

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

03.12.2020

Herrn

[REDACTED]  
- Leiter des Referats WR II 5 -  
Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Robert-Schumann-Platz 3  
53175 Bonn

Bearbeitet von

Telefon: [REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]

Telefon: [REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]

Telefon: [REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]

Per Mail: [WR115@bmu.bund.de](mailto:WR115@bmu.bund.de)

Aktenzeichen (DST): 70.28.07 D

## **Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen**

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

wir nehmen Bezug auf Ihre E-Mail vom 19. November 2020 und danken Ihnen für die Übermittlung des Entwurfes eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz (VerpackG) und in anderen Gesetzen. Von der – zeitlich allerdings arg eng begrenzten – Möglichkeit, uns als kommunale Spitzenverbände zu dem Gesetzesentwurf zu äußern, machen wir gerne Gebrauch. Aufgrund der kurzen Fristsetzung handelt es sich bei der nachfolgenden Stellungnahme allerdings nur um erste Hinweise. Wir behalten uns vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren hierzu noch ergänzende Ausführungen zu machen.

### **I. Allgemeines**

Im Hinblick auf die grundsätzlich vorrangige Vermeidung von Abfällen begrüßen wir die Ausweitung der Pfandpflicht auf – im Wesentlichen – alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Dosen, womit zukünftig auch Fruchtsaftgetränke in den beschriebenen Behältnissen der Pfandpflicht unterliegen. Im Zusammenhang mit achtlos entsorgten Getränkedosen wird zudem begrüßt, dass bestimmten Ausnahmetatbeständen, wie z. B. bei Energy-Getränken durch die Beimischung von Molke oder anderen Milcherzeugnissen, begegnet werden soll.

Darüber hinaus soll richtigerweise zur Verbrauchsminderung von Einwegkunststoffverpackungen und anderen Einwegverpackungen im Bereich von Lebensmitteln und Getränken zum Sofortverzehr die Pflicht geschaffen werden, neben solchen Einwegverpackungen auch Mehrwegalternativen anzubieten. Hervorzuheben ist insoweit, dass zum einen die entsprechende Anforderung zur Verbrauchsverringerung solcher Verpackungen aus der Richtlinie (EU) 2019/904 umgesetzt, als auch dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung getragen wird, auf Verpackungen

zu verzichten und umweltfreundlichere Alternativen wählen zu können, soweit dieses Ziel nicht bereits durch die Einwegkunststoffverbotsverordnung erreicht werden kann.

## **II. Zu einzelnen Vorschriften**

### Zu § 18 VerpackG (Genehmigung)

Begrüßenswert sind die Ergänzung in § 18 Abs. 1 VerpackG um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Systembetreiber sowie die Einfügung des neuen Abs. 1a zur Festlegung von Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit und des neuen Abs. 5 zur Selbstkontrolle. Wünschenswert wäre allerdings, dass die Systeme ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht nur zum Zeitpunkt der Genehmigung (für mindestens 12 Monate), sondern auf Anforderung der zuständigen Behörde auch während des Systembetriebs nachzuweisen haben.

Angesichts der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Sicherheitsleistungen der Systembetreiber (§ 18 Abs. 4 VerpackG) wird angeregt, bereits jetzt den von den Gerichten – ungeachtet der möglicherweise folgenden Berufungsentscheidungen – geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen und eine rechtssichere Ausgestaltung der Bedingungen für die Festsetzung von ausreichenden Sicherheitsleistungen zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) anzustreben.

### Zu § 22 VerpackG (Abstimmung)

Leider wird mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des VerpackG nicht auf die offenkundigen Probleme im Verhältnis zwischen örE und Dualen Systemen reagiert. Im gesamten Bundesgebiet gibt es bisher nur eine begrenzte Zahl von abgeschlossenen Abstimmungsvereinbarungen, die den Anforderungen des § 22 VerpackG entsprechen. Grund hierfür ist häufig die mangelnde Einigung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt für die kommunale -Erfassung von Papier, Pappe und Karton (PPK). Da dieses Entgelt „im Rahmen der Abstimmung“ zu regeln ist, führt ein Hinauszögern der Abstimmungsverhandlungen durch die Systembetreiber für diese zu einem Aufschub der Kostentragung für die Erfassung von PPK-Verpackungen. An dieser Stelle zeigt sich nach unserer Auffassung deutlich, dass die aktuelle Regelung des § 22 VerpackG sowie die dahinterstehende Aufgabenverteilung zwischen örE und Dualen Systemen bei der Wertstoffeffassung einer grundsätzlichen Neuregelung bedarf. Hierfür dürfte das laufende Gesetzgebungsverfahren allerdings nicht der richtige Ansatzpunkt sein.

Um kurzfristig die notwendige Abstimmung zwischen örE und Dualen Systemen zu verbessern, sprechen wir uns dafür aus, die Regelungen zur Rahmenvorgabe in § 22 Abs. 1 VerpackG auch auf die Fraktion Glas auszuweiten. Die Herausnahme von Glas aus dem Geltungsbereich der Rahmenvorgaben ist nicht praxisingerecht. In der kommunalen Praxis zeigt sich, dass es wichtig ist konkrete Vorgaben für Behälter und Stellflächen zu machen, um die Sammlung der Glasfraktion an den Entsorgungsstandard in der Kommune anzugleichen. Weiterhin sollte mit der Rahmenvorgabe auch vorgegeben werden können, ob ein Holsystem im Vollservice, d. h. mit Abholung der Tonne vom Grundstück, oder im Teilservice von den Dualen Systemen anzubieten ist. Eine solche Regelung ist deshalb erforderlich, weil die jüngere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bedauerlicherweise die Befugnis der örE in Zweifel gezogen hat, die konkrete Ausgestaltung eines Sammelsystems als Voll- oder Teilservicesystem anzuordnen. Dies ist insbesondere dann sehr problematisch, wenn die übrigen Abfallfraktionen vom örE im Vollservice entsorgt werden.

Um zudem den vorgenannten Problemen bei der Einigung auf eine angemessene Beteiligung der Systembetreiber an den PPK-Erfassungskosten kurzfristig zu begegnen, sollte in dem Gesetzentwurf eine Ergänzung von § 22 Abs. 4 VerpackG vorgenommen werden. Diese müsste regeln, dass der örE berechtigt ist, gegenüber den Dualen Systemen einseitig das nach den § 22 Abs. 4 Satz 4-6 VerpackG kalkulierte Entgelt festzusetzen, wenn im Rahmen der Abstimmung bis zum Abschluss des jeweiligen

Rechnungsjahres keine Einigung zustande kommt. § 22 Abs. 4 Satz 7-8 VerpackG dürften in diesem Fall keine Anwendung finden. Auf diese Weise könnte das streitige Thema der PPK-Mitbenutzung von der Abstimmungsvereinbarung abgekoppelt werden und es würde verhindert, dass die kommunale Seite teils über Jahre in Vorleistung für die PPK-Erfassungskosten geht.

#### Zu § 30a VerpackG (Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen)

Die Vorgabe in dem neuen § 30a VerpackG für einen Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen wird von uns grundsätzlich begrüßt. Unklar bleibt aus unserer Sicht allerdings, durch welche Methode der Mindestrezyklatanteil in Einwegkunststoffgetränkeflaschen festgestellt werden kann. Hier wäre eine Ergänzung des Gesetzentwurfes wünschenswert.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben kann mit einem Bußgeld bis 10.000 Euro geahndet werden. Die Höhe des Bußgeldes im Falle eines festgestellten Verstoßes wird für zu gering erachtet, da es sich bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen um Massenwaren handelt und daher ein entsprechendes Volumen anzunehmen ist. Das sollte sich auch in der Bußgeldhöhe widerspiegeln.

Darüber hinaus wäre denkbar, die Vorgabe von Einsatzquoten für Rezyklate bei weiteren ausgewählten Kunststoffverpackungen (jeweils für einzelne Kunststoffarten) sinnvoll, um die Nutzung von Rezyklaten zu forcieren und Primärrohstoffe zu substituieren.

#### Zu § 31 VerpackG (Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen)

Viele Kommunen stehen bei lokalen Veranstaltungen häufig vor dem Problem, dass kleine Glasfläschchen (mit alkoholischer Abfüllung) nach dem Konsum im öffentlichen Raum entsorgt werden. Die Flaschen werden auch häufig zerstört und die Scherben sind ein Sicherheits- und Gesundheitsrisiko für Mensch und Tier. Ein kommunales Verbot greift nicht durch, weil die kleinen Flaschen sehr gut in Innentaschen körpernah versteckt werden können und eine konsequente Kontrolle faktisch unmöglich ist.

Im aktuellen Verpackungsgesetz ist eine Mengenschwelle für die Pfandpflicht von 0,1 l Füllvolumen enthalten. Aus unserer Sicht sollte diese Untergrenze (zumindest für den nichtmedizinischen Gebrauch) auch entfallen oder solche kleinen Glasfläschchen nicht mehr – mit alkoholischen Getränken gefüllt – an Endverbraucher verkauft werden dürfen. Wir regen hiermit an, § 31 Abs. 4 Nr. 2 VerpackG zu streichen oder entsprechend anzupassen.

#### Zu § 33 VerpackG (Mehrwegalternative für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen und für Einweggetränkebecher)

In dem neuen § 33 VerpackG sollen die sog. Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen verpflichtet werden, am gleichen Ort auch Mehrwegverpackungen zum Kauf anzubieten, die nicht zu einem höheren Preis oder schlechteren Konditionen angeboten werden dürfen als das gleiche Produkt im Einweg. Diese Vorgabe begrüßen wir ausdrücklich.

Leider sieht der Regelungsvorschlag keine Einführung einer Preisdifferenzierung zwischen Einweg und Mehrweg vor. Diese würde die Anzahl von Einweggeschirr nochmals deutlich senken. Die Umweltministerkonferenz der Länder hat ebenfalls diese Forderung aufgestellt. Die Kostenbelastung, auch für kleinere Unternehmen, könnte über einen Fonds zur Finanzierung der Maßnahmen abgefördert werden. Wünschenswert wären darüber hinaus weitere Einschränkungen des Verkaufs von Einwegverpackungen und damit eine klare Stärkung von Mehrweglösungen.

### Zu § 46 Kreislaufwirtschaftsgesetz (Abfallberatungspflicht)

Die Abfallberatung wird durch die erweiterten Informationspflichten der öRE in § 46 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) nicht unerheblich erweitert. Zu begrüßen ist dabei, dass auch die Dualen Systeme über § 14 Abs. 3 VerpackG in die Pflicht genommen werden. Hinsichtlich der Ergänzung in § 46 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 KrWG auf „Informationen über die Auswirkungen einer nicht ordnungsgemäßen Verwertung und Beseitigung von Abfällen auf Abwasseranlagen“ sollte zumindest in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen werden, dass dies nicht nur Aufgabe der öRE, sondern auch der für die Abwasserbehandlung zuständigen Behörden und Einrichtungen sein sollte.

### **III. Herstellerverantwortung**

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sollte der vorliegende Gesetzentwurf dazu genutzt werden, um weitergehende Maßnahmen zur öffentlichen Sauberkeit und Abfallvermeidung umzusetzen. Dies kann zum einen dadurch gelingen, dass Mehrwegsysteme auch bei Transportbehältern noch mehr gefördert werden. Zum anderen fordern wir konkret eine Kostenbeteiligung der Dualen Systeme an den Serviceverpackungen, die in den Abfallbehältern im öffentlichen Raum anfallen und durch die Kommunen und deren Betriebe entsorgt werden. Diese Verpackungen sind bei den Dualen Systemen lizenziert und sie erhalten damit die finanzielle Grundlage der Inverkehrbringer, um den Abfall nach Nutzung zu entsorgen.

Aufgrund geänderter Konsumgewohnheiten nehmen Verzehr und Genuss von Speisen und Getränken „außer Haus“ stetig zu. Einwegspeise- und Getränkeverpackungen, die aufgrund des Verpackungsgesetzes der Lizenzierungspflicht bei den Dualen Systemen unterliegen, werden regelmäßig in öffentlichen Abfallbehältern im Straßenland, in Parks, Grünanlagen und Wäldern entsorgt. Der „normale“ Weg der Entsorgung wäre über die Gelbe Tonne/Sack oder die Wertstofftonne in der Hausmüllsammlung. In den öffentlichen Abfallbehältern finden sich Verpackungen jeglicher Art, zunehmend allerdings Leichtverpackungen. Wegen ihres großen Volumens sind die Behälter zu bestimmten Zeiten schnell überfüllt und der Verpackungsmüll wird oft achtlos weggeworfen, wenn nicht zusätzliche Leerungen durch die Straßenreinigung oder den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb erfolgen. Es ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt, dass die Entsorgungskosten hierfür nur zu Lasten der kommunalen Haushalte oder der Gebührenzahler gehen, obwohl die Dualen Systeme für diese Verpackungen Lizenzentgelte erheben und damit auch eine sachgerechte Entsorgung sicherzustellen haben. Daher muss den Kommunen die Option eröffnet werden, von den Dualen Systemen ein angemessenes Entgelt für die Sammlung und Entsorgung von Verpackungsabfällen verlangen zu können. Dabei steht aus Sicht der Kommunen fest, dass die Aufgabe der Sammlung und öffentlichen Sauberkeit weiterhin in Verantwortung der Kommunen und ihrer Betriebe liegen muss.

Diese Sicht teilen im Übrigen auch die Bundesländer. Im Mai 2019 hat die Umweltministerkonferenz der Länder den Bund aufgefordert, eine gesetzliche Regelung zur Kostenbeteiligung der Dualen Systeme an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einzuführen. Die Kostenbeteiligung sollte sich explizit auf die in Straßenpapierkörben gesammelten Serviceverpackungen beschränken, da diese bei den Dualen Systemen lizenziert sind.

### **IV. Erfüllungsaufwand**

Die Erfahrung beim Vollzug bei der Einführung des Dosenpfandes nach der Verpackungsverordnung 2003 zeigte einen erheblichen Arbeits- und Überwachungsaufwand, von der Verfolgung zahlreicher Beschwerden, über Kontrolleinkäufe und in der Folge Durchführung von Verwaltungs- und Bußgeldverfahren bis hin zur Beschlagnahme entsprechender Waren. Mit der im Rahmen der Novellierung des VerpackG geplanten Ausweitung der Pfandpflichten und der Verankerung der Mehrwegalternativen ist zu erwarten, dass sich dieser Aufwand wiederholt und hier noch ein zusätzlicher, komplexerer

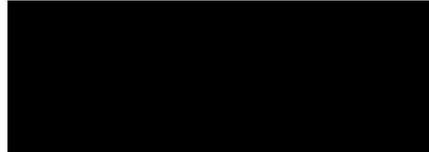
Prüfaufwand entsteht. Dies gilt insbesondere für die Unteren Abfallbehörden sowie die Gewerbeaufsicht, die kommunal verankert sind. Dementsprechend ist der aufgelistete Erfüllungsaufwand der Länder in Höhe von insgesamt 242.000 Euro deutlich zu gering bemessen, da die Länder die Aufgaben der Kontrolle und Überwachung häufig auf die kommunale Ebene verlagert haben.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen bei den weiteren Arbeiten an dem Gesetzentwurf berücksichtigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



  
Beigeordneter des Deutschen Städtetages



  
Beigeordneter des Deutschen Landkreistages



  
Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes