



IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.

## Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG)

Mit der EU-Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfällen (2025/40, kurz: PPWR) kommt es ab 12.8.2026 zu einer umfassenden Verrechtlichung des Verpackungsmarktes, die sämtliche Unternehmen betrifft, die Verpackungsmaterialien oder Verpackungen herstellen, befüllen, versenden, auspacken und entsorgen. Für die einzelnen Unternehmen ist dies mit einem erheblichen Anstieg an Bürokratielasten verbunden, etwa aufgrund der deutlichen Ausweitung der Pflicht zur Erstellung von Konformitätserklärungen, Technischen Dokumentationen, Zulassungspflichten und der zahlreichen Meldepflichten an Behörden. Vor diesem Hintergrund sollte es das Ziel des VerpackDG sein, nur die nach EU-Recht zwingend notwendigen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen und bei mehreren Möglichkeiten jeweils die bürokratieärmste Alternative zu wählen. Diesem Anspruch wird der Referentenentwurf nur teilweise gerecht.

Stellungnahme im Einzelnen:

### **Zu § 1: Ziele des Gesetzes**

Der Entwurf hält an der Zielquote des Verpackungsgesetzes für wiederverwendbare Getränkeverpackungen in Höhe von **70 Prozent** fest, ohne diese zu begründen. Dabei sieht die PPWR für Getränkeverpackungen ab 2030 lediglich eine 10 Prozent-Mehrwegquote vor (Art. 29 Abs. 6 PPWR). Angesichts dieses Missverhältnisses halten wir es für erforderlich, die höhere deutsche Zielquote zu hinterfragen und zumindest ökologisch zu begründen. Die bloße Reduktion von Einweggetränkeverpackungen und die allgemeine Förderung von Mehrweg sind keine ausreichende ökologische Begründung, da der Einweg-Recyclingkreislauf gegenüber dem Mehrwegsystem in vielen Fällen ökologisch vorteilhaft ist (abhängig von Faktoren wie Transportentfernungen und individual- vs. poolgebundenem Mehrwegsystemen).

### **Zu § 3: Begriffsbestimmungen**

Nr. 5: Die neue Definition von „systembeteiligungspflichtige Verpackungen“ erwähnt neben Verkaufs-, Um- und Transportverpackungen auch sog. „**Primärproduktionsverpackungen**“ (PPV). Damit wird der Eindruck erweckt, als ob neben die drei bekannten Verpackungsarten eine neue Verpackungsart tritt. Ein solcher Eindruck ist unzutreffend, weil die Einführung des Begriffs der Primärproduktionsverpackung in der PPWR ausschließlich der Vorverlagerung der Herstellerverantwortung dient (siehe Erwägungsgrund 12 und Art. 3 Abs. 1 Nr. 15a) und c)) und seine Definition allein auf das Füllgut (unverarbeitete Erzeugnisse aus Primärproduktion) abhebt und *nicht* – wie bei Verkaufs-, Um- und Transportverpackungen – auf den Verwendungszweck der Verpackung. Ein weiteres Argument für die Streichung des Wortes PPV in diesem Zusammenhang ist, dass der Produzent der Leerverpackung in vielen Fällen nicht wissen kann, ob diese bei der Befüllung zu einer PPV und er damit zum Hersteller wird. Z.B. werden

Kunststoffbecher durch das Abpacken von Tomaten zu PPVs; bei der Befüllung mit geschnittener Ananas jedoch nicht. Nach dem Willen des PPWR-Gesetzgebers soll der Begriff „nicht dazu führen, dass [im Vergleich zur EU-Verpackungsrichtlinie] mehr Produkte als Verpackungen nach der PPWR gelten (siehe Erwägungsgrund 12). Bisher als Nicht-Verpackungen eingestufte Produkte werden dadurch nicht zu Verpackungen. Primärproduktionsverpackungen sind vielmehr, je nach Verwendung, entweder eine Untergruppe der Verkaufs-, Um- oder Transportverpackungen. Der Begriff sollte daher hier gestrichen werden.

Zu 13: In der Definition des „werkstofflichen Recycling“ sollte zur Klarstellung ergänzt werden, dass „die chemische Struktur des Materials im Recyclingprozess erhalten bleibt“.

### **Zu §§ 14, 17, 45: Zulassung von Herstellern und sonstigen Organisationen für Herstellerverantwortung (sOHV)**

Unterstützt wird, dass Zulassungen vollständig automatisiert erfolgen können (siehe § 45). Dies ist angesichts der erwarteten hohen Anzahl an Zulassungsanträgen (s.u.) unabdingbar. Aus dem gleichen Grund ist auch die Ausweitung der Zulassungsfrist bis 31.12.2027 (§ 57 Abs. 7) gegenüber den Vorgaben der PPWR erforderlich, sollte allerdings begründet werden.

Unklar bleibt im Vorschlag, wie viele Hersteller von der neu geschaffenen Zulassungspflicht nach § 14 betroffen sind. Die Kostenschätzung beruht auf den 60.000 bei der ZSVR registrierten Herstellern, wobei von einer „hohen Dunkelziffer“ auszugehen sei. Tatsächlich dürfte die Zahl der zulassungspflichtigen Unternehmen deutlich höher liegen, schließlich gibt es allein im produzierenden Gewerbe ca. 300.000 Unternehmen in Deutschland. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist insoweit zu korrigieren.

In § 14 Abs. 1 Satz 3 wird auf die Übertragung der Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung vom Hersteller auf eine sonstige Organisation für Herstellerverantwortung Bezug genommen, ohne dass der Begriff der „erweiterten Herstellerverantwortung“ im VerpackDG oder in der PPWR klar definiert wird. Wir empfehlen hier einen eindeutigen Bezug auf die Pflichten der Hersteller gemäß §§ 30 und 41 oder eine neu vorzunehmende Definition herzustellen.

Außerdem sollte § 14 Abs. 2 Nr. 5 (Pflicht zur Sicherstellung „einer Vorbehandlung und einem hochwertigen Recycling“) an die entsprechende Pflicht der Systeme in § 33 Abs. 1 und 5 angeglichen werden („*vorrangig* einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen“). Nur so kann ein Gleichklang mit der Herstellerpflicht nach § 30 Abs. 3 Satz 1 hergestellt werden. Andernfalls könnte der Eindruck erweckt werden, sämtliche Verpackungsabfälle müssten recycelt werden.

Unklar bleibt, welchen Umfang die Finanzierungsvereinbarungen von Herstellern und sOHV mit der ZSVR im Rahmen von § 41 Abs. 1 Satz 2 haben. Der Entwurf spricht einerseits von der „Finanzierung der Zentralen Stelle, einschließlich Erweiterungskosten“ (§ 41 Abs. 1 Satz 1), andererseits werden in § 41 Abs. 2 und 3 „Umlagen“ erwähnt, die „aufgrund der Finanzierungsvereinbarungen die Gemeinkosten der ZSVR nach § 43 decken“ sollen. Es sollte außerdem sichergestellt werden, dass diese Gelder ausschließlich im Bereich der nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen verwendet werden. Das Kuratorium sollte über die Angemessenheit der Finanzbeiträge im Rahmen des Wirtschaftsplans entscheiden.

In der Begründung (s. S. 116) wird darauf hingewiesen, dass die Höhe der Garantie nach Verpackungsmaterial unterschiedlich hoch ausfallen kann. Wir empfehlen, den Begriff „Verpackungsmaterial“ durch „Verpackungskategorie nach Tabelle 1 Anhang II PPWR“ zu

ersetzen. Außerdem sollte in der Begründung klarstellt werden, dass bei werthaltigen Abfallarten eine Garantie in Höhe von null Euro angemessen sein kann. Auch sollte darauf hingewiesen werden, dass Garantien in frei wählbarer Form erteilt werden können (z.B. in Form einer selbstschuldnerischen Bankbürgschaft).

### **Zu § 21: Ökomodulierung der Lizenzentgelte**

Es ist außerordentlich bedauerlich, dass der Vorschlag leider versäumt, auch in Deutschland die Voraussetzungen für finanzielle Anreize für hochgradig recyclingfähige Verpackungen zu schaffen, wie sie in vielen EU-Mitgliedstaaten bereits existieren. Das Ausbleiben der im § 21 VerpackG bereits seit 2019 vorgesehenen Ökomodulierung entzieht einer zentralen Transformationsmaßnahme ihre Wirksamkeit und führt dazu, dass Unternehmen ihre Entwicklungsaufwendungen nicht kompensieren können. Dabei sieht der Koalitionsvertrag der Bundesregierung ausdrücklich eine entsprechende Reform vor. Angesichts der beispiellosen Welle von Insolvenzen und Werksschließungen bei Kunststoffrecyclern und der Vorbereitung des Markts auf die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit und den Rezyklateinsatz ab 2030 halten wir es für dringend erforderlich, die Reform des § 21 VerpackG in das VerpackDG aufzunehmen.

Wir haben dazu in den vergangenen Jahren zusammen mit den Systembetreibern und den anderen Stifterverbänden der Zentrale Stelle Verpackungsregister konkrete Vorschläge gemacht. Keinesfalls darf die Bundesregierung, wie teilweise vorgeschlagen wurde, bis zu einer möglichen Entscheidung der EU-Kommission im Jahr 2028 über einen Rahmen für die Modulierung der Finanzbeiträge (nach Artikel 6 Absatz 4 d) PPWR) warten. Eine frühzeitige nationale Regelung ist auch deshalb erforderlich, weil sämtliche Systeme für Herstellerverantwortung ab 1.7.2029 EU-rechtlich verpflichtet sind, ihre Lizenzentgelte entsprechend der Recyclingfähigkeit der Verpackungen zu modulieren (siehe Artikel 6 Absatz 8 PPWR) und ein im Wettbewerb funktionierendes Modell dringend am Markt getestet werden muss.

### **Zu §§ 24-28: Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen (ORP)**

Der Vorschlag zur Schaffung einer neuen Organisation, die jährliche Mittel von über 90 Mio. € verwalten soll, ist EU-rechtlich und umweltpolitisch nicht erforderlich, widerspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus, und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch zusätzliche Kosten. Der Vorschlag wird daher abgelehnt.

Stattdessen schlagen wir vor, die Pflicht aus Art. 51 Abs. 3 PPWR eins zu eins bürokratiearm umzusetzen, in dem bestehende Strukturen genutzt werden. So sollte die Gemeinsame Stelle der Systeme (§ 19) verpflichtet wird, einen Mindestanteil des Budgets der Systeme zur Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zu nutzen, beispielsweise durch die Ausweitung der Aufgaben der Kampagne „Mülltrennung wirkt“.

Seit 2021 sinkt die Verpackungsmenge in Deutschland. Das Ziel von Art. 43(1) PPWR, die pro Kopf anfallenden Verpackungsabfälle im Vergleich zu 2018 bis 2030 um mindestens 5 % zu reduzieren, wird voraussichtlich ohne weitere Maßnahmen erreicht (-5,3% Verpackungsabfälle im Zeitraum von 2018-2023, Quelle: [UBA](#)). Außerdem sieht die PPWR bereits die Schaffung einer neuen EU-Behörde zur Förderung der Wiederverwendung von Verpackungen vor (Art. 31 Abs. 7).

Gewerbliche und industrielle Verpackungen sind auf Funktionalität, Logistik und Effizienz ausgelegt – im Unterschied zu Haushaltsverpackungen, bei denen die Verkaufsförderung durch Marketing stark im Fokus steht. Die Reduktionsziele der PPWR gelten deshalb nach dem ausdrücklichen Willen des EU-Gesetzgebers nicht für Industriell und gewerblich genutzte Verpackungen (siehe Erwägungsgrund 120 PPWR). Hersteller von nicht-

systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sollten daher nicht zur Finanzierung von Reduktionsmaßnahmen herangezogen werden. Keinesfalls dürfen Hersteller, die individuelle Rücknahmesysteme ohne Zahlungsflüsse betreiben oder betreiben lassen, mit einer Finanzierungspflicht belegt werden. Der Entwurf erkennt an, dass es in Deutschland ein funktionierendes System der Sammlung und Verwertung von nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gibt. Dies liegt daran, dass „die entsorgten Verpackungsabfälle in der Regel werthaltig sind“ (s. S. 121).

### **Zu §§ 29, 31: Getrennte Sammlung durch Systeme im öffentlichen Raum**

Die Ausweitung der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen auf den öffentlichen Raum wird begrüßt, weil sie zum einen durch die PPWR (Art. 48 Abs. 5 b)) ab 12.8.2026 vorgegeben ist und zum anderen die Voraussetzung für das hochwertige Recycling von in öffentlichen Abfallsammelbehältern entsorgten Kunststoffverpackungen bildet. Dies wiederum ist wichtig für die Erfüllung der ehrgeizigen Rezyklateinsatzquoten und der Anforderungen an das Recycling im großen Umfang (*recycled at scale*) gemäß der Artikel 6 und 7 PPWR.

Wir empfehlen, die Kosten der Systeme, die mit der neuen Pflicht in § 31 verbunden sind, beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft zu berücksichtigen. Bislang sind dafür keine Kosten ausgewiesen. Dabei sollte auch klargestellt werden, welche Anforderungen an Hol- und Bringsysteme die Systeme im öffentlichen Raum treffen, um sämtliche Verpackungsabfälle von Verbrauchern und vergleichbaren Anfallstellen aufzunehmen.

### **Zu § 33 Abs. 2 Nr. 6: Recyclingquoten für Verpackungen aus Kunststoff**

Der Vorschlag einer doppelten Zuführungsquote ab 2028 für systembeteiligte Kunststoffverpackungen bei gleichzeitiger Anhebung der werkstoffstofflichen Recyclingquote wird begrüßt. Durch die auf 75% ab 2028 erhöhte allgemeine Zuführungsquoten wird erreicht, dass mehr Kunststoffverpackungen recycelt und damit mehr Rezyklate zur Schließung der Rezyklatlücke ab 2030 zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit, bis zu 5 Prozentpunkt durch andere Recyclingverfahren zu erfüllen, gibt Anreize für Investitionen in das chemische Recycling.

Die Übergangsfrist in Art. 57 Abs. 6 sollte dahingehend korrigiert werden, dass für Kunststoffverpackungen auch für das Jahr 2027 die Recyclingquoten nach § 16 Abs. 2 und 3 Verpackungsgesetz gelten. Nach dem Entwurf würden die bisherigen Quoten lediglich bis zum 31.12.2026 gelten und die neuen Quoten erst ab 1.1.2028.

### **Zu §§ 38, 39: Errichtung der ZSVR und Kuratorium**

Die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) wurde bereits 2017 von den Stifterverbänden, darunter die IK, errichtet. Der Wortlaut in Art. 38 Abs. 1 („Hersteller [...] errichten“) ist, ebenso wie Abs. 2 („legen ... fest“), dementsprechend anzupassen und in der Vergangenheitsform auszudrücken. Gleiches gilt für § 39 Abs. 2 Satz 1.

### **Zu § 51: Sprache der EU-Konformitätserklärungen**

Begrüßt wird, dass die EU-Konformitätserklärung nach Art. 39 Abs. 2 PPWR entweder in deutscher oder englischer Sprache vorgehalten werden kann. Die Entscheidung, welche Sprache die Erklärung hat, sollte allerdings nicht der „Hersteller“, wie vorgeschlagen, sondern der „Erzeuger“ treffen. Die Konformitätserklärung wird vom Erzeuger erstellt und er bewahrt sie auf (siehe Art. 15 Abs. 3 PPWR). In den Fällen, in denen der Hersteller nicht auch der Erzeuger ist, hat der Erzeuger nur dem *Importeur* eine Kopie der Konformitätserklärung zu übermitteln (vgl. Art. 18 Abs. 7 PPWR). Eine Weitergabe an den *Vertreiber*-Hersteller ist nicht vorgesehen.

Dieser hat sich lediglich zu „vergewissern“, dass der Erzeuger seinen Konformitätspflichten nachgekommen ist (Art. 19 Abs. 2 PPWR). Der Wortlaut verlangt ausdrücklich – und anders als beim Importeur-Hersteller – keine „Besitznahme“ der Erklärung durch den Vertreiber, sondern eine Überprüfung (z. B. durch vertragliche Garantien oder Abrufbarkeit). Das unterscheidet die Konformitätserklärung nach PPWR von der Konformitätserklärung nach EU-Lebensmittelrecht.

Eine Weitergabepflicht der PPWR-Konformitätserklärung an den Vertreiber-Hersteller würde den Zweck der effizienten Warenverteilung durch übermäßige Bürokratie konterkarieren, ohne die Sicherheit signifikant zu erhöhen, da der Vertreiber die technische Richtigkeit der Erklärung meist ohnehin nicht fachlich prüfen kann. Schließlich wäre es bei rein nationalen Lieferketten dem Erzeuger auch nicht zuzumuten, auf Wunsch des Herstellers eine englische Konformitätserklärung zu erstellen, die dann ggfs. auf Wunsch der Behörden übersetzt werden müsste (siehe Art. 15 Abs. 10 PPWR). Der Vorschlag sollte daher entsprechend korrigiert werden.

Die Informationen für den Hersteller zur Meldung nach Artikel 44 Abs. 7 PPWR (Masse nach Verpackungskategorie) kann auch im Rahmen der Informationen nach Art. 15 Abs. 6 erfolgen.

### **Zu § 55: Bußgeld**

Bei Verstößen gegen formale Konformitätspflichten der PPWR (siehe § 55 Abs. 2) sollte den Unternehmen zunächst, entsprechend Art. 62 PPWR, die Möglichkeit zur Korrektur gegeben werden. Die Verhängung eines Bußgelds ohne diese Möglichkeit widerspricht der PPWR, da dort Sanktionen nur bei einer fortbestehenden Nichtkonformität (Art. 62 Abs. 3) vorgesehen sind. Außerdem sieht die PPWR Sanktionen nur für nicht-formale Verstöße vor (siehe Art. 62 Abs. 1 lit. g-n). Der Entwurf geht daher weit über die EU-Vorgaben hinaus.

Außerdem ist der Vorschlag, bereits beim ersten Verstoß z.B. gegen die Mehrwegangebotspflicht für Getränkebecher (§ 55 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 32) oder gegen die 40%-Mehrwegpflicht nach Art. 29 Abs. 1 PPWR (§ 55 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 23) ein Bußgeld von bis zu 500.000 Euro zu verhängen, unverhältnismäßig.

Die Bußgeldvorschriften in § 55 sollten entsprechend angepasst werden.

Bad Homburg, 5.12.2025

**Contribution ID: ec1b46d7-cfaf-4117-be52-9601b7671812**