



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Stellungnahme zum Entwurf für ein „Einweg-Kunststoff-Fonds-Gesetz“ (in der Fassung vom 2.11.2022)

7. November 2022

A. Zusammenfassende Bewertung

Die Bundesregierung hat am 2. November 2022 den Entwurf für ein Einweg-Kunststoff-Fonds-Gesetz (im Folgenden: EWKFondsG-E) zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einweg-Kunststoff-richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904, im Folgenden: EWKRL) beschlossen ([link](#)). Aus unserer Sicht ist der Entwurf nicht geeignet, die europäischen Vorgaben richtlinienkonform, verfassungsgemäß und effizient umzusetzen. Insbesondere der Vorschlag, die eigentlich auf eine privatwirtschaftliche Lösung im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung abzielende europäischen Vorgaben durch einen öffentlich-rechtlichen Fonds und Abgabenbescheide durch das Umweltbundesamt (UBA) umzusetzen, stößt auf vielfältige Bedenken.

Mit dem Gesetz würden die Bürokratiekosten für viele Wirtschaftsunternehmen deutlich ansteigen, insbesondere aufgrund der geplanten 30 neue Plan-Stellen für das UBA. Zudem würde Deutschland mit einem staatlichen Verteilmechanismus einen Sonderweg innerhalb der EU beschreiten: Denn eine Festlegung der umzulegenden Kosten durch das BMUV widerspricht dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinie und ihrem Sinn und Zweck, wonach die Kosten in einem System der Erweiterten Hersteller-verantwortung „zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen“ sind. Die betroffenen Wirtschaftssektoren hatten bereits im März 2021 einen umfassenden Vorschlag für eine richtlinienkonforme, effiziente und bürokratiearme privatwirtschaftliche Umsetzung unter Nutzung der vorhandenen Strukturen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) vorgelegt. Leider wurde dieser Vorschlag vom BMUV kaum berücksichtigt. Zudem fehlt im Entwurf eine Abschätzung der Kosten für die Wirtschaft. Außerdem bestehen erhebliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der vorgeschlagenen Sonderabgabe, so dass bis zum Abschluss der zu erwartenden Klagen gegen die Abgabenbescheide mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit zu rechnen ist. Diese grundsätzlichen Kritikpunkte werden in der Anlage näher erläutert.

Zu dem aktuellen Gesetzentwurf nehmen wir zusammenfassend wie folgt Stellung:

1. Der Vorschlag, dass allein das Bundesumweltministerium (BMUV) die Höhe der Abgaben in einer Rechtsverordnung festlegen soll, widerspricht der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen im Gesetz selbst treffen muss und diese nicht an die Exekutive delegieren darf. Im Gesetz sollten daher **Bemessungskriterien für die Festlegung der Abgabenhöhe** geregelt werden. Die Höhe der Abgabe sollte für jede betroffene Einwegkunststoffproduktart ausschließlich gemäß ihrem **Gewichtsanteil** am Abfallaufkommen bestimmt werden. Die Rechtsverordnung und zukünftige Änderungen sollten nur mit **Zustimmung des Bundestages** in Kraft treten können.

2. Für eine richtlinienkonforme Umsetzung ist es erforderlich, dass die **Einweg-Kunststoff-Kommission** nicht lediglich beratend tätig wird. Ihre Empfehlungen sollten insofern Bindungswirkung haben, als eine Abweichung davon begründungspflichtig ist. Umwelt- und Verbraucherverbände sollten nicht in der Kommission vertreten sein. Ansonsten sollte die Zahl der Hersteller-Vertreter auf sieben erhöht werden, um zumindest Parität herzustellen.
3. Im Einklang mit der „**Hersteller**“-Definition im Verpackungsgesetz und der Umsetzung in anderen EU-Mitgliedstaaten sollten die Inverkehrbringer der mit Ware befüllten Einweg-Kunststoffverpackungen zur Kostentragung im Rahmen des EWK-FondsG-E verpflichtet werden, nicht jedoch die Produzenten und Importeure von Leerverpackungen. Welche Unternehmen die Sonderabgabe zahlen sollen, sollte im Gesetz selbst getroffen werden und nicht der Entscheidung des UBA überlassen bleiben.
4. Es genügt nicht, dass nach dem Entwurf für **pfandpflichtige Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff** andere Abgabensätze als für nicht-bepfandete Einweg-Getränkebehälter aus Kunststoff möglich sind. Wegen der erfolgreichen deutschen Pfandregelung, des erheblichen Aufwands für die Hersteller von bepfandeten Getränkeflaschen für die Erfüllung der Pflichten des EWKFondsG-E und der voraussichtlich geringen Abgabenhöhe ist eine vollständige Ausnahme für diese Produktgruppe erforderlich, um einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbelastung zu vermeiden (Art. 103 Abs. 3 GG). Zumindest sollte es eine Bagatellgrenze geben.
5. Eine **jährliche Anpassung der Abgabensätze** ist unumgänglich, um die Verhältnismäßigkeit der Sonderabgaben sicher zu stellen. Die vorgeschlagene Überprüfung „*mindestens alle drei Jahre*“ (§ 14 Abs. 3) ist angesichts der Dynamik insbesondere im Bereich Serviceverpackungen nicht ausreichend. Die Abgabensätze müssen insbesondere auf regelmäßigen und repräsentativen Abfallanalysen beruhen, die auch die geographischen Unterschiede beim Abfall- und Müllaufkommen zwischen Großstadt, Kleinstadt und ländlichen Gegenden reflektieren müssen.
6. Für die Umlage von **Verwaltungskosten** des UBA auf die Hersteller gibt es in der Richtlinie keine Grundlage. Die Kosten für die Erhebung von Abfalldaten dürfen nach der Richtlinie nicht auf die Hersteller von Einweg-Verpackungen umgelegt werden. Im Sinne einer 1:1-Umsetzung sollte auf eine Umlage der Verwaltungskosten verzichtet werden, auch um eine Benachteiligung deutscher Unternehmen im Binnenmarkt zu verhindern.
7. Die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten **Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen** sind bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung droht (Art. 103 Abs. 3 GG). Eine entsprechende Klarstellung ist zu ergänzen. Außerdem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass nur die „kosteneffiziente Bereitstellung“ der Dienste umlagefähig ist.
8. Nach der **Art. 12 Satz 1 der Richtlinie** sind ausdrücklich nur solche Einweg-Lebensmittelverpackungen erfasst, die „*aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - tendenziell achtlos weggeworfen werden*“. Damit wird das Ziel der Richtlinie bekräftigt, das Littering zu bekämpfen. Diese Einschränkung fehlt bei den Kriterien in Anlage 1 Nr. 1 Entwurf und sollte ergänzt werden, um eine EU-weit einheitliche Anwendung zu ermöglichen.

B. Bewertung im Einzelnen

1. Gesetzliche Vorgaben zur Bemessung der Sonderabgabe notwendig – Grundlage darf allein der Gewichtsanteil sein (§ 14)

Der Gesetzentwurf schlägt vor, dass das BMUV die Höhe der Sonderabgabe durch Rechtsverordnung festlegt – ohne Beteiligung des Bundestages und ohne Zustimmung des Bundesrates. Leider gibt § 14 EWKFondsG-E bislang keinen Aufschluss darüber, welche Bemessungskriterien bei der Festsetzung eine Rolle spielen sollen. Ohne die geplante Rechtsverordnung bleibt völlig unklar, in welcher Höhe die Hersteller belastet werden sollen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann die Eingriffsintensität des Gesetzentwurfs daher nicht hinreichend abgeschätzt werden. Dies widerspricht außerdem der vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen im Gesetz selbst treffen muss und diese nicht an die Exekutive delegieren darf.

Es ist aus unserer Sicht erforderlich, dass im EWKFondsG-E selbst die maßgeblichen Bemessungsfaktoren für die Festlegung der Abgabenhöhe geregelt werden. Die Höhe der Abgaben sollte für jede betroffene Einwegkunststoffproduktart ausschließlich anhand ihres Gewichtsanteils am Abfallaufkommen bestimmt werden. Damit wird sichergestellt, dass den Herstellern keine unverhältnismäßigen zusätzlichen Kosten aufgebürdet werden und es nicht zu einer unzulässigen Kostenüberdeckung kommt. Außerdem sollte die Rechtsverordnung zur Festlegung der Abgabesätze einem ausdrücklichen parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt unterliegen und darf nicht durch das BMUV im Alleingang erlassen werden.

Der Vorschlag, dass das BMUV die Höhe der Abgaben allein in einer Rechtsverordnung festlegen soll, widerspricht der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen im Gesetz selbst treffen muss und diese nicht an die Exekutive delegieren darf. Im Gesetz sollten daher Bemessungskriterien für die Festlegung der Abgabenhöhe geregelt werden. Die Höhe der Abgabe sollte für jede betroffene Einwegkunststoffproduktart ausschließlich gemäß ihrem Gewichtsanteil am Abfallaufkommen bestimmt werden. Die Rechtsverordnung und zukünftige Änderungen sollten nur mit Zustimmung des Bundestages in Kraft treten können.

2. Einweg-Kunststoffkommission braucht Entscheidungsbefugnisse (§ 23 ff.)

Mit der vorgeschlagenen Einweg-Kunststoffkommission sollen die „*betreffenen Akteure*“ in gewisser Weise eingebunden werden. Diese Kommission hat dem Entwurf zufolge jedoch **lediglich eine beratende Funktion**, ihre Empfehlungen haben keinerlei Bindungswirkung, weder für das UBA (bezüglich der Einstufung der Produkte und Hersteller, § 22) noch für das BMUV (etwa in Bezug auf die geplanten Rechtsverordnungen zur Höhe der Abgaben, §§ 14, 19). Insofern handelt es sich um ein bloßes Feigenblatt. Wir sprechen uns daher dafür aus, dass Empfehlungen der Kommission eine gewisse Bindungswirkung haben sollen, so dass Abweichungen davon begründet werden müssen.

Der Vorschlag, Vertreter von Umwelt- und Verbraucherverbänden in diesem Gremium jeweils einen Platz einzuräumen (§ 24 Abs. 1 Nr. 6 und 7), widerspricht der Richtlinie, die eine Festsetzung der Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren“ verlangt. Umwelt- und Verbraucherverbände sind jedoch von der Kostenumlage des Art. 8 EWKRL nicht betroffen und sind daher keine „betroffenen Akteure“ im Sinne der Richtlinie. In der Begründung fehlt eine Rechtfertigung für diesen Verstoß gegen europäisches Recht. Stattdessen wird pauschal auf den „Sachverstand“ der Umwelt- und Verbraucherverbände verwiesen, der im Rahmen der Kommission genutzt werden sollte. Wir sprechen uns im Sinne einer europaweit einheitlichen Umsetzung gegen eine Mitwirkung von Umwelt- und Verbraucherverbänden in der Kommission aus. Sofern gleichwohl Vertreter dieser Verbände beteiligt sein sollen, sollte zumindest die Zahl der Hersteller-Vertreter auf sieben erhöht werden, um eine Parität mit anderen Gruppen zu erreichen.

Für eine richtlinienkonforme Umsetzung ist es erforderlich, dass die Einweg-Kunststoffkommission Entscheidungsbefugnisse hat und nicht lediglich berät. Ihre Empfehlungen sollten daher insofern eine Bindungswirkung haben, als eine Abweichung begründungspflichtig ist. Umwelt- und Verbraucherverbände sollten nicht in der Kommission vertreten sein. Ansonsten sollte die Zahl der Hersteller-Vertreter auf sieben erhöht werden, um Parität herzustellen.

3. Übernahme des „Hersteller“-Begriffs aus dem Verpackungsgesetz, d.h. keine Verpflichtung der Verpackungsproduzenten (§ 3 Abs. 3)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass „Hersteller von Einwegkunststoffprodukten“ zukünftig durch eine Sonderabgabe verpflichtet werden, die Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger u.a. für die Sammlung und Behandlung der im öffentlichen Raum entsorgten Einwegkunststoffprodukte zu übernehmen. Der Entwurf übernimmt die weite Hersteller-Definition der EU-Einweg-Kunststoffprodukte-Richtlinie, wonach „Hersteller“ nicht nur derjenige ist, der den Einwegkunststoffprodukte *produziert*, sondern auch derjenige, der diese *befüllt, verkauft oder importiert* und dadurch erstmalig auf dem Markt bereitstellt (siehe § 3 Abs. 3 des Entwurfs). Nach der Begründung des Entwurfs soll allerdings im Rahmen dieses Gesetzes der Hersteller-Begriff **anders als im Verpackungsgesetz** definiert werden (s. S. 61). Unklar bleibt jedoch, wer damit gemeint ist, denn gleichzeitig wird die Zahl der betroffenen Hersteller auf insgesamt 56.000 geschätzt wird (s. S. 43 des Entwurfs). Zum Vergleich: Im Jahr 2021 wurden in Deutschland insgesamt 252 Betriebe gezählt, die Verpackungen aus Kunststoff herstellen (siehe [Statista](#)). Und nur ein Bruchteil dieser Betriebe stellt Einweg-Kunststoffverpackungen im Sinne des EWKFondsG-E (Anlage 1 Nr. 1-3) her.

Für Einweg-Kunststoff-Verpackungen, darunter insbesondere Serviceverpackungen, ist daher unklar, welche Wertschöpfungsstufe zur Kostentragung herangezogen werden soll. Wir halten es aus den nachfolgenden Gründen für sinnvoll, den „Hersteller“-Begriff des Verpackungsgesetzes auch für das EWKFondsG zu verwenden und damit Produzenten von Leerverpackungen bzw. deren Importeure nicht zu verpflichten:

a) Benachteiligung deutscher Unternehmen aufgrund von Vollzugsdefiziten würde vergrößert

Nach Schätzungen der GMV werden ca. 60-70% der in Deutschland genutzten Serviceverpackungen aus dem Ausland importiert, zumeist direkt von den Letztinverkehrbringern, z.B. kleinen Imbissen, (Eis-)Cafés, Bäckereien, Metzgereien etc. Schon bisher ist es den Vollzugsbehörden nicht gelungen, die Systembeteiligungspflicht (nach § 7 VerpackG) für diese Verpackungen vollständig durchzusetzen, vielmehr gibt es in diesem Bereich bekanntermaßen eine große Unterbeteiligung. Es ist damit zu rechnen, dass diese (Kleinst-) Importeure auch eine Sonderabgabe umgehen werden. Eine Kostentragungspflicht im EWKFondsG-E für Verpackungsproduzenten und -Importeure hätte daher zur Folge, dass fast ausschließlich die deutschen Verpackungsproduzenten belastet würden, ihre ausländischen Wettbewerber jedoch nicht. Dies würde die Stellung deutscher Produzenten in dem sehr intensiven internationalen Wettbewerb erheblich schwächen. Benachteiligt im Wettbewerb würden darüber hinaus auch alle Letztvertreiber, die darauf achten, ihre Verpackungen ordnungsgemäß in Verkehr zu bringen. Zwar können die Zollbehörden Einfuhren auch Nicht-EU-Ländern stichprobenartig kontrollieren, was im Einzelfall auch zur Zurückweisung von nicht gesetzeskonformen Einweg-Kunststoff-Produkten führt. Bei Einfuhren aus anderen EU-Ländern finden jedoch keine solchen Kontrollen statt.

b) Verpackungsproduzenten kennen abgabenpflichtige Menge nicht

Die Produzenten der Leerverpackungen können außerdem schon deshalb nicht zur Kostentragung herangezogen werden, weil sie häufig gar nicht wissen, womit ihre Kunden die Verpackungen befüllen. So können beispielsweise transparente Kunststoffbecher mit Deckel (siehe Abbildung) je nach dem, mit welcher Ware sie vom Letztvertreiber befüllt werden, in unterschiedliche Gruppen fallen:



1. Becher mit *geschnittenen Früchten*: Lebensmittelbehälter nach Anlage 1 Nr. 1, sofern Inhalt für den Sofortverzehr bestimmt ist;
2. Becher mit frisch *gepresstem Fruchtsaft*: Getränkebehälter nach Anlage 1 Nr. 3 Entwurf;
3. Becher mit *Tomaten*: Keine Kostenpflicht, weil kein Lebensmittelbehälter nach Anlage 1 Nr. 1, da die Tomaten nicht für den Sofortverzehr bestimmt sind.

Die Verpackungsproduzenten haben häufig keine Kenntnis darüber, welcher Anteil ihrer Produkte als Einweg-Kunststoff-Verpackungen im Sinne des Entwurfs verwendet werden. Hinzu kommt, dass solche Leerverpackungen in der Regel vom Produzenten an Vertreiber geliefert werden, die diese Leerverpackungen wiederum in Deutschland und im europäischen Ausland verkaufen. Der Produzent weiß somit nicht, zu welchem Anteil seine Produkte in Deutschland eingesetzt werden.

Eine Meldung der in Deutschland in Verkehr gebrachten Einweg-Kunststoff-Verpackungen (nach § 10 des Entwurfs) ist dem Produzenten von Leerverpackungen daher gar nicht möglich.

c) Widerspruch zu Regelungen im EWKFonds-Gesetz

Im Übrigen sprechen auch Regelungen im Entwurf selbst gegen eine Inanspruchnahme der Produzenten der Leerverpackungen: So ist in Anlage 1 Nr. 2 des Entwurfs – im Einklang mit der EWK-Richtlinie – geregelt, dass lediglich „Tüten

und Folienverpackungen, wie Wrappers, *mit Lebensmittelinhalt*“ erfasst sind. Dies bedeutet, dass unbefüllte Tüten und Folienverpackungen *ohne* Lebensmittelinhalt gar nicht betroffen sind.

Zwar fehlen die Worte „*mit Lebensmittelinhalt*“ bei den in Nr. 1 genannten „Lebensmittelbehälter [...] *für* Lebensmittel“, daraus kann jedoch nicht auf eine vom Gesetzgeber gewollte unterschiedliche Behandlung von unbefüllten, festen und befüllten, flexiblen Verpackungen geschlossen werden. Dies würde auch dem Sinn und Zweck der Regelung widersprechen, denn tatsächlich finden sich im öffentlichen Raum als Müll bzw. Abfall nur Lebensmittelbehälter, die mit Ware befüllt waren und die von den Verbrauchern legal oder illegal entsorgt wurden. Noch unbefüllte, leere Verpackungen, wie sie der Verpackungsproduzent herstellt, sind dagegen im öffentlichen Raum nicht zu finden, weil sie nicht für Endverbraucher, sondern für gewerbliche Abfüller bestimmt sind.

Außerdem ist im Entwurf für Kleinst-Inverkehrbringer eine Ausnahme von der Prüfung und Bestätigung der jährlichen Meldung durch einen registrierten Sachverständigen vorgesehen, wenn sie „*weniger als 100 Kilogramm*“ der EWK-Produkte im Vorjahr in Verkehr gebracht haben (siehe § 11 Abs. 4). Eine solche Ausnahme macht für industrielle Verpackungsproduzenten keinen Sinn, wohl aber für kleine Unternehmen, die nur geringe Mengen von mit Ware befüllten EWK-Verpackungen in Verkehr bringen.

d) Fehlende Kohärenz mit Verpackungsregeln erschwert Rechtsdurchsetzung

Zudem handelt es sich bei den in Anlage 1 Nr. 1-3 des Entwurfs genannten Einweg-Kunststoff-Verpackungen um „Verpackungen“ im Sinne des Verpackungsgesetzes (vgl. § 3 Abs. 4b, 4c und 5 VerpackG). Nach Verpackungsgesetz werden Verpackungen „erstmalig“ auf dem Markt bereitgestellt, wenn sie als „*Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung*“, d.h. mit Ware befüllt, dem Endverbraucher angeboten werden (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG, sog. Verkaufsverpackungen). Als Verkaufsverpackungen gelten auch solche Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, um die Übergabe von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen (sog. *Serviceverpackungen*, siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1 a) VerpackG). Dementsprechend richtet sich die Systembeteiligungs- und Registrierungspflicht in den §§ 7, 9 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG nach der jüngsten Novelle ausdrücklich an die Inverkehrbringer („Hersteller“) der *mit Waren befüllten* Verpackungen, nicht jedoch an die Produzenten der Leerverpackungen.

Eine unterschiedliche Definition des Herstellerbegriffs im VerpackG und EWK-FondsG-E hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der Regelungen. Es wurden und werden seit Verabschiedung des VerpackG erhebliche Anstrengungen seitens Industrie, ZSVR sowie weiterer Stakeholder gemacht, um die Definition des Herstellerbegriffs auf dem gesamten Markt verständlich zu machen. Umso fataler wäre nun die Abweichung von dieser Definition im EWKFondsG-E. Es droht eine massive Marktverwirrung und die Effekte der Aufklärungskampagne, insbesondere durch die ZSVR, würde zunichte gemacht. Dabei könnten mittelfristig auch die bereits niedrigen Systembeteiligungsquoten bei Serviceverpackungen nochmals sinken, da eine Differenzierung zwischen Sonderabgabe für das EWK-FondsG-E und Lizenzierungsentgelt für das VerpackG, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, nicht vermittelbar ist.

e) Vorhandene Registrierungsdaten nutzen

Die ZSVR verfügt bereits über die notwendigen Angaben zur Geltendmachung der Ansprüche nach dem EWKFondsG-E, weil die Registrierungspflicht im Bereich der Serviceverpackungen neben den Systemgastronomiebetreibern insbesondere Imbisse, Cafés, Bäckereien, Metzgereien etc. trifft. Der Entwurf schätzt, dass 80% der 56.000 Hersteller registrierungspflichtig im Sinne des § 9 Abs. 1 VerpackG sind (s. S. 43). Diese Daten sollen nach § 8 Abs. 2 durch das UBA genutzt werden. Auch diese Regelung spricht gegen eine Inanspruchnahme der Verpackungsproduzenten, da diese als Produzenten gar nicht registrierungspflichtig sind.

Außerdem droht die Gefahr einer Doppelbelastung, wenn sowohl der Produzent der Leerverpackungen in Deutschland also auch der Letztinverkehrbringer in einem anderen EU-Mitgliedstaat mit den entsprechenden Kosten belegt werden. Grund dafür ist, dass alle anderen Mitgliedstaaten (soweit bekannt) im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung den Letztinverkehrbringer zur Kostentragung verpflichtet. Der Vorschlag des BMUV stellt insofern einen Sonderweg innerhalb der EU dar.

Im Einklang mit dem Verpackungsgesetz und der Umsetzung in anderen EU-Mitgliedstaaten sollten die Inverkehrbringer der mit Ware befüllten Einweg-Kunststoffverpackungen zur Kostentragung im Rahmen des EWK-FondsG-E verpflichtet werden, nicht jedoch die Produzenten und Importeure von Leerverpackungen.

f) Keine Festlegung der Verpflichteten durch das UBA

Der Vorschlag, dass das UBA nicht nur feststellen soll, welche Produkte von der Abgabepflicht betroffen sind, sondern auch, welche Unternehmen die Sonderabgabe zahlen sollen (§ 22 Abs. 1 Nr. 3), widerspricht der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen im Gesetz selbst treffen muss und diese nicht an die Exekutive delegieren darf. Die Entscheidung darüber sollte daher im Gesetz selbst getroffen werden.

Welche Unternehmen die Sonderabgabe zahlen sollen sollte im Gesetz getroffen werden und nicht der Entscheidung des UBA überlassen bleiben.

4. Ausnahmen für Getränkeflaschen mit Pfand erforderlich (Anlage 1 und 2)

In Deutschland und anderen Mitgliedstaaten sorgt ein effektives Pfandsystem dafür, dass die Gefahr der Vermüllung durch z.B. Getränkeflaschen aus Kunststoff stark reduziert wird. Leider hat es der europäische Gesetzgeber in der Eile versäumt, die verfassungsrechtlich erforderliche Ausnahme für bepfandete Getränkeflaschen in die EWKRL aufzunehmen.

Der deutsche Gesetzgeber sollte dafür sorgen, dass eine unverhältnismäßige Doppelbelastung durch die Anforderungen des Einweg-Kunststoff-Fonds und des Flaschen-Pfandes vermieden wird. Dies sollte durch eine ausdrückliche Ausnahme für pfandpflichtige Produkte innerhalb der Produktgruppe in Anlage 1 Nr. 3 Entwurf erfolgen.

Der Vorschlag, unterschiedliche Abgabensätze für pfandpflichtige Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff und nicht-bepandete Einweg-Getränkebehälter aus Kunststoff zu ermöglichen (siehe Anlage 2 des Entwurfs), ist zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, genügt aber nicht. Denn Hersteller dieser bepandeten Getränkeflaschen müssen z.B. in Bezug auf die Registrierungs- und Meldepflichten sowie die Abwicklung einen erheblichen Aufwand betreiben, obwohl ihre Produkte aufgrund der Pfandpflicht sehr selten als Abfall oder Müll im öffentlichen Raum verbleiben. Der bürokratische Aufwand steht völlig außer Verhältnis zu der sehr geringen Abgabenhöhen. So schlägt beispielsweise das Forschungsprojekt im Auftrag des UBA für bepandete Einweg-Getränkebehälter einen Abgabensatz von 0,001 €/kg vor. Pro bepandeter PET-Einweg-Getränkeflasche (Gewicht 20g) wäre danach eine Abgabe in Höhe von 0,002 Cent fällig. Für unbepandete Getränkebehälter wird dagegen ein 283mal höherer Abgabensatz vorgeschlagen. Zumindest sollte es eine Bagatellgrenze geben, so dass bepandete Einweg-Getränkeflaschen ausgenommen sind, sofern sie weniger als ein Prozent der Abfallmenge ausmachen.

Es genügt nicht, dass nach dem Entwurf für pfandpflichtige Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff andere Abgabensätze als für nicht-bepandete Einweg-Getränkebehälter aus Kunststoff möglich sind. Wegen der erfolgreichen deutschen Pfandregelung, des erheblichen Aufwands für die Hersteller von bepandeten Getränkeflaschen für die Erfüllung der Pflichten des EWKFondsG-E und der voraussichtlich geringen Abgabenhöhe ist eine vollständige Ausnahme für diese Produktgruppe erforderlich, um einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) zu vermeiden. Zumindest sollte es eine Bagatellgrenze geben.

5. Abgabensätze müssen jährlich überprüft werden (§ 14)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die vom BMUV mittels Rechtsverordnung festzulegenden Abgabensätze „mindestens alle drei Jahre“ überprüft werden sollen (§ 14 Abs. 3). Dies ist in Bezug auf die in Anlage 1 aufgeführten Verpackungen unverhältnismäßig und nicht richtlinienkonform.

Der Entwurf begründet eine nur alle 3 Jahre stattfindende Überprüfung mit Kostenargumenten und verweist dazu auf Art. 8 Abs. 4 Satz 3 der EWKRL, wonach die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen „*in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden*“ müssen. Daraus wird geschlossen, dass der Aufwand für die Festsetzung der Kosten sich in einem angemessenen Rahmen bewegen muss.

Übersehen wird dabei, dass Möglichkeit zur Festsetzung von mehrjährigen Beiträgen nach Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL auf die „Kosten für *Reinigungsaktionen*“ beschränkt ist. Eine mehrjährige Festsetzung sämtlicher Abgabensätze, inklusive der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen und Sensibilisierungsmaßnahmen, sieht die Richtlinie dagegen nicht vor.

Auch wäre eine Überprüfung erst nach 3 Jahren nicht sachgerecht, denn der Verpackungsmarkt entwickelt sich sehr dynamisch: Insbesondere der Markt für Take-away-Lebensmittelverpackungen (siehe Anlage 1 Nr. 1 und 2 des Entwurfs) hat sich seit Inkrafttreten der Richtlinie bereit stark verändert – und damit auch die

Zusammensetzung der Abfälle im öffentlichen Raum. Mit weiteren Veränderungen auch nach Inkrafttreten der Regelung ist zu rechnen: In diesem Bereich gibt es zum einen den Trend hin zu *kunststoff-freien Serviceverpackungen*, z.B. aus Papier, Bambus etc., die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Abgabensätze, die solche Entwicklungen beim Abfallaufkommen nicht zeitnah reflektieren, sind unverhältnismäßig. Folgendes Beispiel zur Erläuterung: Der Hersteller eines Produktes nach Anlage 1 verändert das Produkt und/oder das Konsumverhalten bezüglich dieses Produkts ändert sich, so dass es zwar immer in die gleiche Produktkategorie gehört, allerdings nicht mehr als Abfall oder Müll im öffentlichen Raum anfällt. Gleichzeitig bleiben allerdings die Kosten für die Sammlung und Reinigung aufgrund der Zunahme der nicht von der Anlage 1 erfassten Produkte (z.B. aus Papier, Bambus etc.) gleich. Dieser Hersteller müsste dem Entwurf zufolge bis zu 3 Jahre für die Menge der von ihm in Verkehr gebrachten Produkte eine Sonderabgabe zahlen, obwohl seine Produkte keine entsprechenden Kosten verursachen. Er würde damit die Sammlung und Reinigung der nicht vom Gesetz erfassten Produkte finanzieren, deren Hersteller wiederum nichts zahlen müssten.

Zudem gibt es auch im Bereich der Take-away-Verpackungen einen Trend hin zu nicht oder nur schwer recycelbaren *Papier-Kunststoff-Verbundverpackungen* (siehe [GVM-Studie 2021](#)). Zwar fallen auch diese Verpackungen aufgrund ihres Kunststoffanteils in die entsprechenden Produktgruppen der Anlage 1, allerdings unterscheiden sich Kosten für die „Behandlung dieser Abfälle“ von den Kosten für Verpackungen aus Kunststoff. Die einheitliche Kostenfestsetzung je Produktgruppe in Anlage 1 setzt voraus, dass sich die Kosten der jeweils erfassten Produkte in Bezug auf Sammlung, Behandlung etc. in etwa gleichen. Ändern sich die Kostenanteile innerhalb einer Produktgruppe signifikant, muss dies bei der Bemessung der Abgabensätze berücksichtigt werden.

Ähnliches gilt für die Pfandpflicht auf Einweg-Getränkeverpackungen, die erst jüngst deutlich ausgeweitet wurde, so dass nun praktisch sämtliche Kunststoff-Getränkeflaschen der Pfandpflicht unterliegen.

Dass eine Überprüfung der Abgabensätze „*mit einem hohen Aufwand verbunden*“ ist, wie der Entwurf feststellt, ist kein Argument gegen eine häufigere Anpassung, sondern Bestandteil der europäischen Regelungen, die eine anteilige Kostenumlage nur für „*diese Artikel*“ erlauben.

Eine jährliche Anpassung der Abgabensätze ist unumgänglich, um die Verhältnismäßigkeit der Sonderabgaben sicher zu stellen. Die Abgabensätze müssen insbesondere auf regelmäßigen und repräsentativen Abfallanalysen beruhen, die auch die geographischen Unterschiede beim Abfall- und Müllaufkommen zwischen Großstadt, Kleinstadt und ländlichen Gegenden reflektieren müssen.

6. Verwaltungskosten sind nach der Richtlinie nicht umlagefähig (§ 5)

Bei der Prüfung des Entwurfs fallen die hohen Verwaltungskosten von im Durchschnitt 3,7 Mio. Euro jährlich im Zeitraum 2022-2026 auf, die insbesondere durch die geplanten 30 neue Plan-Stellen im UBA verursacht werden. Auch fällt auf, dass diese Verwaltungskosten vorrangig vor den Ansprüchen der Kommunen bedient

werden sollen (siehe z.B. § 5 Abs. 2 Nr. 1 Entwurf). Dies ist insofern erstaunlich, da die Richtlinie eine Umlage von Verwaltungskosten eigentlich gar nicht vorsieht. Der für Verpackungen relevante Art. 8 Abs. 2 EWKRL beschränkt die auf die Hersteller umzulegenden Kosten nämlich auf folgende Kostenblöcke:

- *Sensibilisierungskosten*
- *Sammlungskosten,*
- *Reinigungskosten.*

Verwaltungskosten werden in der Richtlinie zwar erwähnt (im Zusammenhang mit der Festlegung der Reinigungskosten, Art. 8 Abs. 4 S. 4 EWKRL), sie sind nach der Richtlinie jedoch nicht auf die Hersteller umzulegen. Dahinter steht der Gedanke, dass in einem privatwirtschaftlichen System der Erweiterten Herstellerverantwortung die Verwaltungskosten sowieso von der Wirtschaft getragen werden und daher nicht umgelegt werden müssen. Dies zeigt einmal mehr, dass die Umsetzung mittels staatlicher Sonderabgabe (und diesbezüglichen staatlichen Verwaltungskosten) mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie nicht vereinbar ist.

Zumindest können die „*Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten*“ z.B. über die Abfallsammlung und -behandlung nach der EWKRL nicht auf die Hersteller von Einweg-Verpackungen aus Kunststoff umgelegt werden, weil in Art. 8 Abs. 2 eine dem Art. 8 Abs. 3 c) entsprechende Regelung fehlt.

Für die Umlage von Verwaltungskosten des UBA auf die Hersteller gibt es in der Richtlinie keine Grundlage. Die Kosten für die Erhebung von Abfalldaten dürfen nach der Richtlinie nicht auf die Hersteller von Einweg-Verpackungen umgelegt werden. Im Sinne einer 1:1-Umsetzung sollte auf eine Umlage der Verwaltungskosten verzichtet werden, auch um eine Benachteiligung deutscher Unternehmen im Binnenmarkt zu verhindern.

7. Keine Doppelbelastung durch Sonderabgabe und Lizenzentgelte (§ 3, Anlage 2)

Im Zusammenhang mit Sensibilisierungsmaßnahmen für Verpackungsabfälle stellt sich das Problem, dass Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Take-away-Lebensmittelverpackungen bereits durch das Lizenzentgelt für Sensibilisierungsmaßnahmen zur Vermeidung einer Vermüllung zahlen (siehe § 14 Abs. 3 S. 2 VerpackG). Um einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) zu vermeiden, müssen diese Entgelte bei der Festsetzung der Höhe der Abgaben für diese Verpackungen berücksichtigt werden.

Nicht überzeugend ist die Begründung des Entwurfs, wonach eine solche Doppelbelastung gar nicht existiere: Argumentiert wird, dass das Lizenzentgelt nur die „*haushaltsnahe Erfassung oder die Erfassung an vergleichbaren Anfallstellen*“ betrifft, während es bei der Sonderabgabe um Abfälle und Müll im öffentlichen Raum gehe. Wegen der unterschiedlichen Anfallorte sei keine Doppelbelastung gegeben. Dabei wird übersehen, dass auch Take-away-Lebensmittelverpackungen systembeteiligungspflichtig sind und daher für diese Verpackungen ein Lizenzentgelt gezahlt wird, unabhängig davon, ob sie beim privaten Endverbraucher, bei vergleichbaren Anfallstellen oder im öffentlichen Raum entsorgt werden.

Außerdem sollten entsprechend Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL bei beiden Kostenblöcken ausdrücklich folgender Satz ergänzt werden: „Die zu tragenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen.“

Die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen sind bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) droht. Eine entsprechende Klarstellung ist in § 3 Nr. 14 und Anlage 2 zu ergänzen. Außerdem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass nur die „kosteneffiziente Bereitstellung“ der Dienste umlagefähig ist.

8. Einschränkung bei Lebensmittelverpackungen fehlt (Anlage 1)

Nach der Art. 12 Satz 1 der Richtlinie ist für die Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung (siehe Anlage 1 Nr. 1 des Entwurfs) als Einweg-Kunststoffprodukt gilt, „neben den im Anhang aufgeführten Kriterien für Lebensmittelverpackungen auch entscheidend, ob diese Verpackungen **aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe** – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - **tendenziell achtlos weggeworfen werden**“. Damit wird das Ziel der Richtlinie bekräftigt, das Littering zu bekämpfen. Diese Einschränkung wurde auf Vorschlag des Europäischen Parlaments eingefügt, um den Anwendungsbereich der Richtlinie auf solche Verpackungen zu begrenzen, die tatsächlich als Müll in der Umwelt landen.

Der Entwurf übernimmt dieses Kriterium aus der Richtlinie nicht. Die Gesetzesbegründung ist insofern widersprüchlich: Zwar wird zum einen richtigerweise darauf hingewiesen, dass nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinie dieses Kriterium „neben“ die übrigen Kriterien tritt, also zusätzlich anzuwenden ist. Anschließend wird allerdings versucht zu begründen, warum dieses Kriterium nicht „neben“ die übrigen Kriterien treten soll und quasi irrelevant sei (s. S. 93). Das überzeugt angesichts des klaren Wortlauts der Richtlinien und des Willen des Europäischen Gesetzgebers nicht.

Die Einschränkung aus Art. 12 der Richtlinie sollte daher bei den Kriterien in Anlage 1 Nr. 1 ergänzt werden, um eine EU-weit einheitliche Umsetzung zu ermöglichen.

Bad Homburg, 7. November 2022

ANLAGE: Weitere relevante Aspekte zum EWKFondsG-E

1. Festlegung der Abgabenhöhe in Rechtsverordnung nicht richtlinienkonform

Der Vorschlag, die im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 und 3 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904, im Folgenden: EWKRL) umzulegenden Kosten im Rahmen einer Sonderabgabe durch das UBA festzulegen (siehe §§ 12, 13), deren Höhe durch eine Rechtsverordnung des BMUV bestimmt werden soll (siehe § 14), widerspricht dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der Richtlinie.

Nach Art. 8 EWKRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „*Regime der erweiterten Herstellerverantwortung*“ gemäß den Artikeln 8 und 8a Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) einzuführen, um den Herstellern der betroffenen Artikel die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, die Abfallbewirtschaftung sowie für Reinigungsaktionen anzulasten. Diese Maßnahmen können „*mit und ohne Gesetzescharakter*“ erfolgen. In Bezug auf die Ausgestaltung dieses Systems sieht Art. 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL – ergänzend zu Art. 8a Abfallrahmenrichtlinien – folgende Regelung vor:

„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.“

Auch wenn Art. 8a Abfallrahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten weitgehende Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung eines Regimes der Erweiterten Herstellerverantwortung gibt, legt Art. 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL fest, dass die umzulegenden Kosten im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL „*zwischen den betroffenen Akteuren*“ festzulegen sind – und damit nicht etwa vom Staat, wie es der Entwurf vorsieht. Betroffene Akteure im Sinne der Richtlinie sind zum einen die kostenpflichtigen Hersteller, zum anderen die empfangsberechtigten Kommunen. Weder das BMUV noch das UBA sind betroffener Akteur im Sinne der Richtlinie.

Die Begründung des Entwurfs versucht diesen offensichtlichen Verstoß gegen die Richtlinie dadurch zu rechtfertigen, dass behauptet wird, die Richtlinie schreibe nicht vor, dass die Kosten „*durch*“ die betroffenen Akteure festzulegen seien, sondern eben nur „*zwischen*“ ihnen (s. S. 89). Daraus wird geschlossen, dass die Mitgliedstaaten zwar einen „*Austausch der Beteiligten zu ermöglichen bzw. den organisatorischen Rahmen [...] zu schaffen*“ haben, die umzulegenden Kosten aber vom Staat festgelegt werden könnten. Diese Argumentation überzeugt nicht, denn nach dem klaren Wortlaut der Richtlinie sollen die Kosten von den betroffenen Akteuren festgelegt werden, nicht vom Staat. Dass in der deutschen Sprachfassung das Wort „*zwischen*“ genutzt wird zeigt, dass hier – anders als in anderen Systemen der Erweiterten Herstellerverantwortung in privatwirtschaftlicher Regie – die Besonderheit hinzutritt, dass die Kosten im Einvernehmen mit den zahlungsberechtigten Kommunen festzulegen sind.

Eine Festlegung der umzulegenden Kosten durch das BMUV widerspricht dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinie und seinem Sinn und Zweck, wonach die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen“ sind.

2. Abschätzung der Kostenbelastung für die Wirtschaft fehlt

Im Übrigen fehlt es in dem Entwurf an einer Abschätzung, welche Kosten mit der geplanten Sonderabgabe auf die Unternehmen zukommen. Während der Entwurf in der Folgenabschätzung jede einzelne der neuen 30 Planstellen im UBA im Detail beschreibt und auch sehr detaillierte Annahmen zum Aufwand der Registrierung und Meldung durch die Hersteller etc. trifft, fehlen Hinweise zum **Umfang des geplanten Einweg-Kunststoff-Fonds** völlig. Diese sollen erst später im Rahmen einer Rechtsverordnung vorgelegt werden. Weder gibt es im Entwurf eine Abschätzung der Höhe der geplanten Abgabensätze, noch der Menge der betroffenen Einweg-Kunststoffprodukte. Allein der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, d.h. die **Bürokratiekosten, wird auf 12,8 Millionen Euro jährlich** geschätzt (s. S. 37). Darin sind die Zahlungen an den EWK-Fonds jedoch nicht berücksichtigt.

Der Entwurf sollte klarstellen, in welchem Umfang die Wirtschaft durch das Gesetz betroffen ist. Ohne eine Abschätzung der wesentlichen Kosten läuft eine Folgenabschätzung ins Leere.

3. Privatwirtschaftliches Umsetzungskonzept ist besser geeignet

Die betroffenen Wirtschaftsverbände (inkl. der IK) hatten bereits im März 2021 dem BMUV einen ausführlichen Vorschlag für eine privatwirtschaftliche Umsetzung unter Nutzung der vorhandenen Strukturen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) vorgelegt. Das ist sinnvoll, weil die meisten Hersteller (der Entwurf schätzt ihren Anteil auf 80%, s. S. 43) bereits bei der ZSVR registrierungspflichtig sind. Leider hat das BMUV diesen Vorschlag weitgehend ignoriert. Die im Gesetzentwurf aufgeführten Argumente gegen eine privatwirtschaftliche Umsetzung überzeugen nicht: Behauptet wird, dass in dem Vorschlag „unklar“ sei, welche „*Rechtsnatur*“ der privatrechtliche Fonds habe und wer „*Entscheidungssträger*“ für die Erhebung der Kostenbeiträge und die zu ersetzenden Kosten ist.

Tatsächlich sieht der Vorschlag für eine privatwirtschaftliche Umsetzung vor, dass der Einweg-Kunststoff-Fonds, über den die Abwicklung der Ein- und Auszahlungen der Hersteller und Zahlungsempfänger erfolgt, in Form eines – vom übrigen Vermögen der ZSVR getrennten – *Sondervermögens* im privatrechtlichen Bereich der ZSVR eingerichtet wird. Die Absicherung des Einwegkunststoff-Fonds soll durch die gesetzliche Anordnung zur Bildung eines solchen Sondervermögens erfolgen. Die Kostenanteile werden dem Vorschlag der Wirtschaft zufolge den Herstellern auf der Grundlage von *Finanzierungsvereinbarungen* mit der ZSVR nach dem Vorbild in § 25 Abs. 2 VerpackG in Rechnung gestellt. Nach der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift handelt es sich dabei um *öffentlich-rechtliche Verträge* (s. BT-Drs. 18/11274, Seite 125 f.). Diese Begründung lässt sich auf die vorgeschlagenen Finanzierungsvereinbarungen im Rahmen des Einweg-Kunststoff-Fonds übertragen.

Entscheidungssträger ist in dem Vorschlag der Wirtschaft die *ZSVR als Stiftung* und damit ihr Kuratorium und operativ der Vorstand. Nach dem erfolgreichen Vorbild des Beirates Erfassung, Sortierung und Verwertung (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 4 VerpackG) soll eine *Einweg-Kunststoff-Kommission* geschaffen werden, die ebenfalls unabhängiges Organ der ZSVR ist. In der Kommission sollen Zweifelsfragen über Kostengrundlagen und Ansprüche einvernehmlich zwischen Herstellern und Kommunen ausgeräumt

und Empfehlungen erarbeitet werden. Ähnlich der Unterteilung in Anlage 2 des Entwurfs und dem Punktesystem in § 19 sieht das Modell der Wirtschaft eine Differenzierung nach unterschiedlichen Einweg-Kunststoff-Gruppen und Clustern von Zahlungsempfängern vor, so dass eben nicht „über jeden Einzelfall hätte entschieden werden müssen“, wie die Begründung meint.

Auch das Argument in der Begründung, dass mit einer privatwirtschaftlichen Umsetzung im Rahmen der ZSVR die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie „*nicht nur schwierig, sondern faktisch ausgeschlossen*“ sei, trägt nicht. Schließlich liegt das Konzept dem BMUV bereits seit März 2021 vor, ohne dass entsprechende Umsetzungsmaßnahmen ergriffen wurden. Außerdem sieht die EU-Richtlinie für Tabakprodukte mit Filter und für vor 4.7.2018 errichtete EPR-Systeme eine Umsetzung bis 5. Januar 2023 vor (Art. 17 Abs. 1, 4. Spiegelstrich). Diese Frist wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht eingehalten.

Schließlich zeigt die Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten, dass Deutschland mit dem Vorschlag einer Umsetzung mittels staatlicher Abgaben einen **Sonderweg** beschreitet. Alle anderen Mitgliedstaaten, die bisher ein Umsetzungskonzept vorgelegt haben, setzen dagegen auf eine privatwirtschaftliche Umsetzung im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung. Beispielsweise hat Österreich beschlossen, dass sich die Inverkehrbringer der von Art. 8 EWKRL betroffenen Produkte an einem privaten Sammelsystem beteiligen und durch die Zahlung eines Lizenzentgelts die entsprechenden Kosten der Kommunen übernehmen müssen (siehe [§ 18a VerpackungsVO](#)).

Die betroffenen Wirtschaftssektoren hatten bereits im März 2021 einen umfassenden Vorschlag für eine richtlinienkonforme, effiziente und bürokratiearme Umsetzung unter Nutzung der vorhandenen Strukturen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) vorgelegt. Leider wurde dieser Vorschlag vom BMUV bei der Umsetzung aus nicht nachvollziehbaren Gründen kaum berücksichtigt. Die Umsetzung mittels Sonderabgabe wäre ein Sonderweg Deutschlands, denn andere EU-Mitgliedstaaten setzen auf eine privatwirtschaftliche Umsetzung.

4. Umsetzung mittels Sonderabgabe verstößt gegen Verfassung

Gegen die vorgeschlagene Sonderabgabe zur Umsetzung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bestehen erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken. Zu der juristischen Bewertung des Modells der Sonderabgabe im Einzelnen verweisen wir auf das Gutachten von Rechtsanwalt *Dr. Christian Johann* (Redeker, siehe Anlage).

a) Kein finanzverfassungsrechtlich zulässiger Sachzweck

Für wesentliche Anteile der Sonderabgabe (Kosten für Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung) fehlt es bereits an einem *zulässigen Sachzweck*, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Es fehlt daher bereits an der erforderlichen gestaltenden Einflussnahme durch den Gesetzgeber. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können die Finanzierungsfunktion und der Sachzweck nicht identisch sein.

Die Begründung nennt als Sachzweck der Regelung die „*Reduzierung der Vermüllung der Umwelt sowie die Förderung der Entwicklung nachhaltiger Produkte*“. Das überzeugt nicht: Zum einen wird die Vermüllung im öffentlichen Bereich nicht dadurch reduziert, dass die Kosten der (sowieso durchgeführten) Reinigung für einen bestimmten Anteil des Mülls umgeschichtet werden. Warum sollte derjenige, der ein Produkt rechtswidrig im öffentlichen Bereich wegwirft, sein Verhalten ändern, nur weil die Kommunen einen Anteil an den Reinigungskosten von der Wirtschaft ersetzt bekommen? Diese Begründung gilt im Übrigen auch nicht für die Sammlungskosten der Abfälle in öffentlichen Sammelsystemen. In Bezug auf den Zweck der „*Förderung der Entwicklung nachhaltiger Produkte*“ ist bereits fraglich, ob ein so allgemeiner Zweck, der in der Begründung – außer einem Verweis auf die Evaluierungsvorschrift § 28 – nicht weiter erläutert wird, als Sachzweck für eine Sonderabgabe genügt. Die pauschale Unterstellung, dass beispielsweise Einweg-Kunststoff-Verpackungen gegenüber alternativen Produkten weniger nachhaltig seien, ist jedenfalls weder belegt noch nachvollziehbar. Außerdem stellt Erwägungsgrund 21 der EWKRL klar, dass es „*derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen*“ zu den betroffenen Produkten gibt.

Letztendlich kann es aber aus rechtlicher Sicht dahingestellt bleiben, ob die Regelungen zu weniger Vermüllung und nachhaltigeren Produkten führen, weil es – selbst bei einer etwaigen faktischen Erreichung dieser Zwecke – an der gestaltenden Einflussnahme des Gesetzgebers fehlt. Denn der Abgabe mangelt es mit Blick auf ihre Finanzierungsfunktion an einem – über die Mittelbeschaffung hinausgehenden – Sachzweck. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass „*hinzutretende Lenkungszwecke, seien sie dominant oder nur beiläufig*“, daran nichts ändern.

b) Fehlende **gruppennützige** Verwendung des Abgabenaufkommens

Darüber hinaus wird das Abgabenaufkommen entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht zu Gunsten der Gruppe der Hersteller („*gruppennützig*“) verwendet: Zum einen sind 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.

Eine spezifische *Sachnähe* zum Zweck der Abgabe, die nach der Rechtsprechung Voraussetzung für eine gruppennützige Verwendung ist, liegt nur dann vor, „*wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler*“. Die unmittelbare – und damit nähere – Ursache für die Reinigung und Sammlung der betroffenen Produkte im öffentlichen Raum haben jedoch die Verbraucher gesetzt, nicht die Hersteller der Produkte.

Zum anderen führt die Sonderabgabe nicht zu einer *Entlastung* der Hersteller von einer ihnen zuzurechnenden Aufgabe. Die Gruppennützigkeit liegt auch nicht in der Erfüllung der Produktverantwortung, wie in der Begründung des Entwurfs ausgeführt wird. Denn Abfallbewirtschaftung, Reinigungsaktionen und Sensibilisierungsmaßnahmen sind keine Aufgaben der Hersteller, von denen diese durch die Erhebung einer Sonderabgabe entlastet würden. Eine Belastung der Hersteller wird durch die Vorgaben des EWK-Fonds vielmehr erst begründet.

Deshalb ist die Sonderabgabe insgesamt nicht gruppennützig.

c) Mittelverwendung verstößt gegen **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG)

Die vorgeschlagene Weiterleitung der über die Sonderabgabe erhobenen Gelder an die Länder und Kommunen ist überdies nicht mit dem in Art. 104a Abs. 1 GG verankerten *Konnexitätsprinzip* vereinbar. Hiernach haben Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert zu tragen. Bei der Abfallbewirtschaftung und der Durchführung von Reinigungsaktionen handelt es sich um Aufgaben, die in den Kompetenzbereich der Länder bzw. der den Ländern zuzurechnenden Kommunen fallen. Nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG haben demnach die Länder die hierfür anfallenden Kosten zu „tragen“ – nicht der Bund. Dem Bund ist die Mitfinanzierung dieser Aufgaben verboten. Art. 104a Abs. 1 GG gilt für alle Finanzmittel, auch für das Aufkommen aus Sonderabgaben.

Die Argumentation im Entwurf, dass der Bund die Gelder nur „durchleiten“ und daher nicht „tragen“ würde, überzeugt nicht. Denn auch nach dem „Durchleiten“ durch den Bundeshaushalt befände sich das Abgabenaufkommen noch nicht bei den Aufgabenträgern in den Ländern/ Kommunen, sondern in dem vom Bund einzurichtenden und zu verwaltenden „Sonderfonds“. Bei den Ausgaben dieses Sonderfonds würde es sich nach wie vor um Ausgaben des Bundes handeln. Von einer reinen Durchleitungsfunktion kann bei den Ausgaben keine Rede sein, weil nach dem Entwurf die Voraussetzungen für die Kostenerstattung jeweils geprüft und diese anschließend gegenüber den Aufgabenträgern in den Ländern/Kommunen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden sollen.

Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Zweifel haben zur Folge, dass wahrscheinlich sehr viele Abgabenbescheide vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Bis zum Abschluss dieser Verfahren besteht daher eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Entwurf fehlt eine Abschätzung dazu, welche Risiken sich durch erfolgreiche Klage für den Bundeshaushalt und/oder die Kommunen ergeben. Das sollte ergänzt werden.

5. „One-in, one-out“-Regel erfordert Vorschläge für Entlastungsmaßnahmen

Wie gesehen, gehen eine Reihe von Maßnahmen über die 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinaus: Dies sind, ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

1. Kostenfestsetzung durch BMUV, nicht „zwischen den betroffenen Akteuren“;
2. Verwaltungskosten sollen umgelegt werden, obwohl sie nach Richtlinie nicht umlagefähig sind;
3. Kosten für die Erhebung von Abfalldaten sollen auch auf Hersteller von Einweg-Verpackungen umgelegt werden; obwohl sie nach Richtlinie nicht umlagefähig sind;
4. Keine Anrechnung der im Rahmen der Lizenzentgelte bereits gezahlten Sensibilisierungsmaßnahmen vorgesehen (Doppelbelastung);
5. Mehrjährige Festsetzung sämtlicher Abgabensätze, inklusive der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen und Sensibilisierungsmaßnahmen;
6. Ausgleich bei schwankendem Punktwert (Quersubventionierung).

Nach der „One-in, one-out-Regel“ für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) müssen für diese sechs Maßnahmen an anderer Stelle Belastungen abgebaut werden. Entsprechende Vorschläge sollten nachgeholt werden.

6. Beitrag zum Schutz vor Vermüllung fraglich

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die in Anlage 1 Nr. 1-4 des Entwurfs genannten Produkte zwar durchaus eine gewisse „Littering-Geneigntheit“ aufweisen, im Vergleich zu anderen Artikeln jedoch nur einen kleinen Teil des z.B. an den Stränden gefundenen Meeressmülls ausmachen. Wir verweisen insofern auf die von der Kommission selbst erstellte Liste der 125 am häufigsten gefundenen Meeressmüll-Artikel an europäischen Stränden, siehe [SWD\(2018\) 254 final](#), Part 2, Seite 31 ff.). Danach waren die drei mit Abstand am häufigsten gefundenen Gegenständen an europäischen Stränden 2016 kleine Kunststoffteile unklarer Herkunft sowie Kunststoff-Schnüre (Gesamtanteil 40%).

Diese Untersuchung zeigt für die in der Anlage 1 Nr. 1-4 des Entwurfs aufgeführten Produktgruppen einen Gesamtanteil am Meeressmüll von 5,17%, mit folgender Verteilung:

1. Feste Take-away-Lebensmittelbehälter: Anteil von 0,66% (Platz 30),
2. Flexible Chips-Packungen/Süßigkeiten-Verpackungen: Anteil von 2,89% (Platz 8),
3. Einweg-Getränkebehälter: Anteil von 1,06% (Platz 15),
4. Einweg-Getränkebecher: Anteil von 0,56% (Platz 35).

Natürlich sollte kein einziges dieser Produkte als Müll in der Umwelt landen. Allerdings sollte auch nicht der Eindruck erweckt werden, mit dem in dem Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen ließe sich das Problem der Verschmutzung der Umwelt oder gar der Meere wirksam reduzieren.

Hinzu kommt, dass diese Produkte nicht dazu bestimmt sind, als Müll in der Umwelt zu landen. Sie gelangen in die Umwelt erst durch den Konsumenten, der sie illegal entsorgt, sei es unachtsam oder sogar absichtlich. Leider wird der Entwurf kaum dazu beitragen, dieses *Littering*-Verhalten zu ändern. Schließlich ändert sich das Konsumentenverhalten nicht dadurch, indem jemand anderes für die Reinigungskosten bezahlt.