

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines

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

Berlin, 05. Dezember 2025



# Executive Summary

Mit der EU-Verpackungsverordnung (PPWR, Verordnung (EU) 2025/40) schafft die Europäische Union einen harmonisierten Rechtsrahmen für Verpackungen, dessen wesentliche Vorschriften ab August 2026 gelten. Deutschland überführt diesen Rahmen mit dem neuen Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) in nationales Recht.

Die Stahlindustrie betreibt seit Jahrzehnten funktionierende Rücknahme- und Verwertungssysteme für industrielle Verpackungen und erreicht bereits heute Recyclingquoten von über 85 %<sup>1</sup> – und das ohne staatliche Finanzierung oder zusätzliche Bürokratie. Der aktuelle Entwurf des VerpackDG gefährdet diese etablierten Strukturen, denn er würde erhebliche neue finanzielle und administrative Lasten schaffen, ohne einen erkennbaren ökologischen Zusatznutzen zu bieten. Besonders belastend sind aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Stahl zwei Punkte:

1. Die vorgesehenen pauschalen Abgaben an die Zentrale Stelle, die Stahl wegen seines hohen Gewichts überproportional treffen, sowie
2. die ausgeweitete Herstellerverantwortung mit zusätzlichen Registrierungs-, Zulassungs- und Dokumentationspflichten.

Zudem schöpft der Entwurf generell die von der PPWR eröffneten nationalen Spielräume für eine kosteneffiziente Umsetzung nicht aus und übergeht konkret die hohe Recyclingfähigkeit von Stahl – wodurch ein überaus bewährtes und hocheffizientes System unnötig gefährdet wird. Hier muss dringend nachgebessert werden.

---

<sup>1</sup> Worldsteel: Life cycle inventory (LCI) study (2020); regionally and product specific partly much higher (vgl. EuRIC: Fakten Metallrecycling)

# Einleitung

Die EU-Verpackungsverordnung (Verordnung (EU) 2025/40; PPWR) ist am 11. Februar 2025 in der Europäischen Union in Kraft getreten. Mit ihr schafft die EU einen unmittelbar geltenden, harmonisierten Rechtsrahmen für Verpackungen im Binnenmarkt, dessen wesentliche Vorschriften ab dem 12. August 2026 in den Mitgliedsstaaten wirksam werden.

Für Deutschland bedeutet dies, dass die Bundesregierung die EU-Verpackungsverordnung in nationales Recht überführt und damit die erforderlichen Regelungen zur praktischen Anwendung, Kontrolle und Durchsetzung der europäischen Vorgaben schafft. In diesem Zusammenhang ersetzt die Bundesregierung das bisherige Verpackungsgesetz und bringt mit dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) einen neuen, an die Verordnung angepassten Rechtsrahmen auf den Weg.

Übergeordnetes Ziel aller angestrebten Anpassungen des deutschen Verpackungsrechts muss dabei sein, die in Deutschland existierenden erfolgreichen Strukturen zum Umgang mit Verpackungsabfällen aus Industrie und Gewerbe zu erhalten und die PPWR eins zu eins ohne nationale Verschärfungen umzusetzen. Letzteres ist mit dem aktuellen Referentenentwurf nicht gegeben, z.B. durch die entstehenden Kosten für Inverkehrbringer von Verpackungen. In Umsetzung der PPWR müssen zukünftig aber auch Hersteller von industriellen und gewerblichen Verpackungen neben der erforderlichen Registrierung entweder individuell oder kollektiv eine Zulassung bei der zuständigen deutschen Behörde beantragen (s. Art. 47 Abs. 1 PPWR). Allerdings haben die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Vorgaben zu Zulassungsverfahren Spielräume, die unter Erfüllung der Anforderungen, insbesondere aus Art. 47 Abs. 2 und 3 PPWR, genutzt werden sollten (vgl. auch BDI-Papier „Eckpunkte des BDI zur effizienten und bürokratiearmen Wahrnehmung der Herstellerverantwortung für industrielle und gewerbliche Verpackungen nach Art. 47 EU-Verpackungsverordnung“)<sup>2</sup>.

Die Stahlindustrie ist von diesem Prozess in besonderem Maße betroffen, weil damit einerseits direkt zentrale Rahmenbedingungen für Bereitstellung, Rücknahmelogistik und Verwertung von Stahlverpackungen neu ausgestaltet werden. Andererseits ist die Stahlindustrie aber auch wie jeder andere Sektor indirekt durch Verpackungen aus anderen Materialien in der Verwendung betroffen.

Insbesondere bei der Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für industrielle und gewerbliche Verpackungen entsteht erheblicher Anpassungsbedarf für die betroffenen Unternehmen. Dies hat Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Kreislaufwirtschaft und die Berichtspflichten für die Stahlindustrie. Allein für die rund 0,6 Mio. t Verpackungsstahl<sup>3</sup>, die jährlich in Deutschland in Verkehr gebracht werden, führen die im VerpackDG vorgesehenen Beiträge zur Finanzierung der Zentralen Stelle zu Mehrkosten von mindestens 3 Mio. Euro. Je nach Auslegung des Gesetzes erhöhen sich die Kosten für die Stahlhersteller erheblich, wenn sie zudem als Inverkehrbringer

---

<sup>2</sup> BDI-Position vom 21.05.2025 „Eckpunkte des BDI zur effizienten und bürokratiearmen Wahrnehmung der Herstellerverantwortung für industrielle und gewerbliche Verpackungen nach Art. 47 EU-Verpackungsverordnung“

<sup>3</sup> Quelle Wirtschaftsvereinigung Stahl

von anderen Verpackungsmaterialien (z.B. Einwegpaletten) finanziell belastet werden. Dabei handelt es sich um eine zusätzliche, nicht wertschöpfende Belastung, die die ohnehin unter hohem Kosten- und Transformationsdruck stehende Branche weiter schwächt und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit spürbar untergräbt.

Industrielle und gewerbliche Stahlverpackungen sind seit Jahrzehnten in funktionierende, marktwirtschaftlich organisierte Rücknahme- und Verwertungssysteme eingebettet. Dieses effiziente System erfüllt die europäischen Anforderungen bereits heute vollständig ohne staatliche Finanzierung, Umlagen und zusätzliche Verwaltungsstrukturen. Jede nationale Umsetzung muss diese gewachsenen Strukturen respektieren und darf sie nicht durch neue bürokratische oder finanzielle Belastungen gefährden.

Das Ziel der europäischen und der deutschen Verpackungsgesetzgebung, eine ökologische Lenkungswirkung im Markt zu etablieren und bis 2030 nur noch recyclingfähige Verpackungen im Markt zuzulassen, wird durch eine Modulierung der Beteiligungsentgelte im Dualen System unterstützt. Daneben ist als grundlegendes umweltrechtliches Kostenverteilungsprinzip im Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 betreffend Verpackungen (VerpackDG) das Verursacherprinzip zu verankern, wonach im wettbewerblichen deutschen System die Beteiligungsentgelte die tatsächlichen Kosten für Sammlung, Sortierung und Verwertung der einzelnen Materialien widerspiegeln müssen.

Durch den vorliegenden Referentenentwurf wird die Stahlindustrie mit einer Vielzahl an bürokratischen und finanziellen Pflichten belastet, die nicht aus den realen Anforderungen der Branche abgeleitet sind. Dazu gehören insbesondere die umfassende Herstellerverantwortung, die Zulassungspflicht für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen, die erhebliche Mehrkosten und administrative Überforderung zur Folge hat. Die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung ohne angemessene Übergangsfristen gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie. Es bedarf dringend einer differenzierten, praxisnahen Ausgestaltung, welche die bestehenden und effizienten Rücknahmesysteme anerkennt und administrative Hürden reduziert.

Mit Blick auf das vorliegende Durchführungsgesetz bestehen weiterhin Unklarheiten hinsichtlich der Zuordnung der erhöhten Verwertungsquoten zu den jeweils betroffenen Verpackungsströmen, insbesondere im Hinblick auf systembeteiligungspflichtige und nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Ebenso ist die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Herstellern und Inverkehrbringern derzeit nicht hinreichend trennscharf geregelt und sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren präzisiert werden.

## Konkrete Anmerkungen zum Referentenentwurf

**Art. 1, Teil 1, § 3 „Ergänzende Begriffsbestimmungen“:** Die Begriffsbestimmung für „systembeteiligungspflichtige Verpackungen“ darf nicht zu einer Fehleinordnung von B2B-Transportverpackungen führen, obwohl diese zu 100% im gewerblichen Bereich

verbleiben. Daher sollte die Begriffsdefinition geschärft werden, indem beispielsweise ein eindeutiger Negativkatalog im VerpackDG angehängt wird oder festgeschrieben wird, dass Verpackungen die zu mehr als 90% bei gewerblichen oder industriellen Endabnehmern anfallen, nicht systembeteiligungspflichtig sind. Bisher wird lediglich von „mehrheitlich beim Verbraucher oder vergleichbaren Anfallstellen“ gesprochen, was nicht ausreichend ist.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 1, § 6 „Registrierungspflicht“:** Die Registrierungspflicht bei der Zentralen Stelle erfasst auch Hersteller, die im Falle des Art. 3 Abs. 1 Nummer 15 Buchstabe e PPWR, verpackte Produkte auspacken. Dies führt zu erheblichem administrativem Aufwand, insbesondere durch die Pflicht zur laufenden Aktualisierung der Daten. Die geforderten Informationen (Name, Anschrift, Kontaktdaten, Steuernummer) liegen den Behörden größtenteils bereits aus anderen Registern vor, sodass die Registrierung durch automatischen Datenabgleich mit bestehenden Registern Bürokratieaufwand vermeiden sollte.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 2, § 14 „Zulassung von Herstellern“:** Die Einführung einer Zulassungspflicht für Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen stellt eine deutliche Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar und trifft die Stahlindustrie als Produzent von Industrieverpackungsmaterial. Die geforderten Zulassungsvoraussetzungen gehen weit über das hinaus, was für eine effektive Kontrolle der Herstellerverantwortung erforderlich wäre. Die bisherige Praxis der eigenverantwortlichen Rücknahme und Verwertung hat in der Stahlindustrie produktübergreifend zu Recyclingquoten von 85%<sup>1</sup> und mehr geführt. Gebraucher Verpackungsstahl ist hochqualitativer Stahlschrott, der von stahlproduzierenden Unternehmen ressourcenschonend als wirtschaftliches und strategisches Einsatzmaterial verwendet wird, wodurch die Unternehmen einen wirtschaftlichen Anreiz haben, Stahlschrott wiederzuverwerten. Die geplante neue Zulassungspflicht würde erhebliche finanzielle Belastungen durch Sicherheitsleistungen und Gebühren schaffen, die insbesondere für mittlere und kleinere Unternehmen problematisch sind. Entsprechend sollte die Herstellerverantwortung spezifisch für diesen Werkstoff nicht verschärft und ein funktionierendes System mit zusätzlichem Bürokratieaufwand nicht belastet werden.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 2, § 17 „Zulassung sonstiger Organisationen“:** Die Forderung nach Sammelstrukturen zerstört funktionierende Branchenlösungen durch sachfremde Anforderungen, die am Modell der Verbraucherverpackungen ausgerichtet sind. Stahlverpackungen aus industrieller Anwendung werden meist nicht über (öffentliche) Sammelcontainer entsorgt, sondern gezielt beim Kunden verwertet oder über etablierte Rückführkanäle dem Kreislauf zugeführt. Für bestehende Branchenlösungen, wie in der Stahlindustrie, sollten daher keine zusätzlichen bürokratischen Hürden entstehen, die funktionierende Kreislaufsysteme beeinträchtigen.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 3, § 21 „Ökologische Gestaltung von Beteiligungsentgelten“:** Das Ziel der europäischen und der deutschen Verpackungsgesetzgebung, eine ökologische Lenkungswirkung im Markt zu etablieren und bis 2030 nur noch recyclingfähige Verpackungen im Markt zuzulassen, wird durch eine ökologische Modulierung der Beteiligungsentgelte im dualen System unterstützt. Zusätzlich gilt es, eine eklatante Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen: Denn bei den Beitragsgebühren für Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen an den dualen Systemen in Deutschland

werden die jeweiligen Verwertungskosten und -erlöse der verschiedenen Materialarten nur rudimentär berücksichtigt. In der Folge tragen Hersteller von Weißblechverpackungen jährlich Kosten von mindestens 60 – 80 Millionen €, für deren Entstehung sie nicht verantwortlich sind. Begünstigt werden dadurch die anderen Verpackungsmaterialien, insbesondere die Fraktion der Kunststoffe.

Mit materialspezifischen Beteiligungsentgelten, die die tatsächlichen Kosten für Sammlung, Sortierung und Verwertung der jeweiligen Materialien widerspiegeln, muss der unterschiedlichen Verwertbarkeit verschiedener Verpackungsmaterialien Rechnung getragen werden. Das schafft im deutschen wettbewerblichen System einen fairen Wettbewerb unter den Materialarten, bietet Anreize, Verpackungen mit geringeren Recyclingkosten und höheren Recyclingerlösen einzusetzen, und fördert die Kosteneffizienz im gesamten dualen System.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 4, § 25 „Finanzierung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen“:** Das Gesetz verlangt, dass alle Unternehmen, die Verpackungen in den Markt bringen, einen Beitrag zur Finanzierung der Organisation für Vermeidungs- und Reduzierungsmaßnahmen zahlen. Dieser Beitrag liegt bei 5 € pro Tonne erstmals in den Verkehr gebrachtes Verpackungsmaterial. Das Gesetz muss deutlich klarer regeln, ob der Hersteller von Verpackungsmaterial oder der Inverkehrbringer die Finanzierungskosten tragen muss. Da Stahl anders als andere Materialien wie Kunststoffe verhältnismäßig schwer ist, würden Stahlproduzenten – trotz ausgezeichneter Separierbar- und Recyclingfähigkeit des Werkstoffes sowie bestehenden Erfassungs- und Aufbereitungsstrukturen – überproportional hohe und nicht zu rechtfertigende Abgaben zahlen. Diese Fehlsteuerung verdeutlicht, dass die geplanten Strukturen nicht zielführend sind. Wir plädieren daher dafür, von den Beitragspflicht für Stahlunternehmen (§ 25) gänzlich abzusehen. Die Beitragshöhe sollte daher entweder für Stahl gesenkt, für eisenbasierte Werkstoffe anhand anderer Kriterien als des Gewichts bemessen oder die Beitragspflicht für Branchen, wie der Stahlindustrie mit nachweislich mindestens 85 % Recyclingquote<sup>1</sup>, vollständig aufgehoben werden.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 5, § 30 „Pflichten der Hersteller“ bis § 32 „Pflichten der sonstigen Organisationen für Herstellerverantwortung“:** Die jährliche Einzelerfassung jeder Lieferung mit detaillierter Materialaufschlüsselung sowie die Dokumentationspflichten bis 15. Mai sind praktisch nicht erfüllbar aufgrund der Bilanzierung des vergangenen Kalenderjahres und führt zu weiteren, ungerechtfertigten Berichtspflichten für Stahlhersteller. Die Kosten übersteigen für viele Unternehmen den Verpackungsnutzen selbst. Der Begriff "geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle" ist nicht konkretisiert und darf den Unternehmen im Rahmen einer Prüfung nicht negativ ausgelegt werden. Die Meldefrist sollte in das dritte Quartal verschoben werden und möglichst einheitliche und mit anderen Gesetzgebungen abgestimmte Dokumentationsvorlagen oder ein einheitliches Onlineportal bereitgestellt werden.

Die Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen werden nach dem Entwurf verpflichtet, diese getrennt von übrigen Abfällen zu sammeln. Stahlschrott wird bereits im bestehenden System nahezu vollständig gesammelt und recycelt, sodass weitere Berichtspflichten nicht zu einer Verbesserung, sondern ausschließlich zu stärkerem Bürokratieaufwand für Stahlunternehmen führt.

Die Verpflichtung zum Vorhalten finanzieller Mittel ist unzureichend beschrieben und aus unternehmerischer Sicht nicht nachvollziehbar. Sicherheitsleistungen sollten nur in begründeten Einzelfällen bei konkreten Anhaltspunkten angewendet werden.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 5, § 33 „Anforderungen an die Verwertung“:** Das VerpackDG nimmt Inverkehrbringer von Verpackungsmaterial in die Verwertungspflicht. Die vorgesehenen Erhöhungen der Recyclingquoten sind für Materialien wie Stahl nicht zielführend, da diese bereits die Anforderungen der PPWR erfüllen und hohe Recyclinganteile erreichen. Der alleinige Verweis auf die allgemeine Abfallhierarchie schafft Rechtsunsicherheit für nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Falle von Prüfungen durch die Behörden. Eine Festlegung zusätzlicher Anteile erhöht die bürokratische Berichtspflichten in einem funktionierenden Kreislaufsystem. Zu berücksichtigen ist auch, dass selbst Fehlwürfe über die bestehenden Systeme erfasst, aufbereitet und zurückgeführt werden, welche aber in solchen Quoten rechnerisch nicht erfasst würden. Für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen aus Eisenmetallen sollten keine spezifischen Recyclingquoten gelten. Branchenübliche Verwertungspraktiken müssen in einer Anlage oder durch Leitlinien als ordnungsgemäß definiert werden.

**Art. 1, Teil 2, Kapitel 7, § 41 „Finanzierung durch sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung und durch Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“:** Die Verpflichtung zu Finanzierungsvereinbarungen schafft eine finanzielle Belastung mit aus Sicht der Wirtschaft völlig intransparenter Höhe. Hier muss das Gesetz Klarheit schaffen, in welcher Höhe Kosten entstehen bzw. wie diese berechnet werden und wie diese gegenfinanziert werden, ohne die Wirtschaft zu belasten. Dies gilt insbesondere für den Werkstoff Stahl, wo bestehende Strukturen bereits zu hohen Rücklaufquoten führen.

**Art. 1, Teil 4, § 55 „Bußgeldvorschriften“:** Bußgelder bis 500.000 Euro für Verstöße sind unverhältnismäßig und für mittelständische Stahlproduzenten existenzbedrohend. Die Sanktionshöhe steht in keinem Verhältnis zum Unrechtsgehalt administrativer Versäumnisse und wirkt investitionshemmend. Eine deutliche Absenkung der Obergrenze für Dokumentationsverstöße (z.B. 50.000 €) und eine Differenzierung nach Schwere und Vorsatz wird im Gesetz nicht definiert. Bei Erstverstößen ohne Vorsatz sollte keine oder nur geringe Bußgelder zu zahlen sein. Erst bei wiederholtem vorsätzlichem Handeln sollte das Strafmaß erhöht werden.

**Art. 1, Teil 4, § 57 „Übergangsvorschriften“:** Die Übergangsfrist bis 31.12.2027 bedeutet bei Inkrafttreten Mitte 2026 nur 18 Monate für: IT-Aufbau, Mitarbeiterschulung, Prozessanpassung, Rücknahmesysteme, Finanzierungsvereinbarungen und Zulassungsanträge. Es sollte daher ein Übergangszeitraum von zwölf Monaten geschaffen werden, während dessen bei erkennbaren Bemühungen der Unternehmen keine Sanktionen verhängt werden.

#### **Ihre Ansprechpartner**

Gerhard Endemann | Leiter Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik  
+49 171 374 9891 | [gerhard.endemann@wvstahl.de](mailto:gerhard.endemann@wvstahl.de)

Dr.-Ing. Yannik Sparrer | Fachgebietsleiter Industriepolitik und Kreislaufwirtschaft  
+49 170 66 93 450 | [yannik.sparrer@wvstahl.de](mailto:yannik.sparrer@wvstahl.de)



**Wirtschaftsvereinigung Stahl**  
Französische Straße 8  
10117 Berlin

+49 30 2325546-0

info@wvstahl.de  
www.wvstahl.de

Mitglied im

