20. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Wortprotokoll
der 33. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Berlin, den 8. Februar 2023, 10:30 Uhr
Paul-Löbe-Haus, E.700

Vorsitz: Harald Ebner, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt **Seite 3**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt

BT-Drucksache 20/5164

Federführend:
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Mitberatend:
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Michael Thews [SPD]
Abg. Björn Simon [CDU/CSU]
Abg. Dr. Jan-Niclas Gesenhues [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Andreas Bleck [AfD]
Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
SPD	Berghahn, Jürgen Blankenburg, Jakob Echeverria, Axel Heselhaus, Nadine Kersten, Dr. Franziska Kleebank, Helmut Kreiser, Dunja Rinkert, Daniel Schneider, Daniel Seitzl, Dr. Lina Thews, Michael Träger, Carsten	Baldy, Daniel Kassautzki, Anna Lehmann, Sylvia Mackensen-Geis, Isabel Miersch, Dr. Matthias Oehl, Lennard Schrodi, Michael Vontz, Emily Zschau, Katrin
CDU/CSU	Damerow, Astrid Engelhard, Alexander Grundmann, Oliver Hirte, Christian Karliczek, Anja Mack, Klaus Mayer-Lay, Volker Simon, Björn Weisgerber, Dr. Anja Wiener, Dr. Klaus	Bilger, Steffen Brehmer, Heike Feiler, Uwe Gebhart, Dr. Thomas Gramling, Fabian Kießling, Michael Reichel, Dr. Markus Stracke, Stephan Thies, Hans-Jürgen
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Ebner, Harald Ganserer, Tessa Gesenhues, Dr. Jan-Niclas Grau, Dr. Armin Heitmann, Linda Rößner, Tabea	Bär, Karl Fester, Emilia Herrmann, Bernhard Nestle, Dr. Ingrid Schmidt, Stefan Verlinden, Dr. Julia
FDP	Al-Halak, Muhanad Gründer, Nils Harzer, Ulrike in der Beek, Olaf Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Hocker, Dr. Gero Clemens Konrad, Carina Seiter, Dr. Stephan Teutrine, Jens
AfD	Bleck, Andreas Braun, Jürgen Ehrhorn, Thomas Kraft, Dr. Rainer	Bystron, Petr Frömming, Dr. Götz Hilse, Karsten Nolte, Jan Ralf
DIE LINKE.	Mohamed Ali, Amira Lenkert, Ralph	Pellmann, Sören Perli, Victor

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt

BT-Drucksache 20/5164

Dr. Christine Wilcken
Deutscher Städtetag
Ausschussdrucksachen 20(16)133-D (Anlage 1)

Patrick Hasenkamp
Abfallwirtschaftsbetriebe Münster (awm)

Yvonne Krause
Verband kommunaler Unternehmen e. V.

Prof. Dr. Henning Wilts
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Ausschussdrucksache 20(16)133-B (Anlage 2)

Dr. Martin Engelmann
IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.

Dr. Christian Johann
REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB

Prof. Dr. Thomas Pretz
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH Aachen)

David Pfender
Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU)
Ausschussdrucksache 20(16)133-C (Anlage 3)

Dr. Anja Thielen
Bundesverband für Tabakwirtschaft und neuartige Erzeugnisse (BVTE)
Ausschussdrucksache 20(16)133-A (Anlage 4)

Janine Korduan
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)
Ausschussdrucksache 20(16)133-E (Anlage 5)

Vorsitzender: Ich eröffne die 33. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Wir befassen uns heute in der öffentlichen Anhörung mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, der da heißt: „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“ auf der Bundestagsdrucksachennummer 20/5164. Ich darf alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser öffentlichen Anhörung hier im Saal und über Webex begrüßen. An meiner Seite begrüße ich auch den Parlamentarischen Staatssekretär Christian Kühn aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Er hat Herrn Dr. Jean Doumet, ebenfalls aus dem BMUV, mitgebracht. Ich begrüße unsere geladenen Gäste, die heute alle im Saal sind. Wir haben heute hier in Vertretung der kommunalen Spitzenverbände Frau Dr. Christine Wilcken vom Deutschen Städtetag, dann Herrn Patrick Hasenkamp von den Abfallwirtschaftsbetrieben Münster, als Nächste Frau Yvonne Krause vom Verband der kommunalen Unternehmen e. V. Weiter ist Herr Prof. Dr. Henning Wilts vom Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH unser Gast. Dann ebenfalls noch auf dieser Seite sitzend Herr Dr. Martin Engelmann von der IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V., Herr Dr. Christian Johann von der Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB REDEKER SELLNER DAHS, und Herr Prof. Dr. Thomas Pretz von der Rheinisch-Westfälisch Technischen Hochschule Aachen, vom Institut für Aufbereitung und Recycling. Dann kommen Herr David Pfender vom Naturschutzbund Deutschland e. V., Frau Dr. Anja Thielen, Bundesverband für Tabakwirtschaft und neuartige Erzeugnisse und *last, but not least* Frau Janine Korduan vom Bund für Umwelt und Naurschutz Deutschland e. V. Soweit die Sachverständigen im Vorfeld der Sitzung Stellungnahmen eingereicht haben, wurden Ihnen diese als Ausschussdrucksachen unter der Ausschussdrucksachennummer 20(16)133-A bis 20(16)-E übermittelt. Weiterhin wurde übermittelt eine Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf der Ausschussdrucksachennummer 20(26)26-3.

Zum Ablauf Folgendes: Es soll ein Wortprotokoll gefertigt werden. Ich sehe dazu keinen Widerspruch. Dann haben wir das so beschlossen. Die Sachverständigen werden eingangs um ein kurzes Statement von drei Minuten gebeten. Anschließend beginnen wir mit den Diskussionsrunden. Wir haben hier zwei Runden à fünf Minuten je Fraktion vereinbart. Dabei gelten die fünf Minuten sowohl für die Fragen der Abgeordneten als auch für die darauffolgenden Antworten der Sachverständigen. Deshalb bitte ich aus Gründen der Zeitökonomie, gleich am Anfang den Namen des befragten Sachverständigen zu nennen, damit die Konzentrationsfokussierung schon gleich erfolgen kann, und dann auch entsprechend darauf zu achten, dass für die Antworten auch Zeit bleibt. Wir hoffen, dass wir zwei Diskussionsrunden unterbringen. Aufgrund der sich anschließenden Regierungserklärung sind wir gezwungen, die öffentliche Anhörung rechtzeitig zu beenden. Ich darf noch darauf hinweisen, dass im Saal und auch auf der Tribüne ein Fotografierverbot besteht. Diese Anhörung wird im Parlamentsfernsehen und im Internet auf Kanal drei übertragen und wird anschließend in der Mediathek zu sehen sein. Dann beginnen wir mit den Eingangsstatements in der Reihenfolge, in der ich Sie auch begrüßt habe. Deshalb beginnen wir mit Frau Dr. Wilcken!

Dr. Christine Wilcken (Deutscher Städtetag): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier zur Anhörung zu kommen! Das Thema ist für die Kommunen extrem wichtig, denn *Littering* [Vermüllung] ist ein wirkliches Problem geworden. Immer mehr Einwegprodukte, immer mehr Plastikbecher, immer mehr „To-Go"-Lebensmittel verdrecken den öffentlichen Raum. Das hat natürlich Auswirkungen auf die Aufenthaltsqualität und der öffentliche Raum leidet darunter, und am Ende hat das natürlich Auswirkungen auf die Lebensqualität in den Kommunen. *Littering* ist aber natürlich nicht nur ein Problem von Sauberkeit, sondern auch ein wirklich großes Umweltproblem und eine unnötige Ressourcenverschwendung. Die Kommunen nehmen pro Jahr mehr und mehr Geld in die Hand, um dieser Lage Herr zu werden. Insofern begrüßen wir ausdrücklich den Ansatz des Einwegkunststofffondsgesetzes, die Hersteller mehr in die Verantwortung zu nehmen, denn es ist richtig, dass derjenige, der Einwegprodukte in den Verkehr bringt und daran auch verdient, dass der sich auch an den Kosten beteiligt. Wir sagen aber auch, dass uns der Gesetzentwurf nicht weit genug geht und so auf keinen Fall ausreichen wird. Er springt deswegen zu kurz, weil er nur auf eine relativ kleine Auswahl an Einwegverpackungen aus Kunststoff, Feuchttücher und Tabakprodukten beschränkt ist, und er geht deswegen aus unserer Sicht ein Stück weit auch an der Realität vorbei. Wir bitten Sie, den Anwendungsbereich zu prüfen und dabei zu prüfen, ob der *Littering*-Fonds nicht ausgeweitet werden kann auf andere Materialien, wie Pappe, Bambus oder Aluminium, weil es am Ende egal ist, woraus der Becher besteht – der Aufwand bleibt derselbe. Wir sehen auch die Gefahr, dass die Hersteller auf andere Verpackungen ausweichen – und insofern bleibt der Aufwand für die Kommunen an der Stelle genauso hoch. Wir möchten Sie zumindest bitten, die Evaluierungsklausel so zu ergänzen, dass man, wenn wir wirkliche Verdrängungstendenzen sehen und Verlagerungstendenzen, dass wir dann nachsteuern können. Ich möchte auf unsere Stellungnahme verweisen: § 27 des Gesetzentwurfes könnte entsprechend ergänzt werden – und wir möchten auch anregen, die Evaluation vorzuziehen, zumindest auf 2026, um effektiv nachzusteuern, sollten solche Verlagerungstendenzen bestehen.

Als zweiten Punkt, der uns wichtig ist, haben wir die Sorge um die Verlässlichkeit und die Planbarkeit für die Mittel, die uns zur Verfügung stehen. Die Kalkulierbarkeit von Mitteln ist entscheidend, um entsprechend auch unsere Leistung anzupassen, unsere Investitionen in Reinigungsmethoden, in Personal und in natürlich entsprechend die Reinigungstechnik verlässlich planen zu können und entsprechend investieren zu können. Da schließt sich wieder der Kreis. Wir haben Sorge, dass der Fonds leerläuft. Uns ist noch wichtig, Ihnen zwei weitere Anmerkungen auf den Weg zu geben. Wir haben auch Sorge, dass der Fonds nicht ausreicht. Unsere Kosten betragen jährlich 700 Millionen Euro, und das Umweltbundesamt [UBA] geht von 430 Millionen Euro aus, die der *Littering-Fonds* zur Verfügung stellt. Insofern ist da ein erhebliches *Gap* [Lücke] – und da komme ich wieder zu dem Thema Planbarkeit und Verlässlichkeit. Wir finden richtig, dass die Leistung am Punktesystem erfolgen soll und wir finden auch richtig, dass Gewicht und Volumen in die Berechnung einfließen sollen. Danke sehr!

Vorsitzender: Danke, Frau Dr. Wilcken! Wir fahren fort mit Herrn Hasenkamp!

Patrick Hasenkamp (Abfallwirtschaftsbetriebe Münster): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich danke erst einmal für die Einladung, die möglich macht, hier heute mit Ihnen ein Stück weit diskutieren zu können! Saubere Grünanlagen, Spielplätze, Fuß- und Radwege, Flussufer und Strände, Plätze und Straßen sind unverzichtbar für die Lebensqualität, nicht nur bei uns in Münster, das ist in Berlin so, das ist in allen Städten in Deutschland dasselbe Phänomen. Saubere Orte vermitteln durch ihren Zustand Sicherheit und Wohlgefühl und geben ein Stück weit Identität und Heimatgefühl. Deswegen wird das *Littering* von unseren Bürgerinnen und Bürgern auch sehr sensibel wahrgenommen und von Städten und Gemeinden aufmerksam registriert und aufwändig mit Kampagnen, Reinigungstechnik und erheblichem Personaleinsatz bekämpft. Wie gravierend das Problem wirklich ist, zeigen nicht zuletzt auch die jährlichen Aufräumaktionen tausender engagierter Menschen bei uns im Land. Nicht nur in Deutschland, sondern auch europaweit beispielsweise im Rahmen von „*Let's Clean Up Europe*", einer Aktion, die vom Umweltministerium gefördert wird, die tonnenweise *Littering-Materialien* aus dem öffentlichen Räumen sammeln. *Littering* und damit einhergehend der Aufwand für die Bekämpfung und Beseitigung hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Dafür gibt es aus meiner Sicht hauptsächlich zwei Gründe: Einerseits natürlich die zunehmende Inanspruchnahme des öffentlichen Raums, der öffentlichen Räume durch Bewohnerinnen und Bewohner, Benutzerinnen und Benutzer, durch Besucherinnen und Besucher – Stichwort „Mediterranisierung des öffentlichen Raumes" –, aber eben auch eine nach wir vor ungebremste steigende Anzahl und Vielfalt der von Industrie und Handel angebotenen Verpackungen und Convenience-Produkten [vorgefertigte Lebensmittel] für den Transport, Zubereitung, Verzehr von Lebensmitteln oder eben auch Tabakprodukten. Münster hat sich an einer Inventarisierung dieses Problems beteiligt, mit mehreren anderen Kommunen in Deutschland, und da hat man eine Bestandsaufnahme machen lassen durch das INFA [Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH]. Herausgekommen ist, dass etwa 22 Prozent aller Materialien im Straßenkehricht eigentlich Kunststoffe sind, nebenbei auch noch 17 Prozent heute nicht diskutierter Stoffe. Das ist schon ein starkes Stück, was wir hier heute tatsächlich auch mit bekämpfen können. Parallel zu der Entwicklung steigen natürlich Kosten und Aufwendungen zur Bekämpfung von *Littering.* Die mit dem Einwegkunststoffgesetz angestrebte gerechtere Aufteilung der bisher maßgeblich über Gebühren und/oder kommunale Haushalte gedeckten Aufwendungen ist daher nur folgerichtig – und das diskutieren wir ja heute auch. Bundesweit ist der Aufwand für die Bekämpfung dieser Einwegkunststoffartikel mit etwa 700 Millionen Euro ermittelt worden, unter diesen Städten, die wir hier in dieser Analyse zusammengefasst hatten. 120 Millionen Euro – nur für Sie zur Information – allein für die Entsorgung von Einweggetränkebechern, 225 Millionen Euro für die Beseitigung von Tabakrückständen. Daher bin ich überzeugt, dass mit dem Einwegkunststofffondsgesetz ein erster wichtiger Baustein für mehr Lebensqualität in den Städten und Gemeinden geschaffen wird. Aber aus meiner Sicht greift der diskutierte Gesetzentwurf leider etwas zu kurz, weil er sich nur auf die Einwegkunststoffmaterialien fokussiert. Bereits kurz nach Bekanntwerden der von der EU verabschiedeten *SUP Guideline* [Leitlinien zu Einwegkunststoffartikeln für die EU-weit einheitlichen Anwendung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie (RL (EU) 2019/904; *single-use-plastics-directive*)] tauchten im Handel entsprechende Ersatzprodukte auf: Einwegbesteck oder Rührstäbchen aus Holz, Teller und Trinkhalme aus Pflanzenfasern, Essensschalen aus Aluminium und Kaffeebecher aus Pappe bis hin zu elektronischen Einwegverdampfern – eine Art Zigarettenersatz, die ja leider genauso schnell wieder achtlos weggeworfen werden wie die gleichen Produkte aus Kunststoff. Es wäre also aus meiner Sicht doch noch wesentlich wirksamer, wenn wir den Mut finden würden, nicht nur spezifisch die Einwegkunststoffe in den Fokus zu nehmen, sondern alle diese Materialen oder Ersatzprodukte. Dann erreichen wir auch ein Stückchen mehr Ressourcenschutz durch den Einsatz der Materialien, die wir hier in den Verkehr bringen. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Hasenkamp! Wir fahren fort mit Frau Krause, bitte schön!

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Guten Morgen, sehr geehrte Damen und Herren, und vielen herzlichen Dank für die Einladung! Für uns als Verband kommunaler Unternehmen sind saubere Städte und Kommunen das oberste Ziel. Wir begrüßen das Einwegkunststofffondsgesetz somit sehr als einen wichtigen Baustein für mehr Stadtsauberkeit. Die Kosten und Aufwände, die Städten und Kommunen bei der Entsorgung von Zigarettenkippen, „To-Go"-Verpackungen und anderen Einwegplastikprodukten entstehen, sind immens. Eine gerechtere Aufteilung der bisher über Gebühren oder kommunale Haushalte gedeckten Reinigungs- und Entsorgungskosten ist hier nur konsequent. Die Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie haben endlich eine längst fällige Diskussion zum Thema Herstellerverantwortung ausgelöst. Gern wird natürlich der Einwand formuliert, Hersteller dürfen nicht mit Kosten belastet werden, die bei einem ordnungsgemäßen Umgang ihrer Produkte gar nicht erst entstünden. Aber natürlich haben Hersteller es in der Hand, welche Produkte sie in Umlauf bringen. Und das liegt nun einmal auch im Wesen von Einwegkunststoffprodukten, dass sie regelmäßig im öffentlichen Raum konsumiert werden und dort eben auch als Abfall anfallen. Für unsere kommunalen Unternehmen bedeutet dies neben einer stärkeren Nutzung kommunaler Infrastrukturen auch einen erhöhten Reinigungsaufwand.
Das sind Tatsachen und die kann man leider auch nicht schönreden. Um Verantwortlichkeiten für Einwegkunststoffprodukte zukünftig klar zu definieren, stellt das Fonds-Modell unserer Meinung nach eine gute Grundlage dar. Dabei basieren die nun verankerten Abgabesätze ausschließlich auf den tatsächlichem Kosten, die bei der Reinigung und Entsorgung des Abfalls im öffentlichen Raum anfallen. Ein Lenkungszuschlag, um noch größere Anreize für Abfallvermeidung zu setzen, fand leider keine Grundlage im Gesetz. Das Finanzierungsmodell ist jedoch bei Weitem keine Einbahnstraße für unsere kommunalen Unternehmen, denn es fordert von den Anspruchsberechtigten eine detaillierte Leistungsaufschlüsselung und es schafft auch einen Anreiz, zukünftig noch intensiver in operative Leistungen – zum Beispiel Straßenpapierkörbe, Kehrmaschinen, aber auch Öffentlichkeitsarbeit – zu investieren, um *Littering* und Verschmutzung natürlich zu bekämpfen. Für unsere kommunalen Unternehmen bleibt in erster Linie zu hoffen, dass mit dem Einwegkunststofffondsgesetz eine stabile Finanzierungsstruktur geschaffen wird. Unsere anspruchsberechtigten öffentlichen Stellen brauchen hier eine notwendige Planungssicherheit, um in zusätzliche Ressourcen im Sinne der Stadtsauberkeit investieren zu können.
Mein Schlusswort möchte ich mit einer Bitte verbinden: Perspektivisch ist – wie auch meine Vorredner bereits angeregt haben – zu diskutieren, ob der Fonds nicht zu einem *Anti-Littering-Fonds* ausgebaut werden sollte, um auch Produkte wie Pizzakartons, Aluminiumschalen, aber auch die Kaugummis, in die Kostentragungspflicht einbeziehen zu können. Der Einwegkunststofffonds ist ein wichtiger, aber eben nur ein erster Schritt auf dem Weg zu mehr Finanzierungsgerechtigkeit bei der Bekämpfung von Vermüllung und *Littering*.
Herzlichen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön, Frau Krause! Vorbildlich in der Zeit! Und es geht weiter mit Professor Dr. Wilts, auch sie haben drei Minuten!

Prof. Dr. Henning Wilts (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, auch von mir vielen Dank für die Einladung! Das Gesetz adressiert aus meiner Sicht ein klassisches Marktversagen. Die Nachnutzungskosten von Einwegkunststoffprodukten werden aktuell nicht ausreichend berücksichtigt. Das führt zu Fehlallokationen. Wir sehen das in der stetig ansteigenden Menge dieser Abfälle und gleichzeitig auch in den unzureichenden Bemühungen, hier für ordnungsgemäße Entsorgung zu sorgen. Vor dem Hintergrund macht es absolut Sinn, hier das Prinzip der erweiterten Herstellerverantwortung zu implementieren – aus unserer Sicht ein Kernprinzip einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Die Hersteller sollten schon beim Design der Produkte die Kosten berücksichtigen, die am Ende der Nutzungsphase entstehen. Zurzeit haben wir hier sehr viele Einweglösungen, viel zu wenig Mehrweg, weil diese Kosten eben externalisiert werden. Der Charme des Gesetzes liegt, glaube ich, darin, dass es ein marktbasiertes Instrument etabliert mit dynamischen Anreizen. Wir werden sehen, dass die individuellen Hersteller Anreize haben, die Menge der in Verkehr

gebrachten Einwegkunststoffprodukte deutlich zu reduzieren, und gleichzeitig haben wir die Möglichkeit, auch die produktbezogenen Kostensätze zu beeinflussen. Nehmen wir ein Beispiel: Gelänge es der Tabakindustrie, ihre Konsumentinnen und Konsumenten dazu zu bewegen, die Kippen am Ende mehr in die Mülleimer zu werfen, statt auf Wiesen oder auf Gehwege, so würde sich der zu zahlende Geldbetrag drastisch reduzieren – und von daher setzt das hier, glaube ich, wirklich die notwendigen Anreize.
Inhaltlichen Ergänzungsbedarf sehe ich vor allem in der Flankierung des Gesetzes. Wir haben es schon gehört: Wir haben hier eine sehr klare Fokussierung auf ausgewählte Einwegkunststoffprodukte. Da sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, die *SUP Directive* zu erweitern, weil die Ausweichbewegungen, die wir jetzt schon sehen, sind ökobilanziell teilweise höchst fragwürdig, gerade in Richtung Aluminiumverpackungen. Gleichzeitig ist auch aus Sicht der Industrie nachvollziehbar, dass man einheitliche Regeln für die Implementierung der *SUP Directive* braucht, insbesondere bei der Berücksichtigung von Importen und Exporten. Ein anderer Punkt, der angesprochen worden ist: Aus Sicht der Kommunen führt das Gesetz und das dahinterliegende Kostenmodell mit Sicherheit zu einer eingeschränkten Planungssicherheit. Das ist aber natürlich auch beabsichtigt, weil man ja weniger von diesen Produkten haben will. Gleichzeitig ist dann aber die Frage: Welche zusätzlichen Instrumente braucht es, um hier wirklich tatsächlich wirksame Effekte in Richtung Abfallvermeidung zu setzen? Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Wilts! Es geht weiter mit Herrn Dr. Engelmann. Bitte schön!

Dr. Martin Engelmann (IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich will am Anfang noch einmal klarstellen, dass es gar nicht um das „Ob“ eines *Littering-Fonds* geht, sondern um das „Wie“ der Ausgestaltung. Da ist aus meiner Sicht diese vorgeschlagene staatliche Sonderabgabe ein Beispiel dafür, wie die simple Umsetzung von EU-Vorgaben zu einem teuren Desaster werden kann.
35 Jahre nachdem Deutschland unter Prof. Dr. Klaus Töpfer als Umweltminister das System der Produktverantwortung eingeführt hat – also, dass der Staat die Ziele setzt, aber die Umsetzung der Wirtschaft überlässt – 35 Jahre danach macht Deutschland bei diesem Thema eine Rolle rückwärts. Dieses Prinzip hat sich wirklich durchgesetzt, es ist in der EU-Abfallregulierung verankert, immer mehr Staaten auch in den USA übernehmen das Prinzip – und Deutschland weicht jetzt davon ab, in dem wieder der Staat alles richten soll. Diese staatliche Sonderabgabe, die geplant ist, wird sich wahrscheinlich als teurer Sonderweg erweisen. Alle anderen Mitgliedstaaten in der EU, die bisher damit begonnen haben, das umzusetzen, setzen auf private und wirtschaftliche Umsetzungslösungen und sind dabei auch viel günstiger. Man hätte zumindest nach dem Belastungsmoratorium der Bundesregierung im September erwarten können, dass man im Zweifel für eine wirtschaftliche Lösung ist und nicht für mehr Bürokratie und Doppelstrukturen. Gerade aktuell ist ein von dem UBA beauftragtes großes Beratungsunternehmen bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister und lässt sich dort erklären, wie man ein Register aufbaut, damit das im UBA dann aufgebaut werden kann. Solche Doppelstrukturen kosten. Wir haben eine Umfrage gemacht: Die Hersteller erwarten, dass zusätzlich zu den Lizenz-Abgaben für ihre Verpackung noch mal Kosten in mindestens der gleichen Höhe durch diese staatliche Sonderabgabe kommen. Dieser Sonderweg wird sich wahrscheinlich als Sackgasse erweisen. Wir werden gleich noch hören, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Sonderabgabe zweifelhaft sind. Die Kostenberechnung ist nicht schlüssig und geht auch über das hinaus, was erforderlich ist. Zudem ist auch unklar, welche Verpackungen überhaupt betroffen sind.
Deswegen haben wir als betroffene Verbände sehr frühzeitig schon darauf hingewiesen und haben einen Vorschlag vorgelegt, schon im März 2021, wie das Ganze über einen Fonds bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister gelöst werden kann. Das Ganze war durchformuliert und auch schon durchfinanziert. Jetzt haben wir dieses Gesetz vorliegen. Wir haben Vorschläge gemacht, um das Schlimmste noch abzuwenden. Ganz wichtig ist, dass Bemessungskriterien für die Abgabe in das Gesetz kommen, damit kein Blanko-Scheck für das BMUV erteilt wird, und diese Bemessungskriterien müssen sich auf das Gewicht der Abfälle beziehen. Außerdem sollte das Parlament sich

vorbehalten, dieser Abgabenverordnung noch zuzustimmen. Die Mitwirkungsrechte der Hersteller in der Einweg-Kommission müssten auch ausgedehnt werden, damit keine Entscheidungen gegen die Hersteller, die zahlungspflichtig sind, ergehen können, und zuletzt müssen auch die bepfandeten Getränkeflaschen, die als solches gar nicht in der Umwelt bleiben und für die die Lenkungsabgabe marginal ist – wir rechnen mit 0,002 Cent pro Flasche –, dass die ausgenommen werden, denn die Bürokratiekosten für Registrierung, Meldung, Abwicklung der Sonderabgabe sind unverhältnismäßig hoch. Vielen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Dr. Engelmann! Wir fahren fort mit Herrn Dr. Johann!

Dr. Christian Johann (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB): Guten Morgen zusammen! Ich möchte mich heute auf zwei finanzverfassungsrechtliche Aspekte des Entwurfs konzentrieren, die aus meiner Sicht problematisch sind. Das betrifft zum einen die Zulässigkeit der Einwegkunststoffabgabe als Sonderabgabe und zum anderen die Frage, ob die Auszahlung der damit eingenommenen Mittel an die Länder und Kommunen mit dem sogenannten Konnexitätsgebot aus Artikel 104 a Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar ist.

Erst einmal zur Sonderabgabe: Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktionen sind nach dem Grundgesetz nicht ohne weiteres erlaubt. Das Bundesverfassungsgericht stellt hier sogar besonders strenge Anforderungen auf. Dass die Erfüllung dieser Voraussetzungen hier nicht so ganz trivial ist, zeigt im Grunde schon die Begründung des Gesetzesentwurfs selbst, die an diesem Punkt nicht so ungewöhnlich umfangreich ist, und wenn Sie es vergleichen mit dem ursprünglichen Referentenentwurf, auch noch deutlich angewachsen ist im Laufe der Zeit. Eine Sonderabgabe muss insbesondere erstens einen Sachzweck haben, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, zweitens eine homogene Gruppe belegen, die eine besondere Finanzierungsverantwortung hat, und drittens muss ihr Aufkommen gruppennützlich verwendet werden. Alle drei dieser Voraussetzungen sind aus meiner Sicht problematisch, insbesondere stellt sich die Frage, ob man von einer besonderen Finanzierungsverantwortung der Hersteller auch dann sprechen kann, wenn es um die Kosten des Fehlverhaltens Dritter geht – zum Beispiel die in den Wald geworfene Verpackung oder aber auch um die Kosten der Sammlung von Produkten, die aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Deutschland verbracht wurden, sei dies legal oder illegal. Weiter ist zweifelhaft, ob die Verwendung des Abgabenaufkommens gruppennützlich ist. Gruppennützlichkeit heißt, dass die Hersteller durch die Zahlung der Abgabe von einer ihnen zukommenden Aufgabe entlastet werden müssen. Dafür ist aus meiner Sicht hier nicht so recht
etwas ersichtlich, weil Sammlung und Reinigung sind erst einmal Aufgaben der öffentlichen Hand. Daran ändert auch dieser Gesetzentwurf nichts und auch die Gesetzesbegründung ist hier letztendlich dünn, sie führt nämlich nur aus, dass die Gruppennützlichkeit aus der zweckentsprechenden Mittelverwendung folge. Zweckentsprechende Mittelverwendung und Gruppennützlichkeit sind aber nicht dasselbe.

Zum Schluss noch ganz kurz zum Konnexitätsgebot. In Artikel 104 a Absatz 1 Grundgesetz heißt es: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben,…“. Wie schon gesagt, Sammlungs- und Reinigungsaktionen sind Aufgaben der Länder. Der Bund darf diese also nicht finanzieren nach diesem Prinzip. Genau das passiert hier aber, wenn der Bund die Sonderabgabe erhebt und die Einnahmen letztendlich an die Länder weitergibt. Hier hilft es meines Erachtens auch nichts, wenn man sagt, wie es die Gesetzesbegründung tut, dass in Wahrheit gar nicht der Bund die Kosten trägt, sondern die Hersteller, bei denen die Sonderabgabe erhoben wird, denn das trifft nun letztendlich auf jede Abgabe, auf jede Steuer zu, dass es am Ende der Abgabenschuldner trägt. Deswegen kann das nicht richtig sein. Das Konnexitätsgebot würde so vollständig ausgehebelt werden. So weit von mir erstmal, vielen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Dr. Johann! Und Herr Prof. Dr. Pretz, auch Sie haben drei Minuten!

Prof. Dr. Thomas Pretz (Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule Aachen): Vielen Dank! Zum Gesetzentwurf und der zugehörigen Verordnung muss man sagen: Die müssen irgendwann zum Leben gebracht werden. Dazu habe ich zwei

wesentliche Kritikpunkte. Der Erste: Die Berechnung von Abgabensätzen für Einwegkunststoffprodukte erfolgt nach dem UBA-Kostenmodell unter Verwendung von differenzierten Daten zu Abfallmengen in öffentlichen Sammelsystemen, von Kostenangaben der Kommunen oder der für diese tätigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und durch stichprobenartige Abfallanalytik. Die Kommunen werden als Mittelempfänger aus dem Einwegkunststofffonds lediglich zur Übermittlung von Leistungskennwerten gesetzlich verpflichtet. Um das Kostenmodell anwenden zu können, sind jedoch für eine repräsentative statistische Zufallsauswahl an Kommunen deren Kostenangaben zwingend erforderlich. Ohne gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von solchen Kostenangaben für die im Kostenmodell enthaltenen Teilleistungen ist eine repräsentative Kostenermittlung nicht zu gewährleisten. Für eine regelmäßige Überprüfung der für das Kostenmodell erforderlichen Konzentrationen nach Gewicht, nach Volumen und zum Teil Stückzahl, ist für eine repräsentative Stichprobenauswahl eine aktive Mitwirkung der ausgewählten Kommunen unabdingbar. Bei allein freiwilliger Unterstützung von Analysekampagnen wird eine Repräsentativität von Analyseergebnissen nicht sicher erreicht werden können. Zweitens: Für die regelmäßig zu aktualisierenden Abfalldaten ist die Entnahme von Proben in ausgewählten Kommunen der drei Ortsgrößenklassen notwendig. Methodisch gesichert sind allein die Art der Probenahme, der Probenumfang und die Ermittlung von Gewichtsanteilen einzelner Bestandteile. Für Abfälle aus der manuellen Straßenreinigung, der Streumüllsammlung auf Grünflächen, sowie dem außerörtlichen Bereich, sieht das Kostenmodell jedoch eine methodisch nicht gesicherte Stückzahlermittlung vor. Im Fall der manuellen Straßenreinigung werden Reinigungsabfälle unter Verwendung nicht selektiver Hilfsmittel wie Besen und Schaufel aufgenommen. Diese Straßenreinigungsabfälle enthalten neben zählbaren Partikeln eine sehr große Anzahl von organischen und mineralischen Kleinpartikeln, deren Zählung selbst mit technischen Hilfsmitteln im feuchten Originalzustand unmöglich ist. Dem Umstand, dass in Straßenreinigungsabfällen sowohl zählbare als auch nicht zählbare Bestandteile enthalten sind, wird bislang nicht Rechnung getragen. Eine methodische Festlegung für die Kontrollanalysen, einschließlich der Bestimmung von Stückzahlen, würde dagegen absichern, dass bei den regelmäßig durchzuführenden Abfallanalysen vergleichbare Daten erhoben werden. Diese Transparenz würde zudem eine Überprüfung von Analysenergebnissen durch Dritte ermöglichen. Vielen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Prof. Dr. Pretz! Es geht weiter mit Herrn Pfender!

David Pfender (Naturschutzbund Deutschland e. V.): Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Einladung! Es freut mich, mit Ihnen über das ein Einwegkunststofffondsgesetz zu diskutieren. Als Meeresbiologe arbeite ich seit über zehn Jahren zu dem Thema „Müll im Meer“. Hier sehen wir besonders deutlich die Konsequenzen unserer Ressourcenverschwendung. Deshalb ist es mir an dieser Stelle besonders wichtig, über den Hintergrund dieses Gesetzes noch einmal zu reden. Weshalb benötigen wir denn ein Gesetz, das Hersteller von Einwegkunststoffprodukten in die Verantwortung nimmt? So einfach es auch klingen mag: weil Plastik in die Natur gelangt und dort ein Problem darstellt. Laut WHO [*World Health Organization* – Weltgesundheitsorganisation] gelangen jährlich 4,5 Billionen Zigarettenstummel in die Natur oder auf die Straße. Das ist ein Zylinder mit einer Grundfläche von ungefähr 300 Metern und einer Höhe von 288 Metern. Wenn man den auf den Berliner Fernsehturm ausschüttet, diesen Berg, dann schaut auch nur noch ein kleiner Teil der Spitze raus. Die wesentlichen Probleme, die durch Plastik in der Natur entstehen, sind weltweit dieselben: Verheddern, Strangulieren oder Verwechslung mit Nahrung. Wie man an den Nordsee-Eissturmvögeln sieht, sind auch die Meere vor unserer Haustür betroffen. Untersuchungen zeigen, dass etwa 97 Prozent der untersuchten Vögel Plastik in Magen und Darm aufweisen – im Schnitt 30 Teile pro Tier. In Europa wird, um die Müllbelastung an den Küsten zu beobachten, das sogenannte Spülsaummonitoring durchgeführt. Der NABU beteiligt sich an mehreren Monitoring-Strecken an der Ostsee. Bei Mukran auf Rügen finden wir im Schnitt 274 Müllteile pro 100 Meter Küstenabschnitt. Die EU hat für die Erarbeitung der Einwegkunststoffrichtlinie genau solche standardisierten Monitoringdaten vorgenommen und

richtigerweise beschlossen, die häufigsten Müllfunde direkt zu adressieren. Allerdings gibt es viele Teile, die wir in der Ostsee beispielsweise trotzdem noch finden, die nicht adressiert werden. Die häufigsten Teile an der Ostsee sind Plastik und Styroporteile, Zigarettenfilter, Deckel und Verschlüsse und Verpackungen von Süßigkeiten. Und genau um diese Perspektive geht es mir als Meeresbiologe bei diesem Gesetz. Das Einwegkunststofffondsgesetz ist fundiert erarbeitet worden und setzt einen guten Rahmen. Es basiert auf wichtigen Instrumenten, Hersteller in die Verantwortung zu nehmen und einen Teil der Schäden, die durch ihre Produkte entstehen, zu internalisieren. Ich sage bewusst, „nur einen Teil der Schäden“, denn wie ich eben anschaulich geschildert habe, sind wir noch weit von maximal 20 Müllteilen pro 100 Meter Küstenabschnitt entfernt. Ein weiterer Beweis dafür, ist, dass bei unseren *Cleanup*-Aktionen [Müllsammelaktionen] rund um den *International Coastal Cleanup Day* [*„Internationaler Küstenputztag“*] im September weiterhin bis zu 50 bis 70 Prozent der Anteile Einwegkunststoffprodukte sind. Die bisherige Reinigungsleistung zu refinanzieren, wäre ein „Weiter wie bisher“ und kann auch nicht im Sinne der Einwegkunststoffrichtlinie sein. Wir schlagen vor, dass Hersteller zusätzlich 130 Millionen Euro in den Fonds einzahlen, die in weitere Reinigungsaktivitäten fließen. Denn hätte das „Weiter wie bisher“ ausgereicht, dann hätte es keine weiterführenden Gesetze gebraucht. Nicht zuletzt muss die Vermeidung von Einwegkunststoff gestärkt werden, wie es auch in der europäischen Abfallhierarchie vorgesehen ist. Dazu brauchen wir Mehrweg-Strukturen. Vielen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön! Frau Dr. Thielen!

Dr. Anja Thielen (Bundesverband für Tabakwirtschaft und neuartige Erzeugnisse): Guten Morgen! Die Tabakwirtschaft ist durch das Einwegkunststofffondsgesetz und das angestrebte Kostenmodell in besonderem Maße betroffen. Wir haben uns intensiv mit der Umsetzung beschäftigt und möchten auf folgende Punkte hinweisen. Zunächst: Die Hersteller von Tabakprodukten stehen zu ihrer Produktverantwortung und auch für ihre Produktabfälle. Im BVTE setzen wir uns auch aktiv für ein größeres Problembewusstsein bei den Konsumenten ein. Die deutschen Hersteller können aber ausschließlich die Verantwortung für die Produkte tragen, die von ihnen selbst hergestellt und dann in Deutschland in Verkehr gebracht worden sind. Sie können nicht die Kosten übernehmen für die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten. Die Kosten sollten auch verhältnismäßig sein; das bedeutet, sie sollten in einem konkreten Verhältnis zu den Abfallmengen stehen.
Durch die Einbeziehung von anderen Größen steigen jetzt die Kosten unverhältnismäßig an. Um die Kosten sachgerecht zu berücksichtigen, besteht nicht unbedingt die Notwendigkeit, andere Größen wie Abfallstückzahlen mit einzubeziehen. Laut Kommissionsbericht können andere Parameter wie Stückzahlen einbezogen werden, aber das nur bei ausreichend vorhandener Datenbasis. In Deutschland ist nun geplant, einen großen Teil der Kosten nicht auf Gewicht, sondern auf andere Größen zu berechnen. Abfallstückzahlen sind aber im Bereich der Abfallbewirtschaftung ein Novum und keine gebräuchliche Maßeinheit. Für die Ermittlung von Stückzahlen im Abfall gibt es keine standardisierte Methode – zum Beispiel: In welchen Größenfraktionen zählt man überhaupt? Zählt man alle Abfälle oder nur zivilisatorischer Abfälle? Die im UBA-Bericht skizzierte Methode reicht nicht aus, um verlässliche und vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. Eine ausreichende Datenbasis wurde aus unserer Sicht im Bereich der Abfallstückzahlen auch nicht dargestellt; das ist anders als bei Gewicht und Volumen, wo eine detaillierte Datenbasis vorhanden ist. Das heißt, bei dem vorgelegten Kostenmodell sind Abfallstückzahlen der kostenintensivste Faktor mit der schwächsten methodischen Basis beziehungsweise Datenlage. Deshalb wäre es zumindest sachgerechter, den vom UBA vorgeschlagenen Ansatz, ein Drittel der Streumüllkosten auf Stückzahlbasis zu berechnen, noch einmal anzupassen.
Zur geplanten Einwegkunststoffkommission: Die sollte eine aktive Mitgestaltung der Herstellerverantwortung ermöglichen und die zahlungspflichtigen Hersteller sollten gegenüber den anderen Interessenvertretern hier nicht in der Minderzahl sein. Außerdem ist das Ziel dieser Gesetzgebung, dass weniger Kunststoffabfälle in der Umwelt anfallen. Eine Umstellung von Kunststoff auf andere Materialien sollte auch als Erfolg gewertet werden und auch belohnt werden und für die Hersteller als finanzielle Entlastung spürbar sein.

Die bereits jetzt aufkommende Diskussion, andere Produkte – wie Pizzakartons oder Kaugummis, alternative Verpackungen – einzubeziehen, führt aber am eigentlichen Ziel der Einwegkunststoffrichtlinie vorbei. Wir wünschen uns als Wirtschaft hier einen dynamischen Prozess, bei dem Kosten und Maßnahmen regelmäßig überprüft und angepasst werden mit dem Ziel, dass weniger Kunststoff in der Umwelt landet. Vielen Dank!
Vorsitzender: Dankeschön, Frau Dr. Thielen! Und *last, but not least,* Frau Korduan!

Janine Korduan (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.): Meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich darf heute den Bund für Umwelt und Naturschutz vertreten und damit fast 700 000 Mitglieder. Ich beginne mit einer hochaktuellen Studie des Alfred-Wegener-Instituts. Die haben Sie wahrscheinlich auch gesehen in den Medien, die belegt, dass acht Prozent des identifizierbaren Mülls, der kein Fischereigerät ist, aus Deutschland stammt und dieser wurde in der Arktis gefunden. Elf Prozent der globalen Plastikproduktionen landen durchschnittlich in Gewässern. Die Studienautorin fordert daher eine massive Reduktion der Plastikproduktion. Wir wissen, wir sind in Deutschland Verpackungsmüll-Europameister, jedes Jahr aufs Neue. Dieses Müllproblem ist ein Problem – das adressiert ja auch dieses Gesetz – aber aus Sicht des BUND ist das nicht nur eine Abfallkrise, sondern vor allem eine Ressourcenkrise. Wir wissen, dass die Plastikproduktion, wenn sie weiter so voranschreitet, die Klimakrise weiter antreibt, und wenn dieser Trend anhält, wird allein für Plastik etwa 15 Prozent des globalen Treibhausgasbudgets verbraucht. Wir haben mit einer ganz neuen Recherche herausgefunden, dass, wenn man einzelne Produkte ganz ehrlich anschaut, also den gesamten Lebenszyklus betrachtet – wir haben uns eine PET-Flasche, PET-Schale, Polypropylen-Schale angeschaut –, dann wissen wir, dass 90 Prozent des Öl-, Gas- und Energieverbrauchs bereits in den Schritten vom Bohrloch bis zum Rohpellet verbraucht werden, die Emissionen anfallen – und vom Pellet zur Verpackung weniger als zehn Prozent. Viele Bilanzen sind da nicht ehrlich und lassen viele Teile der Vorkette aus, die ja auch nicht in Deutschland stattfindet. Das heißt, die tatsächlichen Umweltbelastungen von Plastik werden meist sehr oft unterschätzt. Wir haben auch quantifizieren lassen in einer Studie, wieviel Öl, Gas und Strom die Plastikproduktion verbraucht in der EU und auch in Deutschland. Wir wissen jetzt, dass die Plastikproduktion bei Weitem der größte industrielle Öl-, Gas- und Stromverbraucher ist in Deutschland, 24 Prozent des industriellen Gasverbrauch ausnutzt und 42 Prozent des industriellen Ölverbrauchs. Ich denke, wir sollten die Einsparpotenziale heben.

Wir wissen, dass 40 Prozent des Endmarktes von Plastik Verpackungen in der EU sind. Und würden die Hälfte dieser Verpackung eingespart und 90 Prozent recycelt, könnten wir den gesamten Öl- und Gasbedarf von Tschechien einsparen. Nur mit einer tatsächlichen Abfallvermeidung können wir diese Ressourcen-, Klima-, und Verschmutzungskrise wirksam beenden – das heißt, weniger Produktion und Konsum. Auch da würden wir gerne bei der erweiterten Herstellerverantwortung ansetzen. Laut der EU-Abfall-Rahmenrichtlinie und der Einwegkunststoffrichtlinie ist dies möglich. Genauso wie zusätzliche Reinigungsleistungen aus unserer Sicht unbedingt gefördert werden müssen.

Vorsitzender: Dankeschön, vorbildlich in der Zeit! Wir kommen zu unserer Fraktionsrunde und beginnen mit der SPD mit dem Kollegen Abg. Michael Thews.
Abg. **Michael Thews** (SPD): Wir sind heute bei dem Entwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes, des letzten Teils der Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie der EU. Ein wichtiger Stichpunkt, der heute viel genannt wurde, war die Herstellerverantwortung. Wir haben jetzt auf der einen Seite – zum Beispiel von der Tabakindustrie – gehört, dass sie diese Verantwortung wahrnehmen will, aber auf der anderen Seite wird jetzt natürlich darum gefeilscht, dass man möglichst nichts bezahlt bei der ganzen Sache. Wir haben eindrücklich gehört von der Seite der kommunalen Unternehmen, dass dort erhebliche Kosten in den Kommunen anfallen. Das nehmen die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland durchaus wahr und die Verschmutzung und die Kosten nehmen zu – das muss man erst einmal an dieser Stelle feststellen. Ich bin sehr froh, dass dieser Entwurf vorliegt und auch, dass die Verwaltungskosten – ich will das hier noch einmal klarstellen – in diesem Entwurf extrem niedrig sind. Diesen Vorwurf kann man an der Stelle direkt abgrenzen: die Ver-

waltungskosten sind niedrig. Die Gelder, die eingenommen werden, gehen an die Kommunen und werden dort auch gebraucht. Jetzt war gerade noch mal das Thema: Stückzahl, Gewicht, Volumen – da weiß keiner so richtig, warum ist das so ein Thema? Ich, zum Beispiel, zahle zuhause meine Mülltonnen nach Volumen, auch nicht nach Gewicht, und ich jammere auch nicht den ganzen Tag rum. Ich würde jetzt gern noch mal Frau Krause und Herrn Prof. Dr. Wilts fragen, wie das zu bewerten ist, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs steht, dass eben Gewicht, Volumen, Stückzahl berücksichtigt werden. Warum ist das sinnvoll? Vielleicht könnten Sie das nochmal ausführen.

Vorsitzender: Dankeschön! Wer beginnt? Frau Krause?

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Für unsere kommunalen Unternehmen unterscheiden sich Aufwände und natürlich auch daraus resultierende Kosten für die Reinigung und die Entsorgung bestimmter Einwegkunststoffprodukte immens. Darauf haben wir bereits in unserem eigenen Gutachten 2020 hingewiesen und zu dem Schluss kam jetzt auch das UBA-Gutachten in aufwändigen Analysen, auch natürlich unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit. Vielleicht mal zwei plastische Beispiele, um das ein wenig darzustellen: Die manuelle Reinigung in Grünflächen und auch im Bereich der Straßenreinigung, auf öffentlichen Plätzen, erfolgt aufwändig in händischer Arbeit. Dabei werden unterschiedliche Geräte genutzt – Zange, Besen, Schippe in unterschiedlichen Arbeitsvorgängen –, um eben einzelne Abfallstücke, wie zum Beispiel Zigarettenkippen, aber auch den „To-Go"-Becher aufzunehmen. Sie merken, bei diesem Reinigungsvorgang stellt die Stückzahl nun mal den maßgeblichen Aufwandsfaktor dar und damit die Kostenintensität. Anders verhält es sich bei der Papierkorbleerung, im Straßenraum, auf Grünflächen und auch im Außerortsbereich: Hier ist sowohl beim Sammelvorgang als auch beim Transport das Volumen ein entscheidender Faktor. Dazu müssen sie einfach nur mal am Wochenende, an stark frequentierten Tagen, in Parks gehen – da erkennt man an unseren Papierkörben dieses Phänomen sehr gut, was Volumen hier ausmacht. Das heißt für uns, unsere kommunalen Unternehmen: Regelmäßig anfahren, um eben dafür zu sorgen, dass die Stadtsauberkeit gewährleistet ist, Attraktivität gewährleistet ist und natürlich auch das Sicherheitsgefühl weiterhin bestehen bleiben kann.

Ich will ganz kurz ergänzen – Sie meinten auch schon bereits, Herr Pfender, und das sehe ich genauso –, wir diskutieren das Gesetz ja nicht, weil es keinen Notstand gibt. Es gibt einen Notstand und dieser Notstand heißt Verschmutzungskrise. Diese Verschmutzungskrise führt dazu, dass wir Aufwände, Verantwortungen und Kosten völlig neu analysieren und auch diskutieren müssen, und das heißt für uns auch, dass wir diese standardisierte Methode, die immer gerne genannt wird, nämlich der Massefaktor, gewissermaßen völlig neu denken müssen. Das heißt für uns auch, dass die Abfallstückzahlen, die hier ein Novum darstellen, aber für uns aufwands- und sachgerecht sind. Und wer mal rausgeht und die Straßenreinigung durchführt – händisch –, der weiß auch, was das für kommunale Unternehmen bedeutet. Deswegen finden wir als Verband schon, dass die im Gutachten durchgeführten und angegebenen Zahlen tatsächlich der Realität entsprechen.

Prof. Dr. Henning Wilts (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH): Genau. Ich kann das kurz ergänzen. Es ist tatsächlich die Frage der Verhältnismäßigkeit – also wie verteilen wir entstandene Kosten sinnvoll auf die unterschiedlichen Produktgruppen? Und was wir in der Studie versucht haben, ist eine differenzierte Darstellung nach Entsorgungswegen – da, wo es tatsächlich um Gewicht geht. Bei der maschinellen Reinigung ist das auch der entscheidende Faktor. Bei der manuellen Reinigung – wir haben es gehört – haben wir da andere Ansätze – jeweils ein Drittel für Gewicht, Volumen und Stückzahl – und denken, dass das sozusagen den Kosten, die entstehen, auch tatsächlich entspricht. Man muss sich das für das manuelle Sammeln einmal vorstellen: Wir reden über Zigarettenstummel mit einem Gewicht von etwa 0,2 Gramm und wir reden über einen Becher von circa zehn Gramm. Da würde sich natürlich auch die Becherindustrie zu Recht beschweren, wenn wir hier jetzt sagen würden: Das unterschiedliche Gewicht ist der entscheidende Faktor und nicht die Frage, wie aufwändig ist es, unterschiedliche Mengen aufzusammeln.

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Prof. Wilts, Frau Krause! Lassen Sie mich eins sagen: Als Schwabe

fühle ich mich heute richtig zu Hause, wenn über Besen und Kehrschaufel geredet wird. Das ist ja wie bei der Kehrwoche.

Für die Unionsfraktion Kollege Abg. Björn Simon!

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Danke für die Stellungnahmen an die Sachverständigen!
Herr Dr. Engelmann, ich habe da noch einige Fragen. Sie haben das zwar alles sehr ausführlich dargestellt, aber zu der Einwegkunststoffkommission hätte ich ganz gerne noch einmal eine weitere Wertung von Ihrer Seite, vor allem, was die Parität betrifft, die Aufstellung, aber auch die Rolle dieser Einwegkunststoffkommission. Sie ist ja beratend, aber im Endeffekt muss sich keiner daran halten, was dort beraten oder beschlossen wird. Was macht das dann für einen Sinn, eine solche Kommission so einzusetzen? Dann haben wir die Abgabesätze – die haben Sie angesprochen. Die werden ja im UBA vorher festgelegt, da gibt es keine parlamentarische Befassung. Wir hier im Umweltausschuss haben kein Mitspracherecht. Wie schätzen Sie das ein? Und bei der Doppelstruktur – weil wir gerade auch darüber geredet haben – ganz interessant, dass es jetzt – Sie haben gesagt – ein Beratungsunternehmen – kann man das so nennen? – gibt, das gerade die Zentrale Stelle berät, wie das überhaupt funktioniert? Wir haben die Zentrale Stelle Verpackungsregister, die zur Verfügung stünde, um die Registrierung von Herstellern und Inverkehrbringern aufzunehmen. Warum macht man das nicht? Vielleicht können Sie uns da weiterhelfen. Und dann würde ich ganz gerne wissen: Wie funktioniert denn die Unterscheidung von diesen verschiedenen Produktdaten? Wir haben Importprodukte auch aus dem europäischen Binnenmarkt, die zu uns geleitet werden als Importprodukte. Was gibt es da für Produkte und wie ist die Unterscheidung?

Dr. Martin Engelmann (IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.): Tatsächlich, der Vorschlag sieht vor, dass es eine Einwegkunststoffkommission gibt, in der die zahlungspflichtigen Hersteller, die Kommunen, aber eben auch zwei NGO-Vertreter sein sollen. Das orientiert sich ein bisschen an dem Vorschlag, den die Wirtschaft gemacht hatte – wie gesagt, schon im März 2021. Dort wurde auch eine Kommission vorgesehen, die aber allerdings nach dem Vorschlag der Wirtschaft tatsächlich entscheiden sollte. Hier in dem Gesetz ist es quasi nur ein Feigenblatt, weil sie mitberät. Das liegt ein bisschen an dem Webfehler des Ganzen, weil über eine staatliche Sonderabgabe muss der Staat halt entscheiden, das kann der Staat nicht delegieren. Das ist nun mal Pflicht und insofern ist es nur insofern denklogisch, dass diese Kommission hier quasi nur beratende Funktion hat. Gleichwohl, auch bei der Besetzung und beim Mandat stellen sich Fragen. Wir haben uns dafür ausgesprochen, die Mitwirkungsrechte dieser Kommission zu erweitern, sich eben nicht nur UBA-Studien anzuschauen, sondern vielleicht auch selber mal welche zu beauftragen. Und aufgrund der Richtlinie sollte auch darauf geachtet werden, dass die Entscheidungen tatsächlich zwischen den betroffenen Herstellern und den Kommunen ausgehandelt werden und eben nicht die NGOs mit entscheiden, denn die sind nicht betroffene Akteure im Sinne der Richtlinie.

Zu den Abgabensätzen: Wir haben uns das ja auch genau angeschaut, den Vorschlag des Umweltbundesamtes für die Berechnung – und ich verstehe es bis heute nicht wirklich. Ich sehe, dass die manuelle Streumüllsammlung der kostenträchtigste Faktor in diesem Leistungsspektrum ist, vollkommen klar. 940 Millionen Euro werden dafür jährlich von den Kommunen aufgewendet. Ich verstehe aber nicht, warum man dann, um den Anteil der Einwegkunststoffprodukte daran zu bemessen, plötzlich abweicht von dem geübten und bekannten Kriterium Gewicht, sondern auf Stückzahl abstellt, denn es ist nirgendwo dargelegt, dass die Einwegkunststoffprodukte im öffentlichen Raum besonderen händischen Aufwand erfordert, dass es also besonders aufwändig ist, eine Zigarettenkippe aufzuheben – im Unterschied vielleicht zu einem Bonbonpapier, das nicht betroffen ist von dieser Einwegkunststoffverordnung. Das verstehe ich nicht. Insofern glaube ich, dass es der richtige Ansatz wäre, da auf Gewicht abzustellen. Parlamentarische Mitsprache ist eigentlich üblich bei solchen Kostenverordnungen, gerade weil sich die Abgabenhöhe eben nicht aus dem Gesetz ergibt, sondern in dieser Abgabenverordnung im Laufe dieses Jahres festgelegt werden soll. Daher halten wir es für sehr sinnvoll, wenn sich der Gesetzgeber diese Verordnung anschaut und sich zumindest eine gewisse Zustimmungs- und Mitsprachemöglichkeit selber einräumt.

Das Thema UBA und Beratung: Das Gesetz sieht vor, dass das UBA diese Sonderabgabenbescheide verschickt und dementsprechend muss es beim UBA ein Register der zahlungspflichtigen Hersteller geben. Weil man eben nicht weiß, wie so ein Register aufgebaut wird, hat man ein Beratungsunternehmen beauftragt, was nun zur Zentralen Stelle Verpackungsregistern geht und sich dort erklären lässt – wahrscheinlich für viel Geld –, wie man so ein Register aufbaut, damit das dann beim UBA gedoppelt werden kann. Das sind Doppelstrukturen, für die wir eigentlich in solchen Zeiten gar keinen Sinn mehr haben.

Letztlich, welche Verpackungen sind betroffen? Das ist etwas, was noch zu wenig beleuchtet worden ist. Es ist in weiten Teilen noch völlig unklar, welche Verpackungen eigentlich betroffen sind. Ich habe mal ein paar mitgebracht, um das anschaulicher zu machen. Hier zum Beispiel diese Currywurst-Tüte – die wäre betroffen ist und man müsste das bezahlen. Dann gibt es, das kennen Sie, solche Salatschalen zum Mitnehmen: Papier, aber beschichtetes Papier mit Kunststoff – deswegen schon betroffen und der Deckel natürlich auch. Zwei Sachen noch.

Vorsitzender: Wegen der Zeit müssen wir das mit in die nächste Runde nehmen. Dankeschön, Herr Dr. Engelmann! Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Abg. Dr. Jan-Niclas Gesenhues!

Abg. **Dr. Jan-Niclas Gesenhues** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke an die Sachverständigen für die Darstellungen! Ich glaube, was deutlich geworden ist, ist, dass man an der einen oder anderen Stelle mit Blick auf die Produktpalette, Lenkungsaufschlag beispielsweise, auch noch deutlich weiter hätte gehen können und dass hier ein sehr ausgewogener Gesetzesvorschlag vorliegt. Ich wollte auch an der Stelle noch einmal deutlich zurückweisen, dass die Kostenberechnung des UBA nicht differenziert genug sei. Wir haben ein umfassendes UBA-Gutachten mit sehr differenzierten Analysen, wo auch sehr gut nachvollziehbar ist, warum die einzelnen Kostenkategorien so erhoben worden sind. Und ich glaube, die Frage nach dem Gewicht – warum sich das Gewicht als Kategorie nicht eignet –, ist eigentlich hinreichend beantwortet worden in dieser Runde –, deswegen will ich gar nicht weiter darauf eingehen. Es macht einfach einen Unterschied, ob ich Zigarettenstummel auf irgendeinem Waldweg sammle und einen viel höheren Stundenanteil dafür aufwenden muss als bei Verpackungen im Park, wo die einfach mehr oder weniger auf einem Haufen liegen. Und eine Klarstellung: Die Sätze werden nicht durch das UBA festgelegt, sondern nach dem Gesetzentwurf durch das BMUV. Jetzt zu den Fragen: Frau Dr. Wilcken, Sie haben von den 700 Millionen Euro gesprochen, die nach den bestehenden Kosten eigentlich erforderlich wären. Was fehlt denn im Gesetz? Welche Kostenkategorien fehlen denn da noch, um am Ende wirklich eine kostendeckende Summe zu erheben?

Dr. Christine Wilcken (Deutscher Städtetag): Uns geht es darum, dass wir im Grunde genommen den Aufwand beziffern können – und jetzt nicht genau kalkulieren können über Mehrjährigkeit. Dass das nicht das Ziel des Gesetzes sein kann, ist uns auch klar, aber die kleine Palette an Stoffen, die drin ist, wird den Aufwand, den wir haben, nicht decken. Also der Fonds wird nicht ausreichen, unabhängig davon, wie er berechnet wird und wie die Abgabensätze sind und wonach sie sich ausrichten – wenn die Kalkulation so eintritt, wie sie jetzt kalkuliert ist, wird es nicht ausreichen. Wir haben vor allem die Sorge – das habe ich versucht, deutlich zu machen –, dass ausgewichen wird, wenn der Gesetzentwurf so bleibt, wie er ist und nicht rechtzeitig evaluiert wird. Dass ausgewichen wird auf andere Produkte – Holz, Bambus, et cetera oder die, die wir jetzt vielleicht noch sehen –, dass wir dann am Ende natürlich weiterhin den Aufwand haben, weil der Müll weiterhin in den Kommunen liegt und im Grunde genommen der Fonds dafür nicht ausreichen wird. Das ist der Knackpunkt am Ende, also, wie viele Millionen Euro das jetzt an der Stelle sind, aber im Grunde genommen ist es der systemische Ansatz.

Abg. **Dr. Jan-Niclas Gesenhues** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank! Und eine weitere Frage an Frau Krause. Sie haben den Lenkungsaufschlag ins Spiel gebracht. Warum braucht es den aus Ihrer Sicht und wie müsste der ausgestaltet sein?

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Genau, den Lenkungszuschlag hatten wir in einigen unserer Stellungnahmen auch empfohlen, dass man genau dieses Prinzip Abfallvermeidung damit in Verbindung bringen kann.

Wir haben uns da ja für Pro-Produktgruppe gewissermaßen ausgesprochen, dass man das eben mit darauf rechnen würde, dass es mal „auch etwas weh tut“, wenn man mal eine Abgabe dafür zahlen muss, denn darum geht es letzten Endes. Wie gesagt, es ist völlig neuartig für uns alle und natürlich muss man sich dieser Verantwortung dann in dem Fall auch stellen. Und das geht eben nur, wenn man es auch spürt, und finanziell spürt man es aus unserer Sicht an der Stelle am meisten. Deswegen haben wir uns für den Lenkungszuschlag ausgesprochen.

Abg. **Dr. Jan-Niclas Gesenhues** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank! Eine Frage noch an Herrn Pfender. Warum ist es sinnvoll, den Fonds beim UBA anzusiedeln?

David Pfender (Naturschutzbund Deutschland e. V.): Wir sehen einfach als Mitglied auch des wissenschaftlichen Beirats, wie gut die Arbeiten vorangestellt wurden, wie gut die wissenschaftliche Erarbeitung der Zahlen war und wir sehen beim UBA, dass es dort gut aufgehoben ist. Dort haben wir sehr viel Transparenz.

Ich denke, wenn wir die Zentrale Stelle im Vergleich nehmen würden, hätten wir nur die Verpackungen. Wir reden hier aber nicht nur von Verpackungen, sondern von Verpackungen und Produkten. Das heißt, sie haben noch einmal eine ganz andere Aufstellung und wir müssen auch die Beiträge separat noch einmal betrachten. Deswegen ist es, finde ich, ganz essenziell, das beim UBA anzusiedeln, auch weil dieses Bundesamt durch diese Aufgabe dann noch einmal deutlich gestärkt wird. Danke!

Vorsitzender: Dankeschön! Dann gebe ich das Wort an die Kollegin, Frau Abg. Judith Skudelny von der FDP-Fraktion!

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Eine kurze Vorbemerkung: Ich finde es erstaunlich, dass diejenigen, die tatsächlich für die Verschmutzung verantwortlich sind, hier noch mit keinem Wort genannt worden sind, nämlich diejenigen, die im Wesentlichen illegal Müll entsorgen, das heißt ihren Müll „in die Walachei“ werfen. Das betrifft den größten Kostenblock des Ganzen, nämlich der weit verstreuten Müllsorten, die dann aufwändig wieder eingesammelt werden müssen. Die Frage ist, ob hier überhaupt über ein finanzielles Mittel eine Lenkungswirkung erzielt werden kann, weil das finanzielle Mittel erstreckt sich auf alle Produkte und nicht nur auf die illegal entsorgten. Deswegen geht meine erste Frage an Frau Krause. Welche Bemühungen machen denn die Städte, um hier verursachergerecht vorzugehen – also nicht die Herstellerverantwortung?

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Also das Verursacherprinzip, das Sie ansprechen, ist für uns natürlich genauso richtig und wichtig wie die Herstellerverantwortung. Das eine soll das andere ja nicht ausschließen und die kommunalen Unternehmen können mit Stolz sagen, dass wir schon relativ viel für die Abfallvermeidung machen. Um auch das Verursacherprinzip, sage ich mal, aufzunehmen, machen wir auch viel durch unsere ganzen Abfallvermeidungskampagnen. Wir machen *Cleanup*-Tage, wir betreuen bei uns im Verband „*Let‘s Clean Up Europe*“, wie auch unser Vizepräsident schon angedeutet hat. Wir haben Müll-Detektive eingestellt, wir haben sogar einige kommunale Unternehmen, die bereits Bußgelder erlassen dürfen – also das ist ja auch etwas Besonderes – um eben genau dieses Verursacherprinzip in die Mangel zu nehmen, um genau da anzusetzen; aber trotzdem – wie gesagt – schließt es ja die Herstellerverantwortung nicht aus. Ich habe eingangs schon gesagt, die Hersteller haben nun mal in der Hand, was sie auf den Markt bringen und dafür müssen sie dann auch in dem Zusammenhang Verantwortung übernehmen.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): An dieser Stelle noch mal an die Städte: Welche konkreten Maßnahmen oder wieviel Prozent der Einnahmen stammen denn aus Verursacherzahlungen – weil, das sind ja diejenigen, die wir haben wollen – das heißt, wie viel Prozent der Einnahmen im Bereich kommen beispielsweise aus Ordnungswidrigkeiten? Kann man das überhaupt beziffern?

Dr. Christine Wilcken (Deutscher Städtetag): Wir können das nicht beziffern. Ich möchte das betonen, was Frau Krause schon gesagt hat, wir tun ja schon ganz viel.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Könnten Sie ganz konkrete Beispiele geben, weil das wäre jetzt tatsächlich beispielsweise für eine Verordnung wichtig, was Sie denn konkret machen, um an die Verursacher heranzutreten? Nicht das Politische, was Frau Krause gesagt hat, sondern konkrete

Maßnahmen, die wir noch politisch unterstützen können.

Dr. Christine Wilcken (Deutscher Städtetag): Ganz konkret vor Ort versuchen wir Mehrwegsysteme zu etablieren. Wir beraten in Müllangelegenheiten, wir haben selber vor Ort *Apps* [Anwendungssoftware] eingeführt. Ich will auch sagen, dass die großen Städte interessiert nach Tübingen sehen. Wir brauchen neben den Systemen, neben diesem Einwegkunststofffonds und neben Anreizen für Mehrweg, noch andere Instrumente – die wollen wir auch vor Ort in den Kommunen leben, aber ich kann es nicht konkret beziffern. Ich weiß gar nicht, ob man das überhaupt kann, ob Sie das können? Wir können es nicht.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Herr Dr. Engelmann, mich würde jetzt noch abschließend interessieren: In der Stückzahldiskussion ist ja, dass die meisten Zigaretten inhäusig entsorgt werden, das heißt, eine geringe Stückzahl geht raus. Jetzt haben sie gesagt, dass das zu einer Doppelbelastung führt, weil einmal die Gesamthöhe dort höher ist für die Sammlungskosten und dann die Umlage der Stückzahlen. Können Sie das für mich noch mal genauer erläutern?

Dr. Martin Engelmann (IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.): Das ist ganz schwierig aus der UBA-Studie herauszuarbeiten, weil da immer mit relativen Zahlen gearbeitet wird. Deswegen haben wir mal versucht, die Gesamtzahlen, also die absoluten Zahlen, herauszufinden und dann wird es, finde ich, einigermaßen deutlich. Also ja, die Streumüllsammlung, die manuell erfolgt, ist der teuerste Kostenblock. Das ist viel, viel teurer als die maschinelle Straßenreinigung, vollkommen klar. Der Anteil der Einwegkunststoffverpackungen – Gewichtsanteil daran – sind ungefähr 8,9 Prozent. Wenn man das jetzt mal auf die Gesamtkosten rechnet, die die höheren Kosten für die identische Reinigung beeinhalten, ist ja klar: Gesamtkosten für die manuelle Streumüllsammlung und davon halt 8,9 Prozent, dann landet man ungefähr bei 83 Millionen Euro. Das wäre der korrekte Anteil. Nach dem UBA-Vorschlag allerdings, wo zu einem Drittel Stückzahl, zu einem Drittel Volumen und zu einem Drittel nur Gewicht kommen soll, da kommt man auf circa 30 Prozent von diesen 940 Millionen Euro – also viel, viel mehr, als der Gewichtsanteil dieser Einwegkunststoffprodukte ausmacht. Und was eben nicht dargelegt ist, dass diese Einwegkunststoffprodukte schwieriger aufzusammeln sind. Das könnte ich verstehen, wenn man sagt, dass es besonders aufwändig ist, die händisch zu sammeln, aber das wird eben nicht dargelegt. Es wird nicht unterschieden zwischen Einwegkunststoffprodukten und Nicht-Einwegkunststoffprodukten in dieser Streumüllsammlung.

Vorsitzender: Dankeschön! Wir kommen zur AfD-Fraktion, Herr Abg. Andreas Bleck!

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Vielen Dank an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Meine Fraktion möchte das Verursacherprinzip wieder vom Kopf auf die Füße stellen. Wir sind nicht der Überzeugung, dass die Hersteller dafür verantwortlich sind, dass die Verbraucher Kunststoffabfälle illegal entsorgen, um das „klipp und klar“ zu sagen. Es gibt in Deutschland keine Notwendigkeit für den Verbraucher, Kunststoffabfälle illegal zu entsorgen. Aus diesem Grund sind wir schon grundsätzlich der Überzeugung, dass es diesen Gesetzentwurf mit dieser erweiterten Herstellerverantwortung in dieser Form nicht bräuchte. Wenn man davon ausgehen würde, dass man ihn bräuchte, dann kritisieren wir ihn aber trotzdem, weil er in der Umsetzung aus unserer Sicht einfach nicht gut ist. Zum einen wegen, unserer Meinung nach, der falschen Berechnung der Einwegkunststoffabgabe – auch unter der Voraussetzung des tatsächlichen Abfallaufkommens. Die Diskussionen hier laufen gerade, ob wir eher nach Volumen oder eher nach Gewicht gehen sollen, unter anderem auch wegen der Miteinbeziehung von Pfandflaschen, die ja im Grunde genommen gar keine Rolle spielen beim *Littering*. Dann hinsichtlich der Kompetenzen und der Zusammensetzung der Einwegkunststoffkommission, die eben nicht dem europäischen Recht entspricht und eben auch, weil die Umsetzung der Einwegkunststoffabgabe ja letztendlich staatlich organisiert ist und man auf bewährte Strukturen, wie die Zentrale Stellverpackungsregister, nicht zurückkommt.

Mich würde jetzt mal eines interessieren: Ich möchte gerne diesen Kosmos verlassen – auf der einen Seite Entsorger kommunale Unternehmen und auf der anderen Seite den Kosmos Hersteller –, sondern mal wirklich über das reden, um was es geht. Es geht um die Bürger. Die Bürger werden ja belastet, entweder als Verbraucher oder als Gebührenzahler. Darum geht es eigentlich.

Jetzt würde mich mal interessieren: Erstens: Ist es eigentlich gewährleistet, wenn die Hersteller mehr Kosten übernehmen, dass dann die Gebührenzahler entlastet werden durch die Kommunen? Das ist die erste Frage, die ich habe. Die Frage geht an Frau Krause. Und die zweite Frage: Ist denn gewährleistet, dass die Verbraucher nicht belastet werden durch die Einwegkunststoffabgabe durch die Hersteller? Diese Frage geht an Herrn Dr. Engelmann.

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Die Mittelverwendung ist natürlich eine große Herausforderung. Sie ist zum einen bis dato nicht gesetzlich geregelt. Eine Gebührensenkung wäre natürlich an der Stelle möglich, aber aus unserer Sicht nicht zielführend. Wir verstehen die Richtlinie eben so – das habe ich, glaube ich, auch schon mehrfach angedeutet – dass es hier um Stadtsauberkeit geht und dass es hier vor allem darum geht, unsere Städte sauber zu halten, zu investieren in neue und mehr Möglichkeiten, um diesem Ziel und diesem Anspruch auch gerecht zu werden. Aber, das muss ich natürlich auch ganz klar sagen, und da muss ich auch darauf hinweisen: Der Mitteleinsatz wird eine Herausforderung für uns werden, eben weil kein Zweck dafür vorgegeben ist. Es ist nicht definiert: Setzen Sie es bitte für die Stadtsauberkeit ein, sondern es ist eine pauschalierte Kostenerstattung. Und die müssen wir im Grunde auch für eine zurückliegende Leistung erheben, und die müssen wir irgendwie unterbringen sozusagen – und die damit einhergehende Wirtschafts- und Gebührenplanung ist nicht trivial. Wir arbeiten gerade daran, für unsere Unternehmen Vorlagen und Arbeitshilfen zu erstellen. Wir haben Arbeitsgruppen gebildet. Das ist eine Herausforderung, der stellen wir uns gerne, das kriegen wir auch in Griff. Aber – wie gesagt, um das auch mal plastisch darzustellen –, das ist eine zurückliegende Leistung erstmalig für 2024, die wir, wenn wir Glück haben, Ende 2025 ausgezahlt kriegen, in der Hoffnung, dass wir sie dann vielleicht 2026 für die Stadtsauberkeit einsetzen können. Das ist unser Ziel, und dafür werben wir auch bei unseren kommunalen Unternehmen. Danke!

Dr. Martin Engelmann (IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.): Ob die Hersteller das umlegen, da muss man noch einmal früher ansetzen und erst mal fragen: Wer sind denn eigentlich die Hersteller? Und das ist so ein zweiter Knackpunkt bei dem Gesetz. Das ist eigentlich gar nicht richtig klar.

Das Problem ist nämlich, dass für den Bereich von Verpackungen zumindest diese Unklarheit besteht, weil hier vom Herstellerbegriff im Verpackungsgesetz abgewichen wird. Beim Verpackungsgesetz wissen wir und wurde durch die neueste Novelle auch noch einmal bestätigt: Hersteller ist der, der eine mit Ware befüllte Verpackung auf den Markt bringt, das ist der Hersteller von Verpackungen. Hier wird, um das europäische Recht umzusetzen, von diesem Begriff abgewichen, sodass ein bisschen unklar ist, wer das denn tatsächlich ist in dieser ganzen Wertschöpfungskette. Ist es der Produzent der Verpackung? Das soll zum Beispiel bei solchen flexiblen Verpackungen nicht der Fall sein, weil ja nur Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt betroffen sind. Bei solchen festen Schalen soll es aber tatsächlich dann auch der Produzent der Leerverpackung sein. Es kann aber auch der Inverkehrbringer sein, wenn er sich zum Beispiel bei einer Eisdiele diese Eisbecher aus Italien im Internet bestellt, dann ist diese kleine Eisdiele der Hersteller. Das UBA schätzt, dass circa 55 000 Unternehmen potenziell im Rahmen dieses Einwegkunststofffondsgesetzes Hersteller sind, davon 35 000 Imbisse, 12 000 Cafés und 8 000 Eisdielen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass die das weitergeben werden. Danke!

Vorsitzender: Danke, Herr Dr. Engelmann! Und wir kommen zur letzten Fraktion in der ersten Runde. Von der Fraktion DIE LINKE., Kollegin Abg. Gökay Akbulut!

Abg. **Gökay Akbulut** (DIE LINKE.): Vielen Dank auch an die Sachverständigen für Ihre Beiträge! Ich habe eine Frage an Frau Korduan. Wird in diesem Gesetz die Verantwortung der Hersteller ausreichend berücksichtigt? Können Sie das vielleicht noch mal erläutern? Und welche Aufgaben sollten mit den Einnahmen aus dieser Kunststoffabgabe abgedeckt werden?

Janine Korduan (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.): Ich wollte zunächst auf das verweisen, was Herr Pfender gesagt hat. Er hat eindrücklich noch einmal kurz dargestellt, welche Folgen Plastik in der Meeresumwelt hat. Ich habe

in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, wieviel Öl und Gas tatsächlich im Plastik drin ist. Das ist einmal die Ressourcenfrage, die da nicht mit berücksichtigt ist. Und wollte dann noch mal hinzufügen, dass die Hersteller auch jetzt mit den aktuellen Beitragssätzen lange nicht das zahlen, was sie tatsächlich durch die Produktion und die Vermüllung von Einwegverpackungen der Gesellschaft auflasten, einerseits durch enorme Öl und Gas-Verbräuche, den Klimawandel – all diese Kosten wird sowieso die Gesellschaft tragen. Wir haben aber noch zusätzliche Probleme wie Emissionen, die Langlebigkeit von Plastik, Mikroplastikemissionen und die Chemikalien, die auch in Plastik immer enthalten sind; die gesamten Umwelt- und Gesundheitsfolgekosten sind sowieso nicht enthalten, das heißt, die Beitragssätze sind aus unserer Sicht zu gering. Eine konsequente Herstellerverantwortung würde aus unserer Sicht bedeuten, dass wir uns am Vorsorgeprinzip orientieren. Das bedeutet Risiko- und Ressourcenvorsorge, das heißt, Umweltschäden sollten von vornherein vermieden werden, und Ressourcen sind langfristig zu sichern und für zukünftige Generationen zu erhalten. Wir können beides tatsächlich nur erreichen, indem wir Verpackungen vermeiden und somit den Ressourcenverbrauch konsequent reduzieren, und das werden wir nur schaffen, indem wir Mehrweg-Infrastrukturen aufbauen und zusätzliche Reinigungsmaßnahmen durchführen. Die EU-Abfallrahmenrichtlinie legt fest, wie diese Herstellerverantwortung umgesetzt werden kann und da steht ganz explizit Vermeidung und Wiederverwendung auch drin – sie ist also Teil davon. Und auch im vorliegenden Gesetzentwurf steht, dass das Regelungsvorhaben der Förderung ressourcenschonender Mehrweglösungen dient. Aktuell ist das leider nicht erkennbar. Wir fordern also eine finanzielle Förderung von Mehrweg, auch um Verlagerungseffekte zu verhindern. Es wurde ja auch schon vielfach heute hier angesprochen – auch das ist aus Sicht des BUND absolut wünschenswert. Wir brauchen also ein Mehrweg als das neue Normal und wir wollen keine Verlagerungseffekte. Wir wollen kein Papier, kein Holz, kein Aluminium, kein Bio-Plastik. Das geht mit vielen weiteren Umweltschäden, Klimaschäden auch einher. Zusätzliche Reinigungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen und die Förderung von Mehrweg sind auch beides Ziele der Einwegkunststoffrichtlinie, die da sagt, dass der Konsum von Einwegkunststoffprodukten sowie das *Littering* verringert werden sollen. Die Richtlinie sagt auch: zudem sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, die Kosten der Sensibilisierungsmaßnahmen sowie die gesamten Kosten von Reinigungsaktionen zu tragen – das bedeutet auch aus unserer Sicht zusätzliche Kosten. Mehrweg ist auch wichtig, damit wir keine Ausweichbewegungen haben. Und deshalb finden wir es auch gut – das wurde auch angesprochen – weitere Materialien in einen Fonds aufzunehmen und eine Art Lenkungsaufschlag zum Beispiel zu machen. Und ich wollte an der Stelle noch mal erinnern, dass dieses Gesetz aus unserer Sicht kein Ersatz ist für weitere wichtige Instrumente, denn es wird nicht reichen, dass wir in die Richtung von Mehrweg als das neue Normal kommen. Wir brauchen also weitere Instrumente, wie zum Beispiel die Plastikabgabe ökologisch ausgestalten, auf Hersteller umlegen, Verpackungsreduktionsziele. Das ist auch eine Möglichkeit, die *SUP Directive* ambitionierter umzusetzen. Deutschland setzt sie ja nur eins-zu-eins um, Schweden und Spanien reduzieren zum Beispiel ihre Plastikverpackungen um die Hälfte bis 2026, Frankreich verbietet Einweggeschirr in Fast Food Restaurants, wenn vor Ort konsumiert wird. All das wäre sinnvoll aus unserer Sicht, auch eine Einwegverpackungssteuer auf alle Materialien. Wir wünschen uns also einen sinnvollen *Policy-Mix,* um die gewünschte Lenkungswirkung in Richtung Mehrweg mit tatsächlicher Reduktion von Ressourcenverbrauch auch zu erreichen.

Vorsitzender: Dankeschön! Keine weiteren Nachfragen. Dann der Kollege Abg. Michael Thews von der SPD-Fraktion.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Ich wollte eine Sache mal klarstellen, weil Herr Dr. Engelmann bemängelt hat, dass die Kommission nicht entscheiden darf. Ich finde es gerade in der Demokratie wichtig, dass der Gesetzgeber über Gesetze entscheidet, dass gegebenenfalls dann die Behörden die Umsetzung vornehmen und Gerichte vielleicht auch noch über Klagen entscheiden – also hier sollte die Gewaltenteilung eigentlich ganz klar sein. Deswegen beraten Kommissionen – das ist wichtig, aber sie entscheiden nicht. Das ist auch wichtig an der Stelle. Ich hätte jetzt noch mal eine Frage, die in eine Richtung geht, die wir eigent-

lich viel zu wenig diskutiert haben. Natürlich haben die Hersteller auch die Möglichkeit, über Innovationen diese Situation deutlich zu verändern. Das hat Herr Prof. Dr. Wilts vorhin angesprochen – und das wird in der ganzen Sache ständig unterschlagen. Es ist natürlich möglich, Innovationen dort stattfinden zu lassen: Im Mehrwegbereich, in der Gefährlichkeit der Produkte, die in die Umwelt gelangen – das wird scheinbar kaum diskutiert, wird diese Verantwortung noch nicht ganz so gesehen, obwohl ja Unternehmen hier durchaus unterwegs sind. Wenn ich dann aber Innovationen wie sowas hier sehe – eine Einweg E-Zigarette, an der 300mal dran gezogen werden kann und dann ist das E-Schrott und das landet auch in der Umwelt. Das kann man nicht verhindern bei so einem Produkt. Da muss man sich schon fragen, in welche Richtung gehen die Innovationen eigentlich? Gehen die nicht manchmal auch in die falsche Richtung? Frau Dr. Wilcken hat das in ihrer Stellungnahme schon aufgenommen. Deswegen würde ich Sie bitten, genau diesen Punkt noch einmal aufzunehmen. Natürlich haben wir durch die Konstruktion dieses Gesetzes eine Einschränkung auf bestimmte Produkte, und das müssen wir beachten. Herr Dr. Engelmann hat Beispiele gegeben, was man dann auch vielleicht noch erweitern könnte – darüber kann man ja vielleicht reden, muss man dann vielleicht auch. Und Herrn Hasenkamp würde ich als Praktiker noch einmal bitten, dieses Thema aufzunehmen!

Dr. Christine Wilcken (Deutscher Städtetag): Ich möchte gerne einmal noch voranstellen, dass wir natürlich als Kommunen nicht nur dem Gemeinwohl, sondern der Daseinsvorsorge verpflichtet sind. Und wir schauen nicht nur auf die kommunalen Reinigungsunternehmen, sondern zum Beispiel wissen wir auch von den Leuten, die die Grünflächen pflegen, dass sie überhaupt nicht mehr pflegen können, sondern nur noch sammeln, weil einfach die Möglichkeiten gar nicht mehr da sind. Da fehlen uns einfach die Mittel, und wir gehen verantwortungsvoll vor Ort mit den Mitteln um. Eingehend auf die Frage möchte ich gerne sagen: Ja, wir brauchen eine Ausweitung der Materialien, und natürlich muss es politisches Ziel sein, nicht nur einen Mix an mehreren Möglichkeiten zu haben, sondern insgesamt die Einwegprodukte zurückzudrängen – unabhängig aus welchem Material sie sind. Also ganz klar, wir brauchen weniger Einwegprodukte, und wir brauchen eine Ausweitung dieses Gesetzes, jedenfalls bitte eine frühere Evaluierung, damit wir genau solche Ausweichtendenzen erkennen und rechtzeitig nachsteuern – dafür möchten wir dringend werben. Ich möchte auch noch einmal sagen, dass wir verschiedene Ansätze – wie Mehrweg-Anreize – brauchen; die haben wir auch schon gehört. Vor Ort machen wir viel. Insofern stehen wir zu unserer Verantwortung, aber wir brauchen dafür auch die entsprechenden Anreize und Regulatoren. Danke!

Patrick Hasenkamp (Abfallwirtschaftsbetriebe Münster): Ich gebe mal konkrete Beispiele. In diesem Monat machen wir wieder „Sauberes Münster". 10 000 bis 12 000 Menschen werden sich engagieren. Das wird organisiert und betreut von meinem kommunalen Unternehmen, den Abfallwirtschaftsbetrieben Münster). Dafür werden dann entsprechend über eine Woche die Materialien, die die Menschen sammeln, durch von uns bezahlte Säcke, Greifzangen, Container, Fahrzeuge und Kampagnen, die das Ganze eben auch bündeln, betreut – macht *round abound* [ungefähr] nur für die Teilnehmenden und für so eine kleine Stadt wie Münster mit 330 000 Einwohnern 15 000 Euro aus – weil man fragt, wie konkret ist das? Wir geben über den Öffentlichkeitsarbeitsanteil auch einen guten sechsstelligen Betrag nur zur Prävention von *Littering* aus. Da sind Maßnahmen drin […], wir lassen mal an unserem Aaseeufer über ein Wochenende den ganzen Krempel liegen, der sich da anhäuft, damit die Menschen ein Bild für kriegen und räumen es dann entsprechend hinterher weg. Nicht für das Aufräumen sind diese Beträge, sondern wirklich für die Kampagne, die *Awareness* [Bewusstsein], die damit verbunden ist und die wir damit wecken wollen. Trotzdem ist es natürlich auch nach wie vor ein „Hase-und-Igel Rennen“, weil die Industrie Produkte auf den Markt bringt, die immer mehr *Convenience* geneigt sind, die immer mehr den Menschen auffordern, nicht zu Hause zu essen oder in festen Räumlichkeiten – Restaurants, Bars oder sonst was –, sondern den öffentlichen Raum in Anspruch zu nehmen und das in einer Vielfalt von Materialien. Sie haben ja auch selber Beispiele genannt. Dies ist erschreckend und dem kommen wir eigentlich kaum nach. Dies geht von gefährlichen Materialien – wie diesen Einweg-Verdampfern – bis hin zu entsprechend auch immer mehr komplexeren Materialien, Verbundverpackungen,

die dann kombiniert sind aus Pappe, die nicht dazugehört, oder dem Plastik, das dann schon dazu gehört. Die Menschen, die es eigentlich betrifft – die Bürgerinnen und Bürger bei uns, die ihren Park benutzen wollen –, die stört natürlich der Anblick, die fühlen sich da nicht mehr wohl, die wollen das nicht mehr. Uns ärgert das, weil wir mit vielen Kampagnenaufwendungen, mit vielen Reinigungsaufwendungen, dagegen angehen müssen und *last but not least* – ich bin dankbar, Herr Pfender, dass Sie es noch einmal genannt haben – natürlich leben wir alle irgendwo an Flüssen. In Münster ist ein kleiner Fluss, der geht dann in die Ems und über die Ems geht es dann irgendwann in die Nordsee und wir wissen das auch, dass natürlich Materialien irgendwann dann im Naturhaushalt ankommen, die da nicht hingehören. Danke!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Hasenkamp! Es geht weiter mit der CDU/CSU-Fraktion und dem Kollegen, Herrn Abg. Björn Simon!

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Zu Beginn: Wenn die Kommission nicht entscheiden soll – das sehen wir genauso –, warum nehmen wir uns als Parlamentarier selbst das Recht oder die Möglichkeit, darüber zu entscheiden, wie hoch die Abgabensätze sind! Das verstehe ich an der Stelle nicht. Warum bleibt das im UBA oder im BMUV? Herr Prof. Dr. Pretz, wir reden bei der Sammelmenge beim Kehren – das haben sie ja dargestellt – auch über mineralische Zusätze; das heißt, es ist ja in dem Moment verunreinigtes Sammelwerk an Einwegkunststoff. Sehen Sie eine standardisierte Methodik der Stückzahlerfassung, die nach Ihrer Auffassung sinnvoll oder überhaupt möglich ist? Wir reden ja über Kleinstpartikel. Oder sehen Sie eine repräsentative Studie, die eine Grundlage zur Berechnung von Abfallaufkommen bei Einwegkunststoff nach eben dieser Stückzahl bietet? Und ich würde gleich eine Frage an Herrn Dr. Johann hinterher ziehen. Sie haben verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Was passiert denn, wenn ein Abgabenschuldner – also derjenige, der das bezahlen muss – gegen seinen Abgabenbescheid klagt? Verzögert sich dann das Verfahren oder wird es komplett eingestellt?

Vorsitzender: Drei Fragen, zwei Sachverständige. Wir beginnen mit Herrn Prof. Dr. Pretz!

Prof. Dr. Thomas Pretz (Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule Aachen): Die Stückzahl zu ermitteln mit dem Ergebnis, dass die gezählten Stücke 100 Prozent der Menge repräsentieren, das funktioniert. Das macht man ja beispielsweise in den Bereichen *Marine-Litter* [Abfälle im Meer], aber das funktioniert nicht bis zur Korngröße Null oder zur Stückgröße Null, sondern auch da gibt es Grenzen. Das heißt, es werden eben ganz gezielt einzelne Partikel aufgenommen bis zu bestimmten Größen – und auch die Zigarettenkippe wird aufgenommen mit einer Zange – und aus dem feinen Anteil wird am Ende eine Probe genommen, die zwischen 5 und 25 Millimeter liegt, und daraus wird wiederum manuell gepickt – aber es wird nie der feine Anteil gezählt, weil es eben nicht zählbar ist. Und das bedeutet, wenn man eine Zahl, eine Stückzahl nennt, dann repräsentiert diese Stückzahl heute nicht 100 Prozent der gesammelten Abfallmenge, sondern nur 100 Minus X Prozent. Dafür braucht es eine saubere Methode. Die habe ich reklamiert.

Dr. Christian Johann (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB): Die Frage, was passiert, wenn jemand klagt? Der Fall kann natürlich eintreten, wenn ein Abgabenbescheid kommt, hat man ein Rechtsmittel dagegen. Das führt jetzt erst einmal nicht unmittelbar dazu, dass das Abgabenerhebungsverfahren sich verzögert, weil das auch hier, wenn ich das richtig sehe, keine aufschiebende Wirkung hat. Gleichwohl ist die Frage dann vor Gericht und ein Verwaltungsgericht könnte sich eben auch auf den Standpunkt stellen, sofern es die verfassungsrechtlichen Bedenken teilt, die ich hier heute skizziert habe, die Sache dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen – konkrete Normenkontrolle, Artikel 100 Grundgesetz – oder aber wenn es nicht so ist, könnte man in den Instanzenzug eben bis zum Bundesverwaltungsgericht gehen, im Zweifelsfall, und danach eine Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe erheben und dann käme diese Thematik eben auch in Karlsruhe auf den Tisch. Was Karlsruhe damit machen würde, kann ich nicht beurteilen – „vor Gericht und auf hoher See…“ heißt es ja immer so schön. Aber wenn man mal in der Fachliteratur schaut – das ist vielleicht noch ein sinnvoller Hinweis –, wie oft Sonderabgaben beim Bundesverfassungsgericht landen und wie oft sie gekippt wurden, ist das schon eine recht eindrucksvolle Quote – deutlich höher

als sonst die Erfolgsquote beim Bundesverfassungsgericht. Deswegen sollte man diese Stolpersteine, die man hier offenkundig in diesem Gesetz hat, ernst nehmen. Die sind eben nicht nur akademischer Natur, sondern können tatsächlich dazu führen, dass mittel-, langfristig gesehen, man vor der Situation steht, dass man von vorne anfangen kann, was hier ja unschön wäre.

Vorsitzender: Dankeschön! Noch eine Nachfrage?

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Das hieße in der Tat, praktisch gesprochen: Wenn jemand klagt, kann das dazu führen, dass das Gesetz komplett neu aufgerollt werden muss – wenn die Klage in Karlsruhe geführt wird?

Dr. Christian Johann (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB): Das kann die Konsequenz sein – ja, natürlich!

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Es ist also angreifbar. Sie haben noch das Konnexitätsprinzip angesprochen. Ich habe das so verstanden, dass Sie das an der Stelle geschwächt oder gar vielleicht teilweise ausgehebelt sehen. Welches alternative Modell halten Sie denn für verfassungsgemäß?

Dr. Christian Johann (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB): Wenn man es über die Sonderabgabe lösen wollte und die Probleme, die dort bestehen, beiseite ließe – man unterstellt, das alles sei kein Problem –, wäre eine Abgabenlösung wohl nur möglich, wenn die Länder jeweils eine Abgabe erheben können. Das müsste man prüfen, wie das geht. Aber da kann man sich natürlich vorstellen, dass das unfassbar kompliziert wird, weil ja nicht in jedem Bundesland gleich viele Hersteller sitzen, gleich viel weggeworfen wird, gleich viel zu sammeln ist. Das heißt, da müsste man sich wohl noch einen äußerst komplizierten Ausgleichsmechanismus ausdenken, damit es klappt; das spricht im Ergebnis dafür, sich dann doch vielleicht eher von der Abgabenlösung zu entfernen und den hier auf dem Tisch liegenden anderen Modellen, die ja in anderen europäischen Ländern wohl verfolgt werden, näher zu treten.

Vorsitzender: Dankeschön Herr Dr. Johann! Wir fahren fort mit BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Herr Abg. Dr. Jan-Niclas Gesenhues!

Abg. **Dr. Jan-Niclas Gesenhues** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir hatten gerade so ein bisschen eine Grundsatzdiskussion: Wer ist jetzt eigentlich Verursacher? Und aus meiner Sicht ist das völlig klar. Herr Prof. Dr. Wilts hat es, finde ich, sehr konkret ausgeführt: Sie haben von einem Marktversagen gesprochen, die Hersteller, die externe Kosten verursachen, die der Gesellschaft auferlegt werden. Vielleicht können Sie das noch einmal deutlich machen, warum hier eben die externen Kosten von den Inverkehrbringern ausgehen?

Prof. Dr. Henning Wilts (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH): Tatsächlich ist es so, dass wir viele Bereiche haben, wo die Herstellerverantwortung noch nicht implementiert ist. Und das ist halt genau der Fall für die hier diskutierten Einwegkunststoffe. Die Kosten, die am Ende entstehen, die ja auch in verschiedenen Studien immer wieder dargelegt worden sind, die bei uns auf etwa 430 Millionen Euro kalkuliert wurden, werden aktuell von den Entsorgungsgebührpflichtigen getragen – also fallen bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern an und werden dann über Gebühren bezahlt. Sie sind ursächlich, aber natürlich damit verbunden, dass sie vorher in Verkehr gebracht worden sind. Mir ist völlig klar, dass da eine intensive Debatte dranhängt, wo ist die Pflicht der Bürgerinnen und Bürger, anständig zu entsorgen? Welche Infrastrukturen müssen dafür möglich sein? Wir haben das in der Studie auch berücksichtigt und klar differenziert zwischen illegaler Abfallentsorgung und *Littering*. Das ist da auch eine wichtige Grenze. Aber klar ist, dass diese 430 Millionen Euro, wenn sie den Herstellern und Inverkehrbringern angelastet werden würden, natürlich Anreize setzen könnten, wegzugehen von diesen sehr ressourcenintensiven, abfallintensiven Einweglösungen, die wir zurzeit haben – und hingehen könnten in Richtung Mehrweg. Aus volkswirtschaftlicher Sicht haben wir hier einfach eine Fehlallokation. Es werden Anreize gesetzt – überflüssig und unnötig – in Richtung Einweg zu gehen. Und genau diese 430 Millionen Euro Kosten, die dann überwälzt werden auf die Gebührenzahler, sind der Effekt davon.

Abg. **Dr. Jan-Niclas Gesenhues** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Und solche Fehlallokationen haben schon bei Walter Eucken [deutscher Ökonom 1891-1950] dazu geführt, dass sozusagen der Tatbestand für staatliches Handeln erfüllt ist, was wir hier an der Stelle auch machen. Von daher vielen

Dank für die Ausführungen. Ich würde gerne nochmal einen Punkt von Herrn Dr. Engelmann aufgreifen, weil er so ein bisschen die Frage gestellt hat nach dem Herstellerbegriff und einmal das BMUV bitten, zu konkretisieren, inwiefern das tatsächlich zu Rechtsunsicherheiten führen könnte oder ob die Sorge unbegründet ist.

Vorsitzender: Herr Staatssekretär!

PStS **Christian Kühn** (BNUV): Ich würde da gerne gleich ins Haus abgeben an Herrn
MR Dr. Jean Doumet. Und weil wir das auch geprüft hatten, könnten wir zur Frage der Konnexität auch noch einmal eine kleine Aufklärung geben.

MR **Dr. Jean Doumet** (BMUV): Gerne! Dann beantworte ich vielleicht erst die Frage von Herrn Abg. Jan-Niclas Gesenhues nach dem Herstellerbegriff, weil das tatsächlich so ein bisschen bei Herrn Engelmann anklang, als hätten wir uns ein bisschen willkürlich für diesen Herstellerbegriff entschieden. Nein, der Herstellerbegriff ist entnommen aus der Einwegkunststoffrichtlinie – die ist so gestrickt, wie sie gestrickt ist. Man hätte sie auch anders stricken können, aber man hat aus gutem Grund ganz früh angesetzt, nämlich bei demjenigen, der das erstmals auf dem Markt bereitstellt. Das bedeutet – im Gegensatz zu Verpackungen – dass es bereits auch das leere Produkt sein kann. Das war auch eine Frage, die wir intensiv auf europäischer Ebene diskutiert haben, die auch Eingang gehalten hat in eine europäische Leitlinie zu diesem Herstellerbegriff und gilt jetzt als rechtlich gesichert. Dass das in Teilbereichen von dem Verpackungsgesetz abweicht, das ist so. Das hätte man auf europäischer Ebene anders regeln können, aber so ist es nicht. Wir können über vieles in der Umsetzung diskutieren, aber Spielraum bei den Adressaten hat der Mitgliedstaat an der Stelle nicht.

Vielleicht ganz kurz zum Konnexitätsprinzip und auch zu dem, was Herr Johann sagte: Auch das war ja Teil der Gutachten, die im Vorfeld der Gesetzgebung dazu ausgetauscht worden sind. Wir haben uns das auch sehr kritisch angeschaut. Das Konnexitätsprinzip soll verhindern – und deswegen ist es geschaffen worden –, dass der Bund Einfluss auf die inhaltlichen Zuständigkeiten der Länder nimmt, wenn er eben die Finanzierung für sich reklamiert – sozusagen den Geldhahn auf- und zudrehen kann – und damit inhaltlichen Einfluss nehmen kann. Deswegen sagt man eben, dass die Verantwortung dann getragen werden muss. So haben Sie, Herr Johann, das ja auch eben richtig zitiert. Aber hier gibt es überhaupt gar keinen Grund, darüber nachzudenken, weil ja nur das Geld weitergeleitet wird, was von den Herstellern nach festen Abgabensätzen kommt. Der Bund hat hier eine Durchleitungsfunktion, er darf auch im Haushaltstitel – das vielleicht als Letztes – nichts hinzufügen und nichts wegnehmen, sodass es im Prinzip nur eine Durchleitung ist. Danke!

Vorsitzender: Dankeschön! Und wir kommen zur Kollegin, Frau Abg. Judith Skudelny von der FDP-Fraktion!

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Ich überlege gerade, wo ich am besten ansetze. Also, wir versuchen ja hier viele unterschiedliche Bedingungen in irgendeiner Form zu vereinbaren. Einmal das *Littering* an sich, das heißt, das Entsorgen von egal was im öffentlichen Raum, dann ist das Thema Plastik, weil es eben schwieriger abbaubar ist, dann haben wir das Thema Ressourcenschonung und alles wollen wir mit einer „eierlegenden Wollmilchsau“ hier in irgendeiner Form unter einen Hut bringen. Ich glaube, das ist schwierig. Das sehen wir auch bei der Frage der Lenkungsfunktion – wohin lenken wir eigentlich diejenigen, die illegal entsorgen oder im öffentlichen Raum entsorgen, was eben im Moment noch nicht bepreist ist? An die kommen wir gar nicht richtig ran. Die einzige Lenkungswirkung, die hier dargelegt worden ist, ist hin zu anderen Materialien, und da wurde ja vorhin von Herrn Prof. Dr. Wilts schon gesagt, dass ökobilanziell nicht jedes Ersatzprodukt gleich ökologisch besser ist. Daher zunächst einmal eine Frage an Frau Dr. Thielen. Wo sehen Sie eigentlich die stärkste Lenkungswirkung? Sehen Sie, dass durch die vorliegende Verordnung in
irgendeiner Form Einfluss auf diejenigen genommen wird, die tatsächlich im öffentlichen Raum – ich sage jetzt mal – zunächst illegal entsorgen, weil das sind die Einträge, die für die Umwelt die größten Probleme machen, die bei mir im Fokus stehen. Und eine weitere Frage, wenn es noch die Zeit erlaubt, an Herrn Dr. Johann. Wir haben gehört, wir wollen das Ganze ausweiten. Wir wollen mehr Stoffe noch mit ausnehmen und wir wollen die Lenkungswirkung noch stärker ausbauen.

Macht das diese Sonderabgabe vielleicht noch verfassungskonformer? Könnte ja sein, dass, wenn wir die noch ein bisschen anders stricken, noch mehr rein machen, dass sie dann irgendwann mal als Sonderabgabe noch verfassungskonformer ist, als sie heute schon erscheint.

Dr. Anja Thielen (Bundesverband für Tabakwirtschaft und neuartige Erzeugnisse): Also, ich sehe das auch so, dass hier verschiedene Aktivitäten und verschiedene Zielrichtungen angestrebt werden. Für uns ist es auch so, dass das Ziel dieser Gesetzgebung eine Einwegkunststoffgesetzgebung ist, dass weniger Kunststoffabfälle in der Umwelt anfallen, und zum anderen das Thema des *Litterings.* Auch wir sind uns dieser Problematik bewusst. Zum Beispiel: Gerade bei Tabakproduktfiltern ist es schwer, auf Mehrweglösungen umzuschwenken. Unser Ziel ist es, dass möglichst wenig oder gar keine Zigarettenabfälle in der Umwelt landen. Bei dem Problem *Littering* verteilen wir als eine wichtige Aktivität Taschenaschenbecher, insbesondere im Nord- und Ostsee-Raum. Wir glauben, gerade in dem Bereich Nord-Ostsee und im Strand-Natur-Bereich, dass diese Aktivität und die Taschenaschenbecher ein sehr wertvolles *Tool* [Werkzeug] sein können und wir merken auch, dass hier das Bewusstsein gewachsen ist. Wir können uns auch vor Anfragen kaum retten und haben insgesamt in den letzten Jahren mehr als 250 000 Taschenaschenbecher verteilt. Wir unterstützen auch *Cleanup-Initiativen*, machen eigene Konsumentenbefragungen zum Thema *Littering* und sponsern auch Sammelbehälter zum Aufstellen und zum Aufhängen. Zum anderen arbeiten die Hersteller natürlich auch an Alternativmaterialien zur Filterherstellung, also zum Beispiel Filter aus Papier oder Zellulose. Diese Produkte sind entweder in einer Testphase oder auch schon in Pilotprojekten auf dem Markt erhältlich. Aber hierfür müssen natürlich auch verschiedene Hürden genommen werden. Zum einen müssen diese Produkte vom Konsumenten angenommen werden und die Produkte, die Filter, müssen vor allen Dingen auch die gesetzlichen Höchstwerte für Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid im Tabakrauch einhalten. Zudem wissen wir natürlich auch, selbst wenn wir abbaubare Filter produzieren und auch Filter aus Naturstoffen, lösen wir nur ein Teilproblem von Zigarettenabfällen in der Umwelt und es würde weiterhin gelten, Zigarettenabfälle sollen nicht in der Umwelt landen. Dieses Problem würde auch weiterhin bestehen. Dennoch gebe ich zu bedenken, dass bei diesem Gesetzgebungsverfahren ja das Ziel ist, dass weniger Kunststoffabfälle in der Umwelt anfallen. Deswegen sollte hier eine Umstellung auch als Erfolg gewertet werden und sich damit für die Hersteller in irgendeiner Weise auch finanziell lohnen – und diese Anreize sollten auch bestehen bleiben. Aus unserer Sicht sollte bei dem Einwegkunststofffonds keine neue Einnahmequelle für die Kommunen entstehen oder etabliert werden, denn die Straßenreinigung wird auch jetzt über Gebühren finanziert – eine Entlastung der Gebührenzahler ist nicht vorgesehen. Jetzt ist es praktisch eine Verlagerung der Kostenzahlen, jetzt zahlen die Hersteller einen Teil der Reinigungskosten der Kommunen – und das Problem ändert sich da kaum oder wenig. Wie gesagt, wir wünschen uns einen dynamischen Prozess, wo man auch sieht, dass, wenn die Kommunen vergleichbare Abfalldaten und auch ihre Kosten melden, hier weniger Abfallmengen in der Umwelt landen. Zum *Littering*-Problem nochmal: Da sollte der Verbraucher bei den Maßnahmen in das Zentrum gestellt werden.

Vorsitzender: Dankeschön, Frau Dr. Thielen! Herr Dr. Johann, leider ist jetzt keine Zeit mehr übrig für den zweiten Teil. Wir kommen jetzt zur AfD-Fraktion, Herr Abg. Andreas Bleck!

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Wir sind uns alle einig, dass wir eine saubere Umwelt wollen. Wir sind uns auch alle einig, dass wir womöglich weniger Einwegkunststoffprodukte wollen. Nur die Frage ist ja: An welchem Punkt geht denn von diesem Gesetzentwurf ein Innovationsdruck für die Hersteller aus? Wenn – und das hat ja Herr Dr. Engelmann bestätigt – es sehr wahrscheinlich ist, dass die Hersteller die Einwegkunststoffabgabe auf die Verbraucher umlegen, dann geht ja gar kein Innovationsdruck aus – das muss man doch mal klipp und klar sagen. Ich möchte es noch einmal aus Bürgersicht betrachten, das ist für mich das Entscheidende. Frau Krause, Sie haben gesagt: Ja, natürlich könnten die Kommunen theoretisch die Gebühren reduzieren, aber es ist nicht wahrscheinlich. Was bedeutet das denn jetzt für den Bürger? Für den Bürger bedeutet das, als Gebührenzahler wird er wahrscheinlich nicht entlastet, aber als Verbraucher belastet – das heißt, der

Bürger zahlt mit diesem Gesetzentwurf mehr. Mein Anspruch wäre an diesen Gesetzentwurf, dass, wenn man diesen Zweck zumindest durchsetzen wollte, es dann für den Bürger wenigstens kostenneutral ist, weil dann die Unternehmen oder die Hersteller den Druck haben sich zu ändern –, aber das ist ja hier eben nicht der Fall und das ärgert mich. Und ich muss auch sagen, ich finde jetzt die Unterscheidung zwischen illegaler Müllentsorgung und *Littering* – also Entschuldigung, *Littering* ist auch illegale Müllentsorgung, um es klipp und klar zu sagen –, also da sehe ich gar kein großes Unterscheidungskriterium. Auch *Littering* ist illegale Müllentsorgung. Was mich jetzt interessiert, Herr Dr. Johann, Sie haben in Ihrer Stellungnahme davon gesprochen, dass es verschiedene Voraussetzungen für den Gesetzgeber gibt, eine Sonderabgabe einzuführen – unter anderem die Gruppennützlichkeit – und Sie sehen alle drei Voraussetzungen nicht gegeben. Mich würde interessieren, wie Sie das insbesondere in diesem Zusammenhang der Gruppennützlichkeit sehen?

Vorsitzender: Das war jetzt eine Frage nur an Herrn Dr. Johann. Herr Dr. Johann!

Dr. Christian Johann (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbB): Stichwort Gruppennützlichkeit. Wie ich eingangs schon sagte: Gruppenützlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass der Abgabenschuldner von einer ihm zukommenden Aufgabe entlastet wird. Und das ist hier meines Erachtens ein bisschen schwer zu sehen, weil sie letztendlich ja nur von der Zahlungspflicht entlastet werden. Die Aufgaben sind bei den Kommunen, die werden jetzt von den Kommunen wahrgenommen und bislang aus Steuermitteln finanziert. Das ist also nichts, was die Hersteller momentan selbst tun, sondern ihnen sollen die Kosten angelastet werden. Das ist ja auch richtig so, nach der Richtlinie so vorgesehen – um das „Ob“ geht es überhaupt nicht – das hat Herr Dr. Engelmann ja vorhin richtig ausgeführt – sondern um das „Wie“. Und da hakt es eben, obgleich europarechtlich letztendlich vorgegeben vom Ergebnis an der Gruppenützlichkeit, aber das vielleicht noch als Ergänzung, dass das Europarecht ja nicht zu einer Abgabenlösung zwingt. Wenn wir den Konflikt zwischen deutschem Finanzverfassungsrecht und Unionsrecht nicht auflösen können, dann haben wir andere Möglichkeiten, ohne hier einen Konflikt einzugehen. Vielleicht als Beispiel noch: Was ist eine Entlastung von der Aufgabe? Ein gutes Beispiel für die Sonderabgabe, die auch verfassungskonform war, im Endeffekt vom Bundesverfassungsgericht so angesehen wurde, ist eine Konstruktion, wo zum Beispiel verschiedene Unternehmen in einen Fonds einzahlen, der dann eine Haftung übernimmt für das Unternehmen – der Klärschlamm-Entschädigungsfonds, wenn ich das richtig im Kopf habe – wo dann eine Haftungspflicht der Unternehmen, die vorher schon bestand, letztendlich verlagert wurde auf den Fonds; die sind davon entlastet und davon hat die Allgemeinheit dann eben auch was, weil dann eben die Zahlungsfähigkeit und so weiter gegeben ist. Das ist so das klassische Beispiel für eine Entlastungswirkung. Eine Sonderabgabe, die dann eben gruppennützlich ist. Etwas Vergleichbares kann man hier leider nicht so richtig sehen.

Vorsitzender: Dankeschön! Herr Abg. Andreas Bleck, noch Nachfragen?

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Vielleicht noch eine kurze Stellungnahme meinerseits. Wenn wir uns die Frage stellen, wer ist jetzt eigentlich dann am besten zu belasten? Es bleibt ja letztendlich sowieso am Bürger irgendwie hängen, dann bin ich immer noch der Meinung – auch wenn das letztendlich zu Lasten der Kommunen und damit der Gebührenzahler geht –, dass man mit einer Belastung der Gebührenzahler vor Ort noch am ehesten diejenigen trifft, die vor Ort das *Littering*-Problem verursachen. Der Verbraucher allgemein ist am wenigsten allgemein betroffen, sondern wenn überhaupt, glaube ich, ist es dann tatsächlich gerechter, wenn letztendlich der Bürger zahlt, dass es dann der Gebührenzahler vor Ort tut – so leid es mir für die Kommunen tut, aber ich lasse natürlich auch gerne den Kommunen in Form von Frau Krause die Möglichkeit, ganz kurz in 45 Sekunden diesbezüglich noch eine andere Stellungnahme abzugeben.

Yvonne Krause (Verband der kommunalen Unternehmen e. V.): Sicherlich wäre – darauf bin ich auch schon eingegangen – die Gebührenreduktion eine Möglichkeit, aber wir sprechen hier – verbessern Sie mich, Herr Dr. Wilts – von knapp fünf Euro pro Einwohner. Es ist natürlich schon eine Sache, wo ich denke: Spüre ich die als Gebührenzahler überhaupt, diese fünf Euro? Für uns ist es,

wie gesagt, definitiv ein Mehrgewinn, wenn wir dieses Geld investieren in zusätzliche Leistung. Frau Dr. Wilcken hat es ja auch schon angesprochen: Unser Problem löst sich mit dem Einwegkunststofffondsgesetz nicht. Die Stadtsauberkeit ist unser oberstes Ziel. Dem wollen wir gerecht werden. Und nur, weil wir jetzt, sage ich mal, Geld von den Herstellern bekommen, die aber – und da brauchen wir uns nichts vormachen – Produkte substituieren werden. Wir finanzieren damit nicht unsere Stadtreinigung, sondern wir finanzieren damit einen Mehraufwand, der für uns kaum zu bewältigen ist und wir wollen einfach, dass die Attraktivität in den Städten weiterhin vorhanden ist – und deswegen eher ein Mehr an Stadtsauberkeit.

Vorsitzender: Danke, Frau Krause! Die Letzte in der Runde von der Fraktion DIE LINKE., Frau Kollegin Abg. Gökay Akbulut!

Abg. **Gökay Akbulut** (DIE LINKE.): Ich habe nochmal Fragen an Frau Korduan. Welche Aufgaben sollten mit den Einnahmen aus dieser Kunststoffabgabe abgedeckt werden und worin zeigt sich, dass die Stoffkreisläufe in Deutschland nicht geschlossen sind? Was wäre zu tun, um diese zu schließen?

Janine Korduan (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.): Ich hatte es vorher auch schon erwähnt. Aus unserer Sicht ist es ganz wichtig, dass alle Kosten der Kommunen für die Sensibilisierung und Reinigung und zusätzliche Reinigungsmaßnahmen finanziert werden. Die Begründung liefert auch die Einwegkunststoffrichtlinie: Folgen für die Umwelt durch das *Littering* sollen verringert werden. Im Gesetzentwurf steht auch: Die Sauberkeit des öffentlichen Raumes soll gefördert werden. Das heißt, wir fordern eine Mittelung der Kosten der letzten drei Jahre und eine Erhöhung des Budgets um weitere zehn Prozent. Zusätzlich fordern wir zehn Prozent als zweckgebundenes Budget zur Verfügung zu stellen, um den Aufbau von poolfähigen Mehrweg-Infrastrukturen zu finanzieren, denn nur durch finanzielle Mittel ist der notwendige Paradigmenwechsel von „Mehrweg und unverpackt“ als das neue Normal möglich. Einheitliche und flächendeckende Mehrwegsysteme auch mit Rückgabeinfrastrukturen in den Städten tragen auch dazu bei, dass es Verbraucherinnen und Verbrauchern leichter gemacht wird, weg vom Einweg und hin zum Mehrweg zu kommen.

Zu vorletzt würde ich gerne sagen: Viele Kosten trägt ja weiterhin die Allgemeinheit – das hatte ich vorher schon ausgeführt, viele Umwelt- und Gesundheitsfolgekosten tragen sowieso nicht die Hersteller und die Händler. Und aus unserer Sicht haben Hersteller und Händler mit Milliardenumsätzen auch einfach eine Verantwortung, sich daran zu beteiligen, dass schadstofffreie, einheitliche, flächendeckende Mehrweg-Infrastrukturen aufgebaut werden. Und zu allerletzt wollte ich Ihnen noch etwas mitteilen, was Sie vielleicht nicht so oft hören: Es gibt tatsächlich keine wirklich geschlossenen Stoffkreisläufe. Allein die Thermodynamik besagt: Wir werden immer Material- und Energieverluste haben, auch erneuerbare Energie beruht immer auf Ressourcen, Ressourcen-Extraktion führt zu Klimawandel. Wir sind einfach begrenzt, wir leben auf einem begrenzten Planeten und deshalb muss es unbedingt darum gehen, den Rohstoffbedarf zu senken und Produkte auch zu erhalten, weil bei jedem Recyclingvorgang Material- und Energieverluste geschehen. Wir sehen das mit den Plastikzahlen: Wenn wir uns die Bilanz angucken, werden nur 30 Prozent in Deutschland stofflich recycelt, 5 Prozent werden exportiert und der Rest wird verbrannt in Zement- und Müllverbrennungsanlagen. Das ist einfach eine Ressourcenverschwendung. Es ist völlig falsch, wir müssen einfach Produkte erhalten und dafür brauchen wir die Mehrweg-Infrastrukturen.

Vorsitzender: Dankeschön, Frau Korduan! Es gibt offenbar keine Nachfrage mehr. Damit wären wir am Ende unserer heutigen Anhörung, die, glaube ich, thematisch auch sehr gut zu einem der Ergebnisse des Weltbiodiversitätsgipfels in Montreal letzten Jahres passt, auf dem sich die Vertragsstaaten darauf verständigt haben, die Belastung der Umwelt mit Kunststoffabfällen auf nahezu Null herunterzufahren. Das ist eine große Aufgabe. Heute haben wir über einen kleinen Teil, glaube ich, über einen sehr kleinen Teil davon gesprochen. Wir haben gelernt, es ist kompliziert und die Alternativen dazu offensichtlich auch. Wir haben über Verursacherprinzip, Kostenermittlungen, Vermeidung, Mehrweganreize gesprochen, gelernt, dass Innovation auch Verschmutzungsinno-

vation sein kann und haben auch plastische Beispiele passend zum Thema bekommen. Dafür ganz herzlichen Dank! Herzlichen Dank an unsere Sachverständigen, die uns hier mit Rat und Tat zur Seite gestanden sind. Ich wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg. Ich darf einen Hinweis geben: Wir eilen nach Schließen dieser Sitzung ins Plenum, wo uns nicht nur eine Regierungserklärung erwartet, sondern wo wir auch einem verstorbenen Kollegen und den Erdbebenopfern in Syrien und in der Türkei gedenken werden. Trotz alledem eine so gute Woche wie möglich. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 12:12 Uhr

Harald Ebner, MdB
Vorsitzender

Anlage 1

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)133-D
ö. Anh. am 8.02.23
7.02.2023

06.02.2023

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einwegkunststofffondsgesetz, Drucksache 20/5164)

Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 08.02.2023

Die Sauberkeit des öffentlichen Raums ist für Kommunen von großer Bedeutung. Saubere Straßen, Wege, Plätze und Parks bedeuten Lebensqualität und Attraktivität. Außerdem betreiben die Kommunen mit der Reinigung auch effektiven Umweltschutz. Das alles kostet viel Geld, dass durch die Allgemeinheit und den kommunalen Haushalt getragen werden muss. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den vorgelegten Entwurf, da er das Prinzip der Herstellerverantwortung mit konkreten Verpflichtungen und Zahlen ausfüllt. Der Entwurf ist eine erste Basis für die Kostenbeteiligung der Hersteller an den Aufwendungen der Kommunen. Gleichwohl fordern wir Verbesserungen im Sinne der Kommunen, als wesentlicher Akteur beim Kampf gegen Littering.

Kernforderungen

Ausweitung des Fonds

Kommunen brauchen eine praktikable und wirksame Lösung, um die Ziele einer effektiven Verantwortungszuweisung, des Umweltschutzes und auch einer Kostenentlastung zu erreichen. Aus unserer Sicht greift die Beschränkung des Modells auf bestimmte Einwegkunststoffe zu kurz und geht an der Realität vorbei. Für die Kommunen und ihre Reinigungsbetriebe ist das Problem der zunehmenden Vermüllung des öffentlichen Raums nicht auf Einwegkunststoffabfälle beschränkt. Das politische Ziel muss nach unserer Überzeugung die Zurückdrängung von allen Einwegprodukten sein, unabhängig von ihrer Materialbeschaffenheit.

Kommunalen Handlungsspielraum schützen

Wir wünschen uns eine Klarstellung, dass Kommunen nicht in ihrer Entscheidung eingeschränkt werden dürfen, wie beispielsweise die Art der eingesetzten Sammelsysteme, die Sammel- und

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin · Telefon 030 37711-0 Telefax 030 37711-999
E-Mail: post@kommunale-spitzenverbaende.de
Internet: www.kommunale-spitzenverbaende.de

Reinigungsleistungen sowie die Entsorgungswege und wie Öffentlichkeitsmaßnahmen ausgestaltet werden. Diese sehr individuellen Entscheidungen der Kommunen und ihrer Betriebe 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.

Planbarkeit und verlässliche Unterstützung

Für die Kommunen und ihre kommunalen Reinigungsunternehmen sind Plan- und Kalkulierbarkeit hinsichtlich der Mittel 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. Wir haben die große Sorge, dass sich der Fonds in kurzer Zeit „leerläuft". Die Einwegkunststoffprodukte gehen kurzfristig aus dem Markt und werden durch andere Einwegprodukte ersetzt. Das wird zu einer Unterfinanzierung des Fonds führen, aber der Aufwand der Kommunen bleibt bestehen. Denn auch andere Einwegprodukte (aus anderen Materialien) werden „gelittert".

Im Einzelnen:

Planbarkeit sicherstellen

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 Punktewertes 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 S. 1 EWKFondsG-E).

Erweiterung der Evaluierungsklausel

Die kommunalen Spitzenverbände bedauern sehr, dass der Gesetzgeber nach jetzigem Entwurf eine 1:1-Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie anstrebt. Dadurch wird der Anwendungsbereich der Einwegkunststoffprodukte erheblich eingeschränkt. Für die Kommunen und ihre Reinigungsbetriebe ist das Problem der zunehmenden Vermüllung des öffentlichen Raums jedoch keinesfalls auf Einwegkunststoffabfälle beschränkt. Das politische Ziel muss nach unserer Überzeugung die Zurückdrängung von allen Einwegprodukten sein, unabhängig von ihrer Materialbeschaffenheit. Nur so können die Kommunen vor Ort dem wachsenden Problem des Litterings wirksam begegnen. 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."

Darüber hinaus regen wir dringend an, die Evaluation bereits auf 2026 vorzuziehen, da davon auszugehen ist, dass zügig Effekte zu sehen sein werden und ggf. nachgesteuert werden muss, um die Wirksamkeit des Fonds zu wahren.

Unbürokratische Ausgestaltung des Punktesystems

Die kommunalen Spitzenverbände 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.

Die Ausgestaltung des Punktesystems über eine Verordnung des BMU und des Umweltbundesamts muss mit Augenmaß angegangen werden. Es sollte sich auf wenige aussagekräftige Leistungsparameter beschränkt werden, 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 § 17 EWKFondsG-E wird vorausgesetzt, dass die registrierten Anspruchsberechtigen dem UBA bis zum 15. Mai des Jahres die Daten zu übermitteln haben. Das UBA ermittelt dann bis zum 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 § 15 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 § 17 Abs. 1 EWKFondsG-E erbringen, von ihrer jeweiligen Träger-jPöR zur Registrierung nach § 15 EWKFondsG-E und Zahlungsabwicklung bevollmächtigt werden können.

Kürzerer Überprüfungszyklus für Abgabesätze

Aufgrund der volatilen Struktur des Fonds, bezogen auf in Verkehr gebrachte Mengen Einwegkunststoffprodukte, 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 § 14 EWKFondsG-E. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass der Mindestzeitraum für eine Überprüfung der Abgabesätze nach § 14 S. 3 EWKFondsG-E von fünf auf drei Jahre verkürzt wurde.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)133-B
ö. Anh. am 8.02.23
7.02.2023

Anlage 2

Wuppertal Institut

Wuppertal Institut gGmbH · Postfach 10 04 80 · 42004 Wuppertal

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare
Sicherheit und Verbraucherschutz
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Persönlicher Kontakt
Prof. Dr. Henning Wilts
Tel +49 202 2492-139 · Fax -108
henning.wilts@wupperinst.org

Datum
06.02.2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
am Mittwoch, 08. Februar 2023

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal, Deutschland
Tel +49 202 2492-0 · Fax -108
info@wupperinst.org

Präsident und wissenschaftlicher Geschäftsführer
Prof. Dr.-Ing. Manfred Fischedick
Kaufmännischer Geschäftsführer
Michael Dedek

Stadtsparkasse Wuppertal
IBAN DE46 3305 0000 0000 9013 55
Swift-BIC WUPSDE33XXX
Amtsgericht Wuppertal **HRB** 7619
USt.-ID.Nr. DE 121 091 633

Büro Berlin
im ProjektZentrum Berlin
der Stiftung Mercator
Neue Promenade 6,
10178 Berlin, Deutschland
Tel +49 30 2887458-10 · Fax -40
buero.berlin@wupperinst.org

Vorsitzende des Aufsichtsrates
Staatssekretärin Silke Krebs
Vorsitzende des Internationalen Beirates
Prof. Dr. Lenelis Kruse-Graumann

wupperinst.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

der vorliegende Gesetzesentwurf adressiert aus Sicht des Wuppertal Instituts einen Marktversagens-Tatbestand, der in der Vergangenheit zu erheblichen Belastungen für die Umwelt geführt hat: Die Inverkehrbringer von Einwegkunststoffprodukten werden bislang nicht an den Kosten beteiligt, die entstehen, wenn diese Produkte am Ende der Nutzungsphase entsorgt werden und dabei häufig in der Umwelt landen. Die hierdurch entstehenden Kosten werden aktuell von der Allgemeinheit getragen, insbesondere über Müllgebühren der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. In der vom Wuppertal Institut koordinierten Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes wurden diese Kosten auf über 430 Mio. Euro geschätzt. Diese Externalisierung von Kosten widerspricht dem Verursacherprinzip und entlässt die Hersteller aus der Verantwortung. Damit werden gleichzeitig Anreize unterlaufen, die u.a. im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegten Ziel der Abfallvermeidung zu erreichen.

Die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe entspricht somit dem Prinzip einer erweiterten Herstellerverantwortung, das als Schlüsselprinzip einer ressourcenleichten und klimaneutralen Kreislaufwirtschaft angesehen werden kann: Für die Unternehmen sollen Anreize gesetzt werden, die Kosten der Nachnutzungsphase ihrer Produkte bereits in das Design ihrer Produkte bzw. Geschäftsmodelle zu integrieren und auch ihren Zulieferern entsprechende Vorgaben zu machen. Mit dem jetzt entwickelten Modell zur Bestimmung der Kostensätze werden genau solche Anreize gesetzt - den Unternehmen werden damit Möglichkeiten gegeben, mit entsprechenden Maßnahmen ihre Belastungen zu reduzieren: Zum einen verringert sich die Gesamthöhe der Abgaben durch eine individuell reduzierte Inverkehrbringung. Zum anderen können die Hersteller bestimmter Produkte im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung aber auch ihren Kostensatz durch eine positive Einflussnahme auf das Verbraucherverhalten reduzieren. Ein Beispiel dafür wäre, wenn Zigaretten-Nutzer dazu motiviert werden können, ihre Zigarettenstummel in Mülleimern zu

JRF
MITGLIED DER Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

entsorgen, anstatt auf den Gehweg zu werfen: Die Kosten für das Erfassen jeder einzelnen Zigarette von der Straße liegen im erarbeiteten Kostenmodell um ein Mehrfaches höher als die Kosten, die bei der Entsorgung über die Papierkorbentleerung entstehen. Je mehr Menschen ihre Zigarette also über Mülleimer entsorgen würden, desto niedriger würde der Kostensatz. Das Beispiel verdeutlich dabei auch, dass für eine sach- und aufwandsgerechte Berücksichtigung der Kosten für die verschiedenen Entsorgungswege jeweils eine spezifische Betrachtung der Kriterien Gewicht, Volumen und Stückzahl gewählt werden sollte.

Für den Umsetzungsprozess und die anstehende Arbeit der Einwegkunststoffkommission sind aus Sicht des Wuppertal Instituts einzelne Punkte zu berücksichtigen, um das Verhältnis von Aufwand und Ertrag zu optimieren:

- Schon jetzt ist absehbar, dass die in Verkehr gebrachten Mengen für einzelne Produktgruppen wie Getränkebecher aus Kunststoff deutlich zurückgehen werden, u.a. weil die Hersteller auf andere Materialien zurückgreifen und Mehrwegpflichten eingeführt worden sind. Aus ökobilanzieller Sicht ist dabei jedoch nicht gesichert, dass beispielsweise ein Wechsel auf Pappe und Papier echte Vorteile bringt. Dementsprechend sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Einwegkunststoffrichtlinie inhaltlich ausgeweitet wird, um umfassend weitere Anreize zur Reduzierung von Einwegprodukten zu setzen. Insgesamt sollte das Prinzip der erweiterten Herstellerverantwortung auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden - beispielsweise im Bekleidungsbereich, wo Produkte in der Tendenz auch immer seltener genutzt werden („fast fashion“) – auch hier sollten die Inverkehrbringer differenziert nach Aspekten wie Langlebigkeit und Recyclingfähigkeit an den Kosten der Nachnutzungsphase beteiligt werden.
- Aus Sicht der Kommunen bietet das jetzt vorgeschlagene Modell zur Mittelauskehr Schwierigkeiten bei der langfristigen Planung, insbesondere mit Blick auf den Aufbau von zusätzlichen Personalkapazitäten, die zur Verbesserung der Sauberkeit und dem Schutz der Umwelt beitragen könnten. Durch die jährliche Neuberechnung der Punktwerte kann sich durch die angestrebte reduzierte Inverkehrbringung eine niedrigere Auszahlung für die Kommunen ergeben, was die dauerhafte Finanzierung solcher Stellen erschweren wird. Im Projektbeirat diskutierte Optionen zur Entwicklung mehrjähriger Durchschnittswerte hätten jedoch umgekehrt das Problem, dass Unternehmen auch dann noch zahlungspflichtig werden könnten, selbst wenn sie ambitioniert Maßnahmen ergreifen und beispielsweise komplett auf Mehrweglösungen umstellen. Dementsprechend sollte geprüft werden, über welche Lösungen die Planungssicherheit der Kommunen über die Möglichkeiten des §5 Abs. 2 Punkt 3 hinaus unterstützt werden könnte, damit die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich zu zusätzlichen dauerhaft gesicherten Reinigungsleistungen führen können.

- Speziell aus Sicht von Unternehmen, die auf mehreren EU-Teilmärkten aktiv sind, ist der Wunsch nach einer europaweit möglichst einheitlichen Umsetzung von Artikel 8 nachvollziehbar. Dabei sind die Ausgangslagen und Rahmenbedingungen in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten so unterschiedlich (insbesondere mit Blick auf die Qualität der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur und den Anforderungen an die Sauberkeit im öffentlichen Raum), dass spezifische Kostensätze absolut gerechtfertigt sind. Insbesondere bei den komplexen Fragen der Berücksichtigung von Exporten und Re-Importen sollte sich die Bundesregierung daher bei der Europäischen Kommission für ein abgestimmtes Vorgehen einsetzen.

Mit freundlichen Grüßen
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

Vertr. Prof. Dr. Henning Wilts
Abteilungsleiter Kreislaufwirtschaft

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)133-C
ö. Anh. am 8.02.23
7.02.2023

Anlage 3

STELLUNGNAHME | EINWEGKUNSTSTOFFFONDSGESETZ

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – Öffentliche Anhörung zum Einwegkunststofffondsgesetz am 8. Februar 2023

Stellungnahme als Sachverständiger

Berlin, 8. Februar 2023

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle
Dr. Kim Cornelius Detloff
Leiter Meeresschutz
Telefon: 030.28 49 84-16 26
Telefax: 030.28 49 84-36 26
E-Mail: Kim.Detloff@NABU.de

David Pfender
Referent für Meere ohne Plastik
Telefon: 030.28 49 84-16 34
E-Mail: David.Pfender@NABU.de

Zusammenfassung

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine erweiterte Herstellerverantwortung ist ein wichtiges Instrument, um Produzent*innen an externen Kosten zu beteiligen. Beim Einwegkunststofffondsgesetz werden Hersteller von einigen Einwegkunststoffverpackungen und -produkten an den Kosten beteiligt, die durch sie im öffentlichen Raum entstehen.
Der NABU begrüßt grundsätzlich die Umsetzung der Europäischen Einwegkunststoffrichtlinie. Wir sind allerdings auch davon überzeugt, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf bislang nicht das Wirkungspotential ausschöpft. Bislang fehlt diesem Gesetzesentwurf der Ansatz zur **Vermeidung von Einwegkunststoff**, wie es auch die europäische Abfallhierarchie vorsieht.
Weiterhin müssen folgende Kernpunkte für einen Erfolg des Einwegkunststofffondsgesetzes berücksichtigt werden:

- In der aktuell geplanten Umsetzung des Gesetzes werden ausschließlich Reinigungsarbeiten berücksichtigt, die aktuell durchgeführt werden, obwohl sich die beteiligten Akteur*innen einig sind, dass **ein Ausweiten der Reinigungsarbeiten nötig** wäre, um der zunehmenden Vermüllung entgegenzuwirken. Dies wurde auch in einer Parlamentarischen Veranstaltung des NABU im November 2022 mit Expert*innen und Parlamentarier*innen bestätigt. Es sollten zu den bisherigen Reinigungskosten von 434 Millionen Euro, weitere 30 Prozent (130 Millionen Euro) durch die Hersteller*innen in den Fonds eingezahlt werden, um zusätzliche Reinigungen bezahlen zu können und somit zukünftig weniger Einwegplastik im Naturraum zu finden.
- Entsprechend muss die **Auszahlung zweckgebunden an Reinigungsleistungen** sein.

- Um Lösungen für das Vermüllungsproblem zu stärken, sollten präventive verbindliche Maßnahmen gefördert werden. Dazu sollte der **Aufbau von Mehrwegstrukturen**, **fester Bestandteil** des Gesetzentwurfs und der begleitenden Verordnung sein. Es ist wichtig, die Anspruchsberechtigen auch außerhalb der Sensibilisierungsmaßnahmen bei der Prävention zu unterstützen.
- Die Angliederung des Fonds beim Umweltbundesamtes (UBA) betrachten wir als eine Stärkung eines wichtigen Amtes und begrüßen deshalb das vorgeschlagene Verfahren. Durch die wissenschaftliche Begleitung sind wir davon überzeugt, dass das UBA auch in Zukunft die Abgabehöhe sowie das Punktesystem der Fondsausschüttung sinnvoll und gerecht gestalten wird. Wir sind der Auffassung, dass die mit den für den Einwegkunststofffonds einhergehenden Kontrollmechanismen in staatlicher Verantwortung liegen sollten.
- Ebenso halten wir es für lobenswert, dass eine Einwegkunststoffkommission als zusätzliches Gremium etabliert werden soll. Umweltschutzverbände haben durch die Beteiligung an diversen Abfall-Monitoringaktivitäten eine große Expertise für das Müllaufkommen im Naturraum und können diese Expertise sinnvoll in die Kommission einspeisen.
- Aus langjähriger Erfahrung appellieren wir, dass die **Ausweicheffekte bei den Einwegverpackungen und Produkten sorgfältig beobachtet** werden. Im Evaluierungszeitraum müssen für die Ausweicheffekte entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht werden, um die Natur nicht mit Alternativstoffen zu belasten.

Einleitung

Der NABU unterstützt bereits im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie diverse Maßnahmen der Bundesregierung, um die Vermüllung im Naturraum zu minimieren. Dennoch ist es essenziell, das Problem präventiv anzugehen, statt nur nachsorgend über eine Verlagerung der Finanzierung der Reinigungsleistungen. Als Akteur des nationalen Spülsaummonitoring können wir aus eigener Erfahrung berichten, dass die bisherigen Maßnahmen die erwünschte Reduktion der Vermüllung in unseren heimischen Meeren nicht herbeiführen konnten. Der Gesetzesentwurf zum Einwegkunststofffondsgesetz nennt zwar eben diese hohen Ziele, verfehlt allerdings den eigenen Anspruch, „(…) innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle (…)“ zu fördern, um nachhaltige Mehrweglösungen den Einwegkunststoffprodukten entgegenzusetzen. Unternehmen müssen zu einem Umdenken bewegt werden, so dass Produkte sowie Verpackungen ressourcenschonend hergestellt und im Kreislauf geführt werden. Dazu gehört, dass Mehrwegsysteme als neuer Standard gefördert werden und Einweg ersetzen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf erweckt den Eindruck, dass mit dem Gesetz auf eine reine Refinanzierung bestehender Reinigungsarbeiten abgezielt wird. Dieser Ansatz verfehlt nach Auffassung des NABU das Ziel der Einwegkunststoff-Richtlinie „Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (…) zu vermindern (…).“ Erst zusätzliche Reinigungsarbeiten und Sensibilisierungsarbeiten hätten einen positiven Effekt und würden den Status Quo verbessern. Entsprechend muss vermieden werden, dass die Mittel aus dem Fonds für nur bereits bestehende Reinigungsarbeiten eingesetzt werden. Die erweiterte Herstellerverantwortung muss den Anspruch haben, die Vermüllung deutlich zu reduzieren. Dies kann gelingen, indem wir zusätzlich jene Abfälle in die Anlage 1 mit aufnehmen, die deutschlandweit in der Natur vorkommen.

§ 1 - Ziele

Kritisch hervorzuheben ist, dass sich in den Zielen explizit auf die negativen Einflüsse der Einwegkunststoffprodukte auf die Meeresumwelt bezogen wird, gleichwohl aber keinerlei Bezug zu bestehenden Richtlinien und Gesetzgebungen bezüglich des Meeresschutz genommen wird. Die nationalen Umsetzungsschritte der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) u.a. finden keine Berücksichtigung. So wurde in der MSRL ein EU-weiter maximaler Belastungswert von 20 Müllteilen (Makromüll) pro 100 Meter Küstenabschnitt festgelegt. Dieser Maximalwert muss nach Vorgabe der MSRL bis zum Jahr 2027 eingehalten werden um einen guten Umweltzustand zu erreichen.

In der gesamten Ziel-Formulierung mangelt es an quantifizierbaren Zielen, obwohl diese in den Meeresschutzabkommen der Nord- und Ostsee beschlossen wurden.

So haben sich beispielsweise die Vertragsstaaten der Helsinki Kommission auf folgende Ziele geeinigt und sich ebenso explizit auf die Einwegkunststoffprodukte bezogen: „HELCOM will reduce marine litter on the beaches by at least 30 percent by 2025 and by 50 percent by 2030, from the baseline total abundance of 40 litter items per one hundred meters of beach for the whole Baltic Sea (except for Kattegat in 2015-2016). This will start with the reduction of the most commonly found single-use plastic items and items related to fishing gear. By 2023 HELCOM will further develop regionally coordinated quantitative reduction targets for marine litter to guide progress towards relevant regional and EU threshold values. In order to reach these targets, Contracting

Parties will implement the HELCOM Regional Action Plan on Marine Litter in addition to other initiatives."[1].

Analog dazu heißt es in der Strategie des regionalen Meeresschutzabkommen für die Nordsee und den Nordostatlantik:

„By 2025 OSPAR will reduce by at least 50% the prevalence of the most commonly found single-use plastic items and of maritime-related plastic items on beaches in order to contribute to the achievement of relevant regional and EU threshold values building upon requirements for EU Member States in the EU Single Use Plastics Directive (Directive 2019/904), and by at least 75% (From the baseline based on the 2016 beach litter monitoring data.) by 2030. (The percentage targets in this operational objective are regional targets and relate to the OSPAR Maritime area).“[2].

> Da Deutschland diese Zielformulierungen bereits auf europäischer Ebene mitträgt, sollten sich dieselben Ziele auch in nationalen Gesetzen wiederfinden, deshalb schlagen wir folgende Formulierung vor:
>
> „Ziel dieses Gesetzes ist, die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern sowie innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern. **Bis 2025 sollen die Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 um mindestens 50 % und bis 2030 um mindestens 75 % reduziert werden (ausgehend von den Daten des Spülsaummonitorings aus 2019[3]).** Um diese abfallwirtschaftlichen Ziele zu erreichen, soll das Gesetz auch das Marktverhalten der Verpflichteten regeln **und Mehrweglösungen im Sinne der Kreislaufwirtschaft fördern**.“
> Vor diesem Hintergrund wird auf die Forderung des NABU verwiesen, verbindliche Verbrauchsminderungsziele für Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher einzuführen.[4]

Anlage 1

Wir begrüßen, die Entscheidung die Produktarten in den Anhang auszulagern, um die Auflistung dem Bedarf entsprechend auszuweiten oder anzupassen. Entsprechend erwarten wir eine Anpassung an die Vorkommnisse von Einwegkunststoffen in Deutschland.

Entsprechend den Fundstücken an Stränden etc. sollte die Liste bereits jetzt erweitert werden: So ist es wichtig, dass Einwegkunststoffprodukte wie Plastikkorken, beispielsweise von Wein oder Sektflaschen, Süßigkeitenverpackungen, sowie jegliche Styroporverpackungen (eingeschlossen die Styroporverpackungen, die im gewerblichen Rahmen ihren Einsatz finden) in Anlage 1 mit aufzunehmen. Aus der „Quellenanalyse anhand

---

[1] HELCOM Baltic Sea Action Plan – 2021 update. HELCOM 2021.
[2] Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030 (https://www.ospar.org/documents?v=46337)
[3] Spülsaummonitoring kann durch ein entsprechendes Monitoring ersetzt werden, welches die Reduktion begleiten soll.
[4] NABU-Stellungnahme vom 03. Dezember 2020 zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen. Darin wurden verbindliche Vermeidungsziele von 80 Prozent bei Einweggetränkebechern und 60 Prozent bei To-Go-Verpackungen bis 2026 gegenüber dem Referenzjahr 2019 gefordert.

der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V“[5] geht hervor, dass Getränkeflaschen und Einwegbesteck zu den häufigsten Müllkategorien gehören. Aber auch Plastikkorken, Süßigkeitenverpackungen und Luftballons gehören zu den 80 % des erfassten Mülls[6]. Zur Erreichung des Ziels „die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern“ muss die Anlage entsprechend der in Deutschland relevanten Produkte ausgeweitet werden. Die europäische Kommission hat bereits in der „Joint List of Litter Categories Manual“[7] die Müllfundstücke mit adressierten Produktgruppen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie verschnitten. Demzufolge müssen beispielsweise auch die Hersteller von Plastikkorken mit diesem Gesetz adressiert werden.

Da Plastik-/Styroporbruchstücke und Folienfetzen über 30% der gefundenen Müllfundstücke an der Ostsee ausmachen, sollten auch Produktarten wie industriele Styroporbehälter mit dieser Gesetzgebung adressiert werden. Genauso sollte die Beschränkung von 50 Mikrometern Wandstärke bei Kunststoffeinwegtragetaschen wegfallen.

Tabakprodukte: Uns ist bekannt, dass in der Tabakindustrie auch daran gearbeitet wird, kunststofffreie Filter einzusetzen. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass Zigarettenfilter, welche in die Natur gelangen, unabhängig vom Filtermaterial Giftstoffe wie Schwermetalle enthalten und damit Ökosysteme gefährden[8]. Nach unserer Einschätzung darf die Tabakindustrie erst aus der erweiterten Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffprodukte ausgenommen werden, wenn gar keine Vermüllung durch Tabakprodukte mehr nachzuweisen ist.

Gemäß dem Vorsorgeprinzip sind Ansätze zu fördern, die beispielsweise tabakfreie Zonen fördern, wie es in Deutschland an Bahnhöfen oder an einigen Stränden[9] ausgeschrieben wird. Diese Maßnahmen können den Abfall durch Tabakprodukte räumlich stärker konzentrieren und somit die Effizienz der Reinigungs- und Sammlungsaktivitäten erhöhen. Ebenso kann nach unserer Auffassung die Ausgabe von sogenannten Taschenaschenbechern unter den Begriff „die Errichtung spezifischer Infrastrukturen“ fallen.

§ 3 - Begriffsbestimmungen

Zu Absatz 9 Sammlungskosten:

Auf Grund der negativen Auswirkungen von Zigarettenstummeln (Filter und dem Resttabak) ist es wichtig, dass unter den Sammelsystemen nun auch Aschenbecher mitaufgeführt werden. Diese sollten ebenso als Teil der Sammelsysteme angesehen werden.

Um eine deutlichere Abgrenzung zwischen Aktivitäten im Rahmen der Sammlung und Sensibilisierungsaktivitäten zu schaffen, möchten wir darauf hinweisen, dass „(…) das Beschriften der Sammelbehälter oder andere Hinweismaßnahmen“ (Seite 58) keine

[5] Schäfer, E. (2018): Quellenanalyse anhand der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode auf die Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns. Bericht erstellt im Auftrag des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (LUNG).
[6] Siehe Seite 42 in Schäfer, E. (2018)
[7] https://mcc.jrc.ec.europa.eu/main/dev.py?N=41&O=459
[8] www.NABU.de/Zigaretten
[9] https://muell-im-meer.de/Kommunen-Best-Practice

Sensibilisierungsmaßnahme ist und nicht als solche gewertet werden darf und dennoch als wichtiger Teil der Sammlungsaktivität gesehen wird.

Wir begrüßen, dass die Tabakindustrie in dem Referentenentwurf explizit adressiert wird. Allerdings ist es unverständlich, weshalb im Halbsatz 4 die Sammlungskosten auf „allgemein zugängliche[n]“ und stark vermüllte Orte beschränkt wird.

> Daher fordern wir folgende Anpassung des Textes:
> „(…) zu den Sammlungskosten gehören auch die Kosten für die Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung von Abfällen aus Tabakprodukten ~~an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung~~.“

Wir sehen in den Reinigungs- und Sammlungsaktivität von Abfällen aus Tabakprodukten eine besondere ökologische Verantwortung bei den Reinigungsbetrieben. Allerdings besteht das Risiko, dass eine sorgfältige Reinigung und Sammlung fälschlicherweise als *kostenineffizient* betrachtet wird. Abfälle aus Tabakprodukten sind häufig sehr leicht und werden deshalb schnell von Regen oder Wind aus zugänglichen Bereichen in Wegränder, Grünstreifen oder Buschwerk geschwemmt bzw. geweht. In der Konsequenz finden sich gerade in diesen Flächen Abfälle aus Tabakprodukten wieder. Dies wird durch die gängigen Spülsaummonitorings[10] und Cleanups[11] bestätigt. Durch das große ökologische Gefährdungspotential, das von Abfällen aus Tabakprodukten ausgeht, ist gerade dem Naturraum besondere Aufmerksam und Gründlichkeit zu widmen. Erfahrungsgemäß erfordern Reinigungsaktivitäten in beispielsweise Wegrändern, Grünstreifen oder Buschwerk einen höheren Aufwand. Nichtsdestotrotz ist ein erhöhter Reinigungsaufwand nicht mit grundsätzlich höheren Kosten verbunden, da anzunehmen ist, dass die potenziellen ökologischen Folgen und Kosten bei weitem höher sind als die Reinigungskosten. Die auf Seite 2 unter „B. Lösung“ angesprochene „(…) Kosteneffizienz der Leistungserbringung (…)“ würde, um an dem Beispiel Tabakprodukte zu bleiben, bedeuten, dass die Kosteneffizient erst gegeben ist, wenn alle Tabakprodukte aus dem Naturraum ordnungsgemäß entsorgt wurden. Entsprechend bedarf es der gleichen Reinigungseffizienz für die Produktgruppen in Anlage 1.

Im Zusammenhang mit den Feuchttüchern und Luftballons ist der Unterschied zwischen der Sammlung und Reinigung nicht eindeutig definiert. Auch nach Rücksprache mit beteiligten Behörden konnte eine Abgrenzung nicht klar definiert werden. Entsprechend erwarten wir eine deutlichere Abgrenzung und klarere Definition durch das BMUV.

Reinigungsleistungen des Abwassersystems, die aufgrund von fälschlich entsorgten Feuchttüchern durchgeführt werden, sollten ebenso als erstattungsberechtigt angesehen werden.

---

[10] Schäfer, E. (2018): Quellenanalyse anhand der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode auf die Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns. Bericht erstellt im Auftrag des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (LUNG).
Schäfer, E, Scheele, U. & Papenjohann, M. (2019): Erfassung der Quellen der Mülleinträge ins Meer an der deutschen Nordseeküste: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode. Bericht erstellt im Auftrag des NLWKN und des LKN-SH.

[11] https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/aktionen-und-projekte/meere-ohne-plastik/cleanup/21174.html

Da Luftballons sich ähnlich wie andere Einwegkunststoffprodukte auch in öffentlichen Entsorgungsstrukturen gesammelt werden, ist es unverständlich, weshalb für Luftballons keine Sammlungskosten in Betracht kommen.

Zu Absatz 11 Sensibilisierungskosten:

Um eine Zunahme an Sensibilisierungsaktivitäten zu erreichen, muss gewährleistet werden, dass die Aktivitäten, die aus dem Einwegkunststofffonds gefördert werden, zusätzlich zu den bestehenden Sensibilisierungsaktivitäten durchgeführt werden. Aktuell kommt nicht jede Kommune der Abfallberatungspflicht nach dem § 46 der KrWG in gleichem bzw. ausreichendem Maße nach. Die bestehenden Pflichten, welche durch die im Rahmen der Abfallberatung nach § 46 Absatz 2 und Absatz 3 Nummer 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes durchgeführt werden, dürfen nicht durch die Gelder aus dem Einwegkunststofffonds finanziert werden.

§ 5 Finanzierung

Die Verwaltungskosten müssen zu den Sammlungs- und Reinigungskosten hinzugerechnet werden und auf die Hersteller umgelegt werden. Die in § 5 Absatz 1 des Referentenentwurfs gewählte Formulierung lässt falschen Interpretationen Raum, dass die Verwaltungskosten von der Summe der Reinigungs- und Sammlungskosten abgezogen werden. Es ist wichtig, auch diesen Teil der Verantwortung auf die Hersteller zu übertragen, da der Aufbau eines Einwegkunststofffonds zur Verminderung des Müllaufkommens nur deshalb von Nöten ist, weil es diese Einwegkunststoffprodukte gibt und diese überwiegend nicht einem nachhaltigen Kreislauf zugeführt werden.

> Entsprechend sollte der Text wie folgt angepasst werden:
> „Die Verwaltungskosten ~~werden~~ **sind, wie die Reinigungs- und Sammlungskosten, Teil der Kosten, welche durch die Hersteller zu finanzieren sind und werden bei der Berechnung der Einwegkunststoffabgabe entsprechend hinzugerechnet. Entsprechend werden die Verwaltungskosten** aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds finanziert, soweit keine anderweitige Kostenerstattung geregelt ist.“
>
> Dementsprechend sollte in Abschnitt „D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand“ (Seite 2) der Text wie folgt angepasst werden:
> „~~Ein Großteil d~~ Die Haushaltsausgaben sollen im Zeitverlauf vollständig aus den Einnahmen der Einwegkunststoffabgabe refinanziert werden (…)“

§ 7 Registrierung der Hersteller

> Ergänzender Textvorschlag zu Absatz 1 zur Konkretisierung:
> „Hersteller haben sich vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 1 beim Umweltbundesamt registrieren zu lassen. Änderungen von Registrierungsdaten sowie die dauerhafte Aufgabe der Tätigkeit sind dem Umweltbundesamt unverzüglich**, aber spätestens nach drei Monaten,** mitzuteilen.“

§ 11 Jährliche Meldung der Hersteller

Zu Absatz 1: Wichtig ist, dass das durchschnittliche Gesamt-Produktgewicht angegeben wird und nicht nur das Gewicht des Kunststoffanteils innerhalb eines Produkts aus

Anlage 1, da die Einwegkunststoffprodukte als gesamtes Produkt für die Reinigung und Sammlung relevant sind und nicht nur der Kunststoffanteil.

Negativ zu bewerten ist die in Absatz 4 geänderte Gewichtsmenge von im Referentenentwurf noch „50 kg Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft (…)“ wurde, zu „100 kg“, welche im aktuellen Entwurf wieder zu finden sind. Wir bitten den Ursprungswert von 50 kg wieder einzuführen, um möglichen Schlupflöchern in dem Gesetz entgegenzuwirken.

§ 12 Festsetzung und Fälligkeit

> Absatz 2: Um zu gewährleisten, dass sich alle Unternehmen gemäß Gesetz melden, schlagen wir folgende textliche Ergänzung vor:
> „Hat ein Hersteller entgegen § 10 Absatz 1 keine Meldung abgegeben, schätzt das Umweltbundesamt die Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 auf der Grundlage vorangegangener Meldungen sowie anderweitig verfügbarer Daten. **Um mögliche Ermittlungsfehler auf Grund von fehlenden Informationen entgegenzuwirken, werden zusätzlich zu der ermittelten Masse ein Aufschlag von 10 bis 30 Prozent hinzugefügt. Die zusätzlichen Kosten dieser Schätzungen werden dem jeweiligen Unternehmen in Rechnung gestellt.**“

So würde sich der Druck auf die Hersteller erhöhen, Informationen zu übermitteln, da eine falsche oder fehlende Meldung mit zusätzlichen Kosten für die Hersteller verbunden wäre.

§ 13 Jährliche Meldung der Hersteller

Aktuell werden die Hersteller anhand des Gewichts an in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 bemessen und die Kosten entsprechend der Gewichtsangabe berechnet. Durch dieses Prinzip wird ein Anreiz für die Hersteller geschaffen leichtere Materialien zu verwenden, um die Kosten für den Fonds zu senken. Leichte Materialien sind häufig Verbundstoffe, die in der Regel schwierig zu recyclen sind und deshalb kontraproduktiv für eine angestrebte Kreislaufwirtschaft sind. Zugleich konterkariert dieser Anreiz den § 21 „Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte“ des Verpackungsgesetzes, welches gerade Verpackungen begünstigt, die „zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, (…) und die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.“.

> Dementsprechend sollte Absatz 1 wie folgt angepasst werden:
> „(…) Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der gemäß § 11 Absatz 1 gemeldeten Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 14 festzulegenden Abgabesatz **und der ökologischen Gestaltung im Sinne der Abfallhierarchie und Recyclingfähigkeit in Anlehnung an die Vorgaben aus § 21 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen**.“

Pflichten der Anspruchsberechtigten

Es sollte bei dem Aufbau drauf geachtet werden, dass die Anmeldung und Registrierung möglichst einfach gestaltet wird. Eine eventuelle Beratung für die Anspruchsberechtigten sollte evaluiert werden.

§ 18 Kontrolle der Angaben

> Um die Vollzugsmacht des Umweltbundesamts zu unterstützen, empfehlen wir folgenden Wortlaut:
> „Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit der Meldung eines Anspruchsberechtigten nach § 17 Absatz 1, die auch nach entsprechender Aufforderung innerhalb einer angemessenen Frist nicht ausgeräumt werden konnten, ~~kann~~ **wird** das Umweltbundesamt anordnen, dass ein Anspruchsberechtigter die Angaben der Datenmeldung auf seine Kosten durch einen zugelassenen Sachverständigen überprüfen zu lassen und den Prüfbericht **innerhalb von 3 Monaten** vorzulegen hat. Kommt ein Anspruchsberechtigter der Anordnung nach Satz 1 nicht in der gesetzten Frist nach, gilt die Meldung als nicht erfolgt **und das Produkt darf nicht vermarktet werden**.“

Auszahlung der Mittel

Aufgrund fehlender Information zu dem Volumen und der Ausgestaltung des Einwegkunststofffonds, ist es an dieser Stelle nur möglich, grundsätzliche Kommentare zur Ausgestaltung zu machen:

Essenziell für eine Erreichung der Ziele, „(…) die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte (…) auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche

Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern (…)“, bedarf es einer Lenkungswirkung durch den Fonds, welche Mehrweglösungen fördert. Bislang fokussiert sich der Referentenentwurf ausschließlich auf die Nachsorge und schafft es nicht „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern“. Hierzu wäre es wichtig, dass die Kosten für Einwegkunststoffprodukte und -Verpackungen steigen. Dies sollte anders als in der Begründung, Seite 52 Absatz „5. Weitere Kosten“ beschrieben deutlich für die Verbraucher bemerkbar sein, so dass der finanzielle Anreiz für Einwegkunststoffprodukte und -verpackungen sinkt und vermehrt auf nachhaltige Mehrweglösungen ausgewichen wird. Zu berücksichtigen ist, dass der Einwegkunststofffonds nicht eine Verbrauchssteuer auf Einwegkunststoffprodukte und -verpackungen ersetzen kann, sondern diese ergänzend zu werten ist.

Weiterhin muss mit der Auszahlung der Mittel garantiert werden, dass mehr Reinigungs- und Sammlungsarbeiten durchgeführt werden als bisher. Erst die starke Vermüllung und der weitere Anstieg der Vermüllung in den letzten Jahren haben dazu geführt, dass eine Entwicklung des Einwegkunststofffonds durch die EU vorgeschrieben wurde. Somit wäre es fatal, wenn es mit den Mitteln des Fonds nur zu einer Refinanzierung oder Querfinanzierung von bestehenden Reinigungs- oder Sammlungsarbeiten kommen würden. In diesem Fall würden der Naturraum bzw. der öffentliche Raum nicht sauberer werden als heute. Die „Mehrleistung“ sollte immer anhand der Sammlungs- und Reinigungsleistung des Durchschnitts der Jahre 2020 bis 2022 ermittelt werden.

Um zu gewährleisten, dass der Einwegkunststofffonds auch jährlich von Anspruchsberechtigten in Anspruch genommen wird, fehlt in der aktuellen Ausgestaltung die Planungssicherheit für die Anspruchsberechtigten. Aus diesem Grund fordern wir eine Garantie, dass Anspruchsberechtigten immer eine Begleichung der Reinigungs-, Sammlungs- und Sensibilisierungsaktivitäten zugesprochen wird. Die Kosten, die das Volumen in einem Jahr übersteigen, sollten im Folgejahr zusätzlich von den Herstellern in den Fonds eingezahlt werden. In der Zwischenzeit sollte der Bund in Vorleistung gehen. Zusätzlich sollte der Fonds über einen Zeitraum von drei Jahren eine Mindestfördersumme bereitstellen, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Das Volumen des Einwegkunststofffonds sollte frühzeitig für das erste Jahr bekannt gegeben werden, sodass Anspruchsberechtigte zeitnahe Aktivitäten planen können.

Im Sinne der Zielformulierung, „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern“, sollte ein Überschuss im Einwegkunststofffonds, z.B. durch Bußgelder, direkt in die Förderung von abfallvermeidenden Maßnahmen und Mehrweglösungen investiert werden, so wie es auch die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vorsieht: "Wir stärken die Abfallvermeidung durch gesetzliche Ziele und ökologisch vorteilhafte Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme (…)." [12]

Einwegkunststoffkommission

Wie bereits einleitend beschrieben, begrüßen wir die Entscheidung, eine Einwegkunststoffkommission zu etablieren. Dennoch bedarf es noch einiger Nachbesserungen, um eine Ausgewogenheit und Erreichung der Ziele zu gewährleisten.

[12] https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1; Seite 42

§ 23 Besetzung und Benennung

Wir sehen die Besetzung mit sechs Herstellvertretern und zwei Entsorgungswirtschaftsvertretern im Verhältnis zu den Vertretern, dessen primäres Interesse eine saubere Natur ist als nicht ausgewogen an. Die Entsorgungsunternehmen, kommunal als auch privatwirtschaftlich, haben ein wirtschaftliches Interesse an einem Verkauf der Einwegprodukte und somit an einem hohen Abfallaufkommen. Mit der vorgeschlagenen Verteilung wären in der Kommission überwiegend Interessen vertreten, die kein direktes Interesse an abfallvermeidenden Maßnahmen wie z. B. Mehrweglösungen haben. Mehr Ausgewogenheit kann man erreichen, indem Wirtschaftsvertreter hinzugezogen werden, die an den Lösungen interessiert sind, als Beispiel sind Mehrwegverbände zu nennen oder weitere Umwelt- und Naturschutzverbände.

Die Einschätzung des Aufwands für Umwelt- und Naturschutzverbände ist weit an der Realität vorbei. Aus NABU-interner Erfahrung können wir folgende Abschätzung abgeben: Anders als die Vertreter der Hersteller haben Umweltschutzverbände kein wirtschaftliches Interesse an dieser Kommission. Ebenso können Umwelt- und Naturschutzverbände bei der Bewertung der jeweiligen Produkte nicht wie Hersteller auf firmeninterne Informationen zurückgreifen, um Produkte sachgemäß bewerten zu können. Dies bedeutet einen deutlich höheren Aufwand für die beteiligten Umwelt- und Naturschutzverbände. In der Konsequenz sind Umwelt- und Naturschutzverbände teilweise auf externe Studien sowie juristische Beratung angewiesen. Diese hohen Personal- und Sachkosten können nicht eigenständig von den Umwelt- und Naturschutzverbänden getragen werden und erfordern eine Kompensation, bzw. eine Förderung, die als Teil der Verwaltungskosten des Einwegkunststofffonds zu Lasten der Hersteller einberechnet werden sollte.

Interne* wie externe Kosten zur Begleitung des Einwegkunststofffonds:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in h)	Lohn-satz pro h (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten gesamt (in Euro)	Sachkosten gesamt (in Euro)
2*	80*	48,10*	0*	30.784*	0*
8	100	68,70	1000	54.960	1000
2	10	250	0	5.000	0

Entsprechend der Kostenaufstellung ist es aus unserer Sicht unverständlich, weshalb unter E. Erfüllungsaufwand (Seite 3.f) Umwelt- und Naturschutzverbände keine Erwähnung finden.

§ 25 Ordnungswidrigkeiten

Bezüglich Absatz 9.2 scheint uns das Bußgeld zu niedrig angesetzt zu sein. Als Beispiel sind die Bußgelder bei Verstößen gegen die DSGVO deutlich höher. So heißt es in Art. 83 DSGVO Absatz 5: „Bei Verstößen gegen die folgenden Bestimmungen werden im Einklang mit Absatz 2 Geldbußen von bis zu 20 000 000 EUR oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs verhängt, je nachdem, welcher der Beträge höher ist: (…)“.

In Anlehnung an die DSGVO schlagen wir folgende Textänderung vor:
„(2) Die Ordnungswidrigkeiten ~~können~~ werden in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 bis ~~6~~ 9 mit einer Geldbuße bis zu 20 000 000 ~~hunderttausend~~ Euro oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs verhängt, je nachdem, welcher der Beträge höher ist ~~und in den übrigen Fällen mit einer Geld-buße bis zu zehntausend Euro geahndet werden~~.

§ 27 Evaluierung

Bislang fehlt eine Evaluierung der Sensibilisierungsaktivitäten. Dahingehend sollte der §27 erweitert werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass Ausweicheffekte auftreten werden. Um diesen frühzeitig entgegenzuwirken und weitere Produkte mit der erweiterten Herstellerverantwortung zu adressieren sollte insbesondere § 27 Absatz 2 bereits bis zum 31. Dezember 2025 evaluiert werden und eine Betrachtung der Ausweicheffekte in den Evaluierungskriterien verankert werden.

Wir bitten um Berücksichtigung der hier vorgetragenen Argumente und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

David Pfender

Anlage 4

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)133-A
ö. Anh. am 8.02.23
7.02.2023

BVTE
Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse

BVTE | Georgenstraße 25 | 10117 Berlin

| Georgenstraße 25
10117 Berlin
T +49 30 88 66 36-0
info@bvte.de
www.bvte.de

Anhörung zum EWKFondsG – Eingangsstatement

Dr. Anja Thielen, Wissenschaftliche Referentin des BVTE

Der Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) vertritt und fördert produktübergreifend die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette der Branche für das Rauchen, Dampfen sowie oralen Tabak- und Nikotingenuss.

Die Tabakwirtschaft ist durch das EWKFondsG und das angestrebte Kostenmodell in besonderem Maße betroffen. Der BVTE hat sich daher intensiv mit der nationalen Umsetzung der EWK-RL und der Entwicklung des Kostenmodells beschäftigt und möchte zum Gesetzentwurf gemäß BT-Drucksache 20/5164 auf einige kritische Punkte bei der Umsetzung der EWK-RL hinweisen.

Die Hersteller von Tabakprodukten stehen zu ihrer Produktverantwortung – auch für ihre Produktabfälle. Die Tabakwirtschaft will ihren Teil der Verantwortung tragen und macht sich stark für ein größeres Problembewusstsein bei den Konsumenten. Wir setzen uns deshalb für eine Sensibilisierung und langfristige Änderung des Verbraucherverhaltens ein – mit Kampagnen, Taschenaschenbechern, Sponsoring von Sammelbehältern sowie der Unterstützung von Initiativen und konkreten Aktionen für eine saubere Umwelt.

Berücksichtigung des DNP-Anteils: Die deutschen Hersteller können ausschließlich die Produktverantwortung für Tabakwaren tragen, die von ihnen selbst hergestellt und in Deutschland in Verkehr gebracht worden sind. Sie können nicht die Kosten für die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten übernehmen (sog. Duty Non Paid Cigarettes oder DNP). Das betrifft neben den sog. Schmuggelzigaretten auch legale private Importe, die durch Verbraucher im Ausland erworben worden sind. Auch für letztere sind wir nicht verantwortlich.

Die paritätische Besetzung und die Aufgaben der EWK-Kommission: Nach den Vorgaben der EWK-RL sind die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen. Die EWK-Kommission ist hierbei das zentrale Gremium für die aktive Mitgestaltung der Hersteller und sollte den betroffenen Herstellern eine angemessene Mitwirkung und eine mitgestaltende Rolle bei der Festlegung der Kosten ermöglichen. Dafür sollten die zahlungspflichtigen Hersteller gegenüber den anderen Interessenvertretern in der EWK-Kommission nicht in der Minderzahl sein.

Transparenz für alle Beteiligten: Für alle Beteiligten sollten die gleichen Offenlegungspflichten gelten. Nach dem Gesetz-Entwurf sollen Hersteller jedes Jahr genau melden, welche Produktmengen sie produzieren und auf den Markt bringen. Das gleiche Prinzip

sollte für die Kommunen gelten. Kommunen sollten melden, welche Abfallmengen angefallen sind und welche Kosten sie haben.

Bei dem Kostenmodell nimmt das Umweltbundesamt eine zentrale Stellung ein: Die Komplexität der Kostenberechnung, die sich hinter der Berechnung der Abgabesätze verbirgt, basiert auf den Daten und Berechnungen der UBA-Studie. Daraus entsteht eine besondere Verpflichtung zu transparentem und für alle nachvollziehbaren Handeln.

Die Kosten müssen verhältnismäßig sein, das bedeutet, sie müssen in einem konkreten Verhältnis zu den Abfallmengen stehen. Während der Anteil der EWK-Produkte im öffentlichen Abfall lediglich 5,6 Gewichtsprozent ausmacht, sollen die Hersteller nach dem UBA-Modell 17% der Gesamtkosten der öffentlichen Reinigung (434 Mio. €/Jahr) übernehmen. Zigarettenabfälle machen im Mittel etwa 1 Prozent der Gesamtmenge des öffentlichen Abfalls aus – aber das Kostenmodell sieht für TPF eine Beteiligung von 6% der Gesamtkosten vor. Etwa ein Drittel aller EWK-Kosten sollen von den TPF-Herstellern bestritten werden.

Kosten auf Gewichtsbasis sind sachgerecht. Wenn die Kosten rein nach Gewicht berechnet würden, wäre der Aufwand der manuellen Reinigung bereits vollständig abgedeckt, weil im Kostenmodell alle Reinigungskosten der Kommunen berücksichtigt werden – auch die hohen Kosten der „händischen" manuellen Reinigung. Eine zusätzliche Aufwandsermittlung z.B. nach Abfallstückzahlen führt zu einer Kostenüberdeckung und lässt die Kosten für alle EWK-Produkte in unverhältnismäßiger Weise ansteigen.

Beim UBA-Kostenmodell sind Abfallstückzahlen der kostenintensivste Faktor mit der schwächsten Datenlage. Nach dem vorgestellten Kostenmodell soll der größte Teil des vorgesehenen Kostenbetrags für TPF auf der Größe „Abfallstückzahlen" beruhen.

Aber Abfallstückzahlen sind im Bereich der Abfallbewirtschaftung ein Novum und keine gebräuchliche Maßeinheit. Für die Ermittlung von Stückzahlen im Abfall gibt es keine valide standardisierte Methode und im UBA-Bericht wird die schwächste Datenbasis für diese Größe vorgelegt. Während für Gewicht und Volumen eine detaillierte Datenbasis präsentiert wird, werden für Abfallstückzahlen lediglich bundesweite, stark aggregierte Werte im UBA-Bericht dargestellt.

Die Stückzahlbemessung wirkt sich auf alle EWK-Produkte aus, indem deren tatsächliche Reinigungskosten im Verhältnis zu den Kosten für Nichtkunststoffprodukte überproportional verzerrt werden. Angesichts der immensen Auswirkungen und der methodischen Schwächen der Stückzahlgewichtung wäre es sachgerechter, zumindest zu einer anderen Gewichtung des Stückzahlfaktors zu kommen und die vom UBA vorgeschlagene Gewichtung (jeweils ein Drittel Gewicht, Volumen und Stückzahl) beim Streumüll anzupassen.

Dr. Anja Thielen

Berlin, 06. Februar 2023

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)133-E
ö. Anh. am 8.02.23
08.02.2023

Anlage 5

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz zum Einwegkunststofffondgesetz

Berlin 08.02.2023

Generell begrüßt der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND e.V.) die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung, möchte aber noch folgende Punkte einbringen:

Echte Kreislaufwirtschaft, weniger Verschmutzung und ein Wirtschaften innerhalb der planetaren Grenzen wird nur möglich sein, wenn dem Vorsorgeprinzip und der Abfallhierarchie Rechnung getragen und diese umgesetzt werden. Im Jahr 2022 wurden die **planetaren Grenzen** bezüglich der Kunststoffverschmutzung überschritten.[1] Eine hochaktuelle Studie des Alfred Wegener Instituts belegt, dass acht Prozent des Plastikmülls, der in der Arktis zu finden ist, aus Deutschland stammt.[2] Die Studie verweist zudem darauf, dass etwa 11 Prozent der globalen Plastikproduktion in Gewässer gelangen – die Studienautorin fordert daher eine massive Reduktion der globalen Plastikproduktion, insbesondere auch in den Industrienationen Europas. Das UBA bestätigt jedes Jahr einen neuen **Verpackungsmüllrekord** für Deutschland: zuletzt 18,9 Millionen Tonnen.[3]

Auch angesichts des immensen ökologischen Fußabdrucks von Plastik ist eine tatsächliche **Reduktion der Produktion** – insbesondere von kurzlebigen Produkten - nötig. Die Plastikkrise ist aus Sicht des BUND e.V. nicht „nur" eine Abfallkrise, sondern hauptsächlich eine **Ressourcenkrise** und somit auch ein enormer Treiber für die **Klimakrise**.[4] Die Plastikproduktion wächst kontinuierlich, in den letzten vier Jahrzehnten hat sie sich vervierfacht.[5] Wenn dieser Trend weitergeht, würden im Jahr 2050 allein für Plastik 15% des globalen Treibhausgasbudgets verbraucht.[6] Die **erweiterte Herstellerverantwortung** ist zentral um die entstehenden Schäden auf die eigentlichen Verursacher zu übertragen sowie zukünftige Schäden von vornerein zu vermeiden. Eine konsequente Herstellerverantwortung sollte unbedingt am **Vorsorgeprinzip** als Leitlinie der deutschen und europäischen Umweltpolitik ausgerichtet werden. Dieses beinhaltet die zwei Dimensionen der Risiko- und Ressourcenvorsorge. Die Umweltschäden und –gefahren sind also von vornherein zu vermeiden und gleichzeitig sind die natürlichen Ressourcen langfristig zu sichern und für

---

[1] https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/neue-studie-umweltverschmutzung-durch-chemikalien-und-plastik-hat-die-belastungsgrenzen-des-planeten-ueberschritten-natuerliche-lebensgrundlagen-der-menschheit-bedroht/.
[2] https://www.awi.de/ueber-uns/service/presse/presse-detailansicht/plastikmuell-in-der-arktis-stammt-aus-aller-welt-auch-aus-deutschland.html
[3] https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfallarten/verpackungsabfaelle.
[4] https://exit-plastik.de/pressebriefing-petrochemie-und-plastikindustrie-mittreiber-der-erderhitzung/.
[5] Geyer, R., Jambeck, J. R. & Law, K. L. Production, use, and fate of all plastics ever made. *Sci. Adv.* **3**, e1700782 (2017).
[6] World Economic Forum *The New Plastics Economy—Rethinking the Future of Plastics* (Ellen MacArthur Foundation, McKinsey & Company, 2016).

zukünftige Generationen zu erhalten. Beide Dimensionen können nur mit einer **tatsächlichen Reduktion vom gesamten Verpackungs- (und somit Ressourcen-) verbrauch, dem Aufbau von Mehrweg-Infrastrukturen** sowie **zusätzlichen Reinigungsmaßnahmen** berücksichtigt werden. Auch sollten langfristig weitere Materialien in den Fond aufgenommen werden, da Verlagerungseffekte nicht wünschenswert sind. Der Fond soll mit weiteren dringend notwendigen Instrumenten zu einem Policy-Mix ergänzt werden, so dass Synergien geschaffen werden – kann sie jedoch keinesfalls ersetzen. Die **Plastikabgabe**[7] sollte von den Herstellern – und nicht den Steuerzahler*innen - gezahlt werden, **Verpackungs-Reduktionsziele** festgelegt (Spanien und Schweden reduzieren Einwegplastik um 50% bis 2026)[8] und eine allgemeine **Einweg-Verpackungssteuer**[9] auf alle Materialien eingeführt werden, damit eine tatsächliche Lenkungswirkung für Unverpackt und Mehrweg als das neue Normal entsteht.

Eine neue Recherche von IEFFA zeigt,[10] dass Plastik insbesondere am Anfang der Wertschöpfungskette enorme Rohstoff- und Energiemengen verbraucht: **Der größte Teil an Öl, Gas und Energie (mehr als 90%)** wird von der **Rohstoffextraktion bis zur Produktion des Roh-Plastiks** verbraucht; also vom Bohrloch bis zum Plastikpellet. Auf die Herstellung von Verpackungen (PE-Tüten, PET-Flasche und PP-Schale) aus Plastikpellets entfällt weniger als ein Zehntel des Rohstoff- und Energieverbrauchs. Die meisten Bilanzen berücksichtigen nicht den gesamten Lebenszyklus, also den tatsächlichen Verbrauch fossiler Rohstoffe (und somit die entstehenden Treibhausgas- und Schadstoff-Emissionen). Folglich werden die tatsächlichen Umweltbelastungen der Plastikproduktion kontinuierlich unterschätzt, diese Schritte der Vorkette sind üblicherweise ausgelagert in Nicht-EU-Länder.

Zusätzlich zu dem unterschätzten Öl-, Gas- und Stromverbrauch fordert das Umweltprogramm der Vereinten Nationen dringend dazu auf, zusätzlich zur Ökobilanz **weitere darin fehlende Aspekte bei der Bewertung von Einwegverpackungen** zu beachten. Die Auswirkungen der Langlebigkeit von Plastik in der Umwelt, von Mikroplastik und den zugesetzten Chemikalien auf die Gesundheit der Ökosysteme und Menschen werden nicht genügend berücksichtigt und sollten stärker bei Gesetzgebungsprozessen eine Rolle spielen.[11]

Eine weitere aktuelle Recherche[12] ist zu dem Schluss gekommen: Die Plastikproduktion ist bei weitem der **größte industrielle Öl-, Gas- und Stromverbraucher** in der EU und stellt andere energieintensive Branchen wie Stahl- Automobilbau u.a. in den Schatten, in Deutschland verbraucht sie 24% des industriellen Gasverbrauchs, 42% des industriellen Ölverbrauchs und 18% des industriellen Stromverbrauchs. Insbesondere bei kurzlebigen Verpackungen sind große Einsparpotentiale vorhanden: sie machen 40% des Endmarktes in der EU aus. Die Studie zeigt auch: würden EU-weit die Hälfte der Plastikverpackungen eingespart (durch unverpackt und Mehrweg) und 90% tatsächlich stofflich recycelt, könnte der jährliche Gas- und Ölbedarfs von Tschechien eingespart werden.

---

[7] https://exit-plastik.de/plastiksteuer/.

[8] Weitere Maßnahmen, die SUPD ambitionierter als Deutschland umzusetzen, sind in den europäischen Nachbarländern zu finden:https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/SUPD_Umsetzung_Deutschland_soll_nachbessern.pdf.

[9] Die Tübinger Verbrauchssteuer führte bereits nach kurzer Zeit zu einem deutlichen Rückgang des Abfalls im Stadtgebiet.

[10] Die Recherche wird in Kürze auf https://exit-plastik.de/ veröffentlicht, sie wurde durchgeführt von Tom Sanzillo, Director of Fnancial Analysis bei dem Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEFFA).

[11] https://www.unep.org/resources/publication/addressing-single-use-plastic-products-pollution-using-life-cycle-approach.

[12] Eine deutsche Zusammenfassung der Recherche ist hier zu finden: https://www.bund.net/einwegplastik .

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Aus Sicht des BUND e.V. können wir uns aus der Plastikkrise nicht „rausrecyceln", da es **keine geschlossenen Stoffkreisläufe** gibt. Alleine die Thermodynamik besagt, dass es keine verlustfreie Kreislaufwirtschaft gibt. Dissipation führt unweigerlich zu Materialverlusten.[13] Dazu kommen Prozess- (Material- und Energie-) verluste. Folglich wird bei jeder Neuproduktion primäres Material - und zusätzlich Energie - benötigt. Insbesondere für Plastik sind die Recyclingquoten besonders schlecht: 2020 wurden nur 30,5 Prozent in Deutschland recycelt, 5,1 Prozent wurden exportiert (Verbleib unklar) – und der Großteil verbrannt (in Müllverbrennungsanlagen und Zementfabriken).[14] Zudem bleibt ein relevanter Anteil des Plastiks, der ebenso verbrannt wird, in dieser Bilanz unsichtbar. Jegliches Plastik, welches im Rest- oder Gewerbemüll – und nicht in den Wertstofftonnen - landet, wird nicht erfasst: die stoffliche Recyclingquote liegt daher tatsächlich sogar noch niedriger als 30,5 Prozent.

Um der Ressourcen-, Klima- und Verschmutzungs-Krise wirksam zu entgegnen, steht daher die Abfallvermeidung an oberster Stelle. **Echte Vermeidung und Verminderung** kann nur mit **weniger Produktion und Konsum** umgesetzt werden, ohne eine solche **Suffizienz** kann keine echte ressourcensparende Kreislaufwirtschaft aufgebaut werden.[15] Vermeidungsziele und ein Aufbau zukunftsfähiger Pool-Mehrweg-Infrastrukturen sind dafür zentral.

In der **EU-Abfall-Rahmenrichtlinie** ist festgelegt wie die **erweiterte Herstellerverantwortung** umgesetzt werden kann. Mitgliedstaaten können Maßnahmen für jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), erlassen, die die **Vermeidung und Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige Verwertung von Abfällen** verbessern. Es heißt: „Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrigbleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. In den Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung findet sich folgendes: Mitgliedsstaaten sollen u.a. messbare Abfallbewirtschaftungsziele festlegen, Regelungen oder wirtschaftliche Anreize für Abfallbesitzer schaffen damit Abfälle den vorhandenen Systemen der getrennten Abfallsammlung zugeführt werden sowie sicherstellen, dass Hersteller die Kosten übernehmen.

Die **Einwegkunststoffrichtlinie (EWKRL)** zielt darauf ab, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu mindern. Das Ziel ist, den Konsum von Einwegprodukten aus Kunststoff sowie deren Folgen für die Umwelt durch das Littering sowie die damit einhergehende Meeresvermüllung zu verringern. Dies soll unter anderem durch eine **Verbrauchsminderung** geschehen und die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung, die vorsieht, dass Hersteller die Kosten der in Artikel 10 der vorliegenden Richtlinie genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für jene Artikel; die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfällen dieser Artikel, einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs, sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle; sowie die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle. Zudem sollen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Hersteller mindestens die folgenden Kosten tragen: die Kosten der

[13] https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/91558/file/Kippes_Diss.pdf.
[14] https://www.bvse.de/dateien2020/2-PDF/01-Nachrichten/03-Kunststoff/2022/Kurzfassung_Stoffstrombild_2021_13102022_1_.pdf.
[15] https://link.springer.com/epdf/10.1007/s43615-022-00240-3?sharing_token=vyHotsCJxazkzWpbh8arXve4RwlQNchNByi7wbcMAY5DuwRYEbHMYilL6eiLQZlg1vOHznBOOmL1Jbd6aMZYRv2UlXaEJhE8DbL9ssx1G5XdK0-HmQV7O5d7QXhLyaZXe-IsSR8Kd6zpJ9PuD77wI2pF9wNpIrk-IhANGHoa8g0=

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

in Artikel 10 genannten Sensibilisierungsmaßnahmen sowie die gesamten Kosten von Reinigungsaktionen und die Kosten der Datenerhebung.
Laut dem „Problem und Ziel" des Gesetzesentwurfs „soll die Pflicht zur Übernahme bestimmter Kosten durch die Hersteller dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, die Vermüllung der Umwelt zu bekämpfen sowie die Sauberkeit des öffentlichen Raums zu fördern". Diese Zielsetzung entspräche in vollem Umfang dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode („Wir fördern die Kreislaufwirtschaft als effektiven Klima- und Ressourcenschutz, Chance für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsplätze. Wir haben das Ziel der Senkung des primären Rohstoffverbrauchs und geschlossener Stoffkreisläufe. [...] Wir stärken die Abfallvermeidung durch gesetzliche Ziele und ökologisch vorteilhafte Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme sowie Branchenvereinbarungen."). In den Gesetzesfolgen wird sich zudem auf UN-Nachhaltigkeitsziele bezogen und festgestellt: „Das Regelungsvorhaben dient der Förderung ressourcenschonender Mehrweglösungen" und trägt dazu bei, dass „die betroffene Wirtschaft in Abkehr von kurzlebigen Einwegprodukten nachhaltigere Lösungen im Bereich Mehrweg entwickelt". Auch im Ziel des Gesetzes wird vermerkt, dass „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe" gefördert werden sollen.

Es ist nicht zu erkennen, wie Klima- und Ressourcenschutz tatsächlich gefördert wird, der primäre Rohstoffverbrauch tatsächlich sinkt, Abfallvermeidung durch Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme gestärkt werden. Zudem sind nur Geschäftsmodelle, die Unverpackte und Mehrweg-Verpackungen priorisieren, tatsächlich nachhaltig. Der BUND e.V. fordert aus diesem Grund **zusätzliche 10 Prozent (zweckgebundenes) Budget für den Aufbau von Pool-Mehrweg-Infrastrukturen** – nur durch finanzielle Mittel ist der notwenige Paradigmenwechsel zu Mehrweg und Unverpackt möglich, zukünftige Umwelt- und Klimafolgekosten werden tatsächlich reduziert und nicht mehr von der Allgemeinheit getragen.

Weiterhin bleibt zu bezweifeln, dass **zusätzlichen Reinigungsaktionen und Sensibilisierungsmaßnahmen** gefördert werden. Dies ist jedoch dringend nötig und das Ziel des Gesetzes liefert die Begründung: Die Auswirkungen jener besonders schädlichen Produkte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt sollen verringert und vermieden werden. Der BUND e.V. fordert eine Mittelung der Kosten der letzten drei Jahre und eine **Erhöhung des Budgets um weitere 10 Prozent**.

Zukünftig soll der Fond auf **weitere Materialien** ausgeweitet werden, denn andere Einwegmaterialien sind nur Scheinlösungen[16] für die Plastikkrise und verhindern den notwendigen systemischen Umbau. Zellstoff für Papier kommt Großteils aus Brasilien, also aus Monokulturen von vormaligen Regenwald-Flächen, und verbraucht Wasser und Chemikalien. Aluminium-Verpackungen[17] enthalten große Anteile an Primärmaterial, dies geht mit immensen Energieverbräuchen und der Emission von F-Gasen (Gase mit den höchsten bekannten GWP und Lebenszeiten von bis zu 50.000 Jahren) sowie Bauxit-Abbau einher - sowie allen bekannten katastrophalen sozialen und ökologischen Folgen. „Bio"-Plastik[18] ist keinesfalls „bio", sondern Ressourcenverschwendung und verbraucht durch Monokulturen Wasser, Dünger und Pestizide. Flächen sind begrenzt und werden für Renaturierung und Nahrungsmittel – und nicht für Einwegverpackungen – benötigt.

[16] https://exit-plastik.de/wp-content/uploads/2022/09/Fact-Sheet-Scheinloesungen-zur-Plastikkrise.pdf.
[17] https://www.bund.net/ressourcen-technik/abfall-und-rohstoffe/aluminium.
[18] https://www.bund.net/themen/chemie/achtung-plastik/alternative-bioplastik/.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Wir begrüßen, dass eine **Einwegkunststoffkommission** etabliert werden soll. Umweltverbände sind unabhängig und haben keine privatwirtschaftlichen Interessen, langjährige Erfahrung durch Müllsammelaktionen und sind daher wichtiger Teil der Kommission.

Zuletzt machen wir uns stark für eine **Fondverwaltung** durch staatliche Institutionen wie das UBA. Der diskutierte Fonds verwaltet Mittel in Millionenhöhe. Diese müssen den Zielen des Gesetzes dienen. Die Verwaltung, der Einzug und die Vergabe dieser Mittel sollten deshalb durch Strukturen verantwortet werden, welche unabhängig sind und den Einfluss privatwirtschaftlicher Interessen ausschließen. Hierzu ist die Wahrnehmung als hoheitliche Aufgabe in staatlicher Verantwortung und durch eine demokratisch legitimierte Organisation nötig.

Autorin: Janine Korduan, Referentin für Kreislaufwirtschaft, janine.korduan@bund.net

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40

Der BUND e.V. repräsentiert fast 700.000 Mitglieder.