

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) weist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) in der vorliegenden schriftlichen Stellungnahme zur Verbändeanhörung auf grundsätzliche und erhebliche Fragen hin, die der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie aufwirft.

Die Zielsetzung, Littering im öffentlichen Raum zu reduzieren bzw. zu vermeiden, befürworten wir ausdrücklich. Mit Blick auf die hierzu derzeit vorgeschlagenen Regelungen zur Beteiligung an Littering-Kosten können wir dem Entwurf derzeit jedoch insbesondere nicht entnehmen, dass eine – aus unserer Sicht sachlich gebotene – Freistellung von insbesondere über Pfandsysteme ordnungsgemäß zurückgenommenen (Kunststoff-)Getränkeverpackungen vorgesehen ist. Insbesondere hierzu sehen wir dringenden Änderungsbedarf.

Der Referentenentwurf greift zudem über eine 1:1-Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie hinaus. Da nicht erkennbar wird, wie die sachgerechte Kostenbeteiligung auf tatsächlich anfallende bzw. zuzuordnende Littering-Kosten begrenzt wird, droht eine unverhältnismäßige Überdehnung der „Erweiterten Herstellerverantwortung“ bzw. der in Artikel 8 der Richtlinie angesprochenen Rahmenbedingungen. Auch hieraus ergeben sich grundlegende rechtliche Vorbehalte. Hinzu kommt die Frage, ob der aktuelle Regelungsansatz mit Blick auf die Zielsetzung, Littering zu reduzieren, rechtspolitisch sinnvoll ist.

1. Übersicht der zentralen Fragen und Kritikpunkte

- Die **Besonderheiten der effektiven (Material-)Rückführung**, insbesondere über die bei Getränkeverpackungen etablierten **Pfandsysteme**, bleiben aktuell **unberücksichtigt**. Die hohen Rückgabequoten für diese Verpackungen zeigen, dass diese Systeme von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verantwortungsvoll genutzt werden. Bepfandete Getränkeverpackungen spielen in Deutschland somit keine relevante Rolle für „Littering“. Dies hat das BMUV wiederholt auch zurecht als zentralen Erfolg der Einführung des Pflichtpfandes öffentlich erklärt.

- Die **Kostenbeteiligung** kann nach unserem Verständnis von Artikel 8 der Richtlinie nicht auf Grundlage aller in Verkehr gebrachter Verpackungen erfolgen, sondern muss auf das **tatsächlich konkret anfallende Littering-Aufkommen abstellen**. Dies gilt zunächst in besonderer Weise für die in Deutschland etablierten Pfandsysteme, grundsätzlich aber ebenso für die Ausnahme von Verpackungen, die geordnet und bestimmungsgemäß über Duale Systeme erfasst werden.
 - Anderenfalls droht eine **Doppelbelastung der Hersteller**, die ihre **Produktverantwortung über die funktionierenden Pfand- und Sammelsysteme wahrnehmen**. Deren Aufbau und Unterhalt war und ist für die Unternehmen mit erheblichen Investitionen verbunden. Sinngemäß gilt dies für die haushaltsnahe Sammlung von lizenzierten Verpackungen.
 - **Grundlegende Fragen** zur Erhebung des Littering-Aufkommens, zur Finanzierung sowie zur Höhe der geplanten Einwegkunststoffabgabe lässt der Referentenentwurf **ungeklärt**. Da diese über eine Verordnungsermächtigung geregelt werden sollen, bleiben die konkreten **Belastungen für die Wirtschaft völlig offen**.
 - Damit ergeben sich erhebliche Fragen zur **EU-rechtskonformen Umsetzung** sowie mit Blick auf die **verfassungsrechtlichen Grenzen**.
 - Wir sehen zudem in der Perspektive mit dem angedachten Szenario weiterhin das **Risiko gesellschaftlicher und umweltpolitischer Fehlentwicklungen sowie Fehlanreize**. Denn es könnte durchaus als „Anreiz zur Vermüllung“ verstanden werden, wenn zunächst die eigentlichen, unmittelbaren Verursacher des Litterings – also diejenigen, die rechtswidrig durch ihr aktives Handeln den öffentlichen Raum vermüllen – faktisch nicht belangt werden, stattdessen aber die hierdurch verursachten Kosten auf die Wirtschaft abgewälzt werden. Gegen diejenigen, die sich individuell bereits heute bewusst im öffentlichen Raum für Littering entscheiden, werden zudem kaum Aufklärungsmaßnahmen helfen. Belastet werden am Ende auch auf diesem Weg erneut viele Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich selbst vorbildlich verhalten und alle rechtlichen Vorgaben und gesellschaftlichen Spielregeln einhalten. Jedenfalls für die Fälle, in denen – wie bei Pfandsystemen – bereits eine geordnete Rückführung organisiert wird, liegt insofern nahe, dass ein solcher Ansatz keine zielführende Interpretation des Verursacherprinzips sein kann.
- 2. Systeme zur (Material-)Rückführung, insbesondere bei Getränkeverpackungen etablierte Pfandsysteme, bleiben unberücksichtigt**

Wir möchten zunächst an unsere Hinweise erinnern, die wir gegenüber dem BMUV bereits im Rahmen der Anhörung zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (mit Blick auf die dortigen Vorgaben zur Produktverantwortung) im September 2019 übermittelt hatten (vgl. www.wafg.de/fileadmin/posi-

[tionen/wafg-stellungnahme_zur_novellierung_des_kreislaufwirtschaftsgesetzes.pdf](#) sowie unsere Stellungnahmen zum Referentenentwurf der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung unter [www.wafg.de/fileadmin/positionen/wafg-stellungnahme_einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung.pdf](#) und zur Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms unter [www.wafg.de/fileadmin/positionen/wafg-stellungnahme_abfallvermeidungsprogramm.pdf](#)).

Bereits im Ausgangspunkt ist daher eine sachlich begründete, eindeutige und verständliche Klarstellung im Gesetz geboten, wonach faktisch nicht im Littering anfallende Bereiche – konkret die zurückgenommenen (Getränke-)Verpackungen, die in Deutschland über die vorbildlichen und funktionierenden Pfandsysteme bei Mehrweg- und Einweg-Getränkeverpackungen erfasst werden – ausgenommen bleiben. Die ausgesprochen hohen Rückgabe- und Rückführungsquoten zeigen, dass diese Systeme von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verantwortungsvoll genutzt werden. Bepfandete (Kunststoff-)Getränkeverpackungen spielen – dies war in der umweltpolitischen Diskussion jedenfalls bisher weitgehender Konsens – daher in Deutschland keine relevante Rolle für „Littering“.

Daher überrascht der im Referentenentwurf vorgeschlagene Ansatz einer umfassenden Einbeziehung, zumal in den vergangenen Jahren gleichermaßen das Bundesumweltministerium, namhafte Umweltpolitiker wie Umweltverbände wiederholt öffentlich und in zahlreichen Medienbeiträgen erklärt haben, dass mit Einführung des gesetzlichen (Pflicht-)Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen im Jahre 2003 das Thema Littering bei diesen Getränkeverpackungen faktisch gelöst wurde. Insofern ist nicht nachvollziehbar, warum der vorliegende Entwurf diese Ausgangslage nicht bei einer klarstellenden Kostenzuordnung bzw. -begrenzung für bepfandete (Kunststoff-)Getränkeverpackungen berücksichtigt. Dies gilt umso mehr, als die EU-Ziele allgemein gehalten sind – wobei zugleich zu berücksichtigen ist, dass nicht in allen Mitgliedsstaaten vergleichbare effektive Rücknahmesysteme etabliert sind.

Die Pfandsysteme für Mehrweg und Einweg in Deutschland sind für die tragenden Unternehmen aus Handel und Industrie mit erheblichen Kosten für deren Betrieb verbunden. Ein konkretes Beispiel ist die Bereitstellung der erforderlichen, in Deutschland nahezu flächendeckenden Infrastruktur zur Rückgabe. Für den Aufbau haben Industrie und Handel hohe Investitionen getätigt und setzen diese ebenso für den laufenden Unterhalt fort (etwa mit Blick auf die Anschaffung und den Betrieb kostenintensiver Rücknahme-Automaten bzw. die nicht-automatisierte, händische Rücknahme in bestimmten Bereichen). Ebenso sind der Transport der Flaschen und Materialien im Rücklauf zum erneuten Befüllen (Mehrweg) oder Recycling (Einweg) mit einem hohen Aufwand und erheblichen Kosten verbunden. Hinzu kommen weitere Aufwendungen, etwa für das notwendige Pfand-Clearing.

Aber selbst der sehr geringe Anteil bepfandeter Getränkeverpackungen, die nicht über die Pfandsysteme zurückgegeben werden, kann nicht automatisch bzw. vollständig dem Littering zugerechnet werden. Denn hier angesprochene

Gebinde werden von einzelnen Verbraucherinnen und Verbrauchern zum Teil über die haushaltsnahe Sammlung oder öffentliche Abfallbehälter entsorgt – bei dieser Konstellation ist das Littering-Thema außen vor. Bepfandete (Kunststoff-)Gebinde, die im öffentlichen Raum von Dritten mit Blick auf das Pfandgeld gezielt gesammelt und im System zurückgegeben werden, können ohnehin nicht dem Littering zugerechnet werden.

Wir vermissen zudem einen nachvollziehbaren Ansatz, wie im vorliegenden Rahmen mit einzelnen Akteuren umgegangen werden soll, die (rechtswidrig) den Verkauf von bepfundeten Einweg-Getränkeverpackungen ohne DPG-Lizenzierung betreiben. Dabei liegt auf der Hand, dass es hier in Deutschland ein erhebliches Vollzugsproblem (auch der Kommunen) bei der Umsetzung der Pfandpflicht und der Systembeteiligung am Pfandsystem gibt. Die konkrete Frage zielt darauf, wie hier die Einbeziehung solcher Akteure in das vorgesehene Fondsmodell belastbar und wettbewerbsgerecht umgesetzt werden soll. Der Schutz des fairen Wettbewerbes und das Gebot der Gleichbehandlung gebieten es, dass insbesondere die Akteure einbezogen werden, die faktisch einen besonders hohen Anteil am Littering auslösen. Davon unabhängig muss dringend der Vollzug der geltenden abfallrechtlichen Regelungen gestärkt und zur Geltung kommen, z.B. über Erlass von Bußgeldern durch die vor Ort zuständigen Behörden (gleichermaßen bei zuzuordnenden Littering-Vorgängen wie bei der Unterbindung der Abgabe von nicht nach dem Verpackungsgesetz ordnungsgemäß bepfundeten Produkten). Zudem sollte unstrittig sein, dass die auf derartige Gebinde zurückzuführenden anteiligen Littering-Kosten den hier verantwortlichen Verursachern und nicht anderen rechtskonform handelnden Unternehmen zuzurechnen sind.

Die anstehende Umsetzung der EU-Vorgaben zur Fixierung von Verschlüssen von Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff bzw. bei Getränkekartons sind für die Abfüller nicht nur mit erheblichen Investitionen verbunden. Die Vorgabe, wonach diese zukünftig so fest und unauflösbar mit den betroffenen Verpackungen verbunden sind, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Verschlüsse selbst nicht mehr vom Gebinde abtrennen können, wird auch hier Littering-Effekten begegnen und diese weiter reduzieren. Bereits heute werden im Übrigen bei der Rückgabe von bepfundeten PET-(Einweg-)Getränkeverpackungen nahezu durchgängig die Deckel mit zurückgeführt.

Bei nicht-bepfundeten Getränkeverpackungen im Anwendungsbereich gilt es entsprechend ebenso zu berücksichtigen, dass diese in weitem Umfang über das verbraucherfreundliche System der haushaltsnahen Sammlung erfasst werden. Im Sinne der Produktverantwortung finanzieren die Hersteller und Vertrieber nicht-bepfundeter Getränke auch hier die von den dualen Systemen organisierte Sammlung, Sortierung und Verwertung der gebrauchten Verpackungen.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass wir dringend um entsprechende Klarstellungen bitten, die bereits auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Vorgabe trifft, wonach nur im Littering tatsächlich anfallende Verpackungsbereiche er-

fasst werden. Zudem sollte bedacht werden, dass diejenigen Wirtschaftsakteure, die im Rahmen der wahrgenommenen Herstellerverantwortung bereits Maßnahmen ergriffen haben, im Ergebnis nicht schlechter gestellt werden sollten als diejenigen, die sich nicht an den geltenden Rechtsrahmen halten.

3. Fragen und Vorbehalte zum Anwendungsbereich und der Reichweite einer Finanzierungspflicht

Mit Blick auf die funktionierenden Pfand- und Sammelsysteme liegt auf der Hand, dass eine faire Kostenbeteiligung nicht auf Grundlage aller in Verkehr gebrachter Verpackungen erfolgen kann, sondern das tatsächliche Littering-Aufkommen abbilden muss. Einzubeziehen ist aus unserer Sicht nur der **nachgewiesene** Anteil, der tatsächlich für das Littering relevant ist. Hierzu bedarf es zunächst einer belastbaren Datengrundlage, die auch die relevanten bepfandeten Getränkeverpackungen gesondert ausweist.

Wie dies sinnvoll umgesetzt werden kann, lässt der Referentenentwurf aus unserer Sicht leider offen bzw. völlig unbestimmt.

Über die weitreichenden Regelungen in der Form von Verordnungsermächtigungen, die nicht sachgerecht eingegrenzt werden, besteht daher das Risiko erheblicher Belastungen für die Hersteller.

Dabei sind aus unserer Sicht im Ausgangspunkt zunächst zentrale Fragen zu klären:

- Welches Littering-Aufkommen gibt es bei den Kommunen und wie wird dies in der Praxis belastbar erfasst?
- Wie kann dieser Aufwand konkret von anderen Reinigungsmaßnahmen, die den Kommunen (auch aus anderen rechtlichen Vorgaben) obliegen, abgegrenzt werden?
- Wie wird eine Gleichbehandlung der Kommunen und der finanzierenden Wirtschaft gewährleistet? Wie wird insbesondere verhindert, dass einzelne Kommunen besonders hohe Kosten für die Beseitigung von Littering produzieren („Gold-Standard“ bzw. nicht effektive Müllsammlung)?

4. Kriterien zur Erfassung und Abgrenzung des Littering-Aufkommens betroffener Verpackungen bleiben völlig offen

Unklar ist vor allem, wie das Littering-Aufkommen und die Relevanz der betroffenen Verpackungen konkret erfasst und abgegrenzt werden soll. Dies erschließt sich uns leider aus dem vorliegenden Referentenentwurf nicht, zumal die Begründung selbst auf zahlreiche offene Fragen hinweist:

- Die Begründung zur Festlegung der Abgabesätze stellt fest, dass die Leitlinien der EU-Kommission zu den Kosten von Reinigungsaktionen noch nicht vorliegen. Wir halten es auch unter diesem Aspekt für fragwürdig, dass der Entwurf eine sachgerechte Umsetzung des EU-Rechts ist.
- Mit Blick auf die „Menge und Zusammensetzung der im öffentlichen Raum anfallenden Abfälle“ sowie ein „auf Grundlage der Datensammlung“ zu entwickelndes „Kostenmodell“ wird in der Begründung auf die noch ausstehenden Ergebnisse eines Ressortforschungsvorhabens verwiesen. Offen bleibt zunächst, welche Akteure auf welcher Grundlage hierzu einbezogen wurden – und damit auch, wie valide und repräsentativ die Ergebnisse tatsächlich sind.
- Auf eine weitere offene Frage weist die Begründung zu den Vorgaben für die „jährliche Meldung der Anspruchsberechtigten“ nach § 16 hin, die ausführlich: „Mit welchen Kennzahlen (z.B. Reinigungskilometer) die erbrachten Leistungen und damit die entstandenen Kosten anzugeben sind, steht in Abhängigkeit von dem durch Rechtsverordnung nach § 18 Absatz 2 festgelegten Punktesystem und kann daher erst nach Erlass der Verordnung durch das Umweltbundesamt (UBA) konkretisiert werden“.

In der EU gibt es, wie bereits angesprochen, sowohl Mitgliedsstaaten mit Pfandsystemen als auch solche ohne Pfandsysteme.

Hieraus ergeben sich bereits fundamental unterschiedliche Ausgangssachverhalte, die bei der konkreten nationalen Umsetzung der EU-Vorgaben zu berücksichtigen sind. Jedenfalls führt Artikel 8 Absatz 4 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie aus:

„Die nach den Absätzen 2 und 3 zu tragenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. Die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen beschränken sich auf Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden. Die Berechnungsmethode ist so auszugestalten, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.“

Wir können nicht erkennen, dass dies in der derzeitigen Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs bereits hinreichend der Fall ist.

Dabei sind die wesentlichen Aspekte, aus denen die Adressaten erkennen können, welche Pflichten und Belastungen sich im Einzelnen ergeben (können), bereits im Rahmen des Gesetzes selbst zu regeln – und keinesfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt in einer Rechtsverordnung (Wesentlichkeitsprin-

zip und Transparenzgebot). Dies gilt umso mehr, als die Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass der Verordnungen nicht hinreichend eindeutig bestimmt sind, um deren späteren Regelungsinhalt klar zu begrenzen.

Wir haben zudem keine Regelung erkannt, wie potenzielle Erträge der Kommunen aus der Verwertung gesammelter Wertstoffe berücksichtigt werden. Dabei liegt es im Interesse der Kreislaufwirtschaft, dass Rohstoffe (wie PET) in der Kreislaufwirtschaft gehalten werden und in das bestmögliche Recycling überführt werden. Diese Materialien haben nicht nur einen Marktwert, sie sind nach richtigem Verständnis in der Kreislaufwirtschaft vielmehr Wertstoff als Abfälle.

Während die Begründung sich selbst zu wichtigen Grundlagen für die Erhebung der Abgabe zurücknimmt, fällt andererseits auf, wie ausführlich dort der Bedarf für neue Stellen beim Umweltbundesamt (UBA) und auf ministerialer Ebene im BMUV beschrieben wird. Dass dabei die Rechtsaufsicht der Bundesregierung von der betroffenen Wirtschaft finanziert werden soll, wirft nicht nur die Frage auf, auf welcher Bestimmung der Richtlinie diese Kostenzuordnung beruht.

5. Unklare Rechtsbegriffe und Definitionen, insbesondere mit Blick auf betroffene „Hersteller“ und Umfang der „Reinigungsaktionen“

Zahlreiche weitere Fragen zum Anwendungsbereich bzw. zur Reichweite ergeben sich aus der Verwendung unklarer Rechtsbegriffe sowie unterschiedlicher Definitionen innerhalb des Referentenentwurfs:

- Leider geht nach unserem Verständnis aus dem Referentenentwurf nicht eindeutig hervor, wer konkret als „Verpflichteter“ angesprochen wird: Ist dies der Abfüller, der das verpackte Produkt in Verkehr bringt, oder ist der Verpackungshersteller zuständig?

Die Notwendigkeit, eine entsprechende Klarstellung sorgfältig vorzunehmen, verdeutlicht sich am Beispiel von Einweg-Getränkeflaschen aus PET: Der Verpackungshersteller liefert seinerseits die Rohlinge (Preforms), die dann in der Regel anschließend vom Abfüller aufgeblasen werden und faktisch erst dort zum „Getränkebehälter“ werden.

Zu beiden Akteuren finden sich Bezüge in unterschiedlichen Vorgaben:

- Die Definition des Herstellers nach § 3 Nummer 3 nimmt zugleich Bezug auf „Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur“, ohne deren Verantwortlichkeiten konkret voneinander abzugrenzen.
- § 3 Nummer 4 definiert die „Bereitstellung auf dem Markt“ und bezieht sich auf das „Produkt“. Ist hier das „Einwegkunststoffprodukt“ gemeint?

- § 7 Absatz 2 Nr. 5 bezieht sich auf „Markennamen“. Ist dies so zu verstehen, dass „Abfüller“ adressiert werden? Hier wird zudem zwischen „Bereitstellung“ und „Verkauf“ unterschieden – wie ist diese Unterscheidung konkret zu verstehen?
- Bezieht sich § 7 Absatz 5 auf den Hersteller des Produkts oder der Verpackung?
- Die jährliche Meldung bezieht sich nach § 10 Absatz 1 auf „erstmalig auf dem Markt bereitgestellte oder verkaufte Einwegkunststoffprodukte“. Wer ist hier konkret als „Hersteller“ angesprochen? Wie sind die Rechtspflichten in der Zuordnung definiert? Wie wird sichergestellt, dass Exporte nicht einbezogen werden?
- § 3 Nummer 10 adressiert sogenannte „Reinigungsaktionen“. Wie ist dieser Begriff zu verstehen? Erfasst dies abgrenzend nur umfassende einmalige Aktionen? Wird die regelmäßige Reinigung nicht umfasst? Welche Dokumentationspflichten ergeben sich hier für eine Abgrenzung und Kostenerfassung für die Kommunen?

„Reinigungsaktionen“ dienen nach § 3 Nummer 10 dazu, die „Umwelt zumindest auch von den aus den Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 entstandenen Abfällen zu säubern“ (Unterstreichung durch wafg).

Ist diese Vorgabe so zu verstehen, dass die betroffene Wirtschaft auch für die Beseitigung von Littering aus anderen Bereichen zahlen soll? Wie ist dies aus der Richtlinie heraus abzuleiten, die sich spezifisch auf Einwegkunststoffverpackungen bezieht?

Die vorliegende Regelung geht aus unserer Sicht jedenfalls deutlich über eine 1:1-Umsetzung hinaus.

Diese Fragen stellen sich auch mit Blick auf die Definition von „Sensibilisierungskosten“ nach § 3 Nummer 11.

- Die zu tragenden Kosten dürfen nach Artikel 8 Absatz 4 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie jene Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der angesprochenen Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen.

Eine entsprechende Klarstellung fehlt aus unserer Sicht im vorliegenden Referentenentwurf. Die EU-Vorgabe beschränkt dabei deutlicher als dies derzeit über die allgemein gehaltenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwaltung des Einwegkunststofffonds nach § 4 Absatz 2 umgesetzt wird.

- Die Begründung zu § 3 Nummer 10 führt aus, dass unter „Reinigungskosten“ zwar keine „freiwillige(n) Reinigungsaktionen von Nicht-Regierungsaktionen“ erfasst werden. Weiter heißt es jedoch: „Etwas anderes gilt al-

Irdings dann, wenn eine solche Reinigungsaktion im Auftrag eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder einer juristischen Personen (sic!) des öffentlichen Rechts erfolgt“. Ist dies tatsächlich – wie in der Begründung dargelegt – als „Drittbeauftragung nach § 22 KrWG einzuordnen“? Die Begründung kann eher als Anleitung bzw. Aufforderung zur Erhöhung der Kosten bzw. Einführung einer neuen Einnahmequelle für die hier angesprochenen Organisationen verstanden werden.

- Bei den „Verwaltungskosten“ nach § 5 Absatz 1 ist derzeit keine sachgerechte Eingrenzung erkennbar. Sofern hier die Kosten für den Aufbau des Fonds gemeint sind, sollte dies aus unserer Sicht entsprechend konkretisiert (und begrenzt) werden.
- In § 8 Absatz 3 und 4 wird nicht geregelt, auf welcher Grundlage der Datenaustausch stattfindet. Hieraus können sich datenschutzrechtliche Fragen ergeben (z.B. ist der „Zweck der Verwendung“ offen), sofern hier personenbezogene Daten mit verbunden sein sollten.

6. „Blackbox-Ermächtigung“: Der Vorschlag lässt die konkreten Belastungen für die Wirtschaft völlig offen

Auf Grundlage des vorliegenden Referentenentwurfs bleibt somit völlig offen, zu welchen konkreten Belastungen die geplante Einwegkunststoffabgabe führen soll. Nicht nur lässt der Referentenentwurf zentrale Fragen offen, zudem sollen die konkrete Höhe der Abgabe sowie die Ausgestaltung des Punktesystems erst später per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. Damit ist der Entwurf für die betroffene Wirtschaft wie auch mit Blick auf die Abschätzung der verbraucherrelevanten Kostenbelastungen eine „Black Box“.

Fragwürdig erscheint schon deshalb, wie die Begründung davon ausgesehen kann, dass „(m)essbare Effekte für das Verbraucherpreisniveau insgesamt (...) nicht zu erwarten“ seien, wenn die Höhe der Abgabe derzeit unklar ist. Nicht nachvollziehen können wir, wie in dieser Ausgangslage der „Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ auf solcher Grundlage überhaupt sinnvoll abgeschätzt werden kann.

Die Begründung beschränkt sich hierzu bei den betroffenen Herstellern auf „Hersteller von Getränkebehältern“ und geht nicht auf die betroffenen Abfüller ein.

Hierbei handle es sich zudem um eine „grobe Schätzung“ aus dem angesprochenen Forschungsvorhaben „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“. Ob diese Schätzung valide ist, kann bereits mangels Einsicht in die damit verbundenen Abläufe bzw. die hier wohl allenfalls überschlägig gewonnenen „Erkenntnisse“ nicht geprüft bzw. bewertet werden.

7. Stimmigkeit des Regelungsvorschlags mit Blick auf geltendes Recht sowie die politische Konsistenz

Wir möchten noch einmal sehr deutlich ansprechen, dass die Herausforderungen durch Littering – also die bewusste Vermüllung des öffentlichen Raumes – maßgeblich durch ein nicht-gesellschaftskonformes Verhalten bzw. zumeist schon heute eindeutig rechtswidriges Agieren von Dritten verursacht wird.

Dies gilt nicht zuletzt für bekannte Problemzonen in Städten und Gemeinden, bei denen es vor allem einer konsequenten Anwendung und Überprüfung des notwendigen ordnungsrechtlichen Rahmens bedarf. Auch im ländlichen Raum ist diese Thematik hinreichend bekannt. Viele Kommunen haben zwar einen entsprechenden Ordnungsrahmen etabliert, jedoch mangelt es vielfach und ganz offenkundig am (konsequenten und wirksamen, auch effektiv abschreckenden) Vollzug.

Schon von daher ist es fragwürdig, solche auf ein bewusstes Fehlverhalten Dritter zurückzuführende Probleme auf andere Akteure überlagern zu wollen, die hierfür weder konkret entscheidend sind bzw. sich ihrerseits im rechtlichen Rahmen bewegen.

Insbesondere kann es hier keine grenzenlose Überdehnung des Themenfeldes „Produktverantwortung“ geben. Die wafg hält einen Ansatz der sinnvoll geteilten bzw. abgegrenzten Verantwortung aller Akteure für zielführender – auch mit Blick auf die zukünftigen umweltpolitischen Auswirkungen.

In diesem Kontext sind vor allem Pfandsysteme als Beispiele für die wahrgenommene Erweiterte Herstellerverantwortung angesprochen. Die im Referentenentwurf angelegte „Doppelbelastung“ der Hersteller ist von daher fragwürdig. Die Unternehmen der Getränkeindustrie nehmen aus unserer Sicht bestmöglich ihre Produktverantwortung wahr, indem sie mit dem Pfand einen effektiv funktionierenden Anreiz für die (Gebinde-)Rückgabe geben.

Die Begründung zu den statistischen Meldepflichten bei bepfandeten Getränkeverpackungen im Rahmen des Umweltstatistikgesetzes hatte ebenfalls explizit die EU-Vorgaben zur Erweiterten Herstellerverantwortung aufgegriffen. Warum die Unternehmen nunmehr dieselben Daten „doppelt“ melden sollen, kann der Referentenentwurf aus unserer Sicht nicht überzeugend begründen.

8. Fragen mit Blick auf die EU-rechtskonforme Umsetzung

Europarechtliche Vorbehalte ergeben sich nicht nur mit Blick auf den Rechtsrahmen zur Erweiterten Herstellerverantwortung. Grundlegende Bedenken bestehen aus unserer Sicht auch insofern, dass der Referentenentwurf – wie bereits an einigen Stellen angesprochen – keine konsequente „1:1“-Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie vorsieht bzw. nicht kohärent die Ziele der Richtlinie beachtet.

Diese adressiert in Artikel 8 Absatz 4 die Grundsätze der Kosteneffizienz, Verhältnismäßigkeit und Kostentransparenz. Unsere vorstehenden Hinweise verdeutlichen, dass an der Berücksichtigung dieser Vorgaben im Rahmen des Referentenentwurfs erhebliche Zweifel bestehen.

Die Regelungen zur Einwegkunststoffkommission, die nach § 22 Absatz 1 lediglich eine beratende Funktion haben soll, verdeutlichen dies ebenfalls. Die bisher erkennbaren Vorgaben werden nach unserem Verständnis nicht der in Artikel 8 Absatz 4 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie festgeschriebenen Anforderung gerecht, wonach die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen“ sind. Denn die Abgabensätze und das Punktesystem werden nach dem Vorschlag vom BMUV festgelegt, ohne dass hier absehbar wäre, welche am Verursacherprinzip orientierten Leitlinien konkret gelten.

Insgesamt verdeutlicht der Vorschlag darüber hinaus, dass sich Defizite der EU-rechtlichen Grundlagen (hier der EU-Einwegkunststoffrichtlinie) zwangsläufig in nationalem Recht weiter auswirken – unabhängig davon, dass nicht alle aufgezeigten Probleme durch die EU-Ebene aufgestellt sind. Zukünftig bedarf es daher bereits einer kohärenteren Rechtssetzung auf EU-Ebene, die neben dem Grundgedanken der Subsidiarität auch bestehende Besonderheiten in den einzelnen Mitgliedsstaaten hinreichend berücksichtigt.

Die vorliegende Entwicklung verdeutlicht anschaulich, dass zukünftig vor allem eine vorherige fundierte Folgenabschätzung und Erörterung mit den betroffenen Wirtschaftsbereichen auf deutscher Ebene dringend geboten ist.

9. (Verfassungs-)Rechtliche Grenzen und rechtspolitische Unstimmigkeiten

Aus den aufgeführten offenen Fragen und grundlegenden Kritikpunkten erheben sich auch grundlegende verfassungsrechtliche Fragen:

- Die Wesentlichkeitstheorie ist für das Rechtsstaatsprinzip von elementarer Bedeutung. Wenn – wie im vorliegenden Referentenentwurf vorgesehen – wesentliche Entscheidungen per Verordnungsermächtigung an die Exekutive delegiert werden, halten wir diese Vorgehensweise für derartige Entscheidungen von besonderer Tragweite nicht für angemessen.
- Nach dem Verursacherprinzip kann nur der Verursacher des Litterings für die dadurch entstehenden Kosten zur Verantwortung gezogen werden. Da entsprechende konkretisierende Regelungen im Referentenentwurf nach unserer Einschätzung fehlen, sehen wir das sehr reale Risiko, dass auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs jegliches Littering den Herstellern zugeschrieben wird bzw. werden kann.

- Damit einher geht aus unserer Sicht ein drohender Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot. Denn wir halten es für bedenklich, wenn die Regelungen dazu führen, dass potenziell immer der Hersteller und nicht der tatsächliche Verursacher des Litterings die Kosten tragen soll. Wir halten es ebenso für fragwürdig, dass im vorliegenden Rahmen die Fairness der Kostenbelastung gewährleistet werden kann.

10. Risiko gesellschaftlicher bzw. umweltpolitischer Fehlentwicklungen vermeiden

Die vorgeschlagene Gesetzgebung halten wir auch gesellschafts- und umweltpolitisch für bedenklich. Es bestehen aus unserer Sicht grundlegende und durchgreifende Zweifel, dass Littering effizient bekämpft werden kann, ohne zunächst die tatsächlichen Verursacher umfassend bzw. auf einer funktionierenden Vollzugspraxis zur Verantwortung zu ziehen.

Wenn über die vorliegende Gesetzgebung nun zumindest mittelbar signalisiert wird, die Beseitigung von Littering werde grundsätzlich von den Herstellern bezahlt, kann dies durchaus als „Recht auf Vermüllung“ fehlinterpretiert werden.

Es liegt nahe, dass gerade diejenigen, die sich schon derzeit nicht an die Vorgaben und Spielregeln halten, sich dann sogar bestärkt fühlen könnten. Damit wäre jedenfalls kein wirksames Signal zur Bekämpfung von Littering verbunden.

Daher ist auch zu bedenken, dass die im Verpackungsgesetz sowie begrüßenswert im Koalitionsvertrag der Bundesregierung deutlich adressierte Förderung der Kreislaufwirtschaft nicht konterkariert werden sollte.

Denn Fakt ist, bezogen vor allem auf die hochwertige Rückführung von PET aus der geschlossenen Sammlung des Pfandsystems, dass es sich hier um wertvolle Rohstoffe für das Recycling und die Kreislaufwirtschaft handelt – also um Stoffe, die gerade nicht als Abfall betrachtet werden sollte.

Berlin, im April 2022

Nähere Informationen unter: www.wafg.de