

**16.03.26**

**Empfehlungen**  
der Ausschüsse

U - AV - In - R - Wi

zu **Punkt ...** der 1063. Sitzung des Bundesrates am 27. März 2026

---

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

**A**

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**,  
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,  
der **Rechtsausschuss (R)** und  
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

U 1. Zu Artikel 1 Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die seit Januar 2023 gemäß § 33 Verpackungsgesetz (VerpackG) geltende Mehrwegangebotspflicht bislang keine Lenkungswirkung entfaltet hat, um die Nachfrage und die tatsächliche Nutzung von Mehrweglösungen in der Außer-Haus-Verpflegung signifikant zu steigern.
- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in Umsetzung des Beschlusses der 105. Umweltministerkonferenz vom 14. November 2025 in das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) ein wirksames und effizientes Anreizsystem für wiederverwendbare Verpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung, insbesondere im To-Go-Bereich, zu integrieren. Das Anreizsystem soll die bestehende Angebotspflicht wirksam flankieren und über diese hinausgehen. Ziel ist es, die Attraktivität von Mehrwegsystemen für Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich zu steigern, um so die tatsächliche Nutzung im Außer-Haus-Verzehr zu erhöhen und eine maßgebliche Lenkungswirkung zugunsten ökologisch vorteilhafter Verpackungen zu entfalten.

Begründung:

Seit 2023 gilt in Deutschland gemäß Verpackungsgesetz (VerpackG) die Mehrwegangebotspflicht für Speisen und Getränke im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung, wozu insbesondere auch der To-Go-Bereich zählt. Die seit 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht hat bislang keine ausreichende Lenkungswirkung auf die tatsächliche Nachfrage nach Mehrwegverpackungen entfaltet.

Ab dem 12.08.2026 gilt die neue EU-Verpackungsverordnung (PPWR; EU 2025/40). Sie enthält zahlreiche Regelungen zur Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen, zu Mindestrecyclinganteilen in Verpackungen, zum „Design-for-Recycling“ und zur Steigerung von Mehrwegsystemen. Unter anderem werden Einwegkunststoffverpackungen für den Vor-Ort-Verzehr von Speisen und Getränken ab dem Jahr 2030 verboten (ausgenommen sind Betriebe, die keinen Zugang zu Trinkwasser haben). Im To-Go-Bereich für Speisen und Getränke gehen die Anforderungen jedoch nicht über die in Deutschland bestehende Mehrwegangebotspflicht (§ 33 VerpackG bzw. künftig §§ 60 und 61 VerpackDG) hinaus. Artikel 33 Absatz 6 PPWR räumt den Mitgliedsstaaten die Befugnis ein, über die unionsweiten Anforderungen hinausgehende natio-

nale Regelungen zur Erreichung der Ziele in Artikel 43 PPWR zur Vermeidung von Verpackungsabfällen zu treffen. Die vorgeschlagene Ergänzung der Mehrwegangebotspflicht um ein geeignetes Anreizsystem zur Steigerung der tatsächlichen Nutzung von Mehrweglösungen wahrt dabei ausdrücklich die Anforderungen in Artikel 51 PPWR, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einrichtung von Wiederverwendungssystemen zu fördern. Als geeignete Maßnahmen nennt Artikel 51 unter anderem Pfand- und Rückgabesysteme und finanzielle Anreizsysteme.

Praxiserfahrungen zeigen, dass eine reine Wahlmöglichkeit allein nicht ausreicht, um etablierte Konsummuster zu ändern. Nur durch spürbare finanzielle oder praktische Anreize, wie zum Beispiel ein Abgabesystem für Einwegverpackungen oder einheitliche Pfandsysteme, wird die ökologisch vorteilhaftere Mehrwegverpackung zur ökonomisch rationalen Wahl für Konsumentinnen und Konsumenten. Wie von der 105. Umweltministerkonferenz festgestellt, bedarf es daher ergänzender Instrumente, die eine klare Lenkungswirkung entfalten. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, ein Modell vorzulegen, das die Nutzung von Mehrwegsystemen durch Konsumentinnen und Konsumenten steigert und eine hohe Umlaufhäufigkeit sicherstellt.

Durch ein einheitliches Anreizsystem werden Ressourcen durch Abfallvermeidung geschont.

U 2. Zu Artikel 1 (§ 1 VerpackDG)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren ferner zu prüfen, inwieweit bei der regulatorischen Bewertung von Verpackungssystemen die ökologische Gesamtwirkung über den gesamten Lebenszyklus stärker berücksichtigt werden kann.

Begründung:

Ziel der Verpackungsregulierung sollte in erster Linie die Verringerung negativer Umweltauswirkungen sein. Die Förderung von Wiederverwendung kann hierfür ein geeignetes Instrument sein, darf jedoch nicht zum Selbstzweck erhoben werden. Auch hochwertige, recyclingfähige Einwegverpackungen können – je nach Ausgestaltung und Einsatzkontext – ökologisch gleichwertig oder in einzelnen Aspekten sogar vorteilhafter sein als Mehrwegverpackungen. Dies betrifft insbesondere den Energie- und Ressourcenaufwand bei Herstellung, Reinigung und Trocknung von Mehrwegbehältnissen sowie mögliche zusätzliche CO<sub>2</sub>-Emissionen infolge längerer Transportwege.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die ökologische Vorteilhaftigkeit von Verpackungssystemen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg

als maßgeblichen regulatorischen Bewertungsmaßstab heranzuziehen. Eine solche lebenszyklusbasierte Betrachtung ermöglicht eine technologieoffene Regulierung und stellt sicher, dass Maßnahmen tatsächlich zu einer wirksamen Reduzierung der Umweltbelastungen beitragen.

In 3. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 4 VerpackDG)

In Artikel 1 § 2 Absatz 4 ist die Angabe „und Ländern“ durch die Angabe „ , Ländern und Kommunen“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 2 Absatz 4 VerpackDG-E bleibt die Befugnis der zuständigen Behörden von Bund und Ländern unberührt, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist insoweit auf die bisherige Vorschrift des § 2 Absatz 5 VerpackG, wonach der öffentlichen Hand die Befugnis gewährt werde, bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke durch Dritte Auflagen mit dem Ziel der Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu erlassen.

Aus Gründen der Rechtsförmlichkeit soll die im bisherigen § 2 Absatz 5 VerpackG enthaltene Formulierung „Die Befugnis des Bundes, der Länder, der Kreise und der Gemeinden“, durch die im Gesetzentwurf verwendete Formulierung „Die Befugnis der zuständigen Behörden von Bund und Ländern“ ersetzt werden.

Bei Landkreisen und Gemeinden handelt es sich nicht um Behörden der Länder. Vielmehr sind die Kommunen rechtlich selbstständige Gebietskörperschaften mit verfassungsrechtlich garantiertem Recht zur Selbstverwaltung. Durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Umformulierung würden die Kommunen nicht mehr von der Unberührtheitsklausel erfasst. Da sich aus der Umformulierung – ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs – keine inhaltlichen Änderungen ergeben sollen, sind im Wortlaut des § 2 Absatz 4 VerpackDG-E deshalb auch Kommunen ausdrücklich aufzunehmen. Im Vergleich zur geltenden Bestimmung des § 2 Absatz 5 VerpackG soll dabei der allgemeinere Begriff „Kommunen“ anstelle „der Kreise und der Gemeinden“ Verwendung finden, damit auch weitere kommunale Ebenen, wie beispielsweise in Bayern die Bezirke, vom Wortlaut der Bestimmung erfasst werden.

U 4. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 7 Satz 2 VerpackDG)

In Artikel 1 § 3 Absatz 7 Satz 2 ist die Angabe „Verordnung (EU) 2025/45“ durch die Angabe „Verordnung (EU) 2025/40“ zu ersetzen.

Begründung:

Bei der Bezugnahme auf die „Verordnung (EU) 2025/45“ handelt es sich um ein Redaktionsversehen. Die einschlägige Begriffsbestimmung findet sich in der Verordnung (EU) 2025/40. Die Korrektur stellt den korrekten Verweis auf das einschlägige Unionsrecht sicher.

U 5. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 21 – neu – VerpackDG)

Nach Artikel 1 § 3 Absatz 20 ist der folgende Absatz 21 einzufügen:

„(21) Einweggetränkebecher sind nicht wiederverwendbare Becher, ungeachtet aus welchem Material, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, zur Befüllung mit Getränken, die dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Take-away-Getränk mitgenommen zu werden.“

Folgeänderungen:

a) Vor Artikel 4 Nummer 1 ist die folgende Nummer 01 einzufügen:

„01. In § 3 Absatz 21 wird die Angabe „Einweggetränkebecher“ durch die Angabe „Einwegkunststoffgetränkebecher“ und die Angabe „ungeachtet aus welchem Material“ durch die Angabe „aus Kunststoff“ ersetzt.“

b) In Artikel 6 Absatz 4 ist die Angabe „Nummer 4 tritt“ durch die Angabe „Nummer 01 und Nummer 4 treten“ zu ersetzen.

Begründung der Folgeänderungen:

Die Folgeänderungen sind erforderlich, weil der Begriff „Einweggetränkebecher“ im VerpackDG ab dem 12. Februar 2028 durch den Begriff „Einwegkunststoffgetränkebecher“ ersetzt wird. Grund hierfür ist das Inkrafttreten der Artikel 32 und 33 der EU-Verpackungsverordnung (PPWR), die ab dem 12. Februar 2028 unionsweite Pflichten zum Mehrwegangebot und zur Wiederbefüllung beim Gastgewerbe vorsehen, unabhängig von der angebotenen Einwegmaterialart.

Die Beibehaltung spezifisch nationaler Vorgaben für Einwegkunststoffgetränkebecher ist laut Begründung der Bundesregierung weiterhin erforderlich, da „die Minderungsziele der EU-Einwegkunststoffrichtlinie [...] bei einer Streichung der nationalen Regelungen aufgrund des breiten Anwendungsbereichs der Ausnahme nach Artikel 33 Absatz 4 der EU-Verpackungsverordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr erreicht werden.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung schließt eine Definitionslücke im Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz. Während für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in § 3 Absatz 20 VerpackDG-E eine klare Legaldefinition für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen existiert, fehlt bislang eine analoge Definition für Einweggetränkebecher. Da der Begriff „Einweggetränkebecher“ im Normtext (§§ 60 und 61 VerpackDG-E) verwendet wird, ist eine Legaldefinition zur Sicherstellung der Rechts- und Vollzugssicherheit geboten. Daher wird vorgeschlagen, unter Artikel 1 § 3 Absatz 21 eine entsprechende Definition für Einweggetränkebecher zu ergänzen.

U 6. Zu Artikel 1 (§ 7 VerpackDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 7 VerpackDG eine Übergangsregelung für das laufende Kalenderjahr einzufügen.

Begründung:

Die Pflicht zur Systembeteiligung sollte für das laufende Kalenderjahr fortgelten, um eine verlässliche Finanzierung der dualen Systeme sicherzustellen. Unterjährige Änderungen würden zu einem hohen zusätzlichen Bürokratieaufwand führen. Die vorgesehene Änderung des Herstellerbegriffs innerhalb des laufenden Geschäftsjahres ist mit erheblichen Umsetzungsrisiken verbunden. Insbesondere besteht die Gefahr von Finanzierungsausfällen im Rücknahme- und Verwertungssystem für Verkaufsverpackungen in Deutschland. Angesichts

der voraussichtlich hohen Zahl neu verpflichteter Marktteilnehmer wäre ferner mit erheblichen Vollzugsherausforderungen zu rechnen.

U 7. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 3 Satz 3 VerpackDG)

Artikel 1 § 8 Absatz 3 Satz 3 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach der Angabe „Absatz 2“ ist die Angabe „ist“ einzufügen.
- b) Die Angabe „vorlegen“ ist durch die Angabe „vorzulegen“ zu ersetzen.

Begründung:

Es handelt sich um eine ausschließlich redaktionelle Änderung.

Wi 8. Zu Artikel 1 § 10 allgemein (Vollständigkeitserklärung)

Nach § 10 Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 VerpackDG-E sollen auch Transportverpackungen von der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung umfasst sein. Begründet wird die Erforderlichkeit der Einbeziehung nach der Entwurfsbegründung damit, dass Verpackungen für den elektronischen Handel nach der EU-Verpackungsverordnung eine Unterkategorie der Transportverpackungen seien. Dennoch stellt sich die Frage, wieso dann nicht nur der Begriff „Verpackungen für den elektronischen Handel“, sondern der Oberbegriff „Transportverpackungen“ verwendet wird. Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob die Ausweitung europarechtlich erforderlich und national zweckdienlich ist.

U 9. Zu Artikel 1 (§ 20 VerpackDG)

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die dualen Systeme zur Rücknahme von Verpackungsabfällen derzeit von allen 16 Ländern jeweils zugelassen und überwacht werden. Dies führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand bei den zuständigen Behörden der Länder.
- b) Der Bundesrat erkennt an, dass der Gesetzentwurf mit der Änderung der Zulassungsvoraussetzungen für Systeme, insbesondere der Pflicht zum Nachweis einer bereits geleisteten angemessenen und insolvenz sicheren Sicherheit, darauf abzielt, den Vollzug zu erleichtern und Rechtsstreitigkeiten über Nebenbestimmungen zur Sicherheitsleistung zu vermeiden.
- c) Der Bundesrat gibt jedoch zu bedenken, dass die Höhe einer angemessenen Sicherheit für neu zuzulassende Systeme regelmäßig nur schwer im Voraus bestimmt werden kann, da hierfür insbesondere die späteren Marktanteile maßgeblich sind. Diese Faktoren lassen sich bei Systemen, die noch nicht am Markt tätig sind, nur eingeschränkt prognostizieren.
- d) Für den möglichst zweckmäßigen Vollzug bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, die Sicherheitsleistung nicht als Zulassungsvoraussetzung festzulegen, sondern weiterhin separat als Nebenbestimmung zur Systemgenehmigung vorzusehen, diese jedoch in Form einer gebundenen Entscheidung auszugestalten, indem die zuständige Behörde eine entsprechende Sicherheit festzulegen hat. Sollte eine Verknüpfung zur Zulassungsvoraussetzung zwingend gewünscht sein, könnte vorgegeben werden, dass dies von den Zulassungsbehörden als Bedingung auszugestalten ist oder die Zulassungsvoraussetzung in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 als Bedingung formuliert werden.
- e) Im Falle des Erlöschens aufgrund nicht geleisteter Sicherheiten, muss eine Bekanntmachungsverpflichtung aufgenommen werden, denn auch bei der Zulassung und dem Widerruf der Genehmigung muss die Entscheidung öffentlich bekannt gegeben werden, da die Marktteilnehmer über die am Markt aktiven Systeme in Kenntnis gesetzt werden sollten.

- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren für eine entsprechend vollzugstaugliche Ausgestaltung der Regelung einzusetzen.

U 10. Zu Artikel 1 (§ 21 Absatz 1 Satz 2 VerpackDG)

In Artikel 1 § 21 Absatz 1 Satz 2 ist die Angabe „für den Insolvenzfall“ zu streichen.

Begründung:

Nach der bisherigen Rechtslage und dem insoweit inhaltlich unveränderten § 20 Absatz 4 VerpackDG-E sollen die Systeme eine Sicherheit leisten für diverse mögliche Verstöße, die explizit aufgelistet werden und das laufende Geschäft betreffen. Abgesichert werden sollen Kosten, die den Umweltschutzbehörden oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entstehen, wenn die Systeme ihre Pflichten nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen. Die Insolvenz eines Systems ist ausdrücklich nicht Voraussetzung für die mögliche Inanspruchnahme der Sicherheitsleistung. Dies geht auch aus der Begründung zu § 20 Absatz 4 VerpackDG-E hervor, in der neben einer Insolvenz auch andere Gründe für eine Pflichtverletzung berücksichtigt werden. Abweichend von dieser Regelung wird in § 21 Absatz 1 Satz 2 VerpackDG-E nur eine Sicherheitsleistung für den Insolvenzfall genannt. Die Streichung soll einen Widerspruch zwischen § 20 Absatz 4 und § 21 Absatz 1 VerpackDG-E bereinigen. Ohne Streichung im Sinne dieses Änderungsantrages besteht die Gefahr, dass die Inanspruchnahme der Sicherheitsleistung für die öffentliche Hand sachwidrig erschwert wird. Ein Bezug der Sicherheitsleistung zum Insolvenzfall besteht nur insofern, als nach § 20 Absatz 4 VerpackDG-E die Sicherheitsleistung so ausgestaltet sein muss, dass die öffentliche Hand auch im Insolvenzfall tatsächlich darauf zugreifen kann.

U 11. Zu Artikel 1 (§ 21 Absatz 2 Satz 1 und 2, Absatz 3 Satz 1 und 2, Satz 3, Absatz 5 – neu – VerpackDG)

Artikel 1 § 21 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Satz 1 und 2 ist jeweils die Angabe „zuständige Landesbehörde“ durch die Angabe „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ zu ersetzen.
- b) Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Satz 1 und 2 ist jeweils die Angabe „zuständige Landesbehörde“ durch die Angabe „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ zu ersetzen.
- bb) Satz 3 ist durch den folgenden Satz zu ersetzen:
- c) Nach Absatz 4 ist der folgende Absatz 5 einzufügen:

„(5) Zum Nachweis eines Systems nach § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5, dass ein System geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle zur Bewertung seiner Finanzverwaltung nach § 20 Absatz 5 Satz 2 eingerichtet hat, legt das System der Zentralen Stelle Verpackungsregister die hierfür notwendigen Unterlagen und Informationen vor und übermittelt das Prüfergebnis mit den Antragsunterlagen für die Zulassung des Systems an die nach § 20 Absatz 2 zuständige Landesbehörde.“

Begründung:

Die bereits vorgeschriebene Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Systeme in Zuständigkeit der für die Systemgenehmigung zuständigen Landesbehörden bereitet erhebliche Probleme. Die für die Systemgenehmigung zuständigen Landesbehörden sind in der Regel nicht dafür ausgestattet, Unternehmen auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu prüfen. Wesentliche Schritte bzw. Vorarbeiten für diese Prüfung finden daher ohnehin bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister im Rahmen der von den Ländern angeforderten Einschätzung statt.

Die von den Systemen zu übermittelnden Unterlagen und Daten sind als sensible Unternehmensdaten vertraulich zu behandeln und als Geschäftsgeheimnisse zu schützen. Dies ist deutlich einfacher zu gestalten, wenn diese Daten nur an einer Stelle vorgelegt und geprüft werden.

Eine Übertragung auf die Zentrale Stelle Verpackungsregister führt weiter auch dazu, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Systeme einheitlich für das gesamte Bundesgebiet beurteilt wird.

Für die Beurteilung geeigneter Maßnahmen zur Selbstkontrolle zur Bewertung der Finanzverwaltung in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 VerpackDG-E sprechen dieselben Gründe wie bei der finanziellen Leistungsfähigkeit für eine zentrale Beurteilung durch die Zentrale Stelle Verpackungsregister.

U 12. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 2 Nummer 5 VerpackDG)

Artikel 1 § 24 Absatz 2 Nummer 5 ist durch die folgende Nummer 5 zu ersetzen:

„5. Benennung der gemeinsamen Vertretung nach § 31 Absatz 1 Satz 1 und Mitteilung der Benennung an die nach § 20 Absatz 1 zuständige Landesbehörde,“

Begründung:

Der Gesetzentwurf führt die Gemeinsame Stelle der Systeme in § 24 fort. Die Vollzugserfahrung zeigt jedoch, dass die nach § 20 Absatz 1 zuständigen Landesbehörden vielfach nicht die Identität der gemeinsamen Vertreter in ihrem Zuständigkeitsbereich kennen. § 24 Absatz 2 Nummer 5 beschränkt die Benennung bislang auf die Mitteilung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern. Die Landesbehörden, die Systeme zulassen und überwachen, werden nicht informiert. Die Ergänzung schließt diese Lücke: Die Benennung wird künftig auch den nach § 20 Absatz 1 zuständigen Landesbehörden mitgeteilt. Die Information stellt sicher, dass die für die Systemüberwachung zuständige Behörde über einen identifizierbaren Ansprechpartner verfügt. In die Aufgaben und Entscheidungshoheit der Gemeinsamen Stelle wird nicht eingegriffen.

U 13. Zu Artikel 1 (§ 26 Ökologische Gestaltung von Beteiligungsentgelten – VerpackDG)

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 14

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass
  - aa) die unbestimmte Zielvorgabe in § 21 des Verpackungsgesetzes (VerpackG), Anreize zu schaffen, Verpackungen recyclingfähig zu gestalten sowie Rezyklate und nachwachsende Rohstoffe einzusetzen, bislang keine ausreichende Lenkungswirkung entfaltet hat, insbesondere deshalb, weil keine Mindestanforderungen für die Differenzierung der Beteiligungsentgelte nach Recyclingfähigkeit und Rezyklanteil festgelegt sind;

- bb) § 26 des Entwurfes des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes (VerpackDG-E) dieses Defizit im Wesentlichen fortschreibt und die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung (S. 133) selbst einräumt, dass „eine darüberhinausgehende Anpassung der in § 26 enthaltenen Regelungen voraussichtlich zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich“ wird, „um die Vorgaben nach Artikel 6 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2025/40 (PPWR) durchzuführen“;
  - cc) die Erreichung der Rezyklateinsatzquoten nach Artikel 7 und der Recyclingziele nach Artikel 6 der Verordnung (EU) 2025/40 eine frühzeitige nationale Weichenstellung erfordert, da ohne ökonomische Impulse eine Investitionslücke droht, die die fristgerechte Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben gefährdet.
- b) Nach Auffassung des Bundesrates wurde durch die Übernahme des Wortlauts von § 21 VerpackG in § 26 VerpackDG-E die Chance verpasst, die Übergangszeit bis zum Wirksamwerden des Artikel 6 Absatz 8 Verordnung (EU) 2025/40 aktiv zu nutzen und die ökologische Lenkungswirkung der Beteiligungsentgelte bereits im geltenden Rechtsrahmen spürbar zu stärken.
- c) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,
- aa) den Mindeststandard nach § 26 Absatz 3 VerpackDG-E um Werte für eine Mindstdifferenzierung der Beteiligungsentgelte zu erweitern. Ziel ist, sicherzustellen, dass sich die Bewertung der Recyclingfähigkeit tatsächlich in einer finanziellen Spreizung der Entgelte niederschlägt. Die Werte sollen sich an den Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2025/40 (PPWR) orientieren.
  - bb) die Möglichkeit des Artikel 7 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2025/40 zu nutzen und im VerpackDG eine Grundlage zu schaffen, so dass die Finanzierungsbeiträge der Hersteller auch nach dem Anteil von Post-Consumer-Rezyklaten in der Verpackung differenziert werden können.
- d) Bei der Neugestaltung der Beteiligungsentgelte ist nach Ansicht des Bundesrates zwingend eine vollzugstaugliche und bürokratiearme Umsetzung sicherzustellen. Administrative Belastungen für Unternehmen – insbesondere für den Mittelstand – sind durch standardisierte digitale und transparente Verfahren so gering wie möglich zu halten. Um Doppelstrukturen zu ver-

meiden, sind hierbei möglichst die bestehenden Melde- und Datenstrukturen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) zu nutzen.

Begründung:

§ 26 VerpackDG-E entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 21 VerpackG. Absatz 1 verpflichtet die Systeme, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize für die Verwendung recyclingfähiger Materialien zu schaffen. Absatz 3 weist der Zentralen Stelle Verpackungsregister die Aufgabe zu, jährlich einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit zu veröffentlichen.

Die bisherige Ausgestaltung hat keine ausreichende Lenkungswirkung entfaltet. Im Wettbewerb der zugelassenen Systeme besteht ein struktureller Anreiz, die Entgeltspreizung auf ein Minimum zu reduzieren, um neue Hersteller zu gewinnen. Die weiche Zielvorgabe „Anreize schaffen“, setzt dem Wettbewerbsdruck wenig bis nichts entgegen. Absatz 3 regelt nur die Bewertungsmethodik, nicht die Entgeltspreizung und verschärft damit das Problem. Damit wird zwar transparent, ob Verpackungen gut oder schlecht recycelbar sind, aber eben gerade nicht, ob sich dies auch in den Entgelten niederschlägt. Dies bleibt den Systemen überlassen.

Artikel 6 Absatz 8 PPWR wird dies ändern: die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, 18 Monate nach Inkrafttreten der delegierten Rechtsakte (Artikel 6 Absatz 4) und der Durchführungsrechtsakte (Artikel 6 Absatz 5) die Finanzierungsbeiträge der Hersteller im Einklang mit den Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit zu modulieren. Die Bundesregierung räumt ausdrücklich ein, dass der Gesetzentwurf nicht ausreicht und eine spätere Anpassung erforderlich wird.

Die Übergangszeit sollte nicht ungenutzt verstreichen. Die Erweiterung des Mindeststandards um Orientierungswerte für die Entgeltspreizung (Nummer 3) ist das mildeste und wirksamste Instrument. Sie nutzt die bestehenden Strukturen der ZSVR und belässt den Systemen Spielraum. Die ambitionierten Rezyklateinsatzquoten der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) erfordern große industrielle Investitionen. Ohne frühzeitige ökonomische Anreize über die Beteiligungsentgelte droht eine Investitionslücke. Die Anpassung des Verpackungsrechts ist insoweit nicht nur ein umweltpolitisches Anliegen, sondern dient auch der Rohstoffsouveränität und Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Um die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu wahren, muss die Umsetzung bürokratiearm, medienbruchfrei und digital erfolgen. Die Nutzung bestehender Strukturen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) würde sicherstellen, dass die ökologische Lenkung nicht mit einem administrativen Mehraufwand einhergeht.

U 14. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 1 VerpackDG)\*

entfällt  
bei  
Annahme  
von  
Ziffer 13

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 26 Absatz 1 VerpackDG eine verbindliche Modulation der Beteiligungsentgelte nach ökologischen Kriterien einzufügen.

Begründung:

§ 26 Absatz 1 VerpackDG-E verpflichtet die Systeme lediglich dazu, „Anreize zu schaffen“, die Verwendung recyclingfähiger Materialien und den Einsatz von Rezyklaten zu fördern. Die Pflicht erschöpft sich in der bloßen Berichterstattung gegenüber der Zentralen Stelle Verpackungsregister und dem Umweltbundesamt, siehe § 26 Absatz 2 VerpackDG-E.

Das ist unionsrechtlich unzureichend, da Artikel 8a Absatz 4 der Abfallrahmenrichtlinie RL 2008/98/EG eine tatsächliche, nicht nur eine deklarierte Modulation der Beteiligungsentgelte nach ökologischen Kriterien verlangt. Beispielsweise könnte das Umweltbundesamt ermächtigt werden, verbindliche Mindest-Ökomodulierungssätze je Materialklasse und Recyclingfähigkeitsstufe festzusetzen, um eine Lenkungswirkung über den Preis zu erzielen. Diese Lenkungswirkung wird auch für künftige EPR-Systeme von Bedeutung sein.

U In 15. Zu Artikel 1 (§ 30 VerpackDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 30 VerpackDG eine Regelung einzufügen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein einseitiges Festsetzungsrecht der Mitbenutzungsentgelte für die Sammlung von Papier, Pappe und Karton (PPK) in dem Fall einräumt, dass eine Einigung mit den Systemen über das zu leistende angemessene Entgelt für die Mitbenutzung der Sammelinfrastruktur nach § 28 Absatz 2 VerpackDG-E im Rahmen der Abstimmung nicht innerhalb einer angemessenen Frist zustande kommt.

---

\* Im U als Hilfsempfehlung zu Ziffer 13 beschlossen.

Begründung:

Gemäß § 28 Absatz 2 VerpackDG-E ist die Mitbenutzung von vorhandenen Sammelstrukturen für die getrennte Erfassung von Papier, Pappe und Karton (PPK-Erfassung) durch den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen zu regeln. Im Rahmen dieser Abstimmungsvereinbarungen sind auch angemessene Mitbenutzungsentgelte festzulegen.

Die Regelungen zum Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen entsprechen der bisherigen Systematik des VerpackG (vgl. § 22 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 VerpackG). Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass insbesondere die mangelnde Einigung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt für die PPK-Sammlung dazu führt, dass in einer Vielzahl von Fällen keine gültige Abstimmungsvereinbarung vorliegt und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in Vorleistung gehen muss, solange er kein Mitbenutzungsentgelt von den Systemen erhält. Mit einem Festsetzungsrecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wird das zwischen den Parteien häufig umstrittene Thema der PPK-Mitbenutzung von den sonstigen Teilen der Abstimmungsvereinbarung abgekoppelt, so dass die Vereinbarung im Übrigen wirksam geschlossen werden kann. Für das Festsetzungsrecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sollten – wie für eine Entgeltregelung im Rahmen der Abstimmung – die Gebührenbemessungsgrundsätze des Bundesgebührengesetzes gelten.

Die Ergänzung soll Rechtssicherheit schaffen und eine Kostentragung durch den Gebührenzahler vermeiden.

U 16. Zu Artikel 1 (§ 33 Absatz 3 Satz 3, § 34 Absatz 1 Satz 1, 2, Absatz 4 VerpackDG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 33 Absatz 3 Satz 3 ist die Angabe „preisgünstigsten Angebote“ durch die Angabe „wirtschaftlichsten Angebote im Sinne des § 127 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ zu ersetzen.
- b) § 34 ist wie folgt zu ändern:
  - aa) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:
    - aaa) In Satz 1 ist die Angabe „preislich günstigste Angebot“ durch die Angabe „wirtschaftlichste Angebot im Sinne des § 127 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ zu ersetzen.

- bbb) In Satz 2 ist die Angabe „preislich günstigste Angebot“ durch die Angabe „wirtschaftlichste Angebot im Sinne des § 127 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ und die Angabe „preisgleiche“ durch die Angabe „gleichwertige“ zu ersetzen.
- bb) In Absatz 4 ist die Angabe „nächstgünstigste Angebot“ durch die Angabe „nächstwirtschaftlichste Angebot im Sinne des § 127 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die ausschließliche Orientierung am Preis bei der Vergabe von Sammelleistungen steht im Widerspruch zu § 127 Absatz 1 GWB, der als allgemeiner Vergabegrundsatz das „wirtschaftlichste Angebot“ vorschreibt, und öffnet die Tür für eine Race-to-the-bottom-Dynamik bei Qualität und Umweltstandards. Dies ist mit dem erklärten Ziel des Gesetzes – hochwertige Verwertung – nicht vereinbar. Daher soll das preislich günstigste Angebot durch das wirtschaftlichste Angebot ersetzt werden, so dass bei der Vergabe von Sammelleistungen neben dem Preis auch Qualität und Umweltauforderungen gewertet werden.

Wi 17. Zu Artikel 1 (§ 42 Absatz 2 Satz 3, 4 VerpackDG)

Artikel 1 § 42 Absatz 2 Satz 3 und 4 ist durch die folgenden Sätze zu ersetzen:

„Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 63 Masseprozent der bei ihnen beteiligten Verpackungen aus Kunststoff dem Recycling zuzuführen. Die in Satz 1 Nummer 7 genannten Quoten können für bis zu 10 Masseprozent durch andere Recyclingverfahren als das werkstoffliche Recycling erfolgen.“

Begründung:

Die Industrie ist auf Kohlenstoff als zentralen Rohstoff angewiesen. Die Defossilisierung der Kohlenstoffquellen, vor allem durch den Einsatz von Sekundärrohstoffen, stellt einen entscheidenden Schritt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit dar. Hierbei spielen ergänzend zum werkstofflichen Recycling auch alternative Recyclingverfahren, wie das chemische Kunststoffrecycling, eine bedeutende Rolle. Es ermöglicht die Rückgewinnung von Abfall-

strömen, die bislang nicht oder nur unzureichend recycelt werden konnten und ermöglicht neuwertige, zirkuläre Produkte.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Quote von 5 Masseprozent zur freien Wahl des Recyclingverfahrens im VerpackDG reicht voraussichtlich nicht aus, um die ambitionierten Mindestzyklusquoten in Produkten innerhalb der EU durch die PPWR (z. B. 10 Prozent Recyclinganteil in kontaktsensitiven Anwendungen bis 2030) zu erfüllen.

Da die Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich ist und keine spezifischen Vorgaben hinsichtlich der Wahl des Recyclingverfahrens enthält, führt die nationale Regelung in Deutschland zu Wettbewerbsnachteilen im Standortwettbewerb um Investitionen in alternative Recyclingverfahren. In Mitgliedstaaten ohne entsprechende nationale Regelungen könnte die vollständige Quotenerfüllung durch alternative Recyclingverfahren erfolgen, wodurch dort attraktivere Investitionsbedingungen für chemisches Recycling geschaffen würde.

Daher ist eine Regelung notwendig, die auch innovativen Recyclingtechnologien, wie dem chemischen Recycling, Raum gibt, um die Zielvorgaben der PPWR zu erreichen und die daraus erfolgenden langfristigen Investitionsentscheidungen auch in Deutschland anzureizen.

Wi 18. Zu Artikel 1 § 42 allgemein (Anforderungen an die Verwertung)

Mit § 42 Absatz 2 Satz 4 i. V. m. Satz 1 Nummer 7 und Satz 3 VerpackDG-E soll die Möglichkeit eröffnet werden, ab dem 1. Januar 2028 zur Quotenerfüllung 5 Prozent der Kunststoffverpackungen einem anderen Recyclingverfahren als dem werkstofflichen Recycling zuzuführen. Diese Regelung ist ein richtiger erster Schritt hin zur Etablierung alternativer Verfahren wie dem chemischen Recycling. Ohne eine langfristige Perspektive fehlt jedoch für die Industrie die nötige Planungs- und Investitionssicherheit. Daher sollte über die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung hinaus geprüft werden, ob ein ambitionierter Anstiegspfad für das chemische Recycling im weiteren Verfahren aufgenommen werden sollte.

Zudem ist § 42 Absatz 2 redaktionell zu korrigieren, da in Satz 4 fälschlicherweise auf Satz 2 statt auf Satz 3 verwiesen wird.

U  
Wi19. Zu Artikel 1 (§ 42 Absatz 2 Satz 5 und 6 – neu – VerpackDG)

Nach Artikel 1 § 42 Absatz 2 Satz 4 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Bundesregierung evaluiert alle zwei Jahre, ob die Verteilung zwischen den Anteilen, die durch werkstoffliches Recycling und den Anteilen, die durch andere Verfahren recycelt werden anders aufgeteilt werden sollte, um die in § 42 formulierten Ziele bestmöglich zu erreichen oder ob weitergehende Anpassungen vorzunehmen sind. Hierbei finden die Bedarfe zur Erfüllung der Vorgaben zum Mindestzyklatanteil in Kunststoffverpackungen gemäß Artikel 7 der EU-Verpackungsverordnung Verordnung (EU) 2025/40 (Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR)), industrielle Rohstoffbedarfe, beispielsweise in der chemischen Industrie, sowie Investitionsbedingungen für innovative Recyclingverfahren im europäischen Vergleich Berücksichtigung.“

Begründung:

Es ist zu begrüßen, dass in § 42 Absatz 2 Satz 1 VerpackDG-E den Anteil von Verpackungen festlegen will, der dem Recycling zugeführt werden muss, und dass nach Satz 1 Nummer 7 der Anteil bei 75 Masseprozent für Kunststoffe ab dem 1. Januar 2028 und 80 Masseprozent ab dem 1. Januar 2030 liegen soll. Zu begrüßen ist auch, dass § 42 Absatz 2 Satz 4 die Möglichkeit eröffnen soll, dass neben dem werkstofflichen Recycling auch andere Recyclingverfahren zur Zielerreichung beitragen können. Zu bedenken ist allerdings, dass zum einen das werkstoffliche Recycling von Kunststoffverpackungen aus prozess- und verfahrenstechnischen Gründen an Grenzen stoßen kann und zum anderen die genannten anderen Verfahren einen Anteil am Mengenstrom benötigen, der groß genug ist, um sich marktwirtschaftlich etablieren zu können. Angeregt wird deshalb, mit Blick auf die Zielerreichung der in § 42 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 VerpackDG-E genannten Anteile an Kunststoffverpackungen, die dem Recycling zuzuführen sind, regelmäßig dahingehend zu evaluieren, ob das Verhältnis nach § 42 Absatz 2 Satz 3 und Satz 4 VerpackDG-E zwischen den Anteilen, die durch werkstoffliches Recycling und den Anteilen, die durch andere Verfahren recycelt werden können, anders aufgeteilt werden sollten. Hierbei werden europäische Vorgaben berücksichtigt, die entsprechende Quoten für den Mindestzyklateinsatz von Kunststoffen vorgeben. Sollten sich aus der Evaluierung Handlungsbedarfe ergeben, wären die Recyclingquote und die Quote für andere Recyclingverfahren gegebenenfalls anzupassen oder zusätzliche, zeitlich gestaffelte Zielvorgaben festzulegen. Der Bericht ist durch einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu begleiten.

Wi 20. Zu Artikel 1 § 42 allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die in der Entwurfsbegründung von § 42 aufgenommene Klarstellung, dass auch sonstige Recyclingquoten, wie das chemische Recycling, bei den Kunststoffrecyclingquoten berücksichtigt werden. Dies ist wichtiges Signal für Ausbau sowie Investitionen in weitere Recyclingkapazitäten.
- b) Chemisches Recycling kann und soll dort zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, wo mechanische Verfahren an ihre Grenzen stoßen. Dazu zählen unter anderem stark gemischte oder kontaminierte Kunststoffe, komplexe Verbundmaterialien oder bestimmte Verpackungsanwendungen, insbesondere im Lebensmittelbereich.
- c) Angesichts der langen Anlagehorizonte von Investitionen in großtechnische Anlagen bittet der Bundesrat um Prüfung, ob die hinterlegten 5 Masseprozent für sonstige Recyclingverfahren hinreichend kalkuliert sind.

Begründung:

Die Industrie ist auf Kohlenstoff als zentralen Rohstoff angewiesen. Die Defossilisierung der Kohlenstoffquellen, vor allem durch den Einsatz von Sekundärrohstoffen, stellt einen entscheidenden Schritt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit dar. Hierbei spielen ergänzend zum werkstofflichen Recycling auch alternative Recyclingverfahren, wie das chemische Kunststoffrecycling, eine bedeutende Rolle. Es ermöglicht die Rückgewinnung von Abfallströmen, die bislang nicht oder nur unzureichend recycelt werden konnten und ermöglicht neuwertige, zirkuläre Produkte.

Wi 21. Zu Artikel 1 (§ 44 VerpackDG)

Der Bundesrat steht der Regelung in § 44 kritisch gegenüber, nach der ein Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen von mindestens 70 Prozent erreicht werden soll. Der Bundesrat stellt fest, dass dies eine Abweichung von der in Artikel 29 Absatz 6 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2025/40 des Euro-

päischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (EU-Verpackungsverordnung) vorgesehenen Quotenvorgabe von 10 Prozent ab 2030 und dem Quotenrichtwert nach Artikel 29 Absatz 6 Unterabsatz 2 dieser Verordnung von 40 Prozent ab 2040 darstellt. Der Bundesrat spricht sich für eine Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben aus.

Begründung:

Die bereits im bisherigen Verpackungsgesetz (VerpackG) enthaltene Quotenvorgabe von 70 Prozent (§ 1 Absatz 3 VerpackG) für den Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen geht über die vorgegebenen Mindestquoten der EU-Verpackungsverordnung aus dem Jahr 2025 um ein Vielfaches hinaus.

Die Festlegung in § 44 VerpackDG-E ist zwar nicht im Rechtssinne eine mitgliedstaatliche Abweichung von den Vorgaben für Mehrweggetränkeverpackungen des Artikels 29 Absatz 6, doch läuft auch sie dem Ziel der Verordnung, eine Harmonisierung im Binnenmarkt zu erreichen, entgegen. Zudem wird sie dem Ziel einer Begrenzung europarechtlicher Vorgaben auf eine 1 : 1-Umsetzung in der Sache nicht gerecht und stellt damit gegenüber den Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung ein „Goldplating“ (Überregulierung) dar, das zu Rechtsunsicherheit und einem bleibenden Mehraufwand zusätzlich zu den bereits erheblichen Umstellungs- und Investitionskosten im Zusammenhang mit der EU-Verpackungsverordnung führen kann.

Daher sollten die Wertungen der EU-Verpackungsverordnung für eine Zielwertabweichung zumindest in der Sache berücksichtigt werden: Artikel 29 Absatz 15 verlangt insoweit, dass strengere nationale Vorgaben erforderlich sein müssen, um die in Artikel 43 der EU-Verpackungsverordnung festgelegten übergreifenden nationalen Abfallvermeidungsziele zu erreichen. Der Gesetzentwurf belegt die Erforderlichkeit dieser erheblich höheren Zielmarke für wiederverwendbare Mehrwegverpackungen nicht.

U 22. Zu Artikel 1 (§ 46 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 VerpackDG)

In Artikel 1 § 46 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 ist die Angabe „Getränkekartonverpackungen, sofern es sich um Blockpackungen, Giebelpackungen oder Zylinderpackungen handelt“ durch die Angabe „Flüssigkeitskartons“ zu ersetzen.

Begründung:

Die weiterhin vorgesehene Ausnahme von Flüssigkeitskartons von der Pfandpflicht wird ausdrücklich begrüßt, da diese Verpackungsart eine vorteilhafte Umweltbilanz aufweist und eine Gleichwertigkeit mit Mehrwegsystemen besteht.

Gleichzeitig wird in § 46 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 VerpackDG-E von der im Übrigen im Entwurf konsistent verwendeten Bezeichnung „Flüssigkeitskartons“ abgewichen. Stattdessen werden „Getränkekartonverpackungen, sofern es sich um Blockpackungen, Giebelpackungen oder Zylinderpackungen handelt“ aufgeführt. Aus Gründen der begrifflichen Konsistenz sollte hier ebenfalls der Begriff „Flüssigkeitskartons“ verwendet werden, entsprechend den einschlägigen Definitionen aus den Arbeiten der International Organization for Standardization (ISO 4046) sowie des European Committee for Standardization (CEN TC 261).

- U 23. Zu Artikel 1 (§ 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 48 – neu –, § 59 Überschrift, Absatz 3, Absatz 4 und 5 – neu –, § 66 Absatz 1 Nummer 27 VerpackDG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach § 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 47 ist die folgende Nummer 48 einzufügen:

„48. nimmt Berichte nach § 59 Absatz 3 entgegen, prüft diese auf Plausibilität und Vollständigkeit nach § 59 Absatz 4 Satz 1, veröffentlicht den zusammengefassten Bericht nach § 59 Absatz 4 Satz 2 und übermittelt dem Umweltbundesamt die aggregierten Daten nach § 59 Absatz 5 Satz 1.“

- b) § 59 ist wie folgt zu ändern:

- aa) Die Überschrift ist durch die folgende Überschrift zu ersetzen:

„Pflicht zur Durchführung und Dokumentation von Vermeidungsmaßnahmen“

- bb) Absatz 3 ist durch den folgenden Absatz 3 zu ersetzen:

„(3) Die nach Absatz 1 Verpflichteten haben der Zentralen Stelle Verpackungsregister jährlich bis zum 31. März für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr einen Bericht über die durchgeführten Maß-

nahmen vorzulegen. Der Bericht muss enthalten:

1. eine Beschreibung der durchgeführten Maßnahmen einschließlich deren Zielsetzung und des Durchführungszeitraums,
2. die Höhe der für die einzelnen Maßnahmen aufgewendeten Mittel,
3. eine Darstellung der erreichten oder erwarteten Wirkung der Maßnahmen auf die Reduzierung und Prävention von Verpackungen und Verpackungsabfällen.

Die Zentrale Stelle Verpackungsregister kann im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt Vorgaben hinsichtlich der Form und des Umfangs der Berichte beschließen und veröffentlichen.“

cc) Nach Absatz 3 sind die folgenden Absätze 4 und 5 einzufügen:

„(4) Die Zentrale Stelle Verpackungsregister prüft die nach Absatz 3 vorgelegten Berichte auf Plausibilität und Vollständigkeit. Sie veröffentlicht jährlich bis zum 30. September einen zusammengefassten Bericht über die von den Verpflichteten durchgeführten Vermeidungsmaßnahmen und die hierfür aufgewendeten Mittel. Die Zentrale Stelle Verpackungsregister informiert die zuständigen Landesbehörden über die Verpflichteten, die keinen oder einen offensichtlich unzureichenden Bericht vorgelegt haben.

(5) Die Zentrale Stelle Verpackungsregister übermittelt dem Umweltbundesamt erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und sodann alle drei Jahre die nach Absatz 3 und 4 erhobenen Daten in aggregierter Form. Das Umweltbundesamt erstellt auf dieser Grundlage eine Evaluierung über die Wirksamkeit der nach Absatz 1 durchgeführten Maßnahmen. Die Evaluierung hat zu prüfen, ob die durchgeführten Maßnahmen ausreichen, die unionsrechtlichen Anforderungen an wiederverwendbare Verpackungen zu erfüllen. Das Umweltbundesamt übermittelt die Evaluierung dem Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit und der zuständigen Landesbehörde.“

c) § 66 Absatz 1 Nummer 27 ist durch die folgende Nummer 27 zu ersetzen:

„27. Entgegen § 59 Absatz 3 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt,“

Begründung:

I. Allgemein:

Die Kontrolle beschränkt sich in § 59 Absatz 3 VerpackDG-E auf eine Dokumentationspflicht „auf Verlangen“ der Landesbehörde. Dies setzt voraus, dass die zuständige Behörde überhaupt weiß, wen sie zur Vorlage auffordern müsste, doch der Kreis der Verpflichteten dürfte den Landesbehörden nicht abschließend bekannt sein, da weder das VerpackDG-E noch sonstige Register eine vollständige Zuordnung der Verpflichteten auf Landesebene vorsehen. Hinzu kommt ein strukturelles Zuständigkeitsproblem: Systeme und Organisationen für Herstellerverantwortung operieren bundesweit; eine dezentrale Kontrolle durch mindestens 16 Landesbehörden führt zwangsläufig zu divergierenden Maßstäben. In der Summe ist § 59 Absatz 3 VerpackDG-E eine Kontrollnorm, die mangels Kenntnis der Verpflichteten sowie einheitlicher – geschweige denn vorhandener – Vollzugsstrukturen ins Leere läuft.

Die Bundesregierung erkennt selbst die Notwendigkeit einer Evaluierung in der Begründung des Gesetzentwurfs. Die Maßnahmen nach § 59 VerpackDG-E seien zwei Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren, unter Berücksichtigung der nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2025/40 zu erreichenden Vermeidungsziele. Der Gesetzentwurf belässt es jedoch bei einer Absichtserklärung in der Begründung, ohne damit folgende Evaluierungspflicht und ohne Datengrundlage oder Zuständigkeiten damit normativ, also verbindlich, zu verankern. Der erstmalige Evaluierungszeitpunkt – zwei Jahre nach Inkrafttreten – entspricht dem in der Begründung des Gesetzentwurfs vorgesehenen Zeitrahmen.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Buchstabe a (§ 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 48 – neu – VerpackDG):

Die neu angefügte Nummer 48 weist der Zentralen Stelle die Entgegennahme, Plausibilitätsprüfung, Veröffentlichung und Datenübermittlung nach § 59 zu. Die Beleihung nach § 54 Absatz 1 Satz 1 VerpackDG-E erstreckt sich dynamisch auf den gesetzlichen Aufgabenkatalog; einer Anpassung des Beleihungsaktes bedarf es nicht. Die Aufgaben fügen sich in die bestehende Beleihungsstruktur ein und unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht des UBA nach § 57 Absatz 1 VerpackDG-E.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstaben aa und bb (§ 59 Überschrift, Absatz 3 VerpackDG):

Die Paragraphenüberschrift wird von „Pflicht zur Finanzierung von Vermeidungsmaßnahmen“ in „Pflicht zur Durchführung und Dokumentation von Vermeidungsmaßnahmen“ geändert, um den erweiterten Regelungsgehalt zutreffend abzubilden.

Absatz 3: ersetzt die passive Dokumentationspflicht durch eine aktive, jährliche Berichtspflicht. Die Frist, 31. März, entspricht § 59 Absatz 3 VerpackDG-E und wurde in der Neufassung übernommen. Der Mindestinhalt (Nummern 1 bis 3) ist bewusst schlank gehalten: Beschreibung der Maßnahmen, aufgewendete Mittel, Wirkung. Ein finanzieller Mindestbeitrag oder eine materielle Bewertung durch die Zentrale Stelle wird nicht gefordert. Satz 3 ermächtigt die Zentrale Stelle, im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt Formvorgaben zu beschließen.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstaben cc (§ 59 Überschrift, Absatz 4 und 5 – neu – VerpackDG):

Absatz 4 – neu –: Die Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung ist niederschwellig ausgestaltet. Es erfolgt keine inhaltliche Bewertung, sondern lediglich eine Prüfung der formalen Mindestanforderungen. Die Prüftiefe entspricht der in § 26 Absatz 2 VerpackDG-E vorgesehenen. Die Unterrichtung der Landesbehörden dient der Sanktionsfähigkeit, da die Ahndung nach § 66 in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Absatz 5 – neu –: Die Zentrale Stelle übermittelt die erhobenen Daten an das Umweltbundesamt. Das Umweltbundesamt erstellt daraus die Evaluierung. Der Prüfauftrag für Mehrweg, Satz 3, bezieht sich auf die Wiederverwendungsziele der Artikel 29 bis 33 und Vermeidungsziele des Artikel 43 der Verordnung 2025/40 (PPWR), auf die auch die Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 96 unten) abstellt. Ergibt die Evaluierung ein Defizit, ist das BMUKN gehalten zu prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind. Als Beispiel wird hier in der Begründung zum Gesetzentwurf die Option zur Festlegung einer konkreten Mindestsumme genannt, was an den ursprünglich noch im Referentenentwurf in § 25 Absatz 1 konkretisierten Betrag von 5 Euro pro Tonne an beteiligten Verpackungen anknüpft (Seite 96 unten).

Eine normierte Evaluierung liefert die empirische Grundlage für die Bewertung, ob die angebotsseitigen Voraussetzungen für das von der 103. Umweltministerkonferenz (TOP 35) geforderte nachfrageseitige Anreizsystem gegeben sind. Der Evaluierungszeitpunkt entspricht der Begründung des Gesetzentwurfs. Der Turnus sichert eine valide und dauerhafte Überprüfung.

Im Übrigen könnten die gewonnenen Erkenntnisse für die Berichterstattung an die Kommission nach Artikel 56 PPWR unter Umständen genutzt werden.

Zu Buchstabe c (§ 66 Absatz 1 Nummer 27 VerpackDG):

Bußgeldbewährt ist künftig das Nichteinreichen des Berichts an die Zentrale Stelle. Der Verweis auf den gesamten § 59 Absatz 3 VerpackDG-E erfasst damit sowohl die Vorlagepflicht (Satz 1) als auch die inhaltlichen Mindestanforderungen (Satz 2 Nummern 1 bis 3). Der Bußgeldrahmen bleibt unverändert.

Zu Artikel 1 (§§ 59 und 60 VerpackDG)

- U 24. Der Bundesrat begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf und erkennt die Zielsetzung der Bundesregierung an, das nationale Recht möglichst bürokratiearm an die Anforderungen der EU-Verpackungsverordnung anzupassen.

- U 25. Es wird jedoch bezweifelt, dass die Regelungen zu Vermeidungsmaßnahmen in § 59 VerpackDG-E ohne die noch im Referentenentwurf (Kapitel 4) vorgesehene Organisation und entsprechende Finanzierung ihre Wirkung voll entfalten können. Der Bundesrat befürwortet eine Fondslösung, wonach ein definierter Anteil der Budgets aus Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung sowie aus Pfand- und Rücknahmesystemen zur Förderung von abfallarmen Mehrweg- und Wiederbefüllungssystemen eingesetzt werden würde. Die Entwicklung geeigneter Förderkriterien und -instrumente sollte durch ein unabhängiges Gremium erfolgen, in dem alle betroffenen Akteure angemessen repräsentiert sind. Dabei sollte insbesondere die Interoperabilität und Skalierbarkeit von Pool-Mehrwegsystemen gefördert werden, um zu einheitlichen Mehrweglösungen zu kommen.
- U 26. Bezüglich des § 60 VerpackDG-E gibt der Bundesrat zu bedenken, dass damit die Anforderungen des Artikel 4 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie, der auf eine ehrgeizige und dauerhafte Verminderung des Verbrauchs von Einwegkunststoffartikeln abzielt, voraussichtlich nicht ausreichend erfüllt werden können. Es fehlt weiterhin an wirkungsvollen Maßnahmen, Mehrweg- und Wiederbefüllungssysteme flächendeckend und nachhaltig zu stärken. Insbesondere sollten mit dem Handel bundesweit einheitliche Maßgaben geschaffen werden, nach denen Einwegverpackungen im To-go-Bereich nicht mehr kostenlos abgegeben werden. Der Bundesrat hält es zudem für geboten, ein bundesweit einheitliches und effizientes Anreizsystem zu schaffen, um die Nutzung von Mehrwegverpackungen im To-go-Bereich zu steigern. Denkbar erscheinen hier insbesondere überregionale Rückgabemöglichkeiten für Mehrwegverpackungen im To-go-Bereich durch Einführung einer Pfand- und Rücknahmepflicht für standardisierte Mehrwegalternativen.

- U 27. Der Bundesrat spricht sich für eine Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes von Mehrwegverpackungen aus, um bestehende Hemmnisse für Handel und Verbraucherinnen und Verbraucher abzubauen. Aufgrund der Umweltvorteile von Mehrwegverpackungen sollte ein reduzierter Steuersatz von 7 Prozent gelten.
- U 28. Zu Artikel 1 (§ 59 VerpackDG)\*
- a) Der Bundesrat dankt der Bundesregierung für die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40, mit dem das deutsche Recht insbesondere an die Vorgaben der neuen EU-Verpackungsverordnung angepasst werden soll. Der Bundesrat begrüßt, dass das Gesetz die Beibehaltung und Weiterentwicklung etablierter Strukturen vorsieht, soweit die EU-Verpackungsverordnung diese Möglichkeit eröffnet.
  - b) Der Bundesrat hält die geplante Umsetzung von Artikel 51 Absatz 3 der EU-Verpackungsverordnung (Verordnung (EU) 2025/40)) in § 59 Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) für anpassungsbedürftig. § 59 VerpackDG-E sieht vor, dass die Verpflichteten Maßnahmen zur Reduzierung und Prävention von Verpackungen und Verpackungsabfällen durchzuführen, einen Bericht zu ihren Maßnahmen anfertigen und diesen Bericht den Vollzugsbehörden auf Verlangen übermitteln müssen. Verpflichtet wären laut Gesetzesbegründung bundesweit schätzungsweise 60 000 Akteure. Zu diesen zählen die Systeme, sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung, Betreiber von Branchenlösungen und Hersteller, die die Erfüllung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung individuell wahrnehmen. Die Regelung würde für Wirtschaftsakteure einen hohen Erfüllungsaufwand auslösen. Für die Vollzugsbehörden der Länder würde

---

\* Im U als Hilfsempfehlung zu den Ziffern 24 bis 27 beschlossen, bei gleichzeitiger Annahme mit einer oder mehrerer dieser Ziffern werden diese redaktionell zusammengeführt.

durch die Regelung ein enormer bürokratischer Mehraufwand entstehen, wenn die Berichte zumindest stichprobenmäßig angefordert und geprüft werden sollen.

- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher um Prüfung, ob Artikel 51 Absatz 3 der EU-Verpackungsverordnung analog zu dem österreichischen Modell der Abfallvermeidungs-Förderung umgesetzt werden kann. Danach stellen die österreichischen Sammel- und Verwertungssysteme für Verpackungen derzeit 0,5 Prozent der eingenommenen Entpflichtungsentgelte für die Förderung von Abfallvermeidungs-projekten zur Verfügung. Die österreichischen Verpackungskoordinierungsstelle verteilt sie als Fördermittel nach festgelegten, öffentlich einsehbaren Kriterien an Projekte. Bei der Umsetzung einer solchen alternativen Regelung sollte berücksichtigt werden, dass Mehrwegsysteme bereits einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung von Verpackungsabfällen leisten.

R 29. Zu Artikel 1 (§ 66 Absatz 2 Nummer 3, 7 VerpackDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erneut zu prüfen, ob die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 66 Absatz 2 Nummer 3 und 7 VerpackDG-E hinreichend bestimmt sind und ob der Tatbestand des § 66 Absatz 2 Nummer 3 VerpackDG-E mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot vereinbar ist.

Begründung:

Nach § 66 Absatz 2 VerpackDG-E handelt unter anderem ordnungswidrig, wer gegen die Verordnung (EU) 2025/40 in der Fassung vom 19. Dezember 2024 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Artikel 15 Absatz 2, auch in Verbindung mit Absatz 12 oder Artikel 21, ein Konformitätsbewertungsverfahren nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig durchführt oder nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig durchführen lässt oder eine dort genannte Dokumentation nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstellt (Nummer 3) oder indem er entgegen Artikel 15 Absatz 8 Satz 1, auch in Verbindung mit Absatz 12 oder Artikel 21, oder entgegen Artikel 18 Absatz 6 Satz 1 eine dort genannte Maßnahme nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig ergreift (Nummer 7).

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Tatbestände hinreichend bestimmt

sind (Nummern 3 und 7) bzw. dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechen (Nummer 3).

Inhalt des Bestimmtheitsgebots ist die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (ständige Rechtsprechung, seit BVerfGE 25, 269, 285). Der Normadressat soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist (BVerfGE 87, 363, 391). Das Gebot der Gesetzesbestimmtheit bedeutet jedoch nicht, dass der Gesetzgeber gezwungen ist, sämtliche Straftatbestände ausschließlich mit deskriptiven, exakt erfassbaren Tatbestandsmerkmalen zu umschreiben (vgl. BVerfGE 4, 352, 358; 28, 175, 183). Unbestimmte, wertausfüllungsbedürftige Begriffe sind im Strafrecht jedenfalls dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Norm mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung bietet und damit hinreichende Bestimmtheit gewinnt (vgl. BVerfG, NJW 2016, 3648, 3650 f.; BVerfGE 96, 68, 97 f.). Dieselben Grundsätze gelten für Ordnungswidrigkeitentatbestände.

Wegen seines am stärksten eingreifenden Charakters ist das Strafrecht zudem nicht das primäre Mittel rechtlichen Schutzes; sein Einsatz ist vielmehr als „ultima ratio“ nur dann erforderlich, wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozial schädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist (BVerfGE 90, 145, 201 f.). Zwar gelten diese Erwägungen für das weniger eingriffsintensive Recht der Ordnungswidrigkeiten nicht in gleicher Weise. Bei der Ahndung eines Verhaltens als Ordnungswidrigkeit handelt es sich jedoch um eine staatliche Unrechtsfolge strafähnlicher Natur, die sich am Verhältnismäßigkeitsgebot zu messen hat.

Soweit der Tatbestand des § 66 Absatz 2 Nummer 3 VerpackDG-E auch die fahrlässige, „nicht richtige“ Durchführung eines Konformitätsbewertungsverfahrens zur Ordnungswidrigkeit erklärt, erscheint nach diesen Maßgaben zweifelhaft, ob dem Normadressaten durch Auslegung eindeutig die Grenzen des Tatbestandes ersichtlich werden können. Bei wortgetreuer Auslegung würde sich die Notwendigkeit der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens für jeden Fall einer auch nur versehentlichen Falschangabe im Rahmen eines Konformitätsbewertungsverfahrens ergeben. Ein solches Ordnungswidrigkeitenverfahren wäre allerdings mit erheblichen Beweisschwierigkeiten verbunden. Darüber hinaus erscheint fraglich, ob ein so weitgehender Tatbestand noch erforderlich und damit verhältnismäßig ist. Es sollte daher erwogen werden, die Tatbestandsalternative der „nicht richtigen“ Angaben zu streichen.

Entsprechendes gilt für den Tatbestand des § 66 Absatz 2 Nummer 7 VerpackDG-E. Die in Bezug genommenen Regelungen in Artikel 15 Absatz 8 Satz 1 und Artikel 18 Absatz 6 Satz 1 der Verordnung (EU) 2025/40 verlangen von dem Normadressaten die Ergreifung „erforderlicher“ Korrekturmaßnahmen. Die Ausfüllungsbedürftigkeit dieses Begriffs dürfte den Tatbestand so konturenlos werden lassen, dass er dem Bestimmtheitsgebot nicht mehr entspricht.

U 30. Zu Artikel 1 (§ 68 Absatz 9 VerpackDG)

Folgerichtig zur Bekanntmachungspflicht bei Zulassung und Widerruf einer Systemgenehmigung muss auch bei Erlöschen der Genehmigung eine Bekanntmachung erfolgen. In § 68 Absatz 9 VerpackDG-E sind die Voraussetzungen dafür genannt, unter welchen die Systeme ihre Zulassung nach dem neuen Rechtsregime beibehalten dürfen. Sollten sie die Frist zur Erfüllung dieser Voraussetzungen nicht einhalten, droht das Erlöschen der Genehmigung qua Gesetz. Auch hier sind die Marktteilnehmer zu informieren.

Wi 31. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die nationale Ausgestaltung im Hinblick auf die EU-Verpackungsverordnung (Verordnung EU) 2025/40) nicht über die europarechtlichen Anforderungen hinausgehen und keine unnötige Bürokratie schaffen darf. Insbesondere sind kleine und mittelständische Unternehmen nicht zu überfordern.

Der Bundesrat bittet vor allem um Prüfung, ob die neuen Regelungen zur Zulassungspflicht für Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen in § 19 VerpackDG-E und zur Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister durch sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung und durch Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen in § 51 VerpackDG-E in der Form europarechtlich erforderlich sind oder nicht zumindest bürokratieärmer ausgestaltet werden können.

Wi 32. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat erachtet weitere Instrumente und Anreize als erforderlich, um konsequente Impulse für eine stärkere Kreislaufwirtschaft zu setzen.
- b) Neben materialspezifischen Recyclingquoten muss gewährleistet werden, dass Investitionen langfristig und wirtschaftlich getätigt werden können. Hierzu gehört zum einen, dass Rezyklate auf einen hinreichend auskömmlichen Nachfragemarkt treffen. Die Etablierung von Leitmärkten ist ein wichtiger Beitrag zur Investitionssicherheit. Zum anderen kann durch gezielte ökonomische Anreize, wie z. B. im Rahmen der ökologischen Gestaltung von Beteiligungsentgelten, die Recyclingfähigkeit von Verpackungen verbessert werden.
- c) Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwiefern weitergehende Anreize für einen hinreichend auskömmlichen Nachfragemarkt oder durch gezielte ökonomische Anreize geschaffen werden können. Dies betrifft beispielsweise Möglichkeiten in der öffentlichen Beschaffung und Mindestrezyklatquoten für weitere Produktgruppen auf europäischer Ebene.

Wi 33. Zum Gesetzentwurf allgemein

Im Fokus der EU-Verpackungsverordnung stehen die Reduzierung des Verpackungsabfallaufkommens und die Verbesserung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das nationale Recht an die europarechtlich verbindlichen Anforderungen angepasst werden.

Für Arzneimittelverpackungen gelten bereits strenge pharmazeutische Vorschriften (z. B. Arzneimittelgesetz, Grundsätze und Leitlinien der Guten Herstellungspraxis (GMP) für Humanarzneimittel, Arzneimittelverordnung), deshalb unterliegen die Verpackungen für Humanarzneimittel oftmals bestimmten Materialanforderungen für Stabilität, Sterilität, Schutz vor Manipulation und

Umweltschutzauflagen. Für Tierarzneimittel gelten ebenfalls strenge Vorschriften, die deren Verpackung und Bereitstellung regeln. Detaillierte Vorschriften bestehen auch für Lebensmittelkontaktmaterialien zur Verpackung von Lebensmitteln.

Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Anforderungen der EU-Verpackungsverordnung bzw. des vorliegenden Gesetzentwurfes mit den bereits geltenden Rechtsvorschriften zu Arzneimittel-, Tierarzneimittel- und Lebensmittelverpackungen kompatibel sind. Ziel muss eine klare, verständliche und praxisgerechte Gesetzgebung sein, die die Umsetzung der relevanten Anforderungen erleichtert und den Unternehmen zugleich die notwendige Rechtssicherheit verschafft.

Wi 34. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Artikel 50 in Verbindung mit Anhang X der EU-Verpackungsverordnung (Verordnung EU) 2025/40; PPWR) um eine verpflichtende Interoperabilität von Pfandsystemen in Regionen mit hoher grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit ergänzt wird oder die Anwendung der Pfandpflicht im Grenzhandel unter die Bedingung gestellt wird, dass die Pfand- und Rücknahmesysteme interoperabel ausgestaltet sind,
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, dass diese für den Grenzhandel im Wege eines Delegierten Rechtsakts gemäß Artikel 29 Absatz 18 in Verbindung mit Artikel 64 der EU-Verpackungsverordnung eine Ausnahme von den Wiederverwendungszielen (Mehrwegquoten) des Artikel 29 Absatz 6 der EU-Verpackungsverordnung für den Grenzhandel festlegt, um den besonderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, denen diese Branche bei einer Verpflichtung zur Einhaltung der gestuften Mehrwegquoten gegenübersteht.

Begründung:Zu Buchstabe a:

Nach Artikel 50 in Verbindung mit Anhang X der PPWR müsste ab 2029 u. a. auch im deutsch-skandinavischen Grenzhandel grundsätzlich Pfand auf Einweggetränkegebinde erhoben werden. Die im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehene Regelung zu einer verpflichtenden Interoperabilität von Pfandsystemen in Regionen mit hoher grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit (Grenzhandel) hat im Ergebnis bedauerlicherweise nicht Einzug in die PPWR gefunden. Die in Anhang X enthaltene Bemühensregelung hinsichtlich der Pfanderstattung stellt keinen Ersatz für eine verbindliche Interoperabilität dar. Sie gilt gemäß Artikel 50 Absatz 11 PPWR zudem nicht unmittelbar für Mitgliedstaaten – wie voraussichtlich die skandinavischen Länder –, deren bestehende Rücknahme- und Pfandsysteme bis 2029 eine Getrenntsammelquote von mindestens 90 Prozent erreichen. Außerdem zeigen die Erfahrungen, dass diese Systeme eine diskriminierungsfreie Beteiligung des Grenzhandels ablehnen. Ohne Interoperabilität und ohne Erstattung des Pfandes am Wohnort der skandinavischen Kunden verliert das Pfand seine einzige Funktion, nämlich einen Anreiz für die Rückgabe der entleerten Einweggetränkegebinde in den Kreislauf zu setzen. Das Pfand würde faktisch zum Preisbestandteil, was die Wettbewerbsfähigkeit des Grenzhandels gegenüber der skandinavischen Konkurrenz erheblich beeinträchtigen würde.

Das ist sowohl aus umweltpolitischer als auch aus wirtschaftspolitischer Sicht problematisch und überdies unionsrechtlich bedenklich. Der Europäische Gerichtshof hat erst kürzlich in seinem Urteil vom 14. September 2023 (verbundene Rechtssachen C-508/21 und C-509/21 P, Rn. 97) bestätigt, dass „ein Pfandsystem die mit der Richtlinie 94/62 verfolgten Ziele nur dann erreichen kann, wenn die Verbraucher, die ein Pfand bezahlt haben, dieses problemlos zurückerhalten können, ohne sich an den Ort des ursprünglichen Einkaufs zurückgeben zu müssen.“ Gestützt auf diese Rechtsprechung sind bereits zwei Klagen von Grenzhändlern auf Nichtigkeitserklärung von Artikel 50 und Anhang X der PPWR beim Gericht der Europäischen Union anhängig (T-237/25 und T-238/25).

Die Bundesregierung sollte im Interesse dieser für die Grenzregion bedeutenden Branche ihren Einfluss geltend machen, um eine Änderung der PPWR zu erwirken. Der für das 4. Quartal 2026 angekündigte Circular Economy Act der EU bietet eine günstige Gelegenheit, um entsprechende Änderungen an der PPWR vorzunehmen.

Zu Buchstabe b:

Für den Grenzhandel ähnlich problematisch wie die Pfandpflicht bei fehlender Interoperabilität ist die in Artikel 29 Absatz 6 PPWR vorgesehene Mehrwegquote. Sie setzt ebenfalls voraus, dass ein Pfand erhoben wird. Den Kunden des deutschen Grenzhandels würde dieses Pfand an ihren Wohnorten nicht erstattet, so dass es keine Anreizfunktion entfalten kann. Hinzu kommt, dass grenzüberschreitende Rücknahmesysteme wegen der sehr unterschiedlichen Gebindeformen in den Mitgliedstaaten regelmäßig über hohe Entfernung zu den Abfüllorten zurücktransportiert werden müssten. Dies wäre aus ökologischer Sicht kontraproduktiv. Artikel 29 Absatz 18 PPWR ermächtigt die Kommission, im

Wege des Delegierten Rechtsakts gemäß Artikel 64 PPWR Ausnahmeregelungen für Wirtschaftsakteure in Branchen zu treffen, die sich besonderen wirtschaftlichen Beschränkungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der in den festgelegten Zielvorgaben ausgesetzt sehen. Zu diesen Branchen gehört der Grenzhandel, da Mehrwegsysteme aus den oben genannten Gründen dort nicht praktikabel und darüber hinaus umweltpolitisch fragwürdig sind.

Die Bundesregierung sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass die Kommission von ihrer Befugnis Gebrauch macht, den Grenzhandel im Wege des Delegierten Rechtsakts von der Verpflichtung zur Erfüllung einer Mehrwegquote auszunehmen.

## **B**

35. Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.