

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Frau  
Sylvia Kotting-Uhl, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit  
des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

per E-Mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Ausschussdrucksache  
**19(16)554-E**  
öAnh. am 14.04.21  
09.04.2021

09.04.2021

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)  
Telefon: +49 30 37711-610  
E-Mail: [tim.bagner@staedtetag.de](mailto:tim.bagner@staedtetag.de)

Dr. Torsten Mertins (DLT)  
Telefon: +49 30 590097-311  
E-Mail: [torsten.mertins@landkreistag.de](mailto:torsten.mertins@landkreistag.de)

Dr. Klaus Nutzenberger (DStGB)  
Telefon: +32 2 740 16 40  
E-Mail: [klaus.nutzenberger@eurocommunal.eu](mailto:klaus.nutzenberger@eurocommunal.eu)

AZ: II 770-53/2 (DLT)

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

## Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (BT-Drs. 19/27634)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 14.4.2021 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz (VerpackG) und in anderen Gesetzen (BT-Drs. 19/27634). Vorab geben wir hierzu gerne die folgende Stellungnahme ab.

### I. Allgemeines

Im Hinblick auf die grundsätzlich vorrangige Abfallvermeidung begrüßen wir die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Pfandpflicht auf – im Wesentlichen – alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Dosen, womit zukünftig auch Fruchtsaftgetränke in den beschriebenen Behältnissen der Pfandpflicht unterliegen. Im Zusammenhang mit achtlos entsorgten Getränkedosen wird zudem begrüßt, dass bestimmten Ausnahmetatbeständen, wie z. B. bei Energy-Getränken durch die Beimischung von Molke oder anderen Milcherzeugnissen, begegnet werden soll.

Darüber hinaus soll richtigerweise zur Verbrauchsminderung von Einwegkunststoffverpackungen und anderen Einwegverpackungen im Bereich von Lebensmitteln und Getränken zum Sofortverzehr die Pflicht geschaffen werden, neben solchen Einwegverpackungen auch

Mehrwegalternativen anzubieten. Hervorzuheben ist insoweit, dass zum einen die entsprechende Anforderung zur Verbrauchsverringerung solcher Verpackungen aus der Richtlinie (EU) 2019/904 umgesetzt und zum anderen dem Bedürfnis einer zunehmenden Zahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern Rechnung getragen wird, auf Verpackungen zu verzichten und umweltfreundlichere Alternativen wählen zu können.

## **II. Zu einzelnen Vorschriften**

### Zu § 18 VerpackG (Genehmigung)

Begrüßenswert sind die Ergänzung in § 18 Abs. 1 VerpackG um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Systembetreiber sowie die Einfügung des neuen Abs. 1a zur Festlegung von Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit und des neuen Abs. 5 zur Selbstkontrolle. Wünschenswert wäre allerdings, dass die Systeme ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht nur zum Zeitpunkt der Genehmigung (für mindestens 12 Monate), sondern auf Anforderung der zuständigen Behörde auch während des laufenden Systembetriebs nachzuweisen haben.

Angesichts der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Sicherheitsleistungen der Systembetreiber (§ 18 Abs. 4 VerpackG) wird angeregt, bereits jetzt den von den Gerichten – ungeachtet der möglicherweise folgenden Rechtsprechung weiterer Instanzen – geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen und eine rechtssichere Ausgestaltung der Bedingungen für die Festsetzung von ausreichenden Sicherheitsleistungen zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) anzustreben. Hierzu hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme einen Vorschlag gemacht, den wir insofern unterstützen.

### Zu § 22 VerpackG (Abstimmung)

Leider wird mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des VerpackG nicht auf die offenkundigen Probleme im Verhältnis zwischen örE und dualen Systemen reagiert. Im gesamten Bundesgebiet gibt es nach wie vor eine erhebliche Zahl von Entsorgungsgebieten, für die noch keine Abstimmungsvereinbarungen vorliegen, die den Anforderungen des § 22 VerpackG entsprechen. Grund hierfür ist häufig die mangelnde Einigung über ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt für die kommunale Erfassung von Papier, Pappe und Karton (PPK).

Da dieses Entgelt „im Rahmen der Abstimmung“ zu regeln ist, führt ein Hinauszögern der Abstimmungsverhandlungen durch die Systembetreiber für diese auch zu einem Aufschub der Kostentragung für die kommunale Erfassung von PPK-Verpackungen. An dieser Stelle zeigt sich nach unserer Auffassung deutlich, dass die aktuelle Regelung des § 22 VerpackG sowie die dahinterstehende Aufgabenverteilung zwischen örE und dualen Systemen bei der Wertstofffassung einer grundsätzlichen Neuregelung in der kommenden Legislaturperiode bedarf. Für eine weitgehende Änderung der Erfassungszuständigkeiten dürfte das laufende Gesetzgebungsverfahren nicht der richtige Ansatzpunkt sein.

Den vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vorgeschlagenen Weg, für Auseinandersetzungen über die Abstimmungsvereinbarung eine gesonderte Schiedsgerichtsbarkeit „unter

Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges“ einzuführen, sehen wir nicht nur deswegen kritisch, weil es sich hier nach unserer Auffassung um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handelt. Es wäre vielmehr vorzugswürdig, wenn der Gesetzgeber die Streitigkeiten zwischen öRE und dualen Systemen nicht in einem „Sonderrechtsregime“ unterwirft, sondern eine klare Anspruchsgrundlage zugunsten der öRE schafft, damit sich diese ihre Erfassungskosten für die PPK-Verpackungen von den dualen Systemen erstatten lassen können. Über die richtige Anwendung einer solchen Anspruchsgrundlage sollten in streitigen Einzelfällen – wie in anderen Bereichen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung üblich – die Verwaltungsgerichte entscheiden.

Um den vorgenannten Problemen bei der Einigung auf eine angemessene Beteiligung der Systembetreiber an den PPK-Erfassungskosten kurzfristig zu begegnen, sollte in dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Ergänzung von § 22 Abs. 4 VerpackG vorgenommen werden. Diese müsste regeln, dass der öRE berechtigt ist, gegenüber den dualen Systemen einseitig das nach den § 22 Abs. 4 Satz 4-6 VerpackG kalkulierte Entgelt festzusetzen, wenn im Rahmen der Abstimmung bis zum Abschluss des jeweiligen Rechnungsjahres keine Einigung zustande kommt. § 22 Abs. 4 Satz 7-8 VerpackG dürften in diesem Fall keine Anwendung finden. Auf diese Weise könnte das streitige Thema der PPK-Mitbenutzung von der Abstimmungsvereinbarung abgekoppelt werden und es würde verhindert, dass die kommunale Seite teils über Jahre in Vorleistung für die PPK-Erfassungskosten geht.

Um darüber hinaus kurzfristig die notwendige Abstimmung zwischen öRE und dualen Systemen zu verbessern, sprechen wir uns dafür aus, die Regelungen zur Rahmenvorgabe in § 22 Abs. 1 VerpackG auch auf die Fraktion Glas auszuweiten. Die Herausnahme von Glas aus dem Geltungsbereich der Rahmenvorgaben ist nicht praxisgerecht. In der kommunalen Praxis zeigt sich, dass es wichtig ist konkrete Vorgaben für Behälter und Stellflächen zu machen, um die Sammlung der Glasfraktion an den Entsorgungsstandard in der Kommune anzugleichen. Weiterhin sollte mit der Rahmenvorgabe auch vorgegeben werden können, ob ein Holsystem im Vollservice, d. h. mit Abholung der Tonne vom Grundstück, oder im Teilservice von den dualen Systemen anzubieten ist. Eine solche Regelung ist deshalb erforderlich, weil die jüngere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bedauerlicherweise die Befugnis der öRE in Zweifel gezogen hat, die konkrete Ausgestaltung eines Sammelsystems als Voll- oder Teilservicesystem anzuordnen. Dies ist insbesondere dann sehr problematisch, wenn die übrigen Abfallfraktionen vom öRE im Vollservice entsorgt werden.

Darüber hinaus sehen wir in der kommunalen Praxis, dass einige duale Systeme eine finanzielle Beteiligung an Unterflurbehältern (für verschiedene Abfallfraktionen) verweigern. Unterflurcontainer bieten gewichtige Vorteile für eine geordnete Abfallentsorgung und erfreuen sich in immer mehr Städten, Landkreisen und Gemeinden einer zunehmenden Beliebtheit. Besonders in verdichteten Räumen, sparen unterirdische Container Platz, sind barrierefrei, erzeugen weniger Lärm und sind weniger von illegalen Müllablagerungen betroffen. Auch zeigt sich, dass neue Stadtquartiere zunehmend mit Unterflursystemen geplant werden. Trotz der Vorteile zeigen die dualen Systeme in der Praxis oft keine Bereitschaft, sich an den Kosten für die Errichtung und den Unterhalt zu beteiligen. Dies ist insbesondere dann nicht nachvollziehbar, wenn die dualen Systeme durch eine Bereitstellung der Unterflursysteme durch die jeweilige Kommune die Kosten für die Aufstellung eigener Sammelbehälter einsparen. Um eine vollständige Kostenabwälzung auf die Kommunen künftig

zu vermeiden, sollte im VerpackG ein Entgeltanspruch gegen die dualen Systeme auch für den Fall der Bereitstellung von Unterflursystemen aufgenommen werden.

#### Zu § 31 VerpackG (Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen)

Viele Kommunen stehen z. B. bei lokalen Veranstaltungen vor dem Problem, dass kleine Glasfläschchen (mit alkoholischer Abfüllung) nach dem Konsum im öffentlichen Raum entsorgt werden. Die Flaschen werden auch häufig zerstört und die Scherben sind ein Sicherheits- und Gesundheitsrisiko für Mensch und Tier. Ein kommunales Verbot greift nicht durch, weil die kleinen Flaschen sehr gut in Innentaschen körpfernah versteckt werden können und eine konsequente Kontrolle faktisch unmöglich ist.

Im geltenden VerpackG ist eine Mengenschwelle für die Pfandpflicht von 0,1 l Füllvolumen enthalten. Aus unserer Sicht sollte im Zuge der Gesetzesänderung diese Untergrenze (zumindest für den nichtmedizinischen Gebrauch) auch entfallen oder solche kleinen Glasfläschchen nicht mehr – mit alkoholischen Getränken gefüllt – an Endverbraucher verkauft werden dürfen. Wir regen insofern an, § 31 Abs. 4 Nr. 2 VerpackG zu streichen oder entsprechend anzupassen.

#### Zu § 33 VerpackG (Mehrwegalternative für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen und für Einweggetränkebecher)

In dem neuen § 33 VerpackG sollen die sog. Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen verpflichtet werden, am gleichen Ort auch Mehrwegverpackungen zum Kauf anzubieten, die nicht zu einem höheren Preis oder schlechteren Konditionen angeboten werden dürfen als das gleiche Produkt im Einweg. Diese Vorgabe begrüßen wir ausdrücklich.

Leider sieht der Regelungsvorschlag keine Einführung einer Preisdifferenzierung zwischen Einweg und Mehrweg vor. Diese würde die Anzahl von Einweggeschirr und Getränkebehälter nochmals deutlich senken. Die Umweltministerkonferenz hat ebenfalls diese Forderung aufgestellt. Die Kostenbelastung, auch für kleinere Unternehmen, könnte über einen Fonds zur Finanzierung der Maßnahmen abgedeckt werden. Wünschenswert wären darüber hinaus weitere Einschränkungen des Verkaufs von Einwegverpackungen und damit eine klare Stärkung von Mehrweglösungen. Wir plädieren auch dafür, im Rahmen des Gesetzes klarzustellen, was genau sich der Gesetzgeber unter Mehrweglösungen vorstellt. Wichtig ist die Förderung von tatsächlichen Mehrweglösungen und keine Verschiebung in andere Materialien, die aber nicht im Mehrweg genutzt werden.

#### Zu § 46 Kreislaufwirtschaftsgesetz (Abfallberatungspflicht)

Die Abfallberatung wird durch die erweiterten Informationspflichten der öRE in § 46 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) nicht unerheblich erweitert. Zu begrüßen ist dabei, dass auch die dualen Systeme über § 14 Abs. 3 VerpackG in die Pflicht genommen werden. Hinsichtlich der Ergänzung in § 46 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 KrWG auf „Informationen über die Auswirkungen einer nicht ordnungsgemäßen Verwertung und Beseitigung von Abfällen auf Abwasseranlagen“ sollte zumindest in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen werden, dass dies nicht nur Aufgabe der öRE, sondern auch der für die Abwasserbehandlung zuständigen Behörden und Einrichtungen sein sollte.

### III. Herstellerverantwortung

In Art. 8 der Einwegkunststoffrichtlinie wird das System der Erweiterten Herstellerverantwortung eingeführt. Hersteller bestimmter Einwegkunststoffartikel sollen sich an den Kosten der Reinigung öffentlicher Plätze beteiligen. Der Bund ist aufgefordert bis 2023 eine entsprechende Umsetzung in nationales Recht vorzunehmen. Aus unserer Sicht sprechen gute Gründe dafür, bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Administration der nationalen Regelung bei der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) anzusiedeln. Sie bündelt – befähigt durch das VerpackG – die Expertise in der Bewertung von Verpackungen und ist eine Plattform für den Austausch zwischen Herstellern und Kommunen. Die vorhandenen Strukturen der ZSVR sollten insofern möglichst frühzeitig für die Umsetzung genutzt werden.

Darüber hinaus sollte aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände der vorliegende Gesetzentwurf dazu genutzt werden, um weitergehende Maßnahmen zur öffentlichen Sauberkeit und Abfallvermeidung umzusetzen. Dies kann zum einen dadurch gelingen, dass Mehrwegsysteme auch bei Transportbehältern noch mehr gefördert werden. Zum anderen fordern wir konkret eine Kostenbeteiligung der dualen Systeme an den Serviceverpackungen, die in den Abfallbehältern im öffentlichen Raum anfallen und durch die Kommunen und deren Betriebe entsorgt werden. Diese Verpackungen sind bei den dualen Systemen lizenziert und sie erhalten damit die finanzielle Grundlage der Inverkehrbringer, um den Abfall nach Nutzung zu entsorgen. Aufgrund geänderter Konsumgewohnheiten nehmen Verzehr und Genuss von Speisen und Getränken „außer Haus“ stetig zu. Einwegspeise- und Getränkeverpackungen, die aufgrund des VerpackG der Lizenzierungspflicht bei den dualen Systemen unterliegen, werden regelmäßig in öffentlichen Abfallbehältern im Straßenland, in Parks, Grünanlagen und Wäldern entsorgt. Der „normale“ Weg der Entsorgung wäre über die Gelbe Tonne/Sack oder die Wertstofftonne in der Hausmüllsammlung. In den öffentlichen Abfallbehältern finden sich Verpackungen jeglicher Art, zunehmend allerdings Leichtverpackungen. Wegen ihres großen Volumens sind die Behälter zu bestimmten Zeiten schnell überfüllt und der Verpackungsmüll wird oft achtlos weggeworfen, wenn nicht zusätzliche Leerungen durch die Straßenreinigung oder den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb erfolgen.

Es ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt, dass die Entsorgungskosten hierfür nur zu Lasten der kommunalen Haushalte bzw. der Gebührenzahler gehen, obwohl die dualen Systeme für diese Verpackungen Lizenzentgelte erheben und damit auch eine sachgerechte Entsorgung sicherzustellen haben. Daher muss den Städten, Landkreisen und Gemeinden die Option eröffnet werden, von den dualen Systemen ein angemessenes Entgelt für die Sammlung und Entsorgung von Verpackungsabfällen verlangen zu können. Dabei steht aus Sicht der Kommunen fest, dass die Aufgabe der Sammlung und öffentlichen Sauberkeit weiterhin in Verantwortung der Kommunen und ihrer Betriebe liegen muss. Diese Sicht teilen im Übrigen auch die Länder. Im Mai 2019 hat die Umweltministerkonferenz den Bund aufgefordert, eine gesetzliche Regelung zur Kostenbeteiligung der dualen Systeme an die öRE zu schaffen. Die Kostenbeteiligung sollte sich explizit auf die in Straßenpapierkörben gesammelten Serviceverpackungen beschränken, da diese bei den dualen Systemen lizenziert sind.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie unsere Anmerkungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Detlef Raphael  
Beigeordneter des  
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge  
Beigeordneter des  
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz  
Beigeordneter des  
Deutschen Städte- und Gemeindebundes