

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit (BMU)
Abteilung WR / Referat WR II 2
Stresemannstraße 128 - 130
10117 Berlin

UNTER DEN LINDEN 42 - 10117 BERLIN

TELEFON +49 (30) 88 66 36-0

TELEFAX +49 (30) 88 66 36-111

E-MAIL INFO@ZIGARETTENVERBAND.DE

WEB WWW.ZIGARETTENVERBAND.DE

Per E-Mail: ████@bmu.bund.de, ████@bmu.bund.de

Berlin, 9. September 2019

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG-E)
hier: Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie**

Sehr geehrte Frau Dr. █████,

sehr geehrter Herr Dr. █████,

Der Deutsche Zigarettenverband e.V. (DZV) vertritt die Zigarettenindustrie in Deutschland und ist zentraler Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft in allen Fragen rund um die Themen Rauchen und Zigaretten. Die fünf Mitgliedsunternehmen des Verbands, Reemtsma Zigarettenfabriken GmbH, British American Tobacco Germany GmbH, Japan Tobacco International (JT International Germany GmbH), Heintz van Landewyck GmbH und die Joh. Wilh. von Eicken GmbH, zählen zu den führenden Herstellern von Fabrikzigaretten in Deutschland.

Unsere Mitgliedsunternehmen sind unmittelbar von der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen betroffen. Bevor wir im Einzelnen zu der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) Stellung nehmen, möchten wir nochmals grundsätzlich auf den Tabakproduktfilter als Regelungsgegenstand der Einweg-Kunststoff-Richtlinie eingehen.

A. Tabakproduktfilter als Regelungsgegenstand der Einweg-Kunststoff-Richtlinie

Filter sind durch die Tabakgesetzgebung ein notwendiger Bestandteil von Tabakprodukten

Die Produktion von Zigaretten mit Filtern begann in den 1950er Jahren als Antwort auf das Bedürfnis nach Zigaretten mit reduzierten Kondensatwerten. Heute werden Fabrikzigaretten fast ausnahmslos

als Filterzigaretten nachgefragt. Bei der Entwicklung der Zigarettenfilter hat sich weltweit Celluloseacetat als Ausgangsmaterial durchgesetzt, da es verschiedene Rauchinhaltsstoffe effizient reduziert und nur einen geringen geschmacklichen Einfluss hat. Der Gesetzgeber hat auf diese Entwicklung reagiert und seit 1993 Höchstwerte für verschiedene Rauchinhaltsstoffe in Zigaretten aufgestellt (sog. TNCO-Werte¹) und diese schrittweise abgesenkt. Ohne Filter aus Celluloseacetat könnten die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Höchstwerte nicht eingehalten werden. Gleichzeitig war bis Mai 2016 nur Celluloseacetat als produktionstechnisch relevantes Grundmaterial für die Herstellung von Zigarettenfiltern zugelassen. Diese Einschränkung ist erst mit dem Inkrafttreten der neuen Tabakerzeugnisverordnung am 20. Mai 2016 weggefallen. Momentan stehen für die maschinelle Fertigung von Filterzigaretten noch keine Ersatzmaterialien mit vergleichbaren Eigenschaften zur Verfügung.

Der Gesetzesentwurf setzt keine Anreize für Innovationen

Die EU-Richtlinie zu Einwegkunststoffen, ebenso wie der deutsche Gesetzesentwurf, differenziert nicht zwischen unterschiedlichen Kunststoffarten. Aspekte wie die Herstellung aus nachhaltigen Rohstoffen und die biologische Abbaubarkeit von Kunststoffen finden keine Berücksichtigung.

Das vorherrschende Grundmaterial von Tabakproduktfiltern ist Celluloseacetat. Hier handelt es sich um einen sogenannten Biokunststoff, der auf der Basis eines nachwachsenden Rohstoffes (Cellulose) erzeugt wird. Celluloseacetat ist vollständig biologisch abbaubar, aber durch die chemische Modifikation gegenüber mikrobiellem Abbau beständiger als Cellulose. Die Abspaltung der Essigsäuregruppe (Acetat) vom Cellulosegrundgerüst ist beim Abbau der zeitverzögernde Faktor; danach wird der Naturstoff Cellulose leicht biologisch abgebaut. Die Dauer des Abbaus hängt stark von den Umweltbedingungen ab und bewegt sich zwischen einigen Monaten und mehreren Jahren. Damit unterscheidet sich der Grundstoff der Zigarettenfilter maßgeblich von petrochemischen Einweg-Kunststoffprodukten im Geltungsbereich der Einweg-Kunststoff-Richtlinie wie etwa Plastikflaschen, die erst nach ca. 400 Jahren zersetzt sind. Im Gegensatz zu diesen Produkten können Filter aus Celluloseacetat während des Abbauprozesses aufgrund ihrer chemischen Natur auch nicht zu schwer abbaubaren Mikroplastikpartikeln zerfallen.

Die Aufgabe des Filters ist es, toxische Substanzen des Tabakrauchs herauszufiltern. Wenn Zigarettenabfälle auf dem Boden oder im Wasser landen, können die im Filter zurückgehaltenen Bestandteile des Tabakrauchs in die Umgebung diffundieren. In verschiedenen Studien wurde gezeigt, dass die Substanzen des Tabakrauchs aus gerauchten Zigarettenfiltern im Experiment eine toxische Wirkung auf die Testorganismen haben. Die bisher gewonnenen Daten hierzu sind allerdings in ihrer Aussagekraft in Bezug auf die tatsächlichen Umweltauswirkungen von weggeworfenen Zigarettenkippen begrenzt.

Bei der Abwasserbehandlung in Kläranlagen stellen Zigarettenabfälle praktisch kein Problem dar, wie uns durch die Geschäftsführerin der Stadtentwässerung Dresden GmbH bestätigt wurde.

¹ Abbrauchwerte für Kondensat, Nikotin und Kohlenmonoxid.

Die Hersteller arbeiten seit geraumer Zeit gemeinsam mit ihren Zulieferunternehmen an Alternativmaterialien mit ökologischen Vorteilen. Zum Beispiel wurde in Deutschland ein vielversprechendes neuartiges Celluloseacetat entwickelt, dessen bessere biologische Abbaubarkeit bereits zertifiziert ist und das bereits als Filtermaterial in den ersten Produkten zum Einsatz kommt. Bei diesem neuartigen Filtermaterial, das wir bereits bei einem Gespräch mit Frau PStS Schwarzelühr-Sutter im Bundesumweltministerium am 24.09.2018 vorgestellt haben, wird durch die Einbettung von Magnesiumoxid unter der Faseroberfläche die erste Verzögerungsphase des Abbaus erheblich verkürzt. Zusätzlich wird bei dieser neuen Filtertechnologie auf den Einsatz von Titandioxid verzichtet.

Die Entwicklung von Alternativen dauert aber: Ein umweltverträglicheres alternatives Filterausgangsmaterial ist nur der erste Schritt, die weiteren Filterbestandteile müssen ebenfalls technisch weiterentwickelt werden.

Nichtsdestotrotz gilt aufgrund der weiterhin im Filter enthaltenen Tabakrauchsubstanzen: Zigarettenabfälle - aus jedwedem Material - gehören immer in den Haushalts- bzw. Restmüll und sollten von Rauchern nicht achtlos in die Umwelt geworfen werden.

Bedauerlicherweise ist es unter dem europäischen Rechtsrahmen für Tabakprodukte nicht mehr möglich, auf verbesserte ökologische Eigenschaften von Tabakerzeugnissen hinzuweisen. Die EU-Tabakproduktrichtlinie (2014/40/EU) untersagt in Art. 13 Abs. 1 Informationen auf der Verpackung, durch die „eine verbesserte biologische Abbaubarkeit oder sonstige Vorteile für die Umwelt“ suggeriert werden. Dies verhindert maßgeblich die Vermarktung entsprechender Produktinnovationen, da diese in der Regel mit hinweisbedürftigen Änderungen der Produkteigenschaften einhergehen.

Wünschenswert ist aus unserer Sicht, dass Normen und Standards zur biologischen Abbaubarkeit im Rahmen der Produktverantwortung stärker Berücksichtigung finden. Die einzigen Ermutigungen in dieser Hinsicht finden sich unter Artikel 15 Abs. 2 Buchst. d) der Einweg-Kunststoff-Richtlinie, wonach bei der Bewertung der Richtlinie im Jahr 2027 der wissenschaftliche und technische Fortschritt bei Kriterien oder Normen für die biologische Abbaubarkeit beurteilt werden sollen. Dies stellt jedoch keinen ausreichenden Anreiz für die betroffenen Hersteller dar, umweltfreundlichere Produkte zu entwickeln, wenn gleichzeitig Mittel für Innovationen durch eine Kostenbeteiligung an der städtischen Reinigung entzogen werden.

Für Tabakproduktfilter sind aufgrund ihrer Funktion bestimmte Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung wie die Wiederverwendung und das Recycling ausgeschlossen. Einzig das Vermeiden von „Littering“ und die Entwicklung von verbesserten ökologischen Produkteigenschaften sind sinnvolle Ansätze im Rahmen der Abfallhierarchie.

Die Verursacherproblematik bei der Umweltverschmutzung durch Tabakproduktfilter liegt vorrangig beim Verbraucher

Viele Raucherinnen und Raucher verhalten sich vorbildlich und werfen den Zigarettenmüll in die dafür vorgesehenen Abfallbehälter. Leider entsorgt ein Teil der Konsumenten Zigarettenabfälle achtlos auf dem Bürgersteig, der Straße oder in der Umwelt.

Laut Richtlinie und Gesetzesentwurf sollen die Zigaretten- bzw. Filterhersteller für die Reinigung der in der Umwelt unsachgemäß entsorgten Zigarettenabfälle und für die in den öffentlichen Abfallbehältern sachgemäß entsorgten Zigarettenabfälle im Rahmen einer erweiterten Herstellerverantwortung anteilig die Kosten übernehmen. Hierzu ist im Ausgangspunkt Folgendes festzuhalten:

- Die nicht sachmäßig entsorgten Zigarettenabfälle sind eine Verschmutzung der Umwelt, die auf das Fehlverhalten der Verbraucher zurückzuführen ist. Dieses „Littering“ kann nur effektiv bzw. am besten durch Einwirkung auf das Verbraucherverhalten bekämpft werden.
- Die Zigarettenabfälle, die in öffentlichen Abfallbehältern entsorgt werden, stellen weder mengenmäßig noch entsorgungstechnisch ein Problem dar. Die Verbraucher haben hier alles richtig gemacht. Dennoch sollen die Hersteller auch in diesem Fall anteilig die Kosten der kommunalen Abfallbehandlung übernehmen. Die Kostenbeteiligung würde aber nicht zu weniger ordnungsgemäß entsorgtem Müll in den Abfalleimern führen. Sie hat keine Lenkungswirkung außer einer weiteren finanziellen Belastung der Hersteller. Denn die in Pflicht genommenen Hersteller können – anders als es etwa Verpackungsherstellern in vielen Bereichen möglich ist – keine Maßnahmen zur Abfallvermeidung bzw. -reduzierung treffen.
- Die meisten Zigarettenabfälle werden von den Konsumenten bereits über den Hausmüll und nicht im öffentlichen Raum entsorgt. Hier trägt der Verbraucher bereits die Kosten der Entsorgung über die Abfallgebühren des jeweiligen Entsorgungsbetriebes auf kommunaler Ebene.

Laut Aussage der Bundesumweltministerin auf ihrer Pressekonferenz am 12. August 2019 soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein stärkerer Fokus auf das Verursacherprinzip gelegt werden. Im Fall der Tabakproduktfilter müsste dies eigentlich bedeuten, dass zur Vermeidung des „Littering“ stärker auf das Verbraucherverhalten Einfluss genommen wird. Die von der Einweg-Kunststoff-Richtlinie betroffenen Zigarettenhersteller empfehlen daher Lösungsansätze, die in erster Linie beim Verbraucher ansetzen, wie verstärkte Verbraucheraufklärung, Sensibilisierung oder auch eine konsequente Ahndung unsachgemäß entsorgter Abfälle als Ordnungswidrigkeit.

Schon heute sind Zigaretten das am stärksten mit Steuern und öffentlichen Abgaben belastete Konsumgut. Ungefähr drei Viertel des Einzelverkaufspreises einer Schachtel gehen über die Tabak- und die Umsatzsteuer an den Staat. Insgesamt flossen der öffentlichen Hand aus der Tabaksteuer und der Umsatzsteuer im Jahr 2018 18,443 Mrd. Euro zu. Zudem erfüllen die Hersteller ihre Verpflichtungen nach dem Verpackungsgesetz und zahlen für die Zigarettenverpackungen Lizenzgebühren an die dualen Systeme, damit der Verpackungsmüll getrennt gesammelt und einer Wiederverwertung zugeführt werden kann.

Eine unverhältnismäßige Kostenbeteiligung der Hersteller könnte letztlich zu Mehrkosten für die Konsumenten führen und damit im Ergebnis sogar kontraproduktive Folgen haben: ein stärkeres Ausweichen auf geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten.² Die Hersteller können jedoch rechtlich nur Verantwortung für in Deutschland verkaufte und versteuerte Ware übernehmen.

Die betroffenen Zigarettenhersteller halten Lösungsansätze, die auf eine stärkere Verbrauchersensibilisierung setzen, für wirkungsvoller als eine pauschale Kostenübernahme.

Beteiligung der Hersteller an Planung und Durchführung von „Maßnahmen“ sinnvoll

Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung sind ein Bündel von Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Hersteller der betroffenen Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Entsorgung ihrer Produkte übernehmen. Wenn Hersteller an den Entsorgungskosten von Produktabfällen beteiligt werden, sollten sie in Konsequenz aber auch an der Planung und Durchführung von speziellen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung und -vermeidung beteiligt werden. Art. 8a Abs. 6 der neuen Abfallrahmenrichtlinie³ sowie Art. 8 Abs. 4 Satz 1 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie gehen ausdrücklich von einer Beteiligung und Mitwirkung der betroffenen Hersteller aus.

Wir würden daher einen offenen und regelmäßigen Dialog mit dem Bundesumweltministerium begrüßen, um aktiv an Maßnahmen gegen das „Littering“ mitwirken zu können.

B. Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Die Novellierung des KrWG beinhaltet neben den Anpassungen des deutschen Rechts an die geänderte Abfallrahmenrichtlinie Regelungen zur Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie, die sich auf Nichtverpackungen beziehen. Laut Referentenentwurf sind in Bezug auf Tabakproduktfilter insbesondere folgende Vorschriften des novellierten KrWG relevant:

- §23 Absatz 2 Nr. 10 (Kostenbeteiligung im Rahmen der Produktverantwortung),
- §24 Nrn. 6 und 7 (Kennzeichnung),
- §24 Nr. 9 (Sensibilisierungsmaßnahmen),
- § 25 Absatz 1 Nrn. 1 und 4 (Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen, Kosten für Sensibilisierungs- und Reinigungsmaßnahmen).

² Insgesamt wurden laut KPMG-Studie in Deutschland 2018 87,4 Mrd. Zigaretten konsumiert, davon waren 14,4 Mrd. Zigaretten nicht in Deutschland versteuerte Ware (KPMG, Project Stella, A study of illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland. 2018 Results).

³ Richtlinie 2008/98/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/851/EU.

Keine 1:1 Umsetzung im KrWG-E

Die vorgesehene Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie geht über eine konsequente „eins zu eins“ Umsetzung von EU-Vorgaben hinaus, wie sie der Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags jedoch für das Umweltrecht ausdrücklich fordert (vgl. Rz. 396 und 2549).⁴

Dieser Ansatz ist problematisch. Die erweiterte Herstellerverantwortung sollte vielmehr produktspezifisch und den europarechtlichen Vorgaben folgend in Bezug auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel bereits auf gesetzlicher Ebene 1:1 umgesetzt werden. Die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 KrWG-E gehen über eine solche Umsetzung hinaus. Sie begegnen rechtlichen Bedenken, da sie die Möglichkeit eröffnen, jederzeit für bestimmte Erzeugnisse Maßnahmen der Produktverantwortung vorzusehen, die durch das umzusetzende Europarecht nicht vorgegeben sind.

Im Gesetzesentwurf wird ein Bezug zur Einweg-Kunststoff-Richtlinie nur durch Hinzuziehung des Begründungsteils erkennbar. Die gesetzlichen Bestimmungen selbst lassen die in der Einweg-Kunststoff-Richtlinie normierte Begrenzung der Herstellerverantwortung für Tabakproduktfilter auf bestimmte Pflichten überhaupt nicht erkennen. Aufgrund der Vielzahl der Verordnungsermächtigungen sowie der fehlenden gesetzlichen Begrenzung des Pflichtenprogramms bei bestimmten Produkten könnten ohne weiteres – über die spezifischen Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie (Art. 7, 8 und 10) hinaus – weitergehende Anforderungen an Tabakproduktfilter aufgestellt werden, die nach der Einweg-Kunststoff-Richtlinie nicht intendiert sind. Die beabsichtigte Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie ist mit der im Koalitionsvertrag vorgeschriebenen konsequenten 1:1-Umsetzung daher im Ergebnis nicht vereinbar. Sie sollte möglichst präzise auf die jeweiligen Vorgaben und ihre Anwendungsbereiche beschränkt bleiben.

Weitreichende Verordnungsermächtigungen

Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen insbesondere aufgrund der hierdurch möglichen Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen der Hersteller viel zu weitgehend und unbestimmt sind.

So ist unseren Unternehmen als Hersteller von Fabrikzigaretten überhaupt nicht klar, welche weitreichenden finanziellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen sich aus den Verordnungsermächtigungen für ihre geschäftlichen Tätigkeiten ergeben können. Die fehlende Planungs- und Rechtssicherheit bezieht sich nicht nur auf den unklaren Umfang der erweiterten Herstellerverantwortung, sondern darüber hinaus auch auf die Ungewissheit weitergehender Regulierungen in Bezug auf den Tabakproduktfilter.

⁴ „Wir stärken den Mittelstand und den Wirtschaftsstandort Deutschland. (...) Dazu brauchen die Unternehmen Planungs- und Rechtssicherheit im (...) Umweltrecht, z. B. durch (...) eine konsequente 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben.“

Sachwidrige Trennung zwischen Verpackungen und Nichtverpackungen statt einheitlicher Regelung

Darüber hinaus gibt es keinen sachlichen Grund, im Hinblick auf die erweiterte Herstellerverantwortung für Verpackungen und Nichtverpackungen unterschiedliche Regelungsmechanismen zu installieren.

Grundsätzlich gilt gemäß Art. 8 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie, dass die Hersteller in Bezug auf die in Teil E des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten für die Abfallsammlung⁵ sowie die Kosten für Reinigungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen tragen sollen. Insbesondere die Hersteller von Getränkebechern, Lebensmittelverpackungen und Tabakproduktfiltern stehen gleichermaßen in der Verantwortung, sich an den Kosten der Reinigung und Beseitigung ihrer Abfälle im öffentlichen Raum zu beteiligen.

Es besteht insoweit auch kein Unterschied bei der Abfallbehandlung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE). Eine getrennte Umsetzung der Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie in verschiedenen Gesetzen bzw. Verordnungen erscheint daher nicht sinnvoll. Fällt zudem – was angesichts des Regelungsvorschlags vorstellbar ist – die Eingriffsintensität für nach dem Europarecht gleich gelagerte Fallkonstellationen unterschiedlich aus, etwa weil für die von der Richtlinie betroffenen Verpackungshersteller ein privates und flexibel im Wege von Vereinbarungen ausgestaltbares Finanzierungsregime geschaffen wird, während sich die Hersteller von Nichtverpackungen einer hoheitlichen, nicht beeinflussbaren Abgabenerhebung ausgesetzt sehen, würde hierdurch der in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Gleichheitssatz verletzt. Denn für eine solche Ungleichbehandlung ist kein rechtfertigender Grund erkennbar.

Es drängt sich daher auf, für alle betroffenen Einwegkunststoffartikel – Verpackungen wie auch Nichtverpackungen – eine einheitliche gesetzliche Regelung zu schaffen. Hierfür bietet sich das Verpackungsgesetz (VerpackG) an, da so auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden könnte. Es müsste lediglich das VerpackG in seinem Anwendungsbereich erweitert werden.⁶ Die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) könnte dann zukünftig weitere Aufgaben übernehmen, die der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung sowohl im Bereich Verpackungen als auch Nichtverpackungen dienen. Dadurch würde eine effiziente Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung ermöglicht und zudem eine breite Akzeptanz sichergestellt. Im Einklang mit den Zielen der Einweg-Kunststoff-Richtlinie (Art. 1) sollte das in seinem Anwendungsbereich entsprechend erweiterte VerpackG zukünftig daher auch dem Zweck dienen, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu vermeiden und zu vermindern.

⁵ Dies gilt jedoch nicht für Feuchttücher und Luftballons.

⁶ Das VerpackG bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern (§ 1 Abs. 1 Satz 2 VerpackG).

Bewertung einzelner Vorschriften der KrWG-Novelle

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den uns betreffenden Vorschriften, die der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen dienen sollen, im Einzelnen wie folgt Stellung:

Grundpflicht des § 23 Abs. 2 Nr. 10 KrWG-E :

Es ist vorgesehen, die sog. Grundpflicht der Kostenbeteiligung gemäß § 23 Abs. 2 Nr. 10 getrennt umzusetzen: für den Bereich der Nichtverpackungen (u.a. Tabakproduktfilter) im Verordnungswege auf der Grundlage des § 25 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 und für den Bereich der Verpackungen im Verpackungsgesetz.

Eine anteilige Kostenübernahme der Wirtschaft im Rahmen der Produktverantwortung ist im Hinblick auf das verfolgte Ziel einer geringeren Vermüllung jedoch nur dann verhältnismäßig, wenn Transparenz bei der Mittelverwendung, Kosteneffizienz und -begrenzung sichergestellt ist. Diese Vorgabe findet sich in Art. 8 Abs. 4 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie. Insofern sind insbesondere Mitwirkungs- und Mitspracherechte der Hersteller als wesentlicher Bestandteil der erweiterten Herstellerverantwortung (vgl. Art. 8a Abs. 6 der Abfallrahmenrichtlinie) sicherzustellen.⁷ Die Kostentragungspflicht den Herstellern aufzuerlegen, ohne die vorgenannten Aspekte zu berücksichtigen, greift zu kurz und wäre unverhältnismäßig.

Aus Sicht der betroffenen Hersteller ist eine privatwirtschaftlich organisierte Lösung anzustreben, die sowohl für Verpackungen als auch Nichtverpackungen gilt, im VerpackG gesetzlich verankert wird und der ZSVR neue Aufgaben zuweist. Für diesen Ansatz spricht insbesondere auch, dass nach Erwägungsgrund 21 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie die Kosten für Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung „die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festgelegt werden.“ Dieser Vorgabe kann nur durch eine enge Einbindung der betroffenen Hersteller in die Planung der Maßnahmen entsprochen werden, insbesondere verlangt sie jedoch ein privatwirtschaftlich organisiertes Finanzierungssystem.

§ 23 Abs. 2 Nr. 10 KrWG-E verfolgt diese Zielsetzung augenscheinlich nicht. Nach seinem Wortlaut ist anscheinend eine öffentlich-rechtliche Abgabenerhebung zur Deckung der den Kommunen entstandenen Reinigungs- und Entsorgungskosten intendiert. Anderenfalls müsste – wie beim VerpackG – die Rechtsgrundlage für die Beleihung einer privaten Stelle mit hoheitlichen Aufgaben im Gesetz geschaffen werden, was hier jedoch nicht vorgesehen ist. Die wesentlichen Grundentscheidungen, wie eine Kostenbeteiligung rechtlich umgesetzt werden soll, sollten vom Gesetzgeber selbst und für alle Hersteller nach den gleichen Grundsätzen unter deren Beteiligung getroffen werden. Der effektivste und effizienteste Weg hierzu scheint uns eine privatrechtliche Organisationsform zu sein.

⁷ Eine einmalige Anhörung der beteiligten Kreise vor Erlass einer Rechtsverordnung (§ 68 KrWG) genügt den europarechtlichen Vorgaben zur Beteiligung der Betroffenen weder in formeller noch materieller Hinsicht.

Da die Novelle des KrWG keine gesetzliche Grundlage für eine mögliche privatrechtliche Organisationsform der Finanzierung schafft, sondern ohne zureichende gesetzliche Konkretisierung pauschal eine - wie auch immer geartete - Kostenbeteiligung der Hersteller vorschreibt, halten wir unter diesen Umständen die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung für unzureichend.

- Petition: *Streichung des § 23 Abs. 2 Nr. 10 KrWG; Erweiterung des Verpackungsgesetzes.*

Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 KrWG-E:

Darüber hinaus sind auch die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 zu weitgehend und unbestimmt. Die mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes zu § 23 KrWG-E bereits dargelegten Bedenken am Regelungsentwurf bestehen hier gleichermaßen bzw. umso mehr.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Vorgaben und Begrifflichkeiten des Art. 8 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie in Bezug auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel nicht auf gesetzlicher Ebene konkret übernommen und umgesetzt werden. Stattdessen sollen weitreichende, grundsätzlich auf alle Produkte gleichsam anwendbare abstraktere Verordnungsermächtigungen mit unpräzisen Umschreibungen installiert werden.

Wesentliche Voraussetzungen für eine rechtsgültige Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen sind jedoch die Einhaltung des Parlamentsvorbehalts und des Bestimmtheitsgebots. Die Verordnungsermächtigungen widersprechen diesen Grundprinzipien und halten einer Prüfung an dem Maßstab von Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG nicht stand:

Zu § 25 Abs. 1 Nr. 1 und 4 KrWG n.F.:

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG kann die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch ein Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

Nach dem aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes sowie dem vom BVerfG entwickelten Wesentlichkeitsprinzip ergeben sich jedoch Grenzen, die der Gesetzgeber zu beachten hat. So bestimmt sich hiernach insbesondere, welche Angelegenheiten der parlamentarische Gesetzgeber selbst regeln muss und was er an die Exekutive delegieren darf. Aus diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergeben sich auch Anforderungen an die notwendige Regelungsdichte im Gesetz (die insbesondere bei der Schaffung von Verordnungsermächtigungen einzuhalten sind). Hiernach muss der Gesetzgeber das Wesentliche selber im Gesetz regeln und kann es nicht durch eine pauschale gesetzliche Ermächtigungsregelung auf die Exekutive delegieren.⁸

Im Falle der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie stellt sich die im Ausgangspunkt politische Frage, auf welche Weise und in welchem Umfang die Hersteller der betroffenen Einwegkunststoffartikel für ein Problem haftbar gemacht werden können und sollen, welches sich vorrangig aus dem Entsorgungsverhalten der Konsumenten ergibt. Wie diesem Problem begegnet wird und auf welche

⁸ St. Rspr, vgl. bspw. BVerfG, Urteil vom 06. Juli 1999 – 2 BvF 3/90 –, BVerfGE 101, 1-45, juris Rn. 125 m. w. N.

Weise und inwieweit die betroffenen Hersteller unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zur finanziellen Verantwortung zu ziehen sind, sollte zur Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers stehen. Insbesondere ist es dabei auch eine grundsätzliche politische Entscheidung, ob die erweiterte Herstellerverantwortung privatwirtschaftlich organisiert wird oder einseitig neue Zwangsabgaben von den Herstellern erhoben werden.

Die Verordnungsermächtigung des § 25 Abs. 1 Nr. 4 geht nach unserer Lesart von einer öffentlich-rechtlichen Abgabenerhebung aus und schließt eine privatwirtschaftliche Lösung aus. Hierfür spricht insbesondere auch, dass eine privatwirtschaftliche Lösung wohl eine ausdrückliche gesetzliche Vorgabe voraussetzen dürfte. In der Begründung zum VerpackG wird betont, dass Grund für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage die Beleihung der zentralen Stelle sei.⁹

Art. 8 Abs. 4 Satz 1 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie fordert dagegen ausdrücklich, dass die Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung zwischen den betroffenen Akteuren in transparenter Weise festzulegen sind. Dies spricht - wie bereits zu § 23 KrWG-E ausgeführt - dafür, dass die betroffenen Hersteller bei der Kostenfestlegung zu beteiligen sind sowie die Kosten auf einer validen Datenbasis und von unabhängiger Seite zu ermitteln sind.

Jedenfalls aber beabsichtigt der Richtliniengeber offenkundig eine konsensuale Lösung. Aus diesem Grund sollten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung auch Kostenvereinbarungen mit den Kommunen möglich sein und dies schon auf gesetzlicher Ebene klargestellt werden. Derartige konsensuale Lösungen sind wesentlich effektiver und lösen im Zweifel weniger Verwaltungsaufwand und Justizaufwand aus, als er aus dem Bereich der Kommunalabgaben bekannt ist.

Kostenvereinbarungen würden dabei auch nicht Art. 17 Abs. 3 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie entgegenstehen, der für die Tabakindustrie eine Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie durch Vereinbarungen ausschließt. Damit kann nur gemeint sein, dass die Einrichtung des Systems als solches – anders als bei anderen in Teil E genannten Produkten – ausgeschlossen ist, nicht aber die Option von Kostenvereinbarungen. Eine mögliche privatrechtliche Organisationsform zur Finanzierung wäre in einem von uns präferierten Regelungsmodell im VerpackG verankert. Insbesondere wäre die Zweckerfüllung des Art. 8 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie gesetzlich gewährleistet, wenn die ZSVR zugleich als Beliehene hoheitliche Aufgaben wahrnehmen würde. Dabei beinhaltet das VerpackG mit § 22 Abs. 9 VerpackG schon jetzt eine Regelung zur Kostentragung, die mit den erforderlichen Anpassungen auch der Umsetzung von Art. 8 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie sowohl für Verpackungen als auch für Nichtverpackungen dienen kann.

Des Weiteren sind entgegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Bestimmtheitsgebot Inhalt, Zweck und Ausmaß der vorgesehenen Verordnungsermächtigungen nicht hinreichend konkret im Gesetz geregelt. § 25 ist so unbestimmt gefasst, dass Betroffene nicht voraussehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und

⁹ BT-Drs. 18/11274, S. 140.

welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Es fehlt somit an der hinreichend bestimmten Determinierung und Beschränkung der exekutiven Normsetzung im Gesetz.¹⁰ Der Gesetzgeber muss klar die Grenzen für durch die Exekutive zu erlassende Verordnungen festlegen. Dies gilt umso mehr, als hier sehr grundlegende Fragen zu klären sind (bspw. aufgrund der Heranziehung der Hersteller zur Finanzierung der durch ordnungswidrig handelnde Dritte verursachten Reinigungskosten sowie die Entscheidung zwischen unterschiedlichen denkbaren Finanzierungsmodellen). § 25 lässt jedoch nicht – auch nicht in Zusammenschau mit §§ 23 und 24 KrWG-E – erkennen, dass der in der Einweg-Kunststoff-Richtlinie normierten ausdifferenzierten Pflichtensystematik in Bezug auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel gefolgt werden soll. Vielmehr droht scheinbar auch für unsere Mitgliedsunternehmen die Auferlegung von im Europarecht nicht vorgesehenen Pflichten.

Was § 25 Abs. 1 Nr. 1 anbelangt, ist im Übrigen bereits unklar, was sich hinter dieser Verordnungsermächtigung zum Erlass eines Verbots des Inverkehrbringens verbirgt. Mit der beabsichtigten „Sicherstellung der umweltverträglichen Verwertung und Beseitigung“ können grundsätzlich alle möglichen Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Aus § 25 Abs. 1 Nr. 1 geht überhaupt nicht hervor, dass hiermit die Umsetzung der Kostentragungspflichten der Einweg-Kunststoff-Richtlinie (v.a. der Kosten der Abfallsammlung und -entsorgung der Kommunen im öffentlichen Raum) erfolgen soll. Der materielle Inhalt der Vorschrift bleibt völlig vage und beliebig. Darauf gestützte Regelungen sind für den Normadressaten nicht vorhersehbar. Es handelt sich letztlich um eine verfassungswidrige Pauschalermächtigung.

Dasselbe gilt auch für § 25 Abs. 1 Nr. 4, der eine pauschale Kostenbeteiligung der Hersteller an den Reinigungskosten der Kommunen festlegt. Die finanziellen Auswirkungen dieser Verordnungsermächtigung sind für die betroffenen Hersteller nicht einmal ansatzweise absehbar. Aufgrund der weitreichenden ihm eingeräumten Regelungsbefugnis hätte es der Ordnungsgeber allein in der Hand, den von den betroffenen Herstellern zu tragenden Kostenumfang zu bestimmen; gesetzliche Grenzen zum Kostenumfang, wie sie Art. 8 Abs. 4 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie vorschreibt, fehlen vollständig.

Schließlich sollte die für die Bestimmung des Umfangs der Kostenbeteiligung notwendige Erhebung, Berechnung und Aufteilung der Anteile der betroffenen Einwegkunststoffartikel am Gesamtmüll nicht den Kommunen - den finanziellen Nutznießern der Regelung - überlassen werden. Wir fordern vielmehr eine transparente Kostenfestlegung auf valider Datenbasis von unabhängiger Seite. Gerade hierfür bietet es sich an, dass die nach Maßgabe der §§ 24 ff. VerpackG errichtete ZSVR mit ihrer vorhandenen Expertise erweiterte Aufgaben als beliebige Stelle auch bei der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen übernimmt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es im vorliegenden Fall einer Umsetzung der Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie in einem formellen Gesetz bedarf. Dies gilt insbesondere angesichts der für Be-

¹⁰ BVerfGE 19, 354 (361f.).

troffene weitreichenden Folgen, die die pauschal und ohne Begrenzung auf bestimmte Herstellerpflichten ausgestaltete gesetzliche Verordnungsermächtigung zulässt. Jedenfalls aber muss zwingend im Gesetz begrenzt werden, welche der nach der Einweg-Kunststoff-Richtlinie zulässigen Verpflichtungen den einzelnen Herstellergruppen auferlegt werden dürfen.

- Petition: *Streichung des § 25 Abs. 1 Nr. 1 und 4 KrWG-E.*

Zu § 24 Nrn. 2, 3 und 4 KrWG-E n.F.:

Neben den in der Einweg-Kunststoff-Richtlinie in Bezug auf Tabakproduktfilter normierten Pflichten (Art. 7, 8, 10) lässt der Referentenentwurf in der jetzigen Fassung weitere Verpflichtungen zu, die über eine 1:1 Umsetzung hinausgehen würden und von der Einweg-Kunststoff-Richtlinie nicht intendiert sind.

Die Verordnungsermächtigungen zu § 24 Nrn. 2, 3 und 4 sprechen lediglich unkonkret von bestimmten Erzeugnissen, für die durch Verordnung Regelungen zu Produkthanforderungen möglich sind. Eine spätere Einbeziehung des Tabakproduktfilters – entgegen der Intention der Einweg-Kunststoff-Richtlinie – wäre damit nicht ausgeschlossen.

Angesichts der erheblichen Grundrechtsintensität solch möglicher weitreichender Eingriffe, die bis hin zu einem faktischen Produktverbot reichen, ist eine Regelung im Ordnungswege wegen Verstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes unzulässig. Eine solche Regelung wäre zudem in Bezug auf den Celluloseacetatfilter völlig unverhältnismäßig, da es nach derzeitigem Stand der Technik hierfür keine geeignete Alternative gibt.

Auch hier gilt, dass bei der gesetzlichen Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie erkennbar werden sollte, dass diese Pflichten nicht etwa auch unseren Mitgliedsunternehmen im Wege einer Verordnung auferlegt werden könnten. Nach dem aktuellen Gesetzesentwurf erscheint dies nicht ausgeschlossen.

Zu § 24 Nr. 6 und 7 KrWG-E:

Art. 7 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie besagt lediglich, dass die Packungskennzeichnung einen Hinweis zu den negativen Folgen einer unsachgemäßen Entsorgung des Tabakproduktfilters bzw. angemessenen Entsorgungsmöglichkeiten sowie zu seiner Kunststoffeigenschaft geben soll.

Die nach den Verordnungsermächtigungen durch Verordnung einführbaren Verpflichtungen zu Hinweisen auf Rückgabemöglichkeiten, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit oder Einsatz von Rezyklaten kommen für den Tabakproduktfilter nicht in Betracht, da diese Möglichkeiten nach dem Stand der Technik für Tabakproduktfilter ausscheiden und damit unverhältnismäßig wären. Auch insoweit ist bereits bei der Verordnungsermächtigung eine Beschränkung für Tabakproduktfilter vorzusehen, die die Vorgaben aus Art. 7 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie berücksichtigt.

Hinsichtlich der Umsetzung der Kennzeichnungspflicht sieht die Einweg-Kunststoff-Richtlinie zudem vor, dass auch eine freiwillige Branchen-Lösung in Betracht kommen kann, sofern die Kennzeichnungsanforderungen des Art. 7 sowie der Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU erfüllt werden. Diese Möglichkeit sollte auch die nationale Umsetzung zum Ausdruck bringen.

Da im Falle von Tabakprodukten die Nutzung der frei verfügbaren Packungsfläche aufgrund der Vorgaben der Tabakproduktrichtlinie und des TabakerzG bereits stark limitiert ist, sollte ein entsprechendes Branchen-Label bzw. die Verbraucherinformation auf der Packungsinnenseite der Zigaretttenpackung aufgedruckt werden dürfen, so dass die Verbraucherinformation bei geöffneter Schachtel lesbar ist.

Zu § 24 Nr. 9 KrWG-E:

Neben der finanziellen Verantwortung der Hersteller für die Abfallentsorgung der im Anhang Teil E der Richtlinie genannten Einwegkunststoffartikel sieht die erweiterte Herstellerverantwortung zusätzliche Sensibilisierungsmaßnahmen und auch hierfür eine entsprechende Kostentragungspflicht der Hersteller vor.

Art. 10 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten insofern einen Umsetzungsspielraum, als solche Maßnahmen auch durch die betroffenen Hersteller selbst vorgenommen werden können. Bereits heute führt die Zigarettenindustrie eigene Informationskampagnen und Aktionen wie das Aufstellen von Sammelbehältern für Zigarettenabfälle oder die Ausgabe von Taschenaschenbechern erfolgreich in zahlreichen Städten oder bei öffentlichen Veranstaltungen durch.

Anstatt die betroffenen Hersteller lediglich für die Stadtreinigung und hoheitliche Verbraucherinformation zur Kasse zu bitten, wäre eine zweckgebundene, privatwirtschaftlich organisierte Lösung mit einem Bündel an koordinierten Ansätzen aus Sensibilisierung und Infrastrukturbereitstellung gegen das Littering sinnvoll.

Für einen solchen Ansatz spricht auch, dass Art. 8a Abs. 6 der Abfallrahmenrichtlinie von einem regelmäßigen Dialog zwischen den beteiligten Akteuren ausgeht und damit auch von Mitwirkungsrechten der betroffenen Hersteller hinsichtlich Gestaltung, Umfang und Kosten der Sensibilisierungsmaßnahmen.

Anstelle der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie mittels einer künstlichen Aufspaltung in Regelwerke für Verpackungen und Nichtverpackungen bietet sich daher auch hier ein einheitlicher gesetzlicher Lösungsweg über das VerpackG an, um auf diese Weise über die ZSVR die Durchführung und Kostentragung von Sensibilisierungsmaßnahmen zu koordinieren. Dies hätte den Vorteil, dass alle beteiligten Akteure an der Planung solcher Maßnahmen mitwirken könnten und sichergestellt wäre, dass die Kosten auf den tatsächlich erforderlichen Aufwand begrenzt werden.

C. Schlussfolgerungen und Fazit

- Die Zigarettenhersteller halten Lösungsansätze, die auf eine stärkere Verbrauchersensibilisierung setzen, für wirkungsvoller als eine pauschale Kostenübernahme.
- Die Gesetzgebung sollte Kunststoffe aufgrund ihrer chemischen oder ökologischen Eigenschaften differenzierter betrachten sowie Anreize für Innovationen setzen (z.B. durch Berücksichtigung von entsprechenden Normen und Standards), die eine Herstellung aus nachhaltigen Rohstoffen, eine verbesserte biologische Abbaubarkeit oder vorteilhaftere ökologische Eigenschaften von Kunststoffprodukten fördern und belohnen würden.
- Die Zigarettenhersteller sollten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung in die Planung und Durchführung von Maßnahmen miteinbezogen werden (z.B. bei Sensibilisierungsmaßnahmen, Kennzeichnung/Verbraucherinformation). Insofern begrüßen wir einen offenen und regelmäßigen Dialog mit dem Bundesumweltministerium, um aktiv an Maßnahmen gegen das „Littering“ mitzuwirken.
- Die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung des Art. 8 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie sollte einheitlich für Verpackungen und Nichtverpackungen in einem formellen Gesetz erfolgen. Eine separate Umsetzung der Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie für Nichtverpackungen im Rahmen der Novellierung des KrWG lehnen wir ab.
- Eine 1:1 Umsetzung erfordert eine konkrete Umsetzung der spezifischen Vorgaben in Bezug auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel. Die weitreichenden Verordnungsermächtigungen in §§ 24 und 25 KRWG-E, die hinsichtlich des Inhalts und Umfangs nicht hinreichend bestimmt sind und für Tabakproduktfilter über die Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie hinausgehende Eingriffe ermöglichen, gehen über eine 1:1 Umsetzung hinaus. Des Weiteren widersprechen sie den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG.
- Die erweiterte Herstellerverantwortung erfordert eine transparente Kostenfestlegung unter Einbeziehung der betroffenen Hersteller und auf der Basis von validen Daten, die von unabhängiger Seite erhoben werden. Eine beispielhafte Regelung findet sich in § 22 Abs. 9 VerpackG, wobei auch bei der Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie von der Möglichkeit zum Abschluss von Kostenvereinbarungen Gebrauch gemacht werden sollte. Eine pauschale Kostenüberwälzung durch die Behörden bzw. öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird den Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie nicht gerecht.
- Es ist zweckmäßig, an bestehende Strukturen anzuknüpfen und das VerpackG zur Umsetzung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie in seinem Anwendungsbereich zu erweitern. Es sollte unter Einbeziehung der ZSVR eine gemeinsame privatwirtschaftlich organisierte Lösung für alle von

der Einweg-Kunststoff-Richtlinie betroffenen Hersteller (Verpackungen und Nichtverpackungen) gefunden werden.

- Wir sind gerne bereit, entsprechende Lösungsvorschläge der Wirtschaft zur Finanzierung der Reinigungs- und Entsorgungskosten der Kommunen zu unterbreiten, denen eine unabhängige Kostenermittlung und eine faire Mitwirkung der Hersteller zugrunde liegen. Eine einseitige Abgabenerhebung durch die öffentliche Hand lehnen wir strikt ab, weil dadurch keine ausreichende Kostentransparenz und -begrenzung gewährleistet ist.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen zum Referentenentwurf.

Für etwaige Rückfragen und weitere Informationen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Geschäftsführer


Justiziar