

## Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 23.03.22 für ein „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“

Der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der europäischen Vorgaben in Art. 8 Abs. 2 und 3 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904) weist in grundsätzlichen Bereichen Anpassungsbedarf auf. Folgende Gesichtspunkte sollten Berücksichtigung finden:

### 1. Sonderabgabe ist voraussichtlich verfassungsrechtlich unzulässig und wird womöglich eine Klagewelle auslösen

In mehreren Rechtsgutachten wurde festgestellt, dass eine **Sonderabgabe aus verfassungsrechtlichen Gründen voraussichtlich unzulässig** ist. Laut Gutachten von Dr. Olaf Konzak, Graf von Westphalen und Partner Rechtsanwälte, Februar 2021 (s. Anlage), bestehen Zweifel, „ob die Anforderungen an das Vorliegen einer Sonderabgabe im Hinblick auf einen Erhebungstatbestand für Litteringkosten erfüllt sind“. Dabei wird auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verwiesen, in der die Voraussetzungen der Sachnähe, der Sachverantwortung / Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit genannt werden. Insbesondere sind „Erhebliche Zweifel (...) am Vorliegen der erforderlichen Sachnähe der Produktverantwortlichen anzubringen, zumal diese nach der Rechtsprechung des BVerfG „evident“ sein muss“. Die Sachnähe müsse sich auf eine natürliche, nicht erst rechtlich geschaffene Nähe beziehen; im Vergleich zur/m litternden Bürger/in liege diese – unter Vorgabe des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes – für die Herstellerunternehmen nicht in ausreichendem Maß vor.

Die Kanzlei Redeker Sellner Dahs kommt in ihrem Gutachten vom März 2022 (s. Anlage) ebenfalls zum Schluss: „Für wesentliche Anteile der Sonderabgabe **fehlt es bereits an einem zulässigen Sachzweck**, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit Blick auf Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung beschränkt sich der Regelungsgehalt des Art. 8 EWKRL auf die Verpflichtung, die Kosten den Herstellern anzulasten. **Es fehlt deshalb an der erforderlichen gestaltenden Einflussnahme durch den Gesetzgeber.**“ Entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes wird „das Abgabenaufkommen nicht zu Gunsten der Gruppe der Hersteller („gruppennützig“) verwendet.“ Zudem seien „die Voraussetzungen für die Anlastung von Kosten für Reinigungsaktionen die Voraussetzungen nicht erfüllt, unter denen ausnahmsweise eine Finanzierungsverantwortung für fremdes Fehlverhalten (illegale Entsorgung durch Dritte) in Betracht kommt.“ Auch führe „die Sonderabgabe nicht zu einer Entlastung der Hersteller von einer ihnen zuzurechnenden Aufgabe und ist deshalb **insgesamt nicht gruppennützig.**“ Darüber hinaus spricht die „Weiterleitung des Aufkommens der Sonderabgabe an die Aufgabenträger in den Ländern und Kommunen“ gegen eine Sonderabgabe, denn diese sei **mit dem im Grundgesetz verankerten Konnexitätsprinzip unvereinbar**. Dieses begründet, dass „die Mitfinanzierung von Aufgaben, die in den Kompetenzbereich der Länder und Kommunen fallen, (...) dem Bund (...) verboten (ist). „Für eine Ausnahme von diesem Verbot für Sondergaben ist nichts ersichtlich.“

### 2. Privatrechtlicher Finanzierungsfonds für Reinigungskosten muss als Gestaltungsalternative genannt werden

Korrigiert werden muss die Aussage, die Umsetzung mittels Sonderabgabe sei alternativlos. In Rechtsgutachten und mindestens einem im Detail ausgearbeiteten Konzept wurden Organisationsmodelle in Gestalt eines privatrechtlichen Finanzierungsfonds unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen vorgelegt. Dieses Konzept basiert auf vertraglichen Regelungen zwischen den Akteuren, konkret den zur Zahlung verpflichteten Herstellern und

den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern. Der Referentenentwurf versäumt es, die verschiedenen Umsetzungsvarianten inkl. Vor- und Nachteile darzustellen. Eine sachgerechte Entscheidung durch den Gesetzgeber wird so verhindert.

### **3. Sondergabe im Widerspruch zu den Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie**

Die Feststellung, der Referentenentwurf stelle eine „Eins-zu-eins-Umsetzung“ der europäischen Einwegkunststoffrichtlinie in deutsches Recht dar, ist nicht zutreffend. So steht die Festlegung der auf die Hersteller umzulegenden Kosten durch das BMUV im Widerspruch zum Wortlaut der Richtlinie: Hier heißt es, die **Kosten** seien „**zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen**“. Zudem sind Verwaltungskosten nach der europäischen Einwegkunststoffrichtlinie – anders als in der Umsetzung im deutschen Gesetzentwurf – explizit nicht zur Umlage an die betroffenen Hersteller vorgesehen. Die Regelungsalternative eines privatrechtlichen Finanzierungsfonds würde diesen Anforderungen entsprechen und eine gleichzeitig effiziente und einfach zu überwachende Gestaltung von Produktverantwortung bieten. Den betroffenen Herstellern wäre es im Rahmen dieses Finanzierungsfonds möglich, ihre Produktverantwortung aktiv wahrzunehmen. Zur Produktverantwortung würde zählen, dass die umzulegenden Gesamtkosten auf der Grundlage von belastbaren Erhebungen zum Litteringaufkommen und auf Basis von Abfallanalysen ermittelt werden, zu denen die Zahlungsverpflichteten Einsicht und Prüfmöglichkeiten haben.

### **4. Die Anpassung der Abgabesätze muss jährlich erfolgen**

Sollte an dem verfassungsrechtlich zweifelhaften Ansatz einer Sonderabgabe festgehalten werden, ist eine jährliche Anpassung der Abgabensätze erforderlich, um die Verhältnismäßigkeit der Sonderabgaben sicher zu stellen. Der Referentenentwurf sieht bisher eine Überprüfung alle fünf Jahre vor. Die Abgabensätze müssen auf regelmäßigen und repräsentativen Abfallanalysen beruhen und Unterschiede beim Abfallaufkommen zwischen Großstadt, Kleinstadt und ländlichen Gegenden reflektieren.

### **5. Doppelbelastungen sind auszuschließen**

Um eine unzulässige Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) auszuschließen, müssen die im Rahmen des bereits gezahlten Lizenzentgelts für systembeteiligungspflichtigen Verpackungen geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen abgezogen werden. Zudem widerspricht eine Ausweitung der Beteiligung auf sämtliche Reinigungskosten der europäischen Einwegkunststoffrichtlinie. Der Zusatz „zumindest auch“ in § 3 Nr. 10 und Nr. 11 sollte gestrichen werden, so dass klar wird, dass die in der Richtlinie genannten Produkte entsprechend ihres Gewichtsanteils an den Reinigungskosten beteiligt werden.

Mit Verweis auf die etablierten Pfand- und Sammelsysteme sollte eine Kostenbeteiligung nicht auf Grundlage aller in Verkehr gebrachter Verpackungen erfolgen, sondern in Bezug auf den Anteil, der tatsächlich für das Littering relevant ist. Hierzu bedarf es zunächst einer belastbaren Datengrundlage.