

Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz

Mehrweg verbindlich und ambitioniert fördern

Ausgangslage: Warum Mehrweg eine Rolle spielt?

Verbindliche Abfallvermeidungsziele

Die EU-Verpackungsverordnung (PPWR) setzt den Mitgliedsstaaten **erstmalig verbindliche Ziele für weniger Verpackungsmüll**. So muss beispielsweise das **Verpackungsaufkommen bis 2030 im Vergleich zu 2018 um 5 Prozent verringert** werden. In der Folgenabschätzung wies die Europäische Kommission darauf hin, dass die bislang vorgesehenen Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Mehrwegförderung nicht ausreichen, um diese Ziele zu erreichen. Daher sollen die **Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen auf den Weg bringen**.

Hohes Verpackungsaufkommen in Deutschland

Das Aufkommen an Verpackungsabfällen in Deutschland verzeichnete zwar einen leichten Rückgang, ist jedoch in erster Linie auf eine lahmende Konjunktur zurückzuführen. Deutschland gehört mit einem jährlichen Aufkommen von 215 Kilogramm pro Kopf und Jahr nach wie vor zu den Spitzenreitern beim Verpackungsmüll in Europa. **Um die verbindlichen EU-Abfallvermeidungsziele erreichen zu können, wird Mehrweg erheblich ausgebaut werden müssen**.

Verpflichtende europäische Mehrwegvorgaben

Eine Reihe europäischer Vorgaben, wie beispielsweise eine **verbindliche Mehrwegangebotsquote** für bestimmte **Getränke von mindestens 10 Prozent** ab 2030 für alle Letztvertreibenden oder ein **Mehrweggebot für Transport-, Verkaufs- und E-Commerce-Verpackungen**, die zur Beförderung von Produkten zwischen verschiedenen Standorten des gleichen Unternehmens, verbundener Unternehmen oder Partnerunternehmen innerhalb der EU eingesetzt werden, belegen den zukünftigen Bedeutungszuwachs von Mehrwegsystemen. Ebenso müssen alle Transport-, Verkaufs- und E-Commerce-Verpackungen (bis auf solche aus Pappe), die zur Beförderung von Produkten innerhalb eines Mitgliedsstaates dienen, Mehrweg sein.

Erschließung ökologischer Entlastungspotentiale

Letztlich misst auch die **aktuelle Bundesregierung Mehrweg eine wichtige Rolle** zu, denn im **Entwurf des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes** (Version vom 15. April 26) soll nach **§ 44 eine Zielquote von 70 Prozent Mehrweg für Getränkeverpackungen** festgelegt werden.

Mehrweg kommt nicht nur eine **große Bedeutung** bei der **Erreichung der EU-Abfallvermeidungsziele** zu, sondern auch als **Beitrag** zu den **CO₂-Einsparungszielen** des Klimaschutzgesetzes, zur **Stärkung** der nationalen **Ressourcenautonomie**, der Entwicklung **regionaler Wirtschaftskreisläufe** und der **Inlandswertschöpfung**.

Notwendigkeit: Warum Mehrweg eine Förderung braucht?

Hohe Anfangsinvestitionen für Systemaufbau und Skalierung

Mehrwegsysteme werden ihre **ökologischen Potentiale** erst dann **vollständig ausspielen** und **wirtschaftlich tragfähig** sein, wenn sie eine **ausreichende Skalierung im Markt** erreichen. Hierfür sind jedoch **hohe Anfangsinvestitionen**, insbesondere zur Herstellung eines ausreichend großen Verpackungspools, den Aufbau eines Rücknahmesystems, der Logistik, Reinigung, Koordination, Kennzeichnung, Lagerung und Digitalisierung notwendig. Anschub- und Kofinanzierungen würden zudem nicht nur einzelnen Unternehmen, sondern im besten Fall dem gesamten Mehrwegsystem zugutekommen.

Zu niedrige Mehrwegquoten bei Getränkeverpackungen und in der Gastronomie

Trotz der bisherigen Mehrwegzielquote von 70 Prozent für **Getränkeverpackungen** im Verpackungsgesetz, beträgt die aktuelle **Mehrwegquote lediglich 34,3 Prozent** (2023). In den **Getränkesegmenten Wein** und **Milch** betragen die Mehrwegquoten lediglich **6,6 Prozent** und **2,2 Prozent**. Auch der Mehrweganteil von verzehrfertigen **Getränken** und **Speisen** in der **Gastronomie** betrug in 2023 nur **7 bzw. 0,3 Prozent**.

Weitestgehend unerschlossene Produktgruppen: vorverpackte Lebensmittel im Lebensmitteleinzelhandel

Zudem gibt es **viele für Mehrweg weitestgehend unerschlossene Produktgruppen vorverpackter Speisen**, wie beispielsweise **Babybeikost, Brotaufstriche, Kaffee, Kakao, Molkereiprodukte, Obst- und Gemüsekonserven, Speiseessig, Speiseöl** oder **Wein**. Ein Umstieg auf Mehrweg allein bei Wein, Obst- und Gemüsekonserven, Öl und -Essig könnte nach einer [Studie](#) der DUH und des Mehrwegverbands 710.000 Tonnen Abfall, 409.000 Tonnen CO₂ sowie 143.000 Tonnen Rohstoffe wie Quarzsand und Stahl einsparen.

Mehrwegausbau für Transportverpackungen im Businessbereich

Im Bereich der **Business-Verpackungen** zum **Transport von Waren** ist **Mehrweg** ebenfalls oft **kein Standard**. So beträgt der **Mehrweganteil zum Transport von Pflanzen**, von den Erzeugern zu den Händlern, lediglich **5 Prozent**. Deshalb fallen in Deutschland jährlich noch immer 150 Millionen Einweg-Transportpaletten unnötig als Abfall an.

Zur **Revitalisierung bestehender** und **Skalierung im Aufbau befindlicher Mehrwegsysteme** schlug das Bundesumweltministerium in seinem Erstentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts (November 2025) einen finanziellen Beitrag von **fünf Euro je Tonne in Verkehr gebrachter Einwegverpackungen** vor. Der **Beitrag** wäre in dieser **Höhe ausgesprochen wirksam** zur Entwicklung umweltfreundlicher Mehrwegsysteme in der Breite.

Umsetzungsvorschlag: Wie soll Mehrweg gefördert werden?

EU-Vorgaben ermöglichen großen Gestaltungsspielraum zur finanziellen Mehrwegförderung

Nach Artikel 51 (3) der EU-Verpackungsverordnung müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und Pfand- und Rücknahmesysteme einen Mindestanteil ihres Budgets der Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zuteilen. Die konkrete Ausgestaltung dieser EU-Vorgabe obliegt den Mitgliedstaaten.

Frankreich und Österreich mit Fondsmodellen zur Mehrwegförderung

In **Frankreich** ist die dortige **Organisation für Herstellerverantwortung für Verpackungen** (CITEO) gesetzlich dazu verpflichtet **jährlich 5 Prozent ihres Budgets** für den gezielten **Auf- und Ausbau von Mehrwegsystemen** zur Verfügung zu stellen.

Ein ähnliches Modell existiert in **Österreich**, wo die dortigen **Sammel- und Verwertungssysteme für Verpackungen (SVS)** **0,5 Prozent der eingenommenen Entpflichtungsentgelte** für die **Förderung von**

Abfallvermeidungsprojekten zur Verfügung stellen müssen. Die Fördermittel werden von einer Verpackungs-koordinierungsstelle nach festgelegten, öffentlich einsehbaren Kriterien weitergegeben. Der deutsche Bundesrat empfahl der Bundesregierung in seinem Beschluss vom 27. März 2026 die Einführung eines Fondmodells nach österreichischem Beispiel zu prüfen.

Vom Bundeskabinett vorgesehener Finanzierungsmechanismus für Mehrweg ist unzureichend

Der Entwurf des Verpackungsrechts-Durchführungsgesetzes vom 15.04.2026 sieht für Akteure der erweiterten Herstellerverantwortung vor, **einen Mindestanteil ihres Budgets für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen aufzuwenden**. Der **Mindestanteil**, den Systeme, sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung, Betreiber von Branchenlösungen und Hersteller, die die Erfüllung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung individuell wahrnehmen, aufbringen müssen, **kann** nach § 59 Verpack-DG **selbst festgelegt** werden. Zwar können sich Verpflichtete zur Auswahl und Durchführung von Maßnahmen zur Reduzierung und Prävention von Verpackungen zusammenschließen, verbindlich ist dies jedoch nicht. **Es droht** somit eine **kleinteilige, unabgestimmte, redundante und wirkungslose Mehrwegförderung** der vielen Akteure der erweiterten Herstellerverantwortung für Verpackungen.

Verbindliche, signifikante, zentral koordinierte und bürokratiearme Mehrwegförderung nötig

Zentrale Koordination: aufgrund der Vielzahl an Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland ist es notwendig einen zentralen Mechanismus zur Förderung von Mehrweg, wie beispielsweise einen Fonds vorzusehen. Andernfalls droht ein Chaos nicht abgestimmter und kleinteiliger Maßnahmen unterschiedlicher Akteure. Nur durch eine zentrale Koordination der Förderung kann sichergestellt werden, dass die Finanzmittel zielgerichtet in den Aufbau, die Infrastruktur, Koordinierung und Digitalisierung von Mehrweg fließen.

Ausreichend hohe Mehrwegförderung: um sicherzustellen, dass Mehrweg tatsächlich vorangebracht wird, bedarf es einer verbindlichen Festlegung konkreter und ausreichend hoher Beiträge, die aus dem Sammel- und Verwertungssystemen von Einweg-Verpackungen finanziert werden. Die DUH fordert einen **verbindlichen Mindestbetrag von fünf Euro pro Tonne in Verkehr gebrachter Einwegverpackungen**, so wie es das Bundesumweltministerium in seinem ersten Entwurf des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes aus dem November 2026 vorgesehen hatte.

Ausschließliche Finanzierung durch Einwegakteure: eine finanzielle Mehrwegförderung sollte konsequent und ausschließlich von der Einweg-Industrie finanziert werden – also von denjenigen, die die Verpackungsmüllkrise verursachen. Keinesfalls dürfen die Träger des umweltfreundlichen Mehrwegsystems selbst belastet werden.

Bürokratiearme Umsetzung: Die Mittelvergabe und Bearbeitung von Förderanträgen sollte bei einer bereits bestehenden staatlichen oder mit hoheitlichen Befugnissen beliehenen Stelle angesiedelt werden, wie beispielsweise dem Umweltbundesamt oder der Zentralen Stelle Verpackungsregister. Es ist wichtig bestehende Strukturen und vorhandene Expertise gezielt zu nutzen.

Beteiligung von Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie der Mehrwegwirtschaft bei der Mittelvergabe: Wichtig ist, dass die Festlegung von Förderkriterien und die Vergabe von Mehrwegfördermitteln sinnvoll und unabhängig von möglicherweise gegenläufigen Interessen der Einwegindustrie erfolgen. Auch sollte das Fachwissen von Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie der Mehrwegwirtschaft genutzt werden und diese starke Mitspracherechte erhalten.

Mindestanforderungen bei Beibehaltung des Fördermechanismus für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen im Entwurf des VerpackDG vom 15. April 2026

Berichtspflicht von Einwegakteuren zu Umfang und Wirkung der Fördermaßnahmen von Mehrweg

Sollten Maßnahmen zur Förderung von Mehrweg durch die zur Zahlung verpflichteten Verpackungsakteure, weiterhin in der Höhe selbst festgelegt und auch die Maßnahmen frei und unabgestimmt ausgewählt werden können, so muss **mindestens eine jährliche Berichtspflicht gegenüber einer zuständigen Behörde**, wie beispielsweise der **Zentralen Stelle Verpackungsregister**, über die genaue **Art der Maßnahme** sowie deren **Höhe** und **Wirkung** erfolgen. Die im bisherigen Entwurf des **VerpackDG vorgesehene Dokumentationspflicht ist keinesfalls ausreichend**. Ohne eine Berichtspflicht zur Vorlage bei einer zuständigen Behörde fehlt es an der notwendigen Transparenz sowie an einer belastbaren Grundlage für die Evaluierung der Wirksamkeit der nationalen Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 der EU-Verpackungsverordnung.

Keine zusätzlichen Berichtspflichten für Mehrwegakteure

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 automatisch und ohne zusätzliche Berichts- und Transparenzpflichten als Maßnahmen im Sinne des § 59 anerkannt werden.

Evaluierung durchgeführter Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen unter Mitwirkung von Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie der Mehrwegwirtschaft

Die Maßnahmen der Verpflichteten und die Auswirkungen der durchgeführten Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen sollen nach dem Entwurf des VerpackDG vom 15.04.26 zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit evaluiert werden. In den Überprüfungsprozess sollten Umwelt- und Verbraucherverbände als auch Akteure der Mehrwegwirtschaft eingebunden werden, um die Eignung und Wirksamkeit der durchgeführten Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen durch das vorhandene Fach- und Praxiswissen sowie unterschiedliche Perspektiven noch besser beurteilen zu können.

Mehrweg konsequent fördern

Einige der aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe wirksamsten Instrumente zur Mehrwegförderung wurden im Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz in Gänze nicht berücksichtigt. Dennoch verweist die DUH ergänzend auf diese effizienten Fördermöglichkeiten wiederverwendbarer Verpackungen.

Einheitliche Abgabe auf Einweg-Plastikflaschen, Dosen und Getränkekartons

Eine Erreichung der seit dem 1. Januar 2019 im Verpackungsgesetz festgelegten Zielquote von 70 Prozent für Mehrweg-Getränkeverpackungen sollte bis Ende 2021 erfolgen. Nach neuesten Zahlen des Umweltbundesamtes stagniert die Mehrwegquote allerdings bei rund 43 Prozent (2023). Die Zielquote wird somit dauerhaft deutlich unterschritten. Die Vorgängerbundesregierung hatte u.a. deshalb ein Forschungsvorhaben zur Förderung von Mehrwegsystemen beauftragt, in dessen Rahmen verschiedene Maßnahmen untersucht wurden. Demnach ist die Einführung einer Abgabe auf Einweggetränkeverpackungen ein wirksames und rechtlich zulässiges Lenkungsinstrument.

Dies entspricht den Erfahrungen und Ergebnissen eingeführter kommunaler Einwegverpackungssteuern, wie beispielsweise in Tübingen und Konstanz. Beide Städte weisen einen starken Zuwachs beim Angebot und in der Nutzung von Mehrweg für verzehrfertige Getränke und Speisen auf. Um eine möglichst rasche Entwicklung zu klimafreundlichen und abfallarmen Mehrwegflaschen zu erreichen, sollte die Bundesregierung daher eine Lenkungsabgabe auf Einweg-Plastikflaschen, Getränkedosen und Getränkekartons in

Höhe von mindestens 20 Cent zusätzlich zum Pfand umsetzen. Im Bereich der Alkopops wird eine solche Abgabe seit vielen Jahren sehr erfolgreich umgesetzt.

Bundesweite Abgabe auf Einweggeschirr in der Gastronomie

Die seit Januar 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht bleibt bislang weitestgehend wirkungslos und verfehlt das Ziel der Einwegkunststoffrichtlinie (SUPD) den Verbrauch von Einweg-Takeaway-Bechern und -Boxen substanziell zu verringern. Daher sollte die deutsche Bundesregierung eine bundesweite Abgabe von mindestens 50 Cent auf Einweg-Takeaway-Verpackungen einführen, um eine deutliche Lenkungswirkung zugunsten von Mehrweg zu erzielen. Die Einführung einer solchen Abgabe widerspricht ausdrücklich nicht den Vorgaben aus der PPWR. Nach Beschluss der 101. Umweltministerkonferenz (UMK), der auf der 105. UMK erneut bestätigt wurde, halten die Umweltministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder es ebenso für ratsam einheitliche Maßgaben auf Bundesebene zu schaffen, nach der Einwegverpackungen im to-go-Bereich nicht mehr kostenlos abgegeben werden. Erfahrungen aus Städten wie Tübingen und Konstanz zeigen, dass eine Abgabe auf Einweg-Takeaway-Verpackungen einen wirksamen Anreiz darstellt, um einen Wechsel auf Mehrwegverpackungen herbeizuführen.

Reduzierter Mehrwertsteuersatz auf Mehrweg

Die Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes für Mehrwegprodukte von 19 Prozent auf sieben Prozent sollte als weiteres ergänzendes Instrument zur Mehrwegförderung eingeführt werden. So hatte es auch der Bundesrat auf seiner Sitzung am 30. März 2026 von der Bundesregierung gefordert. Durch diese Maßnahme kann für Abfüller und Händler der Einsatz von Mehrwegverpackungen attraktiver gemacht werden.

Zitat Bundesratsbeschluss vom 30.3.26: *„Der Bundesrat spricht sich für eine Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes von Mehrwegverpackungen aus, um bestehende Hemmnisse für Handel und Verbraucherinnen und Verbraucher abzubauen. Aufgrund der Umweltvorteile von Mehrwegverpackungen sollte ein reduzierter Steuersatz von 7 Prozent gelten.“*

Wettbewerbsfähigkeit von Mehrwegsystemen: Aktuell kämpfen Mehrweglösungen oft gegen den Kostennachteile durch höhere Logistik- und Infrastrukturaufwendungen. Ein niedrigerer Mehrwertsteuersatz kann diesen strukturellen Nachteil teilweise ausgleichen und die Wirtschaftlichkeit des gesamten Systems verbessern.

Industrielle und handelsseitige Incentivierung: Solange Mehrweg teurer oder neutral im Vergleich zu Einweg ist, fehlt ein finanzieller Anreiz für die breite Adoption. Ein Steuervorteil von 12 Prozentpunkten würde Hersteller und Händler unterstützen, Mehrweglösungen aktiv in ihre Sortiments- und Verpackungsstrategie einzuplanen.

Pflanzliche Alternativprodukte als Sonderfall: Besonders überzeugend ist der Ansatz einer reduzierten Mehrwertsteuer bei pflanzlichen Alternativen: diese werden aktuell oft mit 19 Prozent besteuert (da nicht als "Grundnahrungsmittel" eingestuft), obwohl sie sowohl ökologisch als auch ernährungspolitisch gewünscht sind. Eine Kombination aus "pflanzlich und Mehrweg" mit 7 Prozent Mehrwertsteuer würde zwei gesellschaftlich gewollte Trends gleichzeitig fördern.

Rückführung über Leergutautomaten: Mehrwegbehälter haben einen Pfandwert, der beim Verkauf entsprechend dem Produkt 7 Prozent oder 19 Prozent Mehrwertsteuer ausweist. Bei der Rückgabe kann diese beim Kauf erfolgte Unterscheidung nicht mehr abgebildet bzw. nachverfolgt werden. D.h. Mehrwegbehälter werden typischerweise dann aktuell mit 19 Prozent erstattet, wodurch eine Differenz im Pfandnetto und somit auch ein Verlust im Handel entstehen kann. Es gibt hierzu keine klare Empfehlung der Finanzbehörden. Eine Vereinheitlichung würde Klarheit schaffen.

Eine reduzierte Mehrwertsteuer reicht als alleiniges Hauptförderinstrument nicht aus, um Mehrweg ausreichend stark zu fördern.

Verbindliche Mehrwegquote für vorverpackte Lebensmittel im Lebensmitteleinzelhandel

Allein in den neun zentralen vorverpackten Produktkategorien Babybeikost, Brotaufstriche, Kaffee und Kakao, Molkereiprodukte sowie Obst- und Gemüsekonserven, Speiseöle, Speisessig und Wein fallen in Deutschland jährlich rund 18 Milliarden Einwegverpackungen an, was etwa 1,3 Millionen Tonnen Verpackungsabfall entspricht. Gleichzeitig liegt der Mehrweganteil über alle betrachteten Segmente hinweg bislang lediglich im niedrigen einstelligen Bereich und reicht von nahezu null Prozent bis maximal vier Prozent. Damit bleibt ein erhebliches Potenzial zur Abfallvermeidung und Emissionsreduktion ungenutzt.

Bereits eine konsequente Umstellung auf Mehrweg in ausgewählten Kategorien wie Wein, Obst- und Gemüsekonserven sowie Speiseöl und -essig könnte jährlich rund 710.000 Tonnen Verpackungsabfall, 409.000 Tonnen CO₂-Emissionen und 143.000 Tonnen Rohstoffe einsparen. Um eine ausreichend starke Lenkungswirkung in Richtung Mehrweg zu erzielen und Planungssicherheit für Wirtschaft, Investitionen und Infrastruktur zu schaffen, sollte die Bundesregierung eine verbindliche Mehrwegquote für vorverpackte Lebensmittel festlegen. Konkret sollte die Mehrwegquote für Lebensmitteleinzelhändler zunächst 5 Prozent im Jahr 2030, 10 Prozent im Jahr 2035 und 20 Prozent im Jahr 2040 betragen, wobei ab 2040 die Quote auch für Abfüller gelten sollte.

Stand: 20.04.2026



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 -0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Kontakt

Thomas Fischer
Bereichsleiter
Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 151 18256692
E-Mail: fischer@duh.de

Annika Schall
Senior Expert
Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 151 15670986
E-Mail: schall@duh.de

www.duh.de info@duh.de www.duh.de/newsletter-abo

[.../umwelthilfe](https://www.instagram.com/umwelthilfe)

Als gemeinnütziger und politisch unabhängiger Verein machen wir uns bereits seit 50 Jahren für Natur-, Umwelt- und Verbraucherrechte stark. Von der Einführung des Dosenpfands über unsere historische Klimaklage bis zum Kampf gegen Greenwashing-Kampagnen:

Wir setzen Umweltschutz durch. Für uns alle.

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft, dem DZI Spenden-Siegel und dem Deutschen Spendenrat.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft



Deutscher
Spendenrat e.V.
Die gute Tat im Blick



Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit: www.duh.de/spenden

Spendenkonto: SozialBank | Deutsche Umwelthilfe | IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02 | BIC: BFSWDE33XXX