Aufbau von zentral gemanagten, offenen und effizienten Mehrweg-Poolsystemen** fokussieren, so dass bald alle Interessierten oder Verpflichteten ein solches nutzen können.
- **Mehrwegverpackungen sollten bei der Finanzierung außen vorbleiben**: Sonst läuft die Regelung Gefahr, das, was sie fördern soll, im Keim zu ersticken. Langfristig ist eine Einbeziehung denkbar, um möglichst hohe Umlaufzahlen zu erzielen.
- Eine Maßnahme, um die in § 21 genannte **ökologische Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte** wirksam werden zu lassen, fehlt weiterhin. Gerade für die Honorierung des Rezyklateinsatzes braucht es hier konkrete und schnelle Maßnahmen.
- In § 33 muss eine **Recyclingquote für Verbunde auf Papierbasis** ergänzt werden, damit Hersteller dieser Verpackungen sich an der Finanzierung einer Recyclinginfrastruktur beteiligen. Dafür sind u. a. eine Recyclingquote und eine zielorientierte Gestaltung der Lizenzentgelte unabdingbar.
- Auch eine **Recyclingquote für gewerblich anfallende Kunststoffverpackungsabfälle** sollte über das VerpackDG festgelegt werden.
- Angesichts der niedrigeren Umweltbelastungen ist in §33 (2) der **Vorrang des mechanischen Recyclings** explizit zu benennen.
- Die **Mehrwegangebotspflicht in § 49 muss materialübergreifend gelten**, das heißt auch bei Einwegverpackungen für Speisen aus bspw. Papier oder Alu muss eine Mehrwegalternative verpflichtend sein.
- Über eine **bundesweite Verpackungssteuer für Einweg-Serviceverpackungen** im In- und Außerhausverzehr sollte Einweg einheitlich verteuert werden.
- Um die Zielquote von 70 Prozent zu erzielen, müssen im VerpackDG höhere gesetzlich verbindliche **Mindestquoten für wiederverwendbare Getränkeverpackungen** festgelegt werden als in der PPWR vorgegeben.

Berlin, 05.12.2025

Kontakt

NABU-Bundesgeschäftsstelle

Katharina Istel
Senior Referentin Kreislaufwirtschaft und
Ressourcenschonung
Tel. +49 (0)30 284 984-1661
Katharina.Istel@NABU.de

Kommentierung Artikel 1 Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG)

TEIL 1

§ 1 Ziele des Gesetzes

§ 1 (3) Wiederverwendbare Getränkeverpackungen

Der NABU begrüßt, dass die Mindestquote von mindestens 70 Prozent für wiederverwendbare Getränkeverpackungen weiterhin Ziel der Gesetzgebung ist. Gleichwohl bedarf es für eine Umsetzung dieses Ziels verbindliche gesetzliche Vorgaben in Kapitel 6 oder Kapitel 8, einschließlich Sanktionen bei Verfehlung der Mindestquote.

Die Bundesregierung muss nach Ansicht des NABU im VerpackDG höhere Mindestquoten für wiederverwendbare Getränkeverpackungen festsetzen als Artikel 29 PPWR vorgibt. Sonst bleibt die Zielquote von 70 Prozent weiterhin ohne Wirkung auf den Getränkeverpackungsmarkt.

TEIL 2

Kapitel 1

Bereitstellung von Verpackungen im Bundesgebiet

§ 9 Datenmeldungen

Laut Entwurf sind Datenmeldungen der Hersteller nur entsprechend den Materialarten nach § 33 Absatz 2 vorgesehen. Verbundverpackungen sind dem jeweiligen Hauptverpackungsmaterial nach § 33 Absatz 2 zuzuordnen.

Dies sieht der NABU sehr kritisch: **Insgesamt sollten die Datenmeldungen differenzierter als nach § 33 erfolgen**, insbesondere die Verbundverpackungen auf PPK-Basis müssen als spezifische Verpackungsart gemeldet werden. Aber auch der Verbrauch weiterer Verpackungsmaterialien wie Baumwolle und Holz sollte differenziert erhoben werden, um (Fehl-)Entwicklungen auf dem Verpackungsmarkt monitoren zu können.

Für den NABU sollten Hersteller von PPK-Verbundverpackungen über Recyclingquoten und ökologisch gestaltete Lizenzentgelte an der Finanzierung des Recyclings stärker beteiligt werden. Grundlage dafür ist jedoch eine differenzierte Datenerhebung über die in § 33 genannten Materialien hinaus.

Siehe Hintergrundinformationen im Kommentar zu § 33 sowie Kommentar zu § 20.

§ 12 Beschränkung der Bereitstellung bestimmter Verpackungen

Der NABU begrüßt, dass die Bundesregierung sich nicht dafür einsetzt, das Inverkehrbringen sehr leichter Kunststofftragetaschen vollständig zu beschränken. Bei losem Obst und Gemüse sparen sie im Vergleich zu Vorverpackungen aus Kunststoff oder PPK sehr viel Verpackungsmaterial ein. Auch gegenüber Einwegtüten aus Papier haben sie ökobilanzielle Vorteile.¹ Ökologisches Ziel ist die Nutzung von Mehrwegalternativen für lose Ware, der Markt ist davon leider aktuell noch sehr weit entfernt.

§§ 9 & 20 Meldepflichten

Die Meldung von Daten seitens Hersteller und Systeme muss differenzierter als nach den Materialien nach § 33 erfolgen. Nur so können (Fehl-)Entwicklungen auf dem Verpackungsmarktes angemessen gemonitort werden. Auch ist dies die Grundlage, um Hersteller von Verbundverpackungen stärker in die finanzielle Verantwortung fürs Recycling zu nehmen.

¹ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/vorverpackungen_2021_final.pdf
https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/211025-ifeu_bericht_nabu-verpackungsvergleiche.pdf

Kapitel 3 Pflichten der Systeme

§ 20 Meldepflichten der Systeme

Wie bereits zu § 9 Datenmeldungen kommentiert, setzt sich der NABU für eine differenzierte Datenmeldung der Hersteller ein und dementsprechend auch für differenzierte Meldepflichten der Systeme, die über die Materialien in § 33 hinausgehen.

Siehe Hintergrundinformationen im Kommentar zu § 33 sowie Kommentar zu § 9.

§ 21 Ökologische Gestaltung von Beteiligungsentgelten

Der NABU vermisst Maßnahmen, um den § 21 auch wirksam werden zu lassen. Es ist hinlänglich bekannt, dass die gleichlautende Vorgabe im aktuellen Verpackungsgesetz allein nicht ausgereicht hat, um im Wettbewerb der dualen Systeme positive ökologische Effekte durch die Beteiligungsentgelte zu erzielen.

Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Recyclingwirtschaft ist es dringend geboten, über den § 21 und die Beteiligungsentgelte finanzielle Anreize zu setzen, um sowohl vor 2030 Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz bei Kunststoffverpackungen zu fördern als auch nach 2030 zu honorieren, wenn man über die PPWR hinausgeht.

Vorschläge für ein Fondsmodell zielten bisher primär auf die Recyclingfähigkeit der systempflichtigen Verpackungen ab.² Bei Etablierung eines solchen Fonds sollte der Rezyklateinsatz eine bedeutendere Rolle spielen: Dieser ist ungleich aufwändiger zu realisieren und obwohl heute bereits sehr viel stärker auf die Recyclingfähigkeit geachtet wird, bewegt sich der Rezyklateinsatz weiterhin auf sehr geringem Niveau. Durch die PPWR wird es zukünftig einfacher, Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz einheitlich zu messen und zu bewerten.

Da **nachwachsende Rohstoffe** nicht per se ökobilanzielle Vorteile gegenüber nicht-nachwachsenden Rohstoffen haben, sollte § 21 (1) Punkt 2 wie folgt geändert werden:

2. die Verwendung von Rezyklaten ~~sowie von nachwachsenden Rohstoffen~~.

Oder § 21 (1) Punkt 2 sollte wenigstens wie folgt ergänzt werden:

2. die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen **aus zertifizierter nachhaltiger Forst- oder Landwirtschaft**.

§ 22 Abstimmung mit öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern

Nach § 22 (9) müssen sich die Systeme entsprechend ihren Marktanteilen an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Abfallberatung beteiligen.

Der Gesetzgeber sollte gesetzlich vorgeben, dass sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die dualen Systeme **auf Mindestqualitätsstandards für die Abfallberatung** einigen. Im Rahmen von NABU-Recherchen zu kommunalen Abfallberatungen zeigte sich, dass viele Kommunen kaum Informationen bereitstellen.

§ 21 Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Es mangelt weiterhin an konkreten Maßnahmen, über die auch im Wettbewerb der dualen Systeme die seit Jahren angestrebte Ökologisierung der Beteiligungsentgelte realisiert wird. Bei der Entwicklung eines Fondsmodells sollte, im Gegensatz zu den bisherigen Vorschlägen, unbedingt dem Rezyklateinsatz eine höhere Bedeutung zukommen.

§ 21 Nachwachsende Rohstoffe

Nachwachsende Rohstoffe sind nicht per se ökobilanziell vorteilhaft gegenüber nicht-nachwachsenden. Daher sollte maximal der Einsatz von zertifizierten Rohstoffen aus nachhaltiger Forst- oder Landwirtschaft honoriert werden.

² <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ueberpruefung-der-wirksamkeit-des-ss-21-verpackg>
<https://de.slideshare.net/slideshow/vorschlagdualesystemereform-21-verpackgpdf/252233562>

Kapitel 4

Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen

§ 24 Gründung und Finanzierung einer Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Der NABU unterstützt die Einrichtung einer Organisation zur Finanzierung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Reduktion von Verpackungsabfällen. Die Verpflichtung aller Hersteller bzw. der Bezug zu allen in Verkehr gebrachten Verpackungen ermöglicht eine ausreichende finanzielle Ausstattung. Diese ist notwendig, um skalierbare Projekte zu fördern, die wesentliche Verpackungsabfallströme adressieren und sich branchenweit oder gar branchenübergreifend etablieren. Erst in großem Maßstab mit Standardisierungen und gemanagten Poolssystemen kann beispielsweise Mehrweg langfristig zu einer Reduktion der Verpackungsabfälle und Umweltbelastungen führen.

§ 25 Finanzierung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Die Einbeziehung der Mehrwegverpackungen in die Finanzierung ist als langfristiges Ziel zu begrüßen. Allerdings läuft man aktuell damit Gefahr, Engagement bei der Mehrwegnutzung zu unterbinden:

- Die Nutzung von Mehrwegverpackungen ist bereits mit hohen Initialkosten u. a. verbunden, so dass sich Mehrweg bisher nicht auf dem Markt etabliert hat (abgesehen von Getränke- und bestimmten Transportverpackungen). Die zusätzlichen Kosten werden viele neuen Initiativen im Keim ersticken.
- Die existierenden Mehrwegsysteme sind selten gemanagte Poolssysteme, die das Clearing übernehmen könnten. So stellt sich die Frage, wie die Zahlung bei der erstmaligen Bereitstellung der Mehrwegverpackung umgelegt werden kann auf alle Unternehmen, die diese im Laufe der Zeit nutzen. Es ist zu befürchten, dass dies Individualsysteme einzelner Unternehmen fördert.

Der NABU setzt sich daher für Folgendes ein:

- **Ausnahmeregelung für Mehrwegverpackungen für die ersten Jahre**, in denen auch mit finanzieller Hilfe der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen neue Mehrwegsysteme aufgebaut werden, einschließlich für Getränkeverpackungen.
- Einbeziehung der Mehrwegverpackungen als langfristiges Ziel zur Erhöhung der Umlaufzahlen und als Anreiz für die Nutzung ökologisch und wirtschaftlich effizienter gemanagter Poolssysteme.
- Fokus der **Förderung der Organisation** für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen sollte für den NABU in den ersten Jahren der **Aufbau von Mehrwegsystemen** sein: Diese müssen branchenweit (wenn technisch möglich und sinnvoll, auch branchenübergreifenden) konzipiert werden **im Sinne gemanagter Poolssysteme mit zentraler Stelle für das Management des Gebindepools und des Clearings** (z. B. Genossenschaft, Verein, gGmbH).
- Ziel muss sein, dass alle interessierten oder verpflichteten Marktakteure, im Gegensatz zu heute, die Möglichkeit haben, sich einem effizienten Mehrwegsystem anzuschließen.

§§ 24 Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Diese Organisation hat das Potenzial, skalierbare abfallvermeidenden Maßnahmen auf den Weg zu bringen bzw. die nötige finanzielle Starthilfe zu geben. Im Fokus sollte zunächst der Aufbau von offenen gemanagten Poolsystemen stehen sowie die Förderung von Branchenlösungen und Standardisierung.

§ 25 Finanzierung der Organisation

Mehrwegverpackungen sollten von der Finanzierungsverpflichtung ausgenommen werden, da man sonst Gefahr läuft, durch noch höhere Kosten Engagement im Keim zu ersticken.

Langfristig könnten über eine die Umlaufzahlen optimiert werden. Dafür sind jedoch mehr offene Mehrwegsysteme nötig, bei denen der Gebindepool zentral gemanagt wird.

§ 27 Förderbeirat

Es ist ein Förderbeirat vorgesehen, in den auch Vertreter*innen der bundesweit organisierten Umwelt- und Verbraucherschutzverbände einbezogen werden sollen. Der NABU begrüßt diese Einbeziehung.

Kritisch ist jedoch, dass hier, wie auch in anderen gesetzlich eingerichteten Beiräten etc., **keine Vergütung oder Auslagenerstattung** gewährt werden soll. Dies ist angesichts der Finanzierung der genannten Verbände nicht tragbar, wenigstens müssten Reisekosten erstattet werden.

Kapitel 5 Rücknahme, Sammlung und Verwertung von Verpackungen

§ 33 Anforderungen an die Verwertung

a) NABU fordert Recyclingquote für papierbasierte Verbunde

Der NABU sieht es äußerst kritisch, dass im Referentenentwurf zum VerpackDG keine Mindestquote für die stoffliche Verwertung von Verbundverpackungen mehr vorgesehen ist, mit Ausnahme von Flüssigkeitskartons. Der Verbrauch an papierbasierten Verbundverpackungen wächst stark an und es sind dringend Investitionen in die Recyclinginfrastruktur notwendig: Aktuell gibt es keine Anlage in Deutschland mehr, die PPK aus der Gelben Tonne (LVP-PPK) recycelt. Die Streichung der spezifischen Quote ist ein fatales Signal an Investoren, die in den letzten Wochen Investitionen in Anlagen zum Recycling von LVP-PPK angekündigt hatten.³ Für Hersteller der Verbundverpackungen gibt es keine Notwendigkeit, selbst zu investieren.

Auch eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamts zur Fortentwicklung der Verwertungsquoten des Verpackungsgesetzes empfiehlt spezifische Quoten für Verbunde auf Papierbasis.⁴ So empfiehlt der NABU die Ergänzung von § 33 um folgende Vorgabe:

3a) 80 Masseprozent bei papierbasierten Verbunden (ohne Flüssigkeitskartons)

Eine spezifische **Recyclingquote** ist wie eine **zielorientierte Ausgestaltung der Lizenzentgelte** eine wichtige Maßnahme, um Hersteller von PPK-Verbundverpackungen an der **Finanzierung einer Recyclinginfrastruktur** mit Sonderprozessen sowie an den Mehrkosten durch PPK-Verbunde in der konventionellen Altpapieraufbereitung zu beteiligen. Die ist für die Kreislaufführung von PPK-Verbunden dringend notwendig.

Hintergrund:

Der Verbrauch an **Verbundverpackungen auf PPK-Basis** steigt aktuell stark an, wichtigster Wachstumsmarkt ist dabei der Gastronomiesektor.⁵ Auch die Substitution von Mono-Kunststoffverpackungen erfolgt über PPK-Verbundverpackungen, ohne dass die Recyclingfähigkeit und die Recyclinginfrastruktur für diese Verpackungen

§ 33 Recyclingquote für Verbundverpackungen

Eine Recyclingquote für papierbasierte Verbunde muss festgeschrieben werden. Sonst wird es keine Investitionen in das kostenintensive Recycling von LVP-PPK geben. Dies ist jedoch nötig, da es nach verschiedenen Betriebsschließungen aktuell keine Verwertungskapazitäten in Deutschland mehr gibt.

³ <https://www.euwid-verpackung.de/news/unternehmen/omnifiber-baut-aufbereitungsanlage-fuer-papierverbundverpackungen-in-schmoelln-171125/>
<https://www.euwid-verpackung.de/news/unternehmen/aerocycle-plant-einstieg-in-das-recycling-von-getraenkekartons-in-deutschland-und-europa-160725/>

⁴ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/44_2025_texte.pdf

⁵ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/156_2024_texte_verpackungsabfaelle_2022.pdf

gewährleistet sind. Auf diese Problematik wurde und wird von vielen Akteuren, darunter die Zentrale Stelle Verpackungsregister, Umweltverbände wie WWF und NABU, wissenschaftlichen Einrichtungen etc., wiederholt aufmerksam gemacht.⁶

Jährlich werden Tonnen an Primärfasern für die Herstellung von PPK-Verbundverpackungen verbraucht. Als Serviceverpackungen in der To-go-Gastronomie enden PPK-Verbundverpackungen zu häufig in (öffentlichen) Restabfalltonnen. Hinzu kommen Fehlwürfe über die Restmülltonne in privaten Haushalten. Die (fehlerhafte) Entsorgung über die Blaue Tonne ist mit Mehrkosten und teils Störungen in der konventionellen Altpapieraufbereitung verbunden. Auch bei der (gesetzlich korrekten) Entsorgung über die LVP-Sammlung erfolgt kein hochwertiges Recycling: Das Recycling von PPK aus LVP ist eine ökonomische Herausforderung, so dass es in Deutschland nach Betriebsschließungen aktuell keine Anlage mehr gibt, die LVP-PPK stofflich verwertet.⁷

Durch den hohen Verbrauch an Kartonagen in Deutschland machen PPK-Verbundverpackungen nur einen sehr geringen Anteil an den PPK-Verpackungsabfällen aus. Damit gehen die Verbundverpackungen im großen Abfallstrom der Kartonagen auf: Die Hersteller der PPK-Verbundverpackungen haben so keinen Anreiz, sich an der Finanzierung einer Recyclinginfrastruktur zu beteiligen, obwohl gerade hier großer Investitionsbedarf besteht (erst 2035 greifen die Vorgaben der PPWR zum *recycling at scale*).

b) Recyclingquote für Kunststoffverpackungsabfall aus dem Gewerbe

Für gewerblich anfallende Kunststoffverpackungen, einschließlich der Verbunde auf Kunststoffbasis sollten in § 33 oder an anderer Stelle des VerpackDG verpflichtende Recyclingquoten für Gewerbesysteme festgeschrieben werden. Dies unterstützt auch die o. g. Studie zur Fortentwicklung der Verwertungsquoten des Verpackungsgesetzes.⁸

§ 33 Gewerbeabfälle

Für gewerblich anfallende Kunststoffverpackungen muss eine gesetzliche Mindestquote für die stoffliche Verwertung eingeführt werden.

c) Vorrang mechanischer Recyclingverfahren

Der NABU versteht, aufgrund der Vorgaben von Art. 7 PPWR zum Rezyklateinsatz in kontaktempfindlichen Verpackungen ab 2030, die Notwendigkeit, auch andere als werkstoffliche Recyclingverfahren zu berücksichtigen.

Gleichwohl sollte in § 33 der Vorrang der mechanischen Recyclingverfahren explizit genannt werden, da gerade bei Verpackungen aus Polyolefinen die Gefahr besteht, dass dem weniger umweltbelastenden mechanischen Recycling wertvolle Stoffströme entzogen werden.

§ 33 Vorrang mechanischer Recyclingverfahren

Mechanische Recyclingverfahren sind umweltschonender als die so genannten chemischen Verfahren. Daher muss ihr Vorrang im Gesetz explizit betont werden.

⁶ <https://www.verpackungsregister.org/stiftung-und-behoerde/gremien/beirat/beiratsempfehlungen>
<https://www.wwf.de/2023/november/ppwr-auf-dem-holzweg>
<https://wp.sicherverpackt.de/wp-content/uploads/2021/04/2021-05-18-Bericht-Substitution-durch-Papierverbunde.pdf>

⁷ Eine Studie von PROPAKMA im Auftrag des NABU zum Recycling von Papierverbundverpackungen steht kurz vor der Veröffentlichung.

⁸ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/44_2025_texte.pdf

Kapitel 8 Minderung des Verbrauchs bestimmter Einwegverpackungen

§ 49 Wiederverwendbare Alternative für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher

Leider versäumt der Gesetzgeber die Möglichkeit, die materialbezogene Beschränkung der Mehrwegangebotspflicht aufzuheben. Es soll weiterhin nur bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen eine Mehrwegalternative angeboten werden müssen. Bereits bei der Einführung hat der NABU auf die Gefahr der Substitution hingewiesen. Auch eine WWF-Studie bestätigt, dass es sich um eine Schwachstelle des Gesetzes handelt, da Betriebe auf Einweg aus Papier oder Aluminium umstellen können, statt aufwändigere Mehrweglösungen einzuführen.⁹

In § 49 (1) sollte daher „Einwegkunststofflebensmittelverpackung“ in „Einweglebensmittelverpackung“ geändert werden sowie dementsprechend die Begriffsbestimmung in § 3 Punkt 18.

Auch ist es aus Sicht des NABU notwendig, den § 49 (1) nachzuschärfen, so dass die Ware in der Mehrwegalternative angemessen *günstiger* angeboten werden muss als in der Einwegalternative. Dafür wäre eine **bundesweite Steuer auf Einweg-Serviceverpackungen** im Inhaus- und Außerhausverzehr zielführend, so würden auch kommunale Flickenteppiche vermieden.

§ 49 Mehrwegangebotspflicht

Die Vorgabe, eine Mehrwegalternative anbieten zu müssen, muss materialübergreifend gelten, statt nur als Alternative für Einwegkunststoff.

Über eine bundesweite Verpackungssteuer für Einweg-Serviceverpackungen im In- und Außerhausverzehr sollte Einweg einheitlich verteuert werden.

⁹ <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Plastik/WWF-Erhebung-Mehrweg-in-der-deutschen-Gastronomie.pdf>