

27.03.26

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1063. Sitzung am 27. März 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. 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 CO₂-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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. Zu Artikel 1 (§ 10 allgemein – Vollständigkeitserklärung – VerpackDG)

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.

8. 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 insolvenzsicheren 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 Zu-

lassungsvoraussetzung in § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 als Bedingung formuliert werden.

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

9. 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.

10. 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:

„Die Zentrale Stelle Verpackungsregister übermittelt den zuständigen Landesbehörden das zusammengefasste Ergebnis der Prüfung über die finanzielle Leistungsfähigkeit.“

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.

11. 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.

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

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 Rezyklatanteil 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 Mindestdifferenzierung 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 vermeiden, 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 bürokratiarm, 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.

13. 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.

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.

14. 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.

15. 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

ling, eine bedeutende Rolle. Es ermöglicht die Rückgewinnung von Abfallströmen, 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 Mindestrezyklatquoten 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.

16. Zu Artikel 1 (§ 42 allgemein – Anforderungen an die Verwertung – VerpackDG)

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.

17. 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.

18. Zu Artikel 1 (§ 42 allgemein – VerpackDG)

- 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.

19. 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 be-

steht.

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 „Getränkartonverpackungen, 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).

Zu Artikel 1 (§§ 59 und 60 VerpackDG)

20. 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.

21. 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.

22. 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 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 Abfallvermeidungsprojekten zur Verfügung. Die österreichische 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.