

## **VCI-Position zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40**

Deutschland ist als Mitgliedstaat der EU verpflichtet, die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) fristgerecht in nationales Recht zu implementieren. Der vorliegende Regierungsentwurf soll diese Anforderungen adressieren. Ein konsistenter Rechtsrahmen ist entscheidend, um Investitionen in nachhaltige Verpackungslösungen und zirkuläre Infrastrukturen zu ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu sichern. Dabei muss die nationale Ausgestaltung die Ziele der PPWR unterstützen, ohne zusätzliche Hürden für Unternehmen zu schaffen.

Wir sprechen uns klar für eine praxisnahe und effiziente Ausgestaltung der Regelungen aus, um Rechtsklarheit und Planungssicherheit zu gewährleisten und die Transformation der Verpackungswertschöpfungskette voranzutreiben. Verbesserungen sind insbesondere bei Definitionen, Verfahren und technischen Anforderungen erforderlich. Nationale Vorgaben dürfen nicht über die europäischen Anforderungen hinausgehen und keine unnötige Bürokratie erzeugen.

Besonders kleine und mittelständische Unternehmen stehen vor erheblichen Herausforderungen: komplexe Zulassungsverfahren, zusätzliche Berichtspflichten und finanzielle Belastungen sind kaum zu bewältigen. Deshalb fordern wir digitale, standardisierte Prozesse, klare Fristen und eine Begrenzung des administrativen Aufwands. Trotz verbleibender Unsicherheiten bietet die Regulierung Chancen für Innovation, Zusammenarbeit und eine nachhaltige Transformation – diese Chancen dürfen nicht durch übermäßige nationale Anforderungen gefährdet werden.

Im Bericht über Maßnahmen der Bundesregierung für Bürokratierückbau (Kabinettsbeschluss vom 5. November 2025) hat die Bundesregierung stolz verkündet, dass die vom sog. „Entlastungskabinetts“ beschlossenen Sofortmaßnahmen die Wirtschaft kurzfristig um 75,64 Mio. Euro entlasten. Dieser Summenzahl aus acht einzelgesetzlichen Regelungen stehen nun erneut Mehrbelastungen von einmalig 4,458 Mio. Euro für die Umstellung und jährlich 2,457 Mio. Euro allein durch den Entwurf des Verpackungsdurchführungsgesetzes gegenüber. Aus unserer Sicht wird der bürokratische Aufwand für die Umstellung, die neuen Berichtspflichten und der zusätzliche jährliche Aufwand für die Hersteller gewerblich/industrieller Verpackungen aufgrund der Finanzierungsbeteiligung an der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) noch erheblich unterschätzt. Ein solches „Gold Plating“ der PPWR-Vorgaben wird vom VCI in aller Deutlichkeit abgelehnt.

Der überarbeitete Entwurf enthält punktuell auch wichtige Korrekturen. Positiv ist, dass die ursprünglich über die PPWR hinausgehende zentrale Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen samt pauschaler Tonnageabgabe entfällt. Weiterhin wird das chemische Recycling erstmals berücksichtigt; die 5-Prozent-Quote für sonstige/chemische Verfahren bleibt erhalten. Gleichwohl schafft die nationale Ausgestaltung zusätzlichen Verfahrens, Nachweis- und Dokumentationspflichten, erhöht damit die Bürokratielast und setzt die bestehenden Rechts- und Planungsunsicherheiten fort; insbesondere fehlt beim chemischen Recycling ein Ausblick auf eine planbare und ambitionierte Weiterentwicklung.

Die jüngsten Änderungen bei §§50–53 führen insgesamt zu einem deutlich strengeren und teureren Finanzierungsrahmen. Der im Entwurf ausgewiesene Erfüllungsaufwand wird erheblich unterschätzt, weil Nachkalkulation, UBA-Genehmigungen, Wirtschaftsprüfer-Bescheinigungen und Sicherheiten real erheblich mehr Verwaltungs- und Finanzlast erzeugen. Zwar war es ein Erfolg, dass die Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen abgewendet werden konnte, doch verschiebt der Regierungsentwurf weiterhin die Systembeteiligungspflichten zulasten der Industrie. Die Finanzierungsvereinbarung als Voraussetzung für die Erteilung einer Zulassung erzeugt Markteintrittsbarrieren durch finanzielle Mehrbelastung. Der Regelungsansatz einer Finanzierungsvereinbarung bleibt strukturell kritisch, insbesondere wegen der Nähe zu gebührenähnlichen Mechanismen ohne klare finanzverfassungsrechtliche Grundlage. Auch die Kontrollmechanismen sind noch nicht ausreichend. Wenn das Grundkonzept beibehalten wird, sind zwingend Nachschärfungen nötig – vor allem, weil die Verteilung der Allgemeinkosten in Form der Gemeinkosten nicht absehbar ist und der Rahmen für die Höhe der Umlagen nicht allein der ZSVR überlassen werden darf.

### **Definitionen (§ 3) und Bußgeldvorschriften (§ 66)**

Die im Regierungsentwurf übernommenen Definitionen aus der PPWR sind unzureichend und enthalten bereits auf europäischer Ebene Fehler und Unklarheiten. Insbesondere die Abgrenzung zwischen „Transportverpackungen“ und „Verkaufsverpackungen, die für den Transport genutzt werden“, ist in der PPWR nicht eindeutig geregelt. Diese Unklarheit betrifft vor allem industrielle und gewerbliche Verpackungen wie IBCs, Eimer, Fässer und Kanister, die nicht als reine Transportverpackungen gelten, sondern direkten Kontakt mit dem Füllgut haben. In vielen Fällen ist eine Wiederverwendung technisch oder hygienisch nicht möglich, etwa bei viskosen Materialien (Farben, Kleber), streng regulierten kontaktsensiblen Produkten (Medizinprodukte, Arzneimittelinhaltsstoffe) oder kontaminierten Verpackungen (Pflanzenschutzmittel, Pigmente).

Die aktuelle Formulierung führt zu Rechts- und Planungsunsicherheit, die alle Lieferketten erheblich belastet. Die fehlende Klarheit bei den Definitionen ist nicht nur ein theoretisches Problem – so sind bereits etliche Klagen beim EuG zu Artikel 29 PPWR anhängig, die die Auslegung der Wiederverwendungspflichten betreffen. Eine Hilfestellung ist in dem Regierungsentwurf hierzu nicht enthalten. Darüber hinaus wird mit der neuen Definition der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen der Anwendungsbereich der Systembeteiligungspflicht zu Lasten der gewerblich/industriellen Verpackungen erheblich ausgeweitet mit den damit einhergehenden Kostenfolgen. Dies gilt einerseits für die erstmalige

Einbeziehung der Transportverpackungen und andererseits durch das Abstellen auf den „Gesamtmarkt“. Aufgrund dieser Betrachtung wird über ein im Gesetz selbst nicht näher ausgestaltetes Kriterium, bei dem unklar bleibt, wodurch und von wem die Festlegung letztlich erfolgt, es dazu kommen, dass trotz eines tatsächlichen Anfalls von Verpackungen im gewerblich/industriellen Bereich diese einer Systembeteiligungspflicht unterfallen sollen, auch wenn eine Erfassung über die Dualen Systeme nicht stattfindet. Diese grundlegenden Änderungen in der Definition der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sind europarechtlich nicht vorgegeben und dienen in keiner Weise der Umsetzung der PPWR. Besonders kritisch ist darüber hinaus, dass die Bußgeldvorschriften für Verstöße gegen diese unklaren Wiederverwendungsziele Geldbußen von bis zu 200.000 Euro vorsehen. Dies ist trotz der Reduzierung gegenüber dem Referentenentwurf nach wie vor unverhältnismäßig und verstärkt die Rechtsunsicherheit für Unternehmen erheblich.

#### **Forderungen des VCI:**

- **Deutschland sollte auf eine europarechtskonforme Präzisierung hinwirken, um Rechtsklarheit zu schaffen und unverhältnismäßige Belastungen für die Industrie zu vermeiden.**
- **Streichung des neuen Bezugs „auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen“, da er zu einer sachlich nicht begründeten Ausweitung der Systembeteiligungspflicht führt.**
- **Anpassung der Begriffsdefinition in § 3 Nr. 5 VerpackDG, indem der Begriff „Endverbraucher“ konsistent durch „privater Endverbraucher“ ersetzt wird.**
- **Wiedereinführung einer gesetzlichen Definition des „privaten Endverbrauchers“ analog zum geltenden VerpackG, um Rechtsklarheit und Anwendungssicherheit sicherzustellen.**
- **Zudem fordern wir eine erneute Überprüfung der Bußgeldvorschriften in § 66 VerpackDG-Entwurf, da Sanktionen von bis zu 200.000 Euro für unklare Vorgaben nicht akzeptabel sind.**

#### **Vollständigkeitserklärungen (§ 10 VerpackDG-E)**

Der Entwurf sieht eine Ausweitung der Pflicht zur Abgabe von Vollständigkeitserklärungen vor, einschließlich Mengenmeldungen für Transportverpackungen. Eine solche Ausweitung ist unionsrechtlich nicht geboten und widerspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus. Unverständlich ist darüber hinaus, weshalb bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen weiterhin Schwellenwerte gelten sollen, während für Transportverpackungen eine entsprechende Befreiung nicht vorgesehen ist.

#### **Forderungen des VCI:**

- **Prüfung, ob die Vollständigkeitserklärungen in der geplanten Form überhaupt europarechtlich erforderlich und funktional für den deutschen Verpackungsmarkt sind.**
- **Keine zusätzliche Ausweitung der administrativen Pflichten, da diese dem erklärten Ziel der Bundesregierung widerspricht, Unternehmen von Bürokratie zu entlasten.**

## **Einordnung industriell kompostierbarer sehr leichter Kunststofftragetaschen im Kontext des VerpackDG (§ 12)**

Die PPWR erkennt die Rolle industriell kompostierbarer Kunststoffe für Anwendungen an, die typischerweise mit Bioabfällen entsorgt werden. Der Kabinettsentwurf zum VerpackDG übernimmt zwar die EU-Ausnahmen für sehr leichte Kunststofftragetaschen, nutzt jedoch nicht die Option aus Art. 9 Abs. 2 a PPWR, diese Ausnahme auf zertifiziert industriell kompostierbare Beutel zu begrenzen. Gerade diese Ausgestaltung würde Fehlwürfe konventioneller Kunststoffe verringern und die Qualität des Bioabfalls verbessern.

Praxisstudien zeigen, dass kompostierbare Obst- und Gemüsebeutel mehrfach genutzt werden können, die getrennte Sammlung erleichtern und den Anteil konventioneller Fehlwürfe messbar reduzieren. Sie entsprechen in Format und Material den etablierten kompostierbaren Bioabfallsäcken, sind technisch vollständig abbaubar zertifiziert und können ohne Systemänderungen sofort integriert werden. Zudem verlängern geeignete kompostierbare Frischebeutel nachweislich die Haltbarkeit von Lebensmitteln, was Lebensmittelverschwendung reduziert.

### **Forderung des VCI:**

- › **Ausnahme der Beschränkung von sehr leichten Kunststofftragetaschen auf zertifiziert industriell kompostierbare Varianten (Nutzung des Ermessensspielraums nach Art. 9 Abs. 2 a PPWR).**

## **Chemisches Recycling (Anforderung an die Verwertung) §§ (42-43)**

Die Einführung der optionalen 5-Prozent-Quote für andere Recyclingverfahren als das werkstoffliche Recycling (§42 VerpackDG) ist ein erster Schritt hin zu einer breiteren, technologieoffenen Kreislaufwirtschaft. Alternative Verfahren wie das chemische Recycling, die Nutzung von Biomasse und CCU-Prozessen erschließen Materialfraktionen, die mit etablierten Verfahren nicht ausreichend adressiert werden können. Für die chemische Industrie bilden diese Technologien eine wesentliche Grundlage, um langfristig eine verlässliche und klimaneutrale Rohstoffbasis sicherzustellen. Eine nachhaltig transformierte Chemieindustrie stärkt nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts, sondern reduziert Emissionen, schont Ressourcen und sorgt dafür, dass hochwertige Produkte des täglichen Lebens auch künftig klimafreundlich hergestellt werden können. Damit leistet sie einen zentralen Beitrag zur gesellschaftlichen und industriellen Zukunftsfähigkeit.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch deutlich, dass die 5-Prozent-Quote nicht ausreicht, um die Vorgaben der PPWR ab 2030 vollständig abzubilden. Insbesondere für kontaktsensitive Verpackungen bestehen höhere Anforderungen, die mit der vorgeschlagenen Quote nicht erfüllt werden können. Bereits heute ist absehbar, dass zur ordnungsgemäßen Umsetzung der europäischen Vorgaben mindestens 7 Prozent notwendig wären. Ohne Anpassung bleibt die nationale Regelung deutlich hinter der PPWR zurück und riskiert eine unvollständige Umsetzung europäischen Rechts. Die PPWR sieht außerdem vor, dass mit Blick auf adäquate Recyclingverfahren zur Erreichung der Vorgaben künftig u.a. die Definition für „hochwertiges Recycling“ (Artikel 3) und die Output-Qualität der jeweiligen Technologien Beachtung finden müssen.

Eine wirkungsvolle Transformation der Kreislaufwirtschaft verlangt mehr als den bloßen Einstieg: Sie braucht eine ambitionierte Langfristperspektive über das Jahr 2030 hinaus, das wirtschaftliche Wachstum eröffnet, Investitionen mobilisiert und technologische Innovation stärkt. Fehlt eine verbindliche und planbare Bereitstellung von Feedstocks für alternative Verfahren, sind Investitionen in großtechnische Anlagen mit substantiellen Risiken verbunden und finden häufig gar nicht erst statt. Das wäre ein fatales Signal für deutsche Industrie- und Technologiestandorte, gefährdet die Umsetzung der PPWR und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit einer Branche, die bereits in die Transformation investiert hat.

#### **Forderungen des VCI:**

- › **Anstiegspfad für alternative Verfahren festlegen**
- › **Zur vollständigen Umsetzung der PPWR und zur Erschließung zusätzlicher Stoffströme ist ein klarer und ambitionierter Anstiegspfad für chemisches Recycling notwendig:**
  - ›› mindestens 5% ab 2028,
  - ›› mindestens 10% ab 2030
  - ›› Weiterentwicklung bis 2040.
- › **Ein verbindlicher Pfad schafft Planungs- und Investitionssicherheit und setzt ein wichtiges Signal für den technologischen Ausbau.**

#### **Finanzierungsvereinbarung und Zulassung (§§ 51,55)**

Die neue Zulassungspflicht für Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen verursacht für die Industrie erheblichen organisatorischen Aufwand. Sie muss daher effizient und bürokratiearm umgesetzt werden, um zusätzliche Kosten zu vermeiden. Der Regierungsentwurf sieht umfangreiche Anforderungen vor, darunter die Bereitstellung zahlreicher Unterlagen, die Einrichtung von Selbstkontrollmechanismen und die Leistung einer insolvenzsicheren Sicherheit. Diese Vorgaben bergen die Gefahr erheblicher administrativer Belastungen für Unternehmen, insbesondere für Hersteller, die ihre erweiterte Herstellerverantwortung bereits effizient wahrnehmen.

#### **Besonderheiten für industrielle und gewerbliche Verpackungen:**

Die Reduktionsziele der PPWR gelten ausdrücklich nicht für industrielle und gewerbliche Verpackungen. Der Regierungsentwurf greift jedoch die Vorgaben des Art. 47 PPWR auf und sieht erstmals zusätzliche Finanzierungs- und Dokumentationspflichten für Hersteller industrieller und gewerblicher Verpackungen vor. Zudem erkennt die Verordnung an, dass Mitgliedstaaten bestehende unterschiedliche Systeme für Haushalts- und B2B-Verpackungen beibehalten können. Gerade diese bewährten und über Jahre erfolgreichen Strukturen zur Kreislaufführung dürfen nicht durch zusätzliche nationale Anforderungen und Kosten überfrachtet und unnötig verkompliziert werden. Die neuen Aufgaben sollen künftig über die ZSVR abgewickelt werden, deren Zuständigkeit damit deutlich auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen ausgeweitet wird. Die Ausweitung der Kompetenzen der ZSVR auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen bedarf einer grundsätzlich kritischen Analyse und Überarbeitung der bisherigen Strukturen der ZSVR, die auf diese erhebliche Kompetenzerweiterung nicht ausgerichtet sind. Weiterhin bedarf es einer Überarbeitung der Kontrollmechanismen und eines ausreichenden Rechtsschutzes.

## **Zentrale Stelle und Finanzierungsvereinbarungen**

Der Entwurf verpflichtet Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen künftig nicht nur zur Registrierung, sondern auch zur Zulassung durch die ZSVR. Damit wird deren Zuständigkeit deutlich erweitert. Neben umfangreichen Nachweispflichten und einer insolvenz sicheren Sicherheitsleistung sollen Hersteller zusätzlich Finanzierungsvereinbarungen abschließen, um die administrativen Kosten der ZSVR zu decken (einschließlich Personal-, Sach- und Fremdleistungskosten sowie notwendiger Investitionen). Der Umfang dieser Kosten und die Berechnungsgrundlage sind bislang nicht transparent, was für Unternehmen erhebliche Planungsrisiken und zusätzlichen organisatorischen sowie finanziellen Aufwand bedeutet – ohne erkennbaren Mehrwert für die Kreislaufführung. Vor dem Hintergrund der Aufgabenübertragung der Zulassung ist es nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Hersteller gewerblich/industrieller Verpackungen erstmals an der gesamten Finanzierung der ZSVR über den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen beteiligen sollen. Der einmalige Vorteil über die Erteilung einer Zulassung vermag eine dauerhafte finanzielle Beteiligung an den Kosten der ZSVR nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus ist die gesamte bisherige Kostenstruktur der ZSVR vollkommen intransparent. Die im Entwurf allein vorgesehene Kontrolle durch das UBA scheint aufgrund der bisherigen praktischen Erfahrungen nicht ausreichend und zielführend zu sein.

### **Forderungen des VCI:**

- › **Wir fordern eine digitale, effiziente und kostentransparente Umsetzung der Zulassungspflicht ohne zusätzliche nationale Anforderungen.**
- › **Das Zulassungsverfahren – einschließlich Sicherheitsleistungen und Finanzierungsvereinbarungen – ist auf die europarechtlich notwendigen Mindestanforderungen zu reduzieren; von Finanzierungsvereinbarungen ist abzusehen.**
- › **Die Finanzierung muss ausschließlich über zweckgebundene und transparente Gebühren erfolgen, da nur dadurch effektiver Rechtsschutz über anfechtbare Gebührenbescheide gewährleistet ist.**
- › **Eine Genehmigungsfiktion bei vollständigen Unterlagen ist auch für Herstellerorganisationen notwendig, um Planbarkeit und Rechtssicherheit sicherzustellen.**

### **Übergangsfristen und Herstellerbegriff (§ 68)**

Mit dem neuen Herstellerbegriff der PPWR kommt es zu einer signifikanten Verschiebung im Kreis der Verpflichteten. Einige bisher verpflichtete Akteure werden künftig nicht mehr Hersteller sein, während andere erstmals der Systembeteiligungspflicht unterliegen. Da dieser Systemwechsel ab dem 12. August 2026 mitten im Kalenderjahr wirksam wird und bisher Verpflichtete vor dem 31. Dezember 2026 ausscheiden können, drohen erhebliche Finanzierungslücken in den Systemen. Gleichzeitig müssen neu Verpflichtete ab August kurzfristig rechtskonforme Systembeteiligungen sicherstellen, was in der Praxis zu organisatorischen Schwierigkeiten führt.

### **Forderungen des VCI:**

- › **Anpassung der Übergangsregelungen zur Sicherung stabiler Finanzierungsstrukturen.**

**Ansprechperson: Sonia Pastore**

Abteilung Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr  
Bereich Wissenschaft, Technik und Umwelt  
**T** +49 (69) 2556-1641 | **E** pastore@vci.de

**Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI**

Mainzer Landstraße 55  
60329 Frankfurt

[www.vci.de](http://www.vci.de) | [www.ihre-chemie.de](http://www.ihre-chemie.de) | [www.chemiehoch3.de](http://www.chemiehoch3.de)  
[LinkedIn](#) | [YouTube](#) | [Instagram](#)  
[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40

Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

*Der VCI ist Europas größter Verband für Chemie und Pharma. Mit seinen 22 Fach- und 7 Landesverbänden repräsentiert er die Interessen von rund 2.000 Unternehmen – vom Global Player bis zum hoch spezialisierten Mittelständler. Mit 240 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2024 und mehr als 560.000 Beschäftigten in Deutschland zählt die Branche zu den stärksten Treibern für Innovation, Wohlstand und Zukunft. Für eine starke chemisch-pharmazeutische Industrie von heute und morgen ist der VCI in Deutschland, in Europa und weltweit aktiv.*