

## **Stellungnahme des Mehrwegverband Deutschland e.V. i.G.**

### **zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie: Einwegkunststofffondsgesetz**

Hamburg, den 14. April 2022

Sehr geehrte Damen und Herren,  
vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Referentenentwurf. In der erweiterten Herstellerverantwortung liegt eine echte Chance für Mehrweg. Der Mehrwegverband Deutschland e.V.i.G. begrüßt die Umsetzung einer erweiterten Herstellerverantwortung, sieht aber wichtige Elemente, wie die des Vorsorgeprinzips für eine echte Vermeidung und Verminderung, in diesem Referentenentwurf noch nicht ausreichend berücksichtigt.

#### **Allgemeine Vorbemerkungen**

Wir, als globale Gesellschaft, müssen unseren Ressourcenverbrauch deutlich reduzieren – Gründe dafür haben wir ausreichend. Und Möglichkeiten ebenfalls. Beispielsweise mit der Vermeidung von Verpackungsabfällen und dem Schaffen von Alternativen können wir einen wichtigen Schritt gehen und so einfach und effektiv an der Senkung unseren Verbrauchs an Ressourcen arbeiten.

Als intersektoraler Zusammenschluss von 30 Gründungsmitgliedern und einem umfassenden Netzwerk bestehend aus Wissenschaft, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen, sowie Akteuren aus dem privatwirtschaftlichen Sektor, haben wir uns – der Mehrwegverband Deutschland e.V. i.G. – auf den Weg gemacht, Innovationen im Mehrwegbereich (unabhängig des Anwendungsbereichs und Inhalts) voranzubringen, eine mehrwegsystemübergreifende Rückgabe- und Reinigungsinfrastruktur sowie die dazugehörige digitale Vernetzung einzelner Akteure des Mehrwegkreislaufs aufzubauen. Als Verband arbeiten wir so daran, die Umsetzung von Mehrwegalternativen kostengünstiger und ökologischer zu gestalten. Mit unserer Rolle als multiplizierende Akteure im Mehrwegbereich sind wir Teil der Lösung des bestehenden Müllproblems und

treiben gemeinsam das Entstehen gesamtgesellschaftlicher Lösungen und Innovationen voran.

Gesetzliche Rahmenbedingungen, wie das Verpackungsgesetz und der vorliegende Entwurf zum Einwegkunststofffondsgesetz spielen dabei eine wichtige Rolle. Um nicht zuletzt auch kleinere Betriebe in die Verantwortung nehmen zu können, aktiv zur Vermeidung von Verpackungsabfällen durch die Nutzung von Mehrweglösungen beizutragen, bedarf es einer ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Infrastruktur (insbesondere Rückgabe-, Reinigungs- und Logistikschnittstellen). Um nicht nur Symptome zu lindern, sondern die Ursache unseres Verpackungsproblems zu beheben, ist die jetzige Bundesregierung in der Pflicht, jetzt Vorreiter für Klima-, Ressourcen- und Umweltschutz zu sein.

Es ist dringend notwendig, bis spätestens 2024 eine ganzheitliche, umfassende und konkrete Mehrwegstrategie auf Bundesebene zu entwickeln und auf den Weg zu bringen; mit konkreten Zielformulierungen für unterschiedliche Anwendungsbereiche und Maßnahmen, die bei der Zielerreichung unterstützen. Dabei ist essentiell, mit den unterschiedlichen Stakeholdergruppen, die am oder im Mehrwegbereich arbeiten, gemeinsam diese Strategie, Ziele und Maßnahmen praxisnah zu erarbeiten.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf zum Einwegkunststofffondsgesetz werden abfallvermeidende Mehrwegsysteme nicht, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, signifikant gestärkt. Die in "SDG 7.1.", "SDG 9.1" und "SDG 12.2" im Abschnitt "Begründung - 2. Nachhaltigkeitsaspekte - a) UN-Nachhaltigkeitsziele" formulierten Ziele der "Förderung ressourcenschonender Mehrweglösungen", Entwicklung von "Innovationen nachhaltigerer Lösungen im Bereich Mehrweg" und der Produktionsreduktion "zugunsten nachhaltigerer Produkte, insbesondere von Mehrweglösungen" unterstreichen diese Bestrebungen auf internationaler Ebene. Diese, wie auch die auf Bundesebene in Prinzip 4 der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (unter Begründung, 2. Nachhaltigkeitsziele) und Prinzip 6 formulierten Ziele, das "Angebot der Wirtschaft an Mehrwegalternativen zu fördern" und "als Innovationstreiber für nachhaltigere Produkte und nachhaltigere Konsummodelle (zu) wirken", lassen sich nur durch Anpassungen des vorliegenden Gesetzentwurfs erreichen.

Im Folgenden legen wir mit unserer Stellungnahme konkrete Beispiele und praxistaugliche Schritte vor, wie der Gesetzentwurf einen viel bedeutenderen Beitrag zu o.g. Zielen leisten kann.

### **Zum Referentenentwurf allgemein**

Wir begrüßen, dass durch den vorliegenden Gesetzentwurf Hersteller von Einwegkunststoffprodukten in die Verantwortung genommen werden, Kosten, die bislang der Allgemeinheit für die Entsorgung ihrer Produkte entstanden sind, zukünftig zu übernehmen. Ebenfalls begrüßen wir den Vorschlag, Aufgaben in Zusammenhang mit dem Gesetz beim Umweltbundesamt zu bündeln, um das Amt zu stärken und den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Ein grundlegender Kritikpunkt betrifft die Begründung der Richtlinie (EU) 2019/904, die dem Gesetzentwurf zugrunde liegt: Zum einen sammelt sich Müll nicht nur an Stränden, zum anderen wird Littering nicht nur durch Einwegkunststoffprodukte verursacht, sondern auch durch alle anderen Materialien. Desweiteren sind neben Littering auch unser Ressourcenverbrauch sowie Auswirkungen der Einwegverpackungsindustrie auf den Klimawandel wesentliche Gründe, warum wir dringend die Verwendung von Einwegprodukten signifikant einschränken müssen. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass der vorliegende Gesetzentwurf materialunabhängig sein sollte und alle diejenigen Produkte und Verpackungen umfassen sollte, die nicht durch eine Befandung oder durch Mehrweg einen Anreiz bei den Konsument:innen schaffen, diese wieder in den Kreislauf zu bringen.

Darüber hinaus ist es von höchster Dringlichkeit, den Anteil von Einweg-(kunststoff)produkten und -verpackungen zu minimieren. Unserer Einschätzung nach werden im besten Fall durch den vorliegenden Gesetzentwurf die Produkte und Verpackungen (weiterhin) optimiert - von einer Förderung von Mehrweg, wie im Gesetzentwurf proklamiert, ist nicht auszugehen. Die Reduktion des Materialeinsatzes oder Substitution eines Einwegkunststoffproduktes durch ein Einwegprodukt aus einem anderen Material wird keine Verbrauchsgewohnheiten ändern. Mehrweglösungen und bepfandete Einweglösungen bewirken eine viel stärkere, bewusstere Änderung der Verbrauchsgewohnheiten. Daher ist es essentiell, das Abfallproblem präventiv, statt nur nachsorgend die Refinanzierung der Reinigungsleistungen anzugehen.

### **Zu den Zielen des Einwegkunststofffondsgesetzes (§1)**

Es braucht konkrete Verbrauchsminderungsziele für Einwegprodukte und -verpackungen, die in dem vorliegenden Gesetzentwurf verankert sind. Unser Formulierungsvorschlag für §1 lautet daher:

*"§1 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 2026 sollen die Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 um mindestens 50 % und bis 2030 um mindestens 75 % reduziert werden (ausgehend von den Daten der ersten Erhebung in 2023).** Um diese abfallwirtschaftlichen Ziele zu erreichen, soll das Gesetz auch das Marktverhalten der Verpflichteten regeln **und Mehrweglösungen im Sinne der Kreislaufwirtschaft fördern.**"*

### **Zur Verwendung des Einweg(kunststoff)fonds (§ 16)**

Das Ziel des Einweg(kunststoff)fonds sollte sein, Herstellern einen ökonomischen Anreiz für Mehrweg zu schaffen, um so den systemischen Wandel von linearen zu zirkulären Wertschöpfungsketten zu beschleunigen. Eine mehrwegsystemübergreifende Rücknahmeinfrastruktur ist nicht nur für Nutzer:innen von Mehrweglösungen wichtig, sondern auch für die Verbraucher:innenakzeptanz. Daher muss seitens der Bundesregierung auch in die beschriebene mehrwegsystemübergreifende Infrastruktur investiert werden, um lokale und regionale "Mehrweg-Ökosysteme" aufzubauen. Um das Abfallaufkommen zu minimieren, reicht es nicht aus, nur die kommunalen Entsorgungsunternehmen finanziell zu entlasten. Wir schlagen daher vor, dass auch Investitionen in lokale, mehrwegsystemübergreifende Rücknahmeinfrastruktur für Mehrweg, sowie der Betrieb dieser Infrastruktur, und dafür notwendige neue Technologien wie bspw. digitale Schnittstellen über die Abgabe zu finanzieren sind. Unser Formulierungsvorschlag für §16 Absatz 1 lautet:

*"§16 Absatz 1 Nummer 5 Angaben zu den die Investitionskosten in mehrwegsystemübergreifende Rücknahmeinfrastruktur und damit verbundener Technologie verursachenden Leistungen.*

Damit würden, wie in §1 formuliert, "(...) gleichzeitig innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe (...)" gefördert werden, und die Inverkehrbringer von Einwegkunststoffprodukten und -verpackungen würden direkt durch geringere Kosten bei der Nutzung von Mehrweg davon profitieren. Zudem würde durch ein steigendes Mehrwegangebot sowie bequeme, verwendungsnaherückgabemöglichkeiten eine tatsächliche Änderung des Verbrauchsverhaltens erreicht werden.

Mit dieser Ergänzung in §16 Absatz 1 bekäme der Einwegkunststofffonds eine zukunftsgerichtete Orientierung, die nicht nur die Symptome (Müll in der Umwelt und im öffentlichen Raum) behandelt, sondern auch die Ursachen der Probleme.

Die Befürchtung, dass mehr Mehrweg bei kommunalen Entsorgungsunternehmen durch geringere Abfallaufkommen zu Umsatzeinbußen und einem Verlust von Arbeitsplätzen führen würde, ist nicht begründet. Im Gegenteil: Durch den Ausbau bereits existierender Infrastruktur (bspw. Rückgabestellen im öffentlichen Raum, perspektivisch die Abholung von Mehrwegbehältnissen vom Wohnort; sowie die erweiterte Nutzung und Ausbau von lokaler Reinigungsinfrastruktur) entstehen zahlreiche neue Arbeitsplätze.

Wir begrüßen zudem, dass Kosten für "Sensibilisierungsmaßnahmen" ebenfalls über den Einwegkunststofffonds erstattet werden sollen. Es ist allerdings sehr wichtig, sowohl die Verbraucher:innen als auch Hersteller:innen, Inverkehrbringer:innen und Verwender:innen von Einwegkunststoffprodukten als verpflichtende Zielgruppen der Sensibilisierungsmaßnahmen klar zu nennen. Dies würde ressourcenschonende Mehrweglösungen durch die aus den Sensibilisierungsmaßnahmen daraus resultierende Sichtbarkeit der Vielzahl an Mehrweglösungsansätzen stärken. Des Weiteren ist wichtig, dass die Sensibilisierungsmaßnahmen eine maximale Reichweite haben. Da dies über die Möglichkeiten der in §46 Absatz 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz beschriebenen Einrichtungen hinausgeht, schlagen wir vor, dem Umweltbundesamt als Träger des Fonds die Aufgabe der Sensibilisierungsmaßnahmen zu übertragen.

Daraus leitet sich folgender Formulierungsvorschlag ab:

*"§3 Nummer 11: Sensibilisierungskosten: die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen **für Verbraucher:innen und Hersteller, Inverkehrbringer und Verwender von Einwegkunststoffprodukten**, die vom oder im Auftrag **des Umweltbundesamtes** durchgeführt werden und die zumindest auch Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 oder aus diesen entstehende Abfälle betreffen. **Zu den Sensibilisierungsmaßnahmen gehören die Beratung über Möglichkeiten der Abfallvermeidung der in §33 Absatz 3 Nummer 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes genannten Vermeidungsmaßnahmen, über die Verfügbarkeit von und den Umstellungsprozess auf Mehrweglösungen.**"*

### **Art & Meldung der Daten (§§10, 12 und 13)**

Es ist wichtig, die Höhe der Abgaben an die von Herstellern inverkehrgebrachte Menge von Einwegkunststoffprodukten zu koppeln. Jedoch sollte entgegen §10 Absatz 1 Satz 1 die Abgabe nicht an das inverkehrgebrachte Gewicht, sondern an die inverkehrgebrachten Stückzahlen gekoppelt sein. Der Grund hierfür liegt darin, dass jedes Einwegkunststoffprodukt, das in der Umwelt landet, unabhängig vom Gewicht, ein Produkt zu viel ist. Eine Abgabe je Kilogramm wird voraussichtlich lediglich im besten Fall dazu führen, dass Einwegkunststoffprodukte leichter werden; es ist aber nicht davon auszugehen, dass sich der Anteil der Einwegkunststoffprodukte, die in der Umwelt landen, ändern wird. Auch eine Umstellung auf ein anderes Material ist vorstellbar; allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dies die Verbrauchsgewohnheiten ändern wird, da es sich immer noch um ein Einwegkunststoffprodukt handelt.

Unsere entsprechenden Formulierungsvorschläge lauten:

*"§10 Absatz 1 Satz 1: Hersteller haben jährlich bis zum 15. Mai dem Umweltbundesamt aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art, Masse (in Kilogramm) **und Stückzahl** die von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 gemäß Satz 2 und 3 zu melden."*

*"§10 Absatz 2 Satz 2: Das Umweltbundesamt veröffentlicht jährlich bis zum 31. Dezember aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art, Masse **und Stückzahl** Daten über die im Vorjahr insgesamt erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1."*

*"§10 Absatz 4 Satz 1: Von der Pflicht nach Absatz 1 Satz 2 ist befreit, wer im vorangegangenen Kalenderjahr insgesamt weniger als 50 Kilogramm **oder weniger als 3000** Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft hat."*

*"§12 Absatz 1 Satz 2: Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der gemäß § 10 Absatz 1 übermittelten **Stückzahl** der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 13 festzulegenden Abgabesatz."*

*"§12 Absatz 2 Hat ein Hersteller entgegen § 10 Absatz 1 keine Meldung abgegeben, schätzt das Umweltbundesamt die **Stückzahl** der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 auf der Grundlage vorangegangener Meldungen sowie anderweitig verfügbarer Daten."*

*"§13 Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat nach Anhörung der beteiligten Kreise ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2022 den Abgabesatz für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes nach Anlage 1 in Euro pro **Stück** nach Maßgabe von Anlage 2 festzulegen."*

### **Anpassung der Abgabenhöhe (§13)**

Dem Vorschlag, die Abgabenhöhe regelmäßig zu überprüfen, stimmen wir grundsätzlich zu. Dadurch, dass die Höhe der Abgaben an die den Anspruchsberechtigten entstehenden Kosten gekoppelt ist, sollte die Abgabenhöhe jährlich angepasst werden. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

*"§13 Satz 3: Die durch die Verordnung festgelegten Abgabesätze sind jährlich zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen."*

### **Einwegkunststoffkommission (§23):**

Wir begrüßen die Einbindung von Fachexpert:innen aus unterschiedlichen Stakeholdergruppen bei der Festlegung des Punktesystems nach §18 Absatz 2, sowie bei der Berechnung des Punktwertes nach §19 und bei der Einordnung als Einwegkunststoffprodukt nach §21 Absatz 1 zu unterstützen. Die Festlegung der Abgabesätze sollte anhand der übermittelten Daten von Herstellern auf der einen Seite und Anspruchsberechtigten auf der anderen Seite automatisch berechnet werden, sodass wir vorschlagen, die Worte "der Abgabesätze nach §13" aus §22 Absatz 1 Nummer 1 ersatzlos zu streichen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Einwegkunststoffkommission sehen wir Nachbesserungsbedarf, um die Ausgewogenheit und Erreichung der Ziele zu gewährleisten. Hierzu haben wir folgende Anmerkungen und Vorschläge:

Da Vertreter von Herstellern und Entsorgungswirtschafts haben ein wirtschaftliches Interesse an dem Verkauf von Einwegprodukten und somit an einem hohen Abfallaufkommen. Mit der vorgeschlagenen Zusammenstellung wären überwiegend Stakeholder vertreten, die auf Basis

ihres heutigen Geschäftsmodells kein Interesse an abfallvermeidenden Maßnahmen wie Mehrweglösungen haben.

Da die Vermeidung von Einweg(kunststoff)abfällen eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung ist, die wir als Mehrwegverband Deutschland e.V. i.G. ganzheitlich und lösungsorientiert angehen, (indirekt) von dem vorliegenden Gesetzentwurf betroffen und vor allem Teil der Lösung sind, haben wir aus unserer Sicht ein berechtigtes Interesse, in der Einwegkunststoffkommission mitzuwirken. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

*"§23 Absatz 1 Nummer 8: 1 Vertreter der Mehrwegverbände"*

Da die Empfehlungen der Einwegkunststoffkommission auf Basis wissenschaftlicher Empfehlungen erfolgen soll, ist es zudem aus unserer Sicht essentiell Vertreter:innen der Wissenschaft zur Einordnung ebendieser wissenschaftlichen Empfehlungen mit in die Kommission zu integrieren. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

*"§23 Absatz 1 Nummer 9: 2 Vertreter:innen der Wissenschaft"*

Die Gesamtzahl der Mitglieder der Einwegkunststoffkommission in §23 Absatz 1 ist aufgrund unserer Vorschläge auf 16 zu korrigieren.

### **Schärfung bzw. Ergänzung von Begriffsdefinitionen (§3)**

Als letzten, aber nicht weniger wichtigen Bereich des Referentenentwurfs, möchten wir zu den Begriffsdefinitionen in §3 Stellung beziehen.

Zu §3 1. "Einwegkunststoffprodukte": Um Interpretationsspielräume zu minimieren, sollte der Satzteil "oder zu demselben Zweck wiederverwendet wird, zu dem es hergestellt worden ist" ersatzlos gestrichen werden.

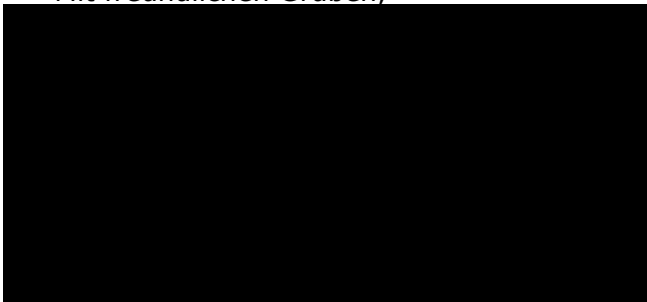
Des Weiteren wird in § 27 Absatz 1 Nummer 1 von der "Entwicklung von nachhaltigen Produkten" gesprochen. Aufgrund einer fehlenden, eindeutigen Begriffsdefinition ist unklar, was genau hiermit gemeint ist. Um diese Unklarheit zu beseitigen, schlagen wir vor, eine dauerhafte Kommission bestehend aus Wissenschaftler:innen, Umweltorganisationen und Unternehmen aus dem Einweg- sowie Mehrwegbereich einzurichten, die einen Bewertungskriterienkatalog erstellt, durch den "nachhaltige Produkte" definiert werden. In Ergänzung dazu schlagen wir vor, den Begriff "nachhaltige Produkte" im Gesetzentwurf um das Wort "kreislauf-fähig" zu erweitern:



*"§27 Nummer 1: die Entwicklung von nachhaltigen, kreislauffähigen  
Produkten als Alternative zu den Einwegkunststoffprodukten nach  
Anlage 1"*

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

Mit freundlichen Grüßen,



Vorstandsvorsitzende  
im Namen des Mehrwegverband Deutschland e.V.