

STELLUNGNAHME

vom 14. April 2022

Referentenentwurf

**des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**

**Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der
EU-Einwegkunststoffrichtlinie**

(Bearbeitungsstand: 23.03.2022, 09:22, ID: 122713)

Der DEHOGA Bundesverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie.

I.

Der Referentenentwurf enthält den Vorschlag für ein Gesetz zur Schaffung eines Einwegkunststofffonds. Im nationalen Recht gibt es hierfür noch keinen Vorläufer. Es soll sich um den letzten noch fehlenden gesetzgeberischen Baustein bei der Umsetzung der europäischen Einwegkunststoffrichtlinie handeln (Richtlinie [EU] 2019/904).

In den Fonds einzahlen sollen Produzenten, Befüller, Verkäufer und Importeure bestimmter Einwegkunststoffprodukte, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt. Die Verpflichteten werden im Entwurf unter dem Begriff „Hersteller“ zusammengefasst.

Die Einzahlung soll im Wege einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erfolgen, der sogenannten „Einwegkunststoffabgabe“. Verwaltet wird der Fonds vom Umweltbundesamt.

Mit den Einnahmen des Fonds sollen die Kosten für die Sammlung, die Reinigung des öffentlichen Raums und von Sensibilisierungsmaßnahmen gedeckt werden, die infolge der Nutzung der Einwegkunststoffprodukte erforderlich werden. Aus dem Fonds erhalten dann die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen anspruchsberechtigten juristischen Personen des öffentlichen Rechts Ersatz für die Kosten der von ihnen erbrachten Leistungen für diese Maßnahmen. Zudem sollen aus den Fondseinnahmen die Erhebung und Übermittlung von Daten über die Sammlung und Entsorgung sowie die Verwaltungskosten finanziert werden.

Als Einwegkunststoffprodukte erfasst der Entwurf unter anderem:

- Behältnisse (wie Boxen mit oder ohne Deckel) für Lebensmittel zum unmittelbaren Verzehr vor Ort oder als Mitnahme-Gericht
- aus flexiblem Material hergestellte Tüten und Folienverpackungen (wie Wrappers) mit Lebensmittelinhalt
- Getränkebehälter mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern (wie Getränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel)
- Getränkebecher einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel sowie

- leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die den Verbrauchern in der Verkaufsstelle der Waren oder Produkte angeboten werden.

Zu den verpflichteten Herstellern können daher auch Unternehmen der Gastronomie sowie der Hotellerie zählen, die die vom geplanten Gesetz erfassten Einwegkunststoffprodukte für ihre Angebote nutzen. Neben der Abgabepflicht würden diese dann insbesondere Registrierungs- und jährliche Meldepflichten treffen.

Welche konkreten Auswirkungen die Regelungen auf das Gastgewerbe haben werden, ist im Einzelnen noch unklar. Auch die Abgabesätze und Auszahlungskriterien sind derzeit noch nicht festgelegt. Dies soll erst durch Rechtsverordnung/en bis zum 31.12.2022 geschehen.

Beraten werden soll das Umweltbundesamt durch eine noch zu bildende „Einwegkunststoffkommission“, der auch Vertreter von Verbraucher- und Umweltverbänden angehören sollen. Schon dies ist in der umzusetzenden europäischen Einwegkunststoffrichtlinie nicht vorgesehen. Danach sind die Abgabesätze nur „zwischen den betroffenen Akteuren ... festzulegen“. Hierzu zählen lediglich die Hersteller der erfassten Einwegkunststoffprodukte sowie die Entsorger.

Sichergestellt werden muss auch, dass in der Einwegkunststoffkommission Vertreter des Gastgewerbes beteiligt sind. Dieser müssen zudem Entscheidungsbefugnisse zustehen.

Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, warum die Verwaltung des Fonds dem Umweltbundesamt aufgetragen wird, mit der Folge, dass dazu erst ganz neue Strukturen – einschließlich sachlicher Ausstattung und Personal – geschaffen werden müssen. So existiert etwa mit der Stiftung „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ bereits eine eingeübte Stelle, die derartige Aufgaben unter Nutzung und Anpassung von schon vorhandenen Strukturen vermutlich erheblich einfacher und mit einem viel geringeren Kosten- und Organisationsaufwand erfüllen könnte.

Der DEHOGA Bundesverband versteht, dass es sich bei dem vorgeschlagenen neuen Einwegkunststofffondsgesetz um die Umsetzung europäischer Vorgaben handelt. Im Referentenentwurf wird an mehreren Stellen eine „eins zu eins“-Umsetzung der relevanten europäischen Vorschriften betont. Ein Vergleich der Einwegkunststoffrichtlinie mit dem Referentenentwurf ergibt jedoch, dass tatsächlich keine „eins zu eins“-Umsetzung erfolgt,

sondern die Entwurfsregelungen vielfach über die europäischen Bestimmungen hinausgehen bzw. in diesen keine Grundlage haben.

Das bringt finanzielle und organisatorische Belastungen und Mehraufwand für die als „Hersteller“ verpflichteten Unternehmen mit sich, die bei einer richtlinienkonformen Umsetzung vermeidbar wären.

Zu einigen der wichtigsten Kritikpunkte im Einzelnen wie folgt:

II.

1. Erweiterte Herstellerverantwortung - Klärung des Herstellerbegriffs

Der Referentenentwurf definiert den Begriff der „Hersteller“ in **Artikel 1 § 3 Nr. 3** legal. Wer hierunter fällt, ergibt sich maßgeblich in Zusammenschau mit den in **Artikel 1 Anlage 1** Referentenentwurf gelisteten Einwegkunststoffprodukten.

In seiner Begründung gibt der Referentenentwurf zwar an, den Herstellerbegriff aus **Artikel 3 Nummer 11** Einwegkunststoffrichtlinie eins zu eins umzusetzen (S. 56). Die dabei vorgenommenen „sprachliche(n) Anpassungen und Klarstellungen“ haben jedoch nicht zu der wünschenswerten Klärung geführt.

Mit der Definition wird nicht deutlich, wer als sogenannter „Produzent“, „Befüller“, „Verkäufer“ oder „Importeur“ die jeweiligen Einwegkunststoffprodukte erstmalig auf dem Markt bereitstellt; d.h. gemäß der Definition in **Artikel 1 § 3 Nr. 4** Referentenentwurf entgeltlich oder unentgeltlich zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt im Geltungsbereich des Gesetzes abgibt. Eine Konkretisierung, wer im Rahmen des gesamten Inverkehrbringer-Prozesses als Hersteller verantwortlich ist, ist dringend geboten.

2. Festlegung der Kostensätze durch Rechtsverordnung

Der Referentenentwurf sieht die Festlegung der Abgabesätze durch eine vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz zu erlassene Rechtsverordnung vor, **Artikel 1 § 13** Referentenentwurf (Artikel 1 § 14 Begründung Referentenentwurf, S. 69).

Die hierzu bestimmte „Anhörung der beteiligten Kreise“ vor Erlass der Verordnung soll gemäß der Begründung des Referentenentwurfs der Umsetzung des Transparenzgebotes und der Beteiligungsrechte nach **Artikel 8 Abs. 4 Satz 1** Einwegkunststoffrichtlinie dienen (Artikel 1 § 13; Artikel 1 § 14 Begründung Referentenentwurf, S. 69).

Die Umsetzung erfolgt damit jedoch nicht richtlinienkonform. **Artikel 8 Abs. 4 Satz 1** Einwegkunststoffrichtlinie bestimmt, dass die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen“ sind. „Betroffene Akteure“ sind die verpflichteten Hersteller und die Entsorger als Zahlungsempfänger, nicht jedoch das Umweltbundesamt.

3. Einwegkunststoffkommission, Artikel 1 §§ 22 ff. Referentenentwurf

Die europäische Vorgabe, dass die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren [...] festzulegen“ sind, wird auch nicht durch die gemäß **Artikel 1 §§ 22 ff.** Referentenentwurf vorgesehene Beteiligung der sogenannten „Einwegkunststoffkommission“ erfüllt.

Artikel 1 § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Referentenentwurf bestimmt, dass die Einwegkunststoffkommission u.a. das Bundesministerium „bei der Festlegung der Abgabesätze nach § 13“ – lediglich – „berät“. Die Beratungen durch die Kommission sollen generell in Form von „Empfehlungen“ erfolgen, **Artikel 1 § 22 Abs. 2** Referentenentwurf. Nach der Begründung des Referentenentwurfs soll die Festsetzung der Abgabesätze durch eine entsprechende Empfehlung der Kommission „vorbereitet“ werden (Artikel 1 § 13; Artikel 1 § 14 Satz 1 Begründung Referentenentwurf, S. 69).

a) Unzulässige Zusammensetzung der Einwegkunststoffkommission

Die Einwegkunststoffkommission setzt sich jedoch schon nicht nur aus den „betroffenen Akteuren“ zusammen, wie es **Artikel 8 Abs. 4 Satz 1** Einwegkunststoffrichtlinie bestimmt. Vielmehr sollen ihr gemäß **Artikel 1 § 23 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 7** Referentenentwurf je ein Vertreter der Umweltverbände sowie ein Vertreter der Verbraucherverbände angehören.

Eine Beteiligung dieser Verbände ist in der europäischen Richtlinie nicht vorgesehen. Die Einwegkunststoffkommission ist (insoweit) nur mit den Vertretern der „betroffenen Akteure“ – das heißt der Hersteller und Entsorger – zu besetzen. Umwelt- und Verbraucherverbände gehören nicht dazu.

Bedenklich ist deren Aufnahme insbesondere, da gemäß der Begründung des Referentenentwurfs alle Mitglieder der Kommission „stimmberechtigt“ und ihre Stimmen „gleichwertig“ sein sollen (zu Artikel 1 § 23 Absatz 1, S. 79).

b) Flexible Mitgliederzahlen bei Zusammensetzung

Nicht nachvollziehbar ist zudem die Begrenzung der Zahl der Mitglieder der Einwegkunststoffkommission auf insgesamt 12 (wobei, wie ausgeführt, die

zwei Sitze für Vertreter der Verbraucher- und Umweltverbände in der europäischen Richtlinie keine Grundlage haben).

Worauf sich die Beschränkung auf insgesamt 12 Mitglieder stützt, wird aus dem Referentenentwurf nicht klar (zu Artikel 1 § 23, S. 78 f.).

Auch sind starre, gesetzlich vorgegebene Zahlen für die Zusammensetzung der Kommission unangebracht. Die Anzahl der Mitglieder der Einwegkunststoffkommission muss sachgerecht, unter Berücksichtigung der Zahl der betroffenen Akteure, bestimmt werden und auf diese ausgerichtet sein.

Sie sollte daher verändert werden können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass nicht alle betroffenen Akteure (Hersteller und Entsorger) – zwischen denen gemäß den europäischen Vorgaben die Kosten festzulegen sind – (gegebenenfalls über ihre Vertreter) beteiligt werden.

c) Notwendige Beteiligung von Vertretern des Gastgewerbes

Der Begriff der „Hersteller“ ist gesetzlich weit definiert (hierzu schon unter II.1.). Ihm können nach hiesigem Verständnis auch Betriebe der Gastronomie und Hotellerie (Gastgewerbe) unterfallen, insbesondere bei To-Go/Mitnahme-Angeboten sowie im Catering-Bereich – etwa als „Befüller“ der in **Artikel 1 Anlage 1** Referentenentwurf gelisteten Behältnisse für Lebensmittel zum unmittelbaren Verzehr vor Ort oder als Mitnahme-Gericht, Getränkebehälter und Getränkebecher (**Artikel 1 Anlage 1**).

Dennoch wird eine Beteiligung von Vertretern des Gastgewerbes in der Einwegkunststoffkommission in der Begründung des Referentenentwurfs nicht ausdrücklich erwähnt. Auch nach dem im Entwurf für die Besetzung und Benennung der Kommission vorgesehenen Verfahren besteht die Gefahr, dass Vertreter des Gastgewerbes – trotz der möglichen und relevanten Betroffenheit von Unternehmen der Branche als verpflichtete „Hersteller“ – nicht in der Einwegkunststoffkommission vertreten sind.

Die Regeln zur „Besetzung und Benennung“ der Einwegkunststoffkommission bestimmt der Referentenentwurf in **Artikel 1 § 23. Gemäß Abs. 1** sind demnach dort lediglich „6 Vertreter der Hersteller“ beteiligt, wobei sich – wie bei der Gesamtzahl der Mitglieder – eine starre, im Vorfeld gesetzlich festgelegte Zahl verbietet.

Nach **Artikel 1 § 23 Abs. 2** Referentenentwurf soll das Umweltbundesamt die Interessenvertreter und Verbände auffordern, ihre Vertreter für die ihnen in der Einwegkunststoffkommission zugewiesenen Sitze (grundsätzlich

selbst) zu benennen. Geschieht dies nicht bzw. nicht fristgemäß, erfolgt die Benennung der Mitglieder/Stellvertretungen durch das Umweltbundesamt.

Vorgeschaltet soll dem jedoch nach der Begründung des Referentenentwurfs sein, dass das Umweltbundesamt zunächst eine Liste der in Frage kommenden Institutionen und Verbände zusammenstellt (S. 79). Diese soll zwar für Anmerkungen veröffentlicht werden, um nicht gelisteten Verbänden oder Interessenvertretern die Möglichkeit zu geben, „bei hinreichender Relevanz in die Liste aufgenommen zu werden“.

Der Referentenentwurf sieht allerdings bereits namentlich bestimmte Verbände vor, die offenbar auf jeden Fall für die Liste – und gegebenenfalls für die Benennung der Mitglieder durch das Umweltbundesamt – berücksichtigt werden sollten. Vertreter des Gastgewerbes werden hierbei nicht genannt.

Gelistet werden sollen demnach folgende Verbände: Handelsverband Deutschland e.V.; Bundesverband der deutschen Industrie e.V.; IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. Bundesverband für Kunststoffverpackungen und Folien; Markenverband e.V.; Bundesverband der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. Der Entwurf nimmt insoweit Bezug auf § 10 und § 12 der Stiftungssatzung der Zentralen Stelle Verpackungsregister. Ergänzt werden soll die Liste um Vertreter für die Produktbereiche Feuchttücher, Luftballons und Tabakfilter(produkte) (S. 43; S. 79).

Es muss von vornherein klargestellt sein, dass in der Einwegkunststoffkommission zwingend auch Vertreter der Gastgewerbebranche beteiligt sind – deren Betriebe als „Hersteller“ im Sinne der geplanten Regelungen verpflichtet sein können.

Verbände wie der Deutsche Hotel- und Gaststätten Bundesverband e.V. (DEHOGA) sind daher bei Erstellung der geplanten Liste – und gegebenenfalls der Benennung der Vertreter durch das Umweltbundesamt – notwendig aufzunehmen.

Der DEHOGA Bundesverband gliedert sich in 17 Landesverbände und 2 Fachverbände: Hotelverband Deutschland sowie Union der Pächter von Autobahn-Service-Betrieben. Darüber hinaus vertreten die 5 Fachabteilungen im DEHOGA Bundesverband – Systemgastronomie, Gemeinschaftsgastronomie, Bahnhofsgastronomie, Catering sowie Discotheken – die speziellen Belange ihrer Mitglieder.

d) Einwegkunststoffkommission mit Entscheidungsbefugnis

Die Einwegkunststoffkommission ist nach dem Entwurf als beratendes Gremium konzipiert. Aus **Artikel 8 Abs. 4 Satz 1** Einwegkunststoffrichtlinie folgt jedoch, dass die ihr zugedachte beratende Funktion nicht genügt. Die Kosten sind danach ausdrücklich „zwischen den betroffenen Akteuren [...] festzulegen“. Dies ist wesentlich mehr als „beraten“.

Eine lediglich beratende Rolle, die sich vornehmlich auf Empfehlungen beschränkt, setzt die europäischen Vorgaben unzureichend um. Die dort vorgesehene Festlegung der Kosten zwischen den betroffenen Akteuren (Hersteller und Entsorger) kann nur bedeuten, dass diese bei der Bestimmung der Abgabesätze auch „entscheiden“ können. Die Kommission muss daher zwingend mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein.

e) Freie Auswahl von Studien / Beratungsmaterialien

Zudem fragt sich in diesem Zusammenhang auch, warum die Studien zur Vorbereitung der Empfehlungen gemäß **Artikel 1 § 22 Abs. 2 Satz 4** Referentenentwurf – allein – durch das Umweltbundesamt in Auftrag gegeben werden sollen.

Der Einwegkunststoffkommission käme damit letztlich nicht einmal die ihr zugedachte „beratende“ Rolle zu. Ihre Funktion wäre in der Sache nur auf die Auswertung der vom Umweltbundesamt ausgewählten Studien reduziert. Dieses Bild verfestigt sich auch mit der Begründung des Referentenentwurfs, wonach „insbesondere Studien des Umweltbundesamts gemeint“ sind (S. 78).

Nicht hinnehmbar ist dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Studien gemäß Referentenentwurf aus den Einnahmen des Fonds finanziert werden sollen, in den die „Hersteller“ einzahlen (Verwaltungskosten nach **Artikel 1 § 3 Nr. 13** Referentenentwurf, „Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen“, S. 59; **Artikel 1 § 5 Abs. 1** Referentenentwurf, S. 60).

Damit würde zwar die Finanzierung der Studien durch die betroffenen Hersteller erfolgen, für die in der Kommission derzeit 6 von 12 Sitzen vorgesehen sind. Diesen stünde allerdings kein Mitspracherecht bei der Auswahl der Studien bzw. Beratungsmaterialien zu.

f) Beteiligung Bedarf Klarstellung im Gesetzeswortlaut

Weiterhin ist nach dem Wortlaut des Referentenentwurfs noch nicht einmal sicher, dass die Einwegkunststoffkommission überhaupt zur Beratung über die Abgabesätze herangezogen werden muss.

Artikel 1 § 22 Abs. 3 Referentenentwurf sieht lediglich vor, dass das Umweltbundesamt die Einwegkunststoffkommission auffordern „kann“, innerhalb einer Frist eine Empfehlung abzugeben. Unklar ist nach dem Wortlaut, ob sich dieses „kann“ nur auf die Fristsetzung bezieht oder auf die Abgabe einer Empfehlung generell.

Hier gebietet sich eine Klarstellung im Gesetzeswortlaut dahingehend, dass die Einwegkunststoffkommission bzw. die betroffenen Akteure zwingend zur Abgabe einer Empfehlung aufgefordert werden „müssen“. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Umweltbundesamt die Abgabesätze gänzlich ohne Beteiligung von Vertretern der betroffenen Akteure festsetzt (wobei, wie ausgeführt, die Kommission auch mit Entscheidungsbefugnissen auszustatten ist).

g) Realistische, angemessene Fristsetzung

Auch hinsichtlich der Fristsetzung selbst gebietet sich eine Klarstellung im Gesetzeswortlaut. Es muss sichergestellt sein, dass diese ausreichend lang ist, um die geforderten Empfehlungen zu erarbeiten. Die Fristsetzung muss daher in Abstimmung mit den Mitgliedern der Kommission erfolgen.

Gemäß der Begründung des Referentenentwurfs soll das Umweltbundesamt die Frist „in Ausübung der organisatorischen Leitung der Einwegkunststoffkommission“ festlegen können (S. 78 zu § 22 Absatz 3). Eine derart einseitige Festlegung bietet jedoch Möglichkeiten für unangemessen kurze, willkürliche Fristsetzungen. Dies kann zu einer unsachgerechten Nichtbeteiligung der Einwegkunststoffkommission und damit der betroffenen Akteure führen. Dies muss von vornherein ausgeschlossen sein.

4. Sonderabgabe verstößt gegen Konnexitätsprinzip

Gegen die geplanten Finanzierung über eine Sonderabgabe bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Sie verstößt gegen das in **Artikel 104a Grundgesetz** verankerte Konnexitätsprinzip. Danach tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung „ihrer Aufgaben“ ergeben. Dies gilt auch im Verhältnis zu den Kommunen.

Die Sonderabgabe stellt eine unzulässige Finanzierungsbeziehung zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen dar. Davon abgesehen ignoriert sie vorhandene, zielführendere und verfassungsrechtlich unproblematische (privatrechtliche) Finanzierungsmodelle.

5. Überprüfung der Abgabesätze nach einem Jahr

Gemäß **Artikel 1 § 13 Satz 3** Referentenentwurf sind die durch die Verordnung festgelegten Abgabesätze regelmäßig zu überprüfen und soweit erforderlich anzupassen. Dies soll „mindestens alle fünf Jahre“ erfolgen.

Dieser Zeitraum ist deutlich zu lang bemessen. Der Gesetzeswortlaut lässt zwar auch frühere Überprüfungen und entsprechende Anpassungen zu. Erforderlich ist jedoch, dass diese von vornherein verbindlich festgelegt werden.

Eine Prüfung erst nach – mindestens – fünf Jahren lässt unberücksichtigt, dass der Einwegkunststoffmarkt von einer großen Dynamik geprägt ist. Geboten ist eine jährliche Überprüfung, angepasst an die jährlichen Meldefristen. Andernfalls droht etwa die Gefahr, dass als Hersteller verpflichtete Unternehmen für Einwegkunststoffprodukte zahlen müssen, die schon seit (vier) Jahren nicht mehr auf dem Markt sind und entsprechend nicht mehr zum Abfallaufkommen beitragen.

6. Verwaltungskosten nicht umlagefähig

Gemäß **Artikel 1 § 5 Abs. 1** Referentenentwurf sollen aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds auch die dem Umweltbundesamt sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz entstehenden „Verwaltungskosten“ finanziert werden.

Dies sind gemäß der Definition des Referentenentwurfs in **Artikel 1 § 3 Nr. 13** die Kosten, die dem Umweltbundesamt und dem Bundesministerium: „für die Durchführung der Aufgaben nach diesem Gesetz entstehen und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind“. Umfasst sind insbesondere: „Personal- und Sachkosten, kalkulatorische Kosten, Kosten für die Errichtung und den Betrieb der elektronischen Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht“.

Diese „Verwaltungskosten“ gehören nach der Einwegkunststoffrichtlinie jedoch nicht zu den von den Herstellern zu tragenden Kosten, vgl. **Artikel 8 Abs. 1 bis 4** Einwegkunststoffrichtlinie. Zu diesen zählen nur: die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen (Sensibilisierungskosten), Kosten der

Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle (Samm-
lungskosten), die Kosten von Reinigungsaktionen (Reinigungskosten) so-
wie die Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten (Berichterstatter-
kosten). Entsprechend sind die „Verwaltungskosten“ nicht auf die Hersteller
umlagefähig.

7. Vermeidung von Parallelstrukturen mit unnötigen Mehrbelastungen

Generell ist unverständlich, warum der Einwegkunststofffonds vom Umwelt-
bundesamt verwaltet werden soll. Dies hat ausweislich der Ausführungen
im Referentenentwurf zur Folge, dass dazu erst neue Strukturen – ein-
schließlich sachlicher Ausstattung, Webseiten/Informationstechnik und Per-
sonal – geschaffen werden müssen.

Hingegen existiert etwa mit der nach § 24 Verpackungsgesetz eingerichte-
ten privatrechtlichen Stiftung „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ (belie-
hene Behörde) bereits eine eingeübte Stelle, die derartige Aufgaben – unter
Nutzung und Anpassung schon vorhandener Strukturen und Expertise –
vermutlich – erheblich effektiver und mit einem viel geringerem Kosten- und
Organisationsaufwand erfüllen könnte.

So werden unnötige Parallelstrukturen zu Lasten der verpflichteten Herstel-
lern geschaffen, die in den Fonds einzahlen müssen und letztlich auch die
Verwaltungskosten tragen sollen. Der Referentenentwurf geht schon jetzt
davon aus, dass von der Zentralen Stelle 60 Prozent der Daten von Her-
stellern (3.000) übernommen werden können (S. 39).

Überlagerungen im Bereich des Gastgewerbes können sich insbesondere
in Hinblick auf die bereits nach dem Verpackungsgesetz systembeteili-
gungspflichtigen Serviceverpackungen ergeben. Auch der vorgesehene
Datenaustausch bzw. -abgleich zwischen den Stellen ändert nichts daran,
dass für die verpflichteten Unternehmen gegebenenfalls zwei Anlaufstellen
bestehen und die Daten mehrfach erhoben bzw. verarbeitet werden.

Die Frage nach der Berechtigung und Zweckmäßigkeit der Verwaltung des
Fonds durch das Umweltbundesamt stellt sich auch mit Blick auf die länger-
fristige Entwicklung und einem zu erwartenden Rückgang von Einweg-
kunststoffprodukten – auf den die Richtlinie ausdrücklich zielt. Der Referen-
tenentwurf selbst rechnet damit, dass – neben den bereits tätigen Herstel-
lern – die Zahl der neuen Hersteller von Einwegkunststoffprodukten tenden-
ziell abnehmen wird, „da durch die im Rahmen der Umsetzung der vielfälti-
gen Maßnahmen“ der Einwegkunststoffrichtlinie der Mehrweganteil steigen
werde (S. 40).

8. Kostenberechnung allein nach Gewicht

Artikel 1 § 13 Satz 1 Referentenentwurf sieht vor, dass der Abgabesatz für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes nach Anlage 1 in Euro pro Kilogramm anzugeben ist. Gemäß der Begründung des Referentenentwurfs heißt dies, dass der Abgabesatz „zwingend“ in Abhängigkeit vom Gesamtgewicht des Einwegkunststoffproduktes anzugeben ist (S. 69 f.). Dennoch soll nicht ausgeschlossen sein, dass im Rahmen der Herleitung der Abgabesätze bei einzelnen Kostenarten (z.B. Reinigungskosten) nicht auch andere Faktoren – wie Volumen oder Stückzahl – zu berücksichtigen sind (S. 70).

Eine solche Inkongruenz zwischen der Angabe der Abgabesätze und der Kriterien für deren Herleitung verbietet sich – selbst im Einzelfall – schon aus Transparenzgründen. Sollte zur Ermittlung des Abgabesatzes nicht auf das Gewicht, sondern auf Volumen oder die Stückzahl abgestellt werden, muss dies – eigentlich selbstverständlich – auch so beim Abgabesatz angegeben werden.

Davon abgesehen verbietet sich die Bestimmung der Kostensätze auf Grundlage von Stückzahlen jedoch insgesamt. Aufgrund der unterschiedlichen Gewichte sowie Volumen der verschiedenen Einwegkunststoffprodukte würde dies zu Ungleichbehandlungen der jeweiligen Hersteller führen. Wegen der unterschiedlichen Volumen der jeweiligen, vom Entwurf erfassten Einwegkunststoffprodukte ergeben sich Ungleichbehandlungen insbesondere auch, wenn bei der Herleitung der Abgabesätze auf die Volumen abgestellt werden würde, zum Beispiel im Vergleich: Tabakfilterprodukt und 3-Liter-Getränkeflasche.

Zur Kostenberechnung kann daher allein schon aus diesen Gründen ausschließlich nur das Gewicht der betroffenen Einwegkunststoffprodukte herangezogen werden. Dies ist ausdrücklich klarzustellen.

9. Jährliche Meldung der Hersteller, Befreiung von der Prüfpflicht

Gemäß **Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 1** Referentenentwurf haben die Hersteller dem Umweltbundesamt die von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte zu melden. **Satz 2** sieht hierzu vor, dass die Meldung der Prüfung und Bestätigung durch einen registrierten Sachverständigen, einen registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer bedarf.

Artikel 1 § 10 Abs. 4 Referentenentwurf gewährt dabei eine Befreiung von der Prüfpflicht für diejenigen Hersteller, die im vorangegangenen Kalenderjahr insgesamt „weniger als 50 Kilogramm“ der in Anlage 1 Einwegkunststoffprodukte erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft hat. Gemäß Referentenentwurf soll dann „automatisch“ die Pflicht zur Prüfung der Datenmeldung entfallen (S. 66, zu Abs. 4).

Bezweckt ist, kleine und mittelständische Unternehmen bürokratisch zu entlasten (S. 53) und mithin auch von den Kosten einer solchen Prüfung zu befreien. Eine Angabe dazu, wer bzw. wie viele Hersteller konkret diese 50-Kilogramm-Schwelle unterschreiten, war gemäß Referentenentwurf jedoch noch nicht möglich (S. 42).

Um festzustellen, ob überhaupt kleine und mittelständische Betriebe („Hersteller“) unter den Schwellenwert fallen, bedarf der Wert einer Evaluierung – sinnvollerweise nach der ersten jährlichen Meldung durch die verpflichteten Hersteller. Erforderlichenfalls ist die Schwelle heraufzusetzen. Andernfalls läuft die Regelung faktisch ins Leere.

10. Konkretisierung der Ausnahmen von der Prüfpflichtbefreiung

Zudem heißt es in **Artikel 1 § 10 Abs. 4 Satz 2** Referentenentwurf: „Das Umweltbundesamt kann auch bei Unterschreiten des Schwellenwertes nach Satz 1 jederzeit verlangen, dass eine Prüfung und Bestätigung gemäß den Vorgaben des Absatzes 1 Satz 2 vorzulegen ist.“ (Hervorhebung durch den Verband)

Wann das Umweltbundesamt auch von Herstellern, die die 50 Kilogramm-Schwelle unterschreiten, eine Prüfung und Bestätigung verlangen kann, bleibt im Gesetzeswortlaut mit „kann“ und „jederzeit“ so unbestimmt wie unbeschränkt. Der Referentenentwurf nennt in seiner Begründung insbesondere den Fall, dass „die gemeldeten Daten Unregelmäßigkeiten aufweisen oder unplausibel erscheinen“ (S. 66).

Eine entsprechende Klarstellung sollte direkt in den Gesetzeswortlaut aufgenommen werden. Ohne eine Konkretisierung – die die für eine solche Ausnahme von der Ausnahme erforderlichen sachlichen Gründe benennt – drohen willkürliche Entscheidungen und die Gefahr, dass die für kleinere Unternehmen vorgesehene Befreiung von der Prüfpflicht in der Praxis nicht zur Anwendung kommt.

Aus vorgenannten Gründen haben wir erhebliche rechtliche Bedenken gegen das Gesetzesvorhaben.