

**Stellungnahme des BDE e.V. zum  
Referentenentwurf  
des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und  
nukleare Sicherheit  
Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche  
an die Verordnung (EU) 2025/40 – VerpackDG-E**

Das Verpack-DG soll die Inhalte der EU-Verpackungsverordnung (EU) 2025/40 (PPWR) in deutsches Recht ab dem 12. August 2026 umsetzen. Mit der PPWR soll es in der gesamten Union zu einer Harmonisierung des Verpackungskreislaufes und damit zu umfangreichen Veränderungen der Verpackungsgesetzgebung kommen. Von zentraler Bedeutung sind dabei insbesondere neue Regelungen im deutschen Recht in Bezug auf die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) für industrielle und gewerbliche Verpackungen.

Der Entwurf des VerpackDG enthält aus Sicht des BDE und seiner betroffenen Mitgliedsunternehmen zahlreiche positive und begrüßenswerte Regelungen. Dazu zählt sicherlich die grundsätzliche Aufrechterhaltung der Trennung zwischen systembeteiligungspflichtigen und nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen und damit auch der Erhalt der bestehenden und bewährten Erfassungsstrukturen. Dies trägt zu einer Stabilisierung der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen bei.

Die gewünschte Schaffung eines einheitlicheren EU-Binnenmarkts kann jedoch für die betroffenen Unternehmen mit einem erheblichen Anstieg der Bürokratielasten verbunden sein. Gerade für den Bereich der industriellen und gewerblichen Verpackungen ist darauf hinzuweisen, dass der Referentenentwurf Neuregelungen vorsieht, die keine Entsprechung in der bisherigen Rechtslage finden. Es handelt sich um gänzlich neue Anforderungen, obwohl in Deutschland bereits bewährte und gut funktionierende Erfassungs- und Verwertungsstrukturen bestehen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der BDE, nur die nach EU-Recht zwingend notwendigen Umsetzungsmaßnahmen im VerpackDG vorzunehmen, um die Prozesse möglichst bürokratiearm zu gestalten und eine Funktionsbeeinträchtigung der bestehenden Strukturen auszuschließen sowie eine unnötige zusätzliche Kostenbelastung zu vermeiden. Hier ist insbesondere die Gründung einer Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zu nennen, welche erhebliche bürokratische und finanzielle Belastungen mit sich bringt.

Aufgrund der kurzen Frist zwischen der Übermittlung des VerpackDG-E und dem Ablauf der Stellungnahmefrist am 5. Dezember 2025 hat der BDE nachfolgend lediglich einige wesentliche Kritikpunkte aufgeführt, um die mit den vorgesehenen Regelungen einhergehenden Bedenken der direkt betroffenen Unternehmen der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft zu verdeutlichen.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit umfassen die Erläuterungen lediglich eine erste Bestandsaufnahme. Selbstverständlich steht der BDE und seine Mitgliedsunternehmen für einen konstruktiven Dialog im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung.

## **1. Räumliche Ausdehnung der Erfassung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen**

Nach § 31 (1) des VerpackDG-E müssen die Sammelsysteme geeignet sein, alle bei privaten Haushaltungen, in Geschäftsräumen und im öffentlichen Raum anfallenden systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zurückzunehmen. Nach § 22 (2) VerpackDG-E kann ein örE durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die nach § 31 (1) durchzuführende Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen bei privaten Haushaltungen und im öffentlichen Raum auszustalten ist.

Der BDE spricht sich deutlich gegen eine Ausweitung der Verpackungssammlung im öffentlichen Raum aus. In Deutschland besteht keine Notwendigkeit der Veränderung der bestehenden Erfassungsstruktur im öffentlichen Raum.

Die Erfassung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in Deutschland erfolgt haushaltsnah oder an vergleichbaren Anfallstellen, konkret also beim Verbraucher. In der Folge hat der weit überwiegende Anteil dieser Mengen keinen Bezug zum öffentlichen Raum. Hierin besteht ein großer Unterschied zu anderen Mitgliedstaaten, bei denen insgesamt eine Erfassung im öffentlichen Raum stattfindet (bspw. Frankreich und Dänemark). Die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, die in Deutschland noch im öffentlichen Raum anfallen können, sind als klassische Fehlwürfe der vorhandenen Restmüllsammlung zuzuordnen. Für diese besteht eine funktionierende Erfassungsstruktur im öffentlichen Raum, die meist durch den örE erfolgt und über den Einwegkunststofffond finanziell kompensiert wird. Entscheidend ist insgesamt, dass trotz möglicher Fehlwürfe im öffentlichen Raum die Verwertungsquoten in Deutschland im Status quo eingehalten werden, die derzeit höher sind als jene durch die PPWR vorgegebenen.

Die im Referentenentwurf neu vorgegebene Erfassung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im öffentlichen Raum würde dem Ziel der Einhaltung von Recyclingquoten zuwiderlaufen und damit einem Kernanliegen der PPWR. Denn es ist davon auszugehen, dass eine solche Erfassung durch den Eintrag von Restmüll erheblich zu Lasten der Qualität der Erfassungsmenge geht. Auch ist zu befürchten, dass es damit zu einem vermehrten Eintrag brennbarer Materialien wie beispielsweise Lithiumionenakkus kommen würde.

In diesem Kontext sollten daher die Begrifflichkeiten „öffentlicher Raum“ und „Geschäftsräume“ in § 31 (1) des VerpackDG-E gestrichen werden. Der Begriff der „Geschäftsräume“ ist deshalb zu streichen, weil eine Differenzierung nach solchen Räumen und vergleichbaren Anfallstellen im Gesetz nicht trennscharf vollzogen wurde und im Übrigen im Tatsächlichen nicht möglich ist. Dies liegt darin begründet, dass eine Trennung zwischen gewerblichen Verpackungen und systembeteiligungspflichtigen Verpackungen weder nachprüfbar noch vollziehbar ist.

## **2. Rücknahme nicht-systembeteiligungspflichtiger Verpackungen**

Derzeit läuft die Entsorgung und Verwertung von Gewerbe- und Industrie-verpackungen in der Regel über die Anfallstelle, die ihrerseits ein Entsorgungsunternehmen beauftragen und vergüten. Die Entsorgungs- und Verwertungsverantwortung wird im Regelfall durch die Anfallstelle wahrgenommen. Hierzu besteht eine Vielzahl von Verträgen mit unterschiedlichen Entsorgungspartnern.

Diese über Jahrzehnte aufgebaute und bewährte Entsorgungsstruktur erfährt nun durch die PPWR erhöhte Anforderungen. Diese Anforderungen werden in dem VerpackDG-E dadurch adressiert, dass Hersteller bzw. sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung von nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sich zukünftig bei der ZSVR registrieren und durch diese zugelassen werden müssen. Zulassungsvoraussetzungen sind u. a. die Nachweise über Rücknahme und Verwertung, Vertragsbeziehungen zu Entsorgern sowie eine Sicherheitsleistung für den Fall der Nichterfüllung oder Insolvenz. Zudem sollen Hersteller und sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung nicht-systembeteiligungspflichtiger Verpackungen Finanzierungsvereinbarungen mit der ZSVR abschließen, um die administrativen Kosten (Registrierung, Zulassung etc.) zu decken.

Es sollte klargestellt werden, dass der Fortbestand der bestehenden Erfassungs- und Verwertungsstruktur mit den bewährten Vertragsstrukturen sichergestellt wird und die Umsetzung bürokratiearm und unbedingt kostenschonend erfolgt. Es ist allen Beteiligten

schlicht nicht vermittelbar, eine funktionierende Struktur durch unnötige organisatorische Vorgaben und Kosten ohne Mehrwert zu gefährden.

### **3. Übergangsvorschriften in § 57 Verpack-DG-E**

Im Vergleich zum VerpackG kommt es aufgrund der Begriffsdefinition des Herstellers in der PPWR zu einem Wechsel im Adressatenkreis der Systembeteiligungspflichtigen. Eine Anwendung des neuen Herstellerbegriffs zum 12.08.2026 wird dazu führen, dass die Systembeteiligung für einen Teil der bisherigen Verpflichteten entfällt und für andere (nunmehr per Definition) neue Verpflichtete beginnt, letztere aber noch nicht um diesen Fakt wissen und insofern keine Lizenzierung stattfindet. Das hätte zur Folge, dass es zu einer Unterfinanzierung der Systeme kommt und das System als solches im Bestand gefährdet. In der Folge würde dies zu einem Kollaps des Verpackungsmarktes sowohl hinsichtlich der Erfassung als auch der Verwertung führen.

Das VerpackDG hat sicherzustellen, dass bis zum 1.1.2027 keine Unterfinanzierung des Systems erfolgt. Ein europarechtskonformer Lösungsansatz wurde durch ein umfassendes Rechtsgutachten im Auftrag des BDE unterlegt.

### **4. Anforderung an die Verwertung**

In § 33 werden die Anforderungen an die Verwertung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen geregelt. Der Entwurf zum Verpack-DG liegt mit seinen Festlegungen der materialspezifischen Recyclingquoten weit über den Anforderungen der PPWR und führt – mit drei Ausnahmen – die Quoten aus dem VerpackG fort. Deutschland weist bereits jetzt die höchsten Recyclingquoten in Europa aus und es ist nicht nachvollziehbar, warum die Anforderungen nochmals angezogen werden. Das Erreichen der Recyclingquoten gelingt in einzelnen Materialien nur mit einem sehr hohen finanziellen Aufwand. Die sinkende Qualität der Sammelmenge (siehe hierzu auch die korrespondierenden Ausführungen in Punkt 1) stellt die Recyclingbranche vor große finanzielle Herausforderungen.

Die in § 33 (4) VerpackDG-E vorgesehene Recyclingquote (Bezug Sammelmenge) ist faktisch nicht erreichbar und im Übrigen auch nicht durch die PPWR gefordert, da die Ausgestaltung des Sammelsystems, welches vom öRE häufig einseitig vorgegeben wird sowie die Ausgestaltung des jeweiligen Restmüllerfassungssystems, auf welches die Systeme keinerlei Einfluss haben, einen maßgeblichen Einfluss auf den Restmüllanteil in

der Sammelmenge hat. Ohne eine spürbare Verbesserung der Qualität der Sammelmenge können die im Entwurf genannten Quoten nicht erreicht werden.

Eine offenere Gestaltung aller Quoten z.B. durch die Aufnahme von Revisionsregeln unter Berücksichtigung der realen Bedingungen sind ein adäquates Mittel und beziehen alle Akteure der Verpackungsentsorgung mit ein. So ist beispielsweise schon heute aus vielfältigen allen beteiligten Kreisen auch hinlänglich bekannten Gründen die 90%-Quote für Glas nicht erreichbar und sollte von daher dringend angepasst werden, zumal in diesem Stoffstrom ganz aktuell erhebliche weitergehende Verwerfungen durch das Wegbrechen der Verwertungswege zu erwarten sind.

Vor allem im Kunststoffbereich können Verwerter in Deutschland und Europa dem zunehmenden wirtschaftlichen Druck immer weniger standhalten, so dass ein Abbau von Kapazitäten zu verzeichnen ist. Entgegen dem politischen Willen, ein hochwertiges Recycling zu fördern, werden Innovationen und Investitionen in der Kreislaufwirtschaft ausgesetzt.

## **5. Faserbasierte Verbunde**

Abweichend von den bisherigen Regelungen in § 20 (2) VerpackG, ist eine eigene Recyclingquote für Verbundverpackungen nicht mehr vorgesehen. Verbundverpackungen sind nach § 33 (3) Satz 1 des VerpackDG-E dem entsprechenden Hauptverpackungsmaterial zuzuordnen. Dies entspricht nicht den Vorgaben der PPWR.

Entgegen dem Referentenentwurf in § 33 (3) S. 2 ist es notwendig, die Verbunde wie bisher sowohl in der Gesamtheit der Leichtverpackungen zu behalten, als auch das bisherige Nachweis-/Meldewesen fortzuführen. Eine Änderung entgegen dem Vorgenannten würde herstellerseitig zu einer Umdeklaration von Faserverbunden führen. Konkret würde das für einen PPK-Verbund von einer Zuordnung als Verbundmaterial innerhalb der LVP- Fraktion hin zu einer Zuordnung als PPK führen. Damit würden die Beteiligungskosten für die Materialfraktion dramatisch sinken, obwohl es sich um eine schwer zu recycelnde Fraktion handelt. Folge wäre zudem eine Gefährdung der PPK-Erfassung in der bestehenden Ausgestaltung. Dies steht in diametralen Widerspruch zu den Zielen der PPWR bzw. VerpackDG-E.

## **6. Sicherheitsleistungen Systeme**

Der BDE befindet sich seit Jahren im Austausch mit seinen Mitgliedern und dem Bundes-

kartellamt, um die möglichen finanziellen Auswirkungen durch Wegfall eines Systems (z.B. Insolvenz) zu mildern und somit auch den Wettbewerb für die Erfassung von Leichtverpackungen und Glas zu stärken.

Der Wortlaut der Regelungen in § 15 Abs. 4 des VerpackDG-E entspricht dem aus § 18 (4) des VerpackG. Damit werden die Leistungspartner der Systeme erneut nicht adäquat abgesichert, da der Abruf der Sicherheitsleistungen auf den öffentlich-rechtlichen Entsorger bzw. die zuständigen Behörden beschränkt bleibt.

Eine Ausweitung der Formulierung auf die Leistungspartner der Systeme wäre erforderlich, um diese abzusichern.

## **7. Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen**

Der Aufbau einer völlig neuen Organisation, wie in § 24 VerpackDG-E vorgesehen, wird von den Mitgliedsunternehmen des BDE grundsätzlich abgelehnt.

In § 14 (3) VerpackG ist bereits geregelt, dass Systeme verpflichtet sind, den privaten Endverbraucher über Sinn und Zweck der getrennten Verpackungserfassung zu informieren. In der Folge betreiben die dualen Systeme bereits die Initiative „Mülltrennung wirkt“ zur Verbraucherkommunikation und als Instrument für eine bessere Kreislaufführung von Verpackungsmaterialien. Um den Anforderungen der PPWR zu genügen, könnte die Kampagne mit entsprechenden Kompetenzen und Pflichten sowohl auf alle nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen als auch auf den Vermeidungsaspekt ausgeweitet werden.

Eine weitergehende und inhaltlich nicht zu rechtfertigende Belastung der Wirtschaft i.H.v. ca. 89 Mio. € pro Jahr, resultierend aus 5€/t je Verpackung kann nicht das Ziel einer effizienten Umsetzung der PPWR sein.

Der BDE hatte des Weiteren die Hoffnung, dass mit einem Entwurf zum VerpackDG auch innovative Anreize für die Gestaltung von Verpackungen Einfluss finden. Zu unserer großen Enttäuschung wurde diese Chance im ersten Schritt vertan als das die Regelungen 1:1 aus § 21 VerpackG übernommen wurden. Die ökologischen Ziele der nationalen Umsetzung der PPWR können nicht erreicht werden, wenn es nicht zu ambitionierten Anreizmechanismen für ein Design for Recycling und für einen stabilen Aufbau eines Rezyklatmarktes kommt.

## **8. Mindestrezyklatanteil bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff**

Die Kreislaufwirtschaft kann nur funktionieren, wenn ausreichend Kapazitäten für das Recycling der jeweiligen Stoffströme lokal vorhanden sind. Ein Export von zu verwertenden Kunststoffen ist genauso wenig zielführend wie eine energetische Verwertung, zumal dies erhebliche Mehrkosten für die Systeme und ein Verfehlen der Recyclingquoten verursachen würde. Derzeit sind die Kunststoffrecycler in Europa und Deutschland stark unter Druck - die Kapazitäten zur Aufbereitung von hochwertigen Rezyklaten nehmen drastisch ab. Aufgrund von hohen Energie-, Personal- und Prozesskosten sind europäische Kunststoffrezyklate im Vergleich mit günstigen Importen, die vermehrt in den Markt dringen, nicht wettbewerbsfähig. Außerhalb der EU werden Recyclingkapazitäten aufgebaut, während heimische Unternehmen schließen. Ambitionierte Quoten im Kunststoffrecycling sind grundsätzlich begrüßenswert, jedoch muss sichergestellt werden, dass Sie nicht dazu führen, dass die tatsächlich recycelte Menge in den Kunststoffrecyclinganlagen geringer wird. Das Einhalten der Quote im Sinne der PPWR als outputbasierte Berechnung kann nur dann erreicht werden, wenn Verpackungen vermehrt recyclingfähig werden, diese dann in hoher Reinheit in die Verwertung abgegeben werden und der Absatz der Recyclingrohstoffe sichergestellt wird.

Der BDE regt daher an, in das VerpackDG-E im Sinne des § 21 (ökologische Beteiligungsentgelte) Anreizsysteme aufzunehmen, die eine Nutzung von Kunststoffrezyklat monetär fördern, die über den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanteil laut § 30 hinausgehen. Diese Förderung ist zwingend an Bedingungen zu knüpfen, wie der Herstellung des Rezyklates innerhalb der EU und der Einhaltung der D4R Vorgaben. Der BDE ist bereit, zusammen mit den beteiligten Wirtschaftskreisen sehr zeitnah einen konstruktiven Vorschlag zu erarbeiten, der noch in das VerpackDG Eingang finden könnte.