



# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg  
Postfach 103439 • 70029 Stuttgart

**Nur per Mail an:** [REDACTED]

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
- Referat WR II 2 -  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Stuttgart 14.04.2022

Name [REDACTED]

Telefon [REDACTED]

E-Mail [REDACTED]

Aktenzeichen UM23-8973-87/1/3

(Bitte bei Antwort angeben!)

 Referentenentwurf des Gesetzes zu Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie – Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG); hier: Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

E-Mail vom 23.03.2022 - WR II 2

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

wir bedanken uns für die Übermittlung des Referentenentwurfs sowie die Möglichkeit der Stellungnahme.

## I. Generelle Erwägungen

Mit dem Entwurf sollen Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte verpflichtet werden, notwendige Kosten für Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung, der Reinigung des öffentlichen Raumes sowie für Sensibilisierungsmaßnahmen zu tragen.

Wir begrüßen die grundsätzliche Entscheidung des BMUV, die entsprechenden Vorgaben der EU-Einwegkunststoffrichtlinie im Wege eines öffentlich-rechtlichen Fondsmodells in nationales Recht umzusetzen.

Allerdings wäre es sachgerechter gewesen, den Fonds bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) anzusiedeln. Dadurch ließen sich Doppelstrukturen vermeiden, insb. hinsichtlich der erforderlichen elektronischen Datenbanken. Die Zentrale Stelle Verpackungsregister zeichnet sich durch effiziente und schlanke Strukturen aus.

In Abgrenzung zum Vorschlag insb. der IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., der eine bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister angesiedelte privatwirtschaftliche Variante bevorzugt, sehen wir deutliche Vorteile eines öffentlich-rechtlichen Modells, auch wenn einige Bedenken durchaus nachvollziehbar sind. Für ein öffentlich-rechtliches Modell sprechen insb. die besseren Kontrollmöglichkeiten, denn es ist damit zu rechnen, dass – wie auch bei der Unterbeteiligung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen – einige Hersteller ihre Pflichten zu missachten versuchen werden.

Leider entzieht sich der Referentenentwurf aber einer vertieften Beurteilung, weil zentrale Fragen erst im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren mittels Rechtsverordnung geklärt werden sollen. Dies betrifft u.a. die Festlegung der Abgabesätze (§ 13 des Entwurfs) sowie die von den Herstellern anzugebenden Angaben (§ 16 des Entwurfs). Als Konsequenz daraus enthält der Entwurf an keiner Stelle wenigstens eine grobe Schätzung, mit wieviel Einnahmen und wieviel Ausgaben der Gesetzgeber kalkuliert. Es ist derzeit vollkommen unklar, mit welchen Mengen zu rechnen ist, und mit welcher Abgabenhöhe insb. die Hersteller zu rechnen haben. Inwieweit diese Konzeption Einfluss auf die Bestimmtheit der Erhebungsgrundlage hat, bleibt abzuwarten. Sie erschwert es aber in jedem Fall den Verpflichteten, den Umfang ihrer Betroffenheit abzuschätzen.

Mit der vom BMUV gewählten Vorgehensweise wird die mittlerweile gängige Praxis der EU-Gesetzgebung tradiert, essentielle Fragen der späteren Festlegung durch Leitlinien und delegierte Rechtsakte zu überlassen. Diese Vorgehensweise hat schon bei anderen Regelungskomplexen der Einwegkunststoffrichtlinie für erheblichen Diskussionsbedarf gesorgt und sollte deshalb auch auf nationaler Ebene kein Modell der

Zukunft sein. Wesentliche Regelungen zunehmend einer oder mehrere Rechtsverordnungen zu überlassen, führt sowohl den Zweck eines Gesetzes als auch die grundgesetzliche Kompetenzverteilung ad absurdum. Zudem sind damit auch erhebliche Verzögerungen zu befürchten, bis eine Rechtsverordnung entworfen ist und in Kraft treten kann. Dies könnte wie bei der neu eingeführten und grundsätzlich begrüßenswerten Obhutspflicht nach §§ 24, 25 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) dazu führen, dass Erwartungen geweckt werden, dann aber keine oder sehr verspätete Umsetzungsschritte erfolgen. Wenn man anerkennt, dass es bestimmte Regelungen gibt, die in späteren Ordnungsverfahren gegenüber Gesetzen leichter zu novellieren sind, wird jedenfalls im jetzigen Stadium **dringend angeregt, gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf einen Verordnungsentwurf vorzulegen.**

## **II. Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs**

### **1. Freiwillige Geltendmachung der zu erstattenden Kosten**

Der Entwurf sieht in § 14 Abs. 1 vor, dass die Anspruchsberechtigten – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts – ein Wahlrecht haben, ob sie eine Erstattung ihrer Kosten geltend machen möchten oder nicht. Dies steht im Widerspruch zur Vorgabe der EU-Einwegkunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904) in Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3), wonach die Hersteller die genannten Kosten tragen. Durch die Freiwilligkeit der Geltendmachung ist dies bereits dann nicht mehr gewährleistet, wenn nur ein Anspruchsberechtigter auf die Geltendmachung seiner Kosten verzichtet. Die Notwendigkeit diese Regelung erschließt sich nicht. Auch wenn man darin – möglicherweise - einen quasi-gesetzlich ermöglichten Forderungsverzicht seitens der Anspruchsberechtigten interpretieren könnte, erscheint der für die differenzierte Handhabung erforderliche Verwaltungsaufwand insgesamt fragwürdig.

### **2. Doppelte Registerführung**

Der Entwurf sieht die Einrichtung eines elektronischen Herstellerregisters vor (§ 8 Abs. 1), dessen Datensätze mit denen im Verpackungsregister LUCID gespeicherten Angaben größtenteils übereinstimmen. Auch wenn ein Datenabgleich vorgesehen ist, so wirft diese Doppelstruktur dennoch Fragen insbeson-

dere einer unnötigen Bürokratie auf. Es drängt sich stattdessen auf, das Verpackungsregister entsprechend zu erweitern. An welcher Stelle „das eine“ Register dann am Ende geführt wird, könnte ggf. neu gedacht werden.

### **3. Widersprüchliche Regelungen zur Datenübernahme – Erforderlichkeit einer Zustimmung?**

Nach § 7 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs entfällt ein Teil der von den Herstellern dem Umweltbundesamt (UBA) zu übermittelnden Daten, wenn diese einer Übertragung der Daten aus dem Register der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) nach § 9 des Verpackungsgesetzes zustimmen. Nach § 8 Abs. 2 des Entwurfs hingegen ist das Umweltbundesamt stets verpflichtet und berechtigt, die Daten der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) zu nutzen. Ein Zustimmungsvorbehalt findet sich hier nicht mehr. Die genannten Regelungen widersprechen sich.

### **4. Anzahl der Mitglieder der Einwegkunststoffkommission**

Die in § 23 des Entwurfs geregelte Einwegkunststoffkommission soll entsprechend Abs. 1 S. 1 aus 12 Mitgliedern bestehen. Im weiteren Verlauf dieses Absatzes werden die einzelnen Mitglieder enumerativ genannt – zählt man diese zusammen, so kommt man jedoch auf 13 Mitglieder.

### **5. Herstellerbegriff**

Der Begriff des Herstellers ist nicht trennscharf abgegrenzt, der Gesetzesentwurf geht in der Begründung von ca. 5000 Verpflichteten aus. In der Definition in § 3 Nr. 3 lit. a des Entwurfs sind aber nicht nur Produzenten, sondern auch Befüller und Verkäufer genannt. Stellt man hier auf den Herstellerbegriff des Verpackungsgesetzes ab, so müsste die Zahl der tatsächlich Verpflichteten ganz erheblich höher sein. Soll es hingegen entsprechend des Wortlautes auf die erstmalige Bereitstellung ankommen, so wäre zu hinterfragen, weswegen die Definition ausdrücklich auch Befüller und Produzenten erwähnt.

Eine Klarstellung ist erforderlich, idealerweise durch Bezugnahme oder Abgrenzung zum Herstellerbegriff des Verpackungsgesetzes.

## **6. Umfang der betroffenen Einwegprodukte**

Die Einwegkunststoffrichtlinie bezieht sich auf die durch Sammlung, anschließende Beförderung und Behandlung entstandenen Kosten. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 des Entwurfs haben Hersteller bis zum 15. Mai dem Umweltbundesamt (UBA) aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art und Masse die von ihnen im vorangegangenen Jahr erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften und vom Entwurf betroffenen Einwegkunststoffprodukte zu übermitteln. Diese Mengen sind nach § 12 Abs. 1 des Entwurfs die Grundlage für die Festsetzung der Einwegkunststoffabgabe. Bestandteil der Kalkulation wird damit auch der Anteil an Einwegkunststoffprodukten, die nicht im öffentlichen Raum gelittert werden. Hier sollte zumindest eine Prüfung erfolgen, ob einwegpfandpflichtige Einwegkunststoffverpackungen aus der Berechnung ausgenommen werden können, da diese weit überwiegend durch Sammlung über Pfandautomaten getrennt erfasst werden.

## **7. Umlage der Verwaltungskosten zulässig**

Der Entwurf sieht eine Umlage der entstehenden Verwaltungskosten auf die Hersteller vor. Einwände gegen die Zulässigkeit einer solchen Regelung sind nicht überzeugend; auch privatwirtschaftliche Varianten verursachen regelmäßig wiederkehrende Kosten, die von den Herstellern zu tragen sind. Inwieweit durch die Umlage eine Benachteiligung deutscher Unternehmen auf dem Binnenmarkt zu befürchten sein soll, erschließt sich nicht, da auch ausländische Unternehmen durch das Gesetz verpflichtet werden.

## **8. Regelmäßige Überprüfung der Abgabesätze**

Angesichts der Volatilität des Verpackungsmarktes dürfte eine Anpassung der Abgabesätze lediglich alle 5 Jahre in keiner Weise ausreichend sein. Auch wenn der Entwurf eine Anpassung „mindestens“ alle fünf Jahre vorsieht, so sollte diese lange Anpassungsfrist in der Praxis die Ausnahme sein.

## **9. Schriftformerfordernis**

Soweit der Entwurf Schriftformerfordernisse enthält (z.B. in § 9 Abs. 1), wird eine Prüfung angeregt, ob nicht auch elektronische Alternativen in Betracht

kommen. Der Gesetzesentwurf verweist in der Begründung ausdrücklich auf das Ziel einer digitalen Verwaltung. Medienbrüche verkomplizieren und verlangsamen die Verfahrensabläufe.

### III. Fazit

Die Auffassung eines Teils der Verbände, wonach der vorliegende Entwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes nicht geeignet sei, die Vorgaben in Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU - Einwegkunststoffrichtlinie in nationales Recht umzusetzen, wird nicht geteilt. Dies betrifft insb. die Entscheidung des BMUV, statt einer privatwirtschaftlichen Lösung auf ein öffentlich-rechtliches Fondsmodell zu setzen. Ob die Bundesrepublik Deutschland das einzige Land ist, das eine derartige öffentlich-rechtliche Umsetzung gewählt hat, entzieht sich unserer Kenntnis; dass nur eine privatwirtschaftliche Umsetzungslösung zulässig sei, lässt sich der Einwegkunststoffrichtlinie nach unserer Auffassung so nicht entnehmen. Wir weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass erst die Schaffung der hoheitlich beliehenen Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) wirkliche Fortschritte gegen die Unterlaufung des Dualen Systems gebracht hat.

**Allerdings besteht dennoch erheblicher Änderungsbedarf am Referentenentwurf.** Dies betrifft insb. den Umfang der durch Rechtsverordnung festzulegenden Erhebungsmerkmale, der überdacht werden sollte, ebenso die Freiwilligkeit der Geltendmachung der zu erstattenden Kosten. Ferner scheint es uns erforderlich, wenigstens näherungsweise eine Kalkulation der Einnahmen und Ausgaben des Einwegkunststofffonds durchzuführen, auch um die Gesetzesfolgen valide abschätzen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



Ministerialrat