

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

14.04.2022

Herrn
Dr. Jean Doumet
Referatsleiter AG WR II 2 (Recht der Kreislauf-
wirtschaft und des Ressourcenschutzes)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nuk-
leare Sicherheit und Verbraucherschutz
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)
Telefon +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de
Az. 70.28.64 D

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de
Az. II-771-53/2

Per E-Mail: WRII2@bmuv.bund.de

Alexander Kramer (DStGB)
Telefon +49 30 77307-117
E-Mail: alexander.kramer@dstgb.de

Dr. Holger Thärichen (VKU)
Telefon +49 30 58580-160
E-Mail: thaerichen@vku.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie (Einwegkunststofffondsgesetz)

Sehr geehrter Herr Dr. Doumet,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) bedanken sich für die Möglichkeit, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Die Eindämmung der Vermüllung des öffentlichen Raums durch Einwegkunststoffe stellt für die unterzeichnenden Verbände ein wesentliches Anliegen im Interesse von Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten, Landkreisen und Gemeinden dar. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den vorgelegten Entwurf und halten diesen für eine gute Basis zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie in deutsches Recht. Die nähere Ausgestaltung und Funktionsweise des zu implementierenden Einwegkunststofffonds wird dabei maßgeblich von der hierzu zu erlassenden Rechtsverordnung abhängen. Zu dem Gesetzentwurf selbst können wir uns daher in dieser Stellungnahme auf ein paar wenige, dennoch für uns wichtige Gesichtspunkte beschränken.

Im Einzelnen:

Unbürokratische Ausgestaltung des Punktesystems

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU begrüßen grundsätzlich, dass die Mittelauszahlung des Einwegkunststofffonds auf der Basis eines Punktesystems erfolgen soll, nach dem kommunale Reinigungs- und Entsorgungsleistungen bewertet werden.

Wir sind der Überzeugung, dass eine solche Vorgehensweise geeignet ist, auch auf der Seite der Anspruchsberechtigten gezielte Leistungsanreize zu setzen, bestehende Leistungen zu belohnen und so die Sauberkeit des öffentlichen Raums weiter zu verbessern.

Wir bitten allerdings den nachfolgend tätig werdenden Ordnungsgeber und das Umweltbundesamt (UBA, siehe § 16 Abs. 3 EWKFondsG-E) schon an dieser Stelle darum, bei der Ausgestaltung des Punktesystems und des Meldewesens mit Augenmaß vorzugehen und sich auf wenige aussagekräftige Leistungsparameter zu beschränken, die von allen Anspruchsberechtigten ohne größeren Aufwand erhoben werden können. Dies betrifft namentlich die Meldepflichten nach § 16 EWKFondsG-E. Dabei begrüßen wir, dass keine Kosten, sondern Leistungen zu melden sind und diese sodann mit einer Punktzahl bewertet werden. Dies erspart den immensen und unverhältnismäßigen Aufwand einer „Spitzabrechnung“. Es sollte aber sehr darauf geachtet werden, dass nicht durch ein aufwendiges Meldewesen eine „prohibitive Wirkung“ entsteht, die z. B. Kommunen mit einem zuständigkeitshalber begrenzten Leistungsumfang von einer Registrierung als Anspruchsberechtigte abhalten könnte. Dies würde dem eigentlichen Ziel des Gesetzes zuwiderlaufen.

Aus der kommunalen Praxis möchten wir außerdem den Hinweis geben, dass es stellenweise auch den Wunsch nach einer Abrechnung nach Einwohnerwerten gibt. Dies wäre ggf. zusätzlich zu qualitativen Kriterien einzubeziehen. Besonders wichtig und ausdrücklich zu begrüßen ist, dass auch Abfallvermeidungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigt werden sollten. Dies sollte auch für übergreifende Maßnahmen in Richtung „Zero Waste“ gelten.

Zahlungsverkehr und Auszahlungsmodalitäten

In § 16 EWKFondsG-E wird vorausgesetzt, dass die registrierten Anspruchsberechtigten dem UBA bis zum 15. Mai des Jahres die Daten zu übermitteln haben. Das UBA ermittelt dann bis 30. September die Höhe der auszukehrenden Geldmittel. Mit Blick auf die möglichen Auswirkungen auf die lokalen Abfallgebühren und deren Kalkulation ist der Bescheid im September zu spät. Wir plädieren daher dafür, dass die Zeitschiene insoweit geändert wird, dass im Mai des jeweiligen Jahres die Höhe der Zahlungen aus dem Fonds feststeht.

Es ist in diesem Zusammenhang jedoch auch dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen nicht in ihrer Entscheidung eingeschränkt werden, wie beispielsweise die Art der eingesetzten Sammelsysteme, die Sammel- und Reinigungsleistungen sowie die Entsorgungswege und Öffentlichkeitsmaßnahmen ausgestaltet werden. Diese sehr individuellen Entscheidungen der Kommunen beinhalten immer auch regionale Ansprüche, wie Vorgaben durch Gestaltungshandbücher, ökologische Gesichtspunkte, Arbeitsschutzvorgaben und Anforderungen zur effizienten Gestaltung der Systeme, welche nicht durch zusätzliche Kriterien eingeschränkt werden dürfen.

Zulassung der Benennung des operativen Leistungserbringers als Anspruchsberechtigtem

Nach § 14 Abs. 1 EWKFondsG-E können sich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) als Anspruchsberechtigte beim UBA registrieren. Unklar ist dabei, ob sich z. B. auch Regie- und Eigenbetriebe – häufige Rechtsformen von kommunalen Reinigungsbetrieben – als rechtlich unselbständige Einheiten selbst für ihre Trägerkommune registrieren lassen können. Ebenso können kommunale Reinigungsunternehmen auch in privater Rechtsform betrieben werden. Für solche Fälle regen wir an, dass diejenigen Einheiten, die die operativen Leistungen im Sinne von § 16 Abs. 1 EWKFondsG-E erbringen, von ihrer jeweiligen Träger-jPöR zur Registrierung nach § 14 EWKFondsG-E und Zahlungsabwicklung (Adressat des Leistungsbescheids, § 20 EWKFondsG-E) bevollmächtigt werden können. Dies vermeidet im Einzelfall umständliche Melde-, Nachweis- und Zahlungswege über die Träger-jPöR, die ggf. selbst die Leistungen nicht erbringt und auch keinen Einblick in die maßgeblichen Leistungskennzahlen hat.

Glättung der Entwicklung des Punktwerts bei stark volatilen Inverkehrbringungsmengen

Für die Kommunen und kommunalen Reinigungsunternehmen ist neben der absoluten Höhe der Auszahlungsbeträge deren Plan- und Kalkulierbarkeit entscheidend. Nur dann, wenn für einen mehrjährigen Zeitraum mit verlässlichen Beträgen aus dem Einwegkunststofffonds gerechnet werden kann, können die Kommunen und ihre Betriebe bspw. in neue Reinigungstechnik, öffentliche Abfallbehälter oder Reinigungspersonal investieren bzw. Leistungen verstetigen. Deshalb ist es wichtig, dass es nicht zu erratischen Bewegungen des Punktwertes nach § 19 EWKFondsG-E kommt. Dies könnte z. B. dann passieren, wenn die Inverkehrbringungsmengen für einzelne Einwegkunststoffprodukte kurzfristig massiv absinken, weil Hersteller z. B. auf andere Materialien ausweichen. Zwar mag der kurzfristige Verzicht auf Einwegkunststoffprodukte von der EU-Einwegkunststoffrichtlinie gerade intendiert sein, diese befinden sich aber häufig weit länger in der Umwelt als nur im Zeitraum unmittelbar nach Inverkehrbringung. Es wäre danach nicht sachgerecht, den Zahlungsbeitrag eines Herstellers allein nach der Inverkehrbringungsmenge des Vorjahres berechnen zu wollen (so aber § 12 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 Satz 1 EWKFondsG-E).

Vor diesem Hintergrund schlagen wir einen Glättungsmechanismus vor, der für die Berechnung der Einwegkunststoffabgabe auf die durchschnittliche Inverkehrbringungsmenge der drei Vorjahre abstellt. Dies könnte z. B. durch folgende Änderungen des Gesetzesentwurfs umgesetzt werden (fett und kursiv):

„§ 10 Jährliche Meldung der Hersteller

(1) Hersteller haben jährlich bis zum 15. Mai dem Umweltbundesamt aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art und Masse, in Kilogramm, die von ihnen ***in den vorangegangenen drei Kalenderjahren jeweils*** erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 gemäß Satz 2 und 3 zu melden. ...

(2) Das Umweltbundesamt stellt für die Datenmeldung nach Absatz 1 Satz 1, die Bestätigung nach Absatz 1 Satz 3 und die sonstige Kommunikation mit den Herstellern einheitliche elektronische Formulare zur Verfügung und regelt das nähere Verfahren. Das Umweltbundesamt veröffentlicht jährlich bis zum 31. Dezember aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art und Masse Daten über die **in den drei Vorjahren jeweils** insgesamt erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1.

(3) ...

(4) Von der Pflicht nach Absatz 1 Satz 2 ist befreit, wer **im Durchschnitt der vorangegangenen drei Kalenderjahre** insgesamt weniger als 50 Kilogramm Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft hat. ...

(5) ...

§ 12 Festsetzung und Fälligkeit

(1) Die Festsetzung der jährlich zu entrichtenden Einwegkunststoffabgabe erfolgt durch einen Abgabebescheid des Umweltbundesamtes. Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der gemäß § 10 Absatz 1 übermittelten Masse **der im Durchschnitt der drei Vorjahre** erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 13 festzulegenden Abgabesatz.

...“

Kürzerer Überprüfungszyklus für Abgabesätze

Trotz des oben dargestellten Glättungsmechanismus kann es dazu kommen, dass sich kommunale Reinigungskosten und das Aufkommen aus der Einwegkunststoffabgabe auseinanderentwickeln. Dies träte z. B. dann ein, wenn die Kommunen und ihre Betriebe mehr in die Sauberkeit des öffentlichen Raums investieren und zugleich die Inverkehrbringungsmengen abnehmen. Dabei ist der Fixkostenanteil der kommunalen Sammlungs-, Reinigungs- und Sensibilisierungskosten zu beachten. Mit anderen Worten werden die Kommunen auf sinkende Abfallmengen im öffentlichen Raum nicht mit einer Reduzierung ihrer Leistungen reagieren (können); dies wäre im Sinne der Ziele des Gesetzes und der Kommunen kontraproduktiv.

Dies bedeutet aber, dass die spezifischen Sammel- und Reinigungskosten pro Mengeneinheit Einwegkunststoffprodukte steigen. Ausdrücken muss sich das dann durch steigende Abgabesätze nach § 13 EWKFondsG-E. Vor diesem Hintergrund regen wir an, den Mindestzeitraum für eine Überprüfung der Abgabesätze nach § 13 Satz 3 EWKFondsG-E von fünf auf drei Jahre zu verkürzen.

Erweiterung der Evaluierungsklausel

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU nehmen zur Kenntnis, dass sich das BMUV zunächst für eine 1:1-Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie und damit für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf *Einwegkunststoff*produkte entschieden hat. Für die Kommunen und ihre Reinigungsbetriebe ist das Problem der zunehmenden Vermüllung des öffentlichen Raums jedoch keinesfalls auf Kunststoffabfälle beschränkt. Das politische Ziel muss nach unserer Überzeugung die Zurück-

drängung von allen Einwegprodukten sein, unabhängig von ihrer Materialbeschaffenheit. Wir haben die Sorge, dass das EWKFondsG zu einer Verlagerung auf andere Materialien führt, ohne wirklich die Abfallvermeidung zu fördern. Auch bleibt für die Kommunen und ihre Betriebe der Reinigungsaufwand der gleiche, sollte eine gelitterte Plastikverpackung zukünftig aus Pappe oder Aluminium bestehen.

Vor diesem Hintergrund drängen wir darauf, zumindest in der Evaluierungsklausel des § 27 EWKFondsG-E die Option erkennbar werden zu lassen, den Anwendungsbereich des Gesetzes künftig auch auf Einwegprodukte aus anderen Werkstoffen zu erweitern. Gerade dann, wenn sich das gewählte Fondsmodell als erfolgreich erweisen sollte, sollte die Chance ergriffen werden, dieses Modell grundsätzlich gegen die Vermüllung des öffentlichen Raums durch Einwegprodukte unabhängig von ihrer Materialbeschaffenheit zu nutzen.

§ 27 EWKFondsG-E sollte daher durch folgende Nr. 4 ergänzt werden:

„4. die Verlagerung auf andere Werkstoffe für Einwegprodukte infolge dieses Gesetzes sowie die Vor- und Nachteile einer Erweiterung des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes auf solche Einwegprodukte.“

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Beachtung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Christine Wilcken
Beigeordnete des Deutschen Städtetages

Bernd Düsterdiek
Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des Deutschen Landkreistages

Dr. Holger Thärichen
Geschäftsführer der Sparte Abfallwirtschaft
und Stadtsauberkeit des VKU