



Ausschussdrucksache 21(16)121-D

(04.05.2026)

Stellungnahme

PlasticsEurope Deutschland e.V.

Öffentliche Anhörung

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und
anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40**

BT-Drs. 21/5346

am 6. Mai 2026

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme von PlasticsEurope Deutschland e. V.

zur Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages

zum Entwurf eines Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes (VerpackDG) am
06.05.2026

I. Ausgangslage und industriepolitische Einordnung

Mit der europäischen Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verordnung (EU) 2025/40, PPWR) wird ein europaweit harmonisierter Rahmen für den Verpackungskreislauf geschaffen. Dieses Ziel unterstützen wir ausdrücklich.

Eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft ist das erklärte Leitbild der europäischen und der deutschen Kunststoffbranche (PlasticsEurope, 2023; PlasticsEurope Deutschland e. V., 2022). Die PPWR ist ein Baustein, um dieses Ziel durch einheitliche europäische Regeln zu unterlegen.

Entscheidend ist dabei, dass die Umsetzung der PPWR wirksame Investitionsanreize für Recyclinginfrastruktur, innovative Technologien und den Einsatz von Rezyklaten schafft. Nur so werden Investitionen in Europa und in Deutschland tatsächlich realisiert.

Die deutsche Kunststoffindustrie ist eine tragende Säule des Industriestandorts Deutschland. Über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg - von der Kunststoffherzeugung über Verarbeitung und Maschinenbau – arbeiten ca. 7 % der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe in diesem industriellen Netzwerk, das für einen Umsatz von etwa 100 Mrd. Euro steht. In kaum einem anderen europäischen Mitgliedstaat ist diese Wertschöpfungskette so eng und leistungsfähig organisiert wie in Deutschland. Kunststoffe sind dabei ein strategischer Querschnittswerkstoff und unverzichtbar für zahlreiche industrielle Schlüsselbranchen von Mobilität, Bau, erneuerbaren Energieträgern, Elektronik, Medizintechnik bis hin zu Sicherheit und Verteidigung.

Als Verpackungen sichern Kunststoffe Produktschutz, Hygiene und Haltbarkeit. Aufgrund ihres geringen Gewichts und hoher Verpackungseffizienz leisten sie einen wichtigen Beitrag zu Ressourceneffizienz und Klimaschutz, der durch konsequentes Recycling weiter gesteigert wird.

Gleichzeitig steht insbesondere die deutsche Kunststoffherzeugung, die Plastics Europe Deutschland im politischen Dialog vertritt, seit mehreren Jahren unter erheblichem Druck. Seit 2021 ist die inländische Kunststoffproduktion um über 26 % zurückgegangen, u. a. aufgrund der Energiepreise sowie der sinkenden Industrieproduktion über viele Branchen hinweg.

Klar ist: Die klimaneutrale Kreislaufwirtschaft ist und bleibt zentrales Leitbild der deutschen und europäischen Kunststoffindustrie. Ihre Umsetzung setzt jedoch

tragfähige wirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus. Regulierung muss Investitionen ermöglichen und Planungssicherheit schaffen – nicht sie weiter erschweren.

Gesamtbewertung des Kabinettsentwurfs

Der Kabinettsentwurf zum VerpackDG vom 11.02.2026 verfolgt insgesamt einen schlanken, europarechtskonformen Ansatz und setzt die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) weitgehend 1:1 um. Dieser Ansatz ist ausdrücklich zu begrüßen und entspricht den Vereinbarungen des Koalitionsvertrags nach Bürokratiearmut und Praktikabilität. Sehr positiv ist zudem, dass erstmals alle Recyclingverfahren im Quotensystem berücksichtigt werden können und damit neue Technologien grundsätzlich anerkannt werden.

II. § 42 VerpackDG – Recyclingquoten und technologische Offenheit

Mit § 42 VerpackDG wird erstmals die Möglichkeit eröffnet, ab 2028 andere Recyclingverfahren als das werkstoffliche Recycling, einschließlich chemischer Recyclingverfahren, im Umfang von 5 % auf die Kunststoffrecyclingquote anzurechnen. Dies ist ein wichtiger und überfälliger Schritt, insbesondere zur Erschließung bislang nicht recyclingfähiger Stoffströme.

Gleichzeitig ist es eine verpasste Chance, dass die vorgesehene, technologieoffene Quote von 5 % der lizenzierten Verpackungen (knapp 60 kt/a) keinerlei Entwicklung vorsieht. Eine einzelne, derzeit im Bau befindliche Anlage könnte diese Quote beinahe alleine rechnerisch erfüllen.

Eine aktuelle Studie sieht bei einer konservativen Schätzung auf Grundlage von im Bau befindlichen Anlagen eine Kapazität für das chemische Recycling von 105 kt in 2035 in Deutschland. Geht man von einer teilweisen Erfüllung weiterer Projekte aus, kann diese auf rund 300 kt gesteigert werden (Conversio Market & Strategy GmbH, 2025). Neben finanziellen und wirtschaftlichen Fragen ist ein unterstützender regulatorischer Rahmen zentral für Investitionsentscheidungen.

Vor dem Hintergrund der mangelnden Anreize für weitere Investitionen durch eine gleichbleibende, technologieoffene Quote sowie den ambitionierten Rezyklateinsatzquoten der PPWR spricht sich Plastics Europe Deutschland daher für einen klaren, verbindlichen Ausbaupfad für die technologieoffene Quote bei gleichbleibendem Gesamtziel aus: mindestens 7 %, vorzugsweise 10 % ab 2030.

III. § 26 VerpackDG – Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

§ 26 VerpackDG greift mit der ökologischen Modulation der Beteiligungsentgelte (Ökomodulierung) eines der wirksamsten Instrumente zur Förderung von recyclingfähigem Verpackungsdesign und Rezyklateinsatz auf. Recyclingfähige Verpackungen und Verpackungen mit Rezyklatanteil werden durch geringere Entgelte begünstigt; die Mittel kommen damit gezielt den Akteuren zugute, die zur Kreislauffähigkeit beitragen. Studien des Umweltbundesamtes zeigen, dass ein materialübergreifendes Bonus-/Malus-System, dessen Erlöse in den Aufbau der

Kreislaufwirtschaft reinvestiert werden, zu den wirkungsvollsten Lenkungsinstrumenten zählt (Umweltbundesamt, 2023; Umweltbundesamt, 2025).

Der vorliegende Entwurf entfaltet jedoch weiterhin keine ausreichende Lenkungswirkung im wettbewerblichen System und schreibt die bisherigen Regelungen im Wesentlichen fort. Gerade vor dem Hintergrund des aktuell hohen wirtschaftlichen Drucks auf die Recyclingbranche und des zunehmenden Verlusts von Recyclingkapazitäten sind klare marktbasierende Anreize jedoch dringend erforderlich. Hinzu kommt, dass die PPWR ab dem 1. Juli 2029 eine verpflichtende Ökomodulierung vorsieht (Artikel 6 Absatz 8). Ein im Wettbewerb der dualen Systeme funktionierendes Modell muss daher zeitnah entwickelt und erprobt werden, um das enge Zeitfenster nicht ungenutzt zu lassen.

Insbesondere überzeugt es fachlich nicht, warum eine nachweislich wirksame ökologische Maßnahme weiterhin vertagt wird, während parallel über eine pauschale Plastikabgabe diskutiert wird. Die genannten UBA-Studien zeigen klar, dass eine solche Abgabe keine zielführende ökologische Steuerungswirkung entfaltet und sogar kontraproduktiv sein kann, indem sie Materialsubstitution zugunsten schwererer und schlechter recyclingfähiger Verpackungen begünstigt. Ein ökologisch nicht wirksames Instrument einzuführen und zugleich eine Branche unter erheblichem Wettbewerbsdruck zusätzlich zu belasten, während effektive Anreizmechanismen zur Verfügung stehen, ist aus fachlicher Sicht nicht überzeugend.

IV. Sehr leichte Kunststofftragetaschen (§ 12)

Der nationale Entwurf nutzt den europarechtlichen Gestaltungsspielraum nicht, die Ausnahme gezielt auf zertifiziert industriell kompostierbare Tragetaschen zu begrenzen. Dadurch wird ein Instrument zur Verbesserung der Bioabfallqualität und zur Reduktion von Fehlwürfen verschenkt. Wir regen an, den Ermessensspielraum der PPWR zur gezielten Zulassung zertifiziert industriell kompostierbarer sehr leichter Tragetaschen zu nutzen.

V. Abweichungen vom europäischen Rechtsrahmen

Trotz eines weitgehend schlanken und europarechtlich konformen Entwurfs weicht das VerpackDG in einigen Punkten von der PPWR ab und schafft zusätzliche, nationale Dokumentations- und Finanzierungsaufwände. Diese Punkte sind im Folgenden aufgeführt. Eine Beschränkung auf den europarechtlich gebotenen Rahmen wird empfohlen.

Definitionen und Bußgelder (§ 3, § 66)

Die aus der PPWR übernommenen Definitionen sind in zentralen Punkten unklar, insbesondere bei der Abgrenzung von Transport-, Verkaufs- sowie systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Dies schafft Rechts- und Planungsunsicherheit für industrielle und gewerbliche Verpackungen. Die damit verknüpfte Ausweitung der Systembeteiligungspflicht ist europarechtlich nicht geboten. Unverhältnismäßig hohe Bußgelder bei gleichzeitig unklaren Vorgaben verstärken diese Unsicherheiten zusätzlich.

Vollständigkeitserklärungen (§ 10 VerpackDG)

Der Entwurf sieht eine Ausweitung der Vollständigkeitserklärungen auch auf Transportverpackungen vor. Dies erhöht den administrativen Aufwand erheblich, ohne dass hierfür eine unionsrechtliche Notwendigkeit besteht.

Finanzierungsvereinbarungen und Zulassung (§ 51, § 55)

Die geplanten Zulassungs- und Finanzierungsanforderungen für Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen führen zu erheblichen zusätzlichen Kosten, Bürokratie und Markteintrittsbarrieren. Die Ausweitung der Zuständigkeiten der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) erfolgt ohne ausreichende Kostentransparenz und Rechtsschutzmechanismen.

Industrielle und gewerbliche Verpackungen (insb. Art. 47 PPWR)

Die PPWR sieht für industrielle und gewerbliche Verpackungen keine Reduktionsziele vor. Der Regierungsentwurf führt dennoch neue Finanzierungs- und Dokumentationspflichten ein und greift damit in bewährte B2B-Systeme ein. Neben der Reduktion auf das europarechtlich relevante Regulierungsmaß spricht der Erhalt funktionierender, getrennter Systeme für Haushalts- und B2B-Verpackungen gegen eine Ausweitung der Finanzierungs- und Dokumentationspflichten.

VI. Fazit

Plastics Europe Deutschland bittet den Deutschen Bundestag insbesondere:

1. zu prüfen, inwieweit die unter Absatz V aufgezeigte Übererfüllung des europäischen Rechtsrahmens reduziert werden kann;
2. die Recyclingquoten gemäß § 42 VerpackDG entsprechend einem verbindlichen Ausbaupfad regelmäßig zu überprüfen und anzupassen; dabei insbesondere die technologieoffene Recyclingquote für Kunststoffverpackungen bei gleichbleibendem Gesamtziel weiterzuentwickeln (mindestens 7 %, idealerweise 10 % in 2030)
3. § 26 VerpackDG wirksam weiterzuentwickeln, um frühzeitig ökologische Lenkungswirkungen zu entfalten;
4. demgegenüber eine pauschale Plastikabgabe ablehnen, die keinen ökologischen Mehrwert schafft und eine unter Druck stehende Branche weiter am Standort gefährdet.

Literaturverzeichnis

- Conversio Market & Strategy GmbH. (2025). *Chemisches Recycling in Deutschland: Ist-Situation 2024 und Ausblick bis 2030/2035*. Frankfurt am Main: BKV GmbH. Von <https://www.bkv-gmbh.de/files/bkv/studien/251210%20Kurzfassung%20Studie%20Chemisches%20Recycling%20in%20DE.pdf> abgerufen
- Plastics Europe. (2023). *Plastics Transitions Roadmap – Full Report*. Brüssel: PlasticsEurope. Von <https://plasticseurope.org/de/knowledge-hub/plastics-transitions-roadmap/> abgerufen
- Plastics Europe Deutschland e. V. (2022). *Handlungsempfehlungen zur Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie*. Frankfurt am Main: PlasticsEurope Deutschland e. V. Von <https://plasticseurope.org/de/wp-content/uploads/sites/3/2022/11/2022-10-13-Handlungsempfehlungen-Nationale-Kreislaufwirtschaftsstrategie.pdf> abgerufen
- Umweltbundesamt. (2023). *Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/untersuchung-oekonomischer-instrumente-auf-basis> abgerufen
- Umweltbundesamt. (2025). *Untersuchung ökonomischer Instrumente zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs sowie zur Stärkung des Kunststoffrecyclings und des Rezyklateinsatzes*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/untersuchung-oekonomischer-instrumente-zur> abgerufen