

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



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, das 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

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 Punktwertes nach § 19 EWKFondsG-E kommt. Dies könnte z. B. dann passieren, wenn die Inverkehrbringungsmengen für einzelne Einwegkunststoffprodukte kurzfristig massiv absinken, weil Hersteller z. B. auf andere Materialien ausweichen. Zwar mag der kurzfristige Verzicht auf Einwegkunststoffprodukte von der EU-Einwegkunststoffrichtlinie gerade intendiert sein, diese befinden sich aber häufig weit länger in der Umwelt als nur im Zeitraum unmittelbar nach Inverkehrbringung. Es wäre danach nicht sachgerecht, den Zahlungsbeitrag eines Herstellers allein nach der Inverkehrbringungsmenge des Vorjahres berechnen zu wollen (so aber § 12 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 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 Anspruchsberechtigten 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.