

# KOSTENBETEILIGUNG SCHAFFT MEHR GERECHTIGKEIT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
e. V. (vzbv) zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Um-  
setzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoff-  
richtlinie

13. April 2022

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Mobilität und Reisen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*mobilität@vzbv.de*

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im  
Lobbyregister des Deutschen Bundestages registriert.  
Sie erreichen den entsprechenden Eintrag *hier*.

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände**

**Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

# INHALT

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. EINLEITUNG</b>   | <b>3</b> |
| <b>II. GESETZ ÜBER DEN EINWEGKUNSTSTOFFFONDS</b>                             | <b>4</b> |
| <b>III. SENSIBILISIERUNGSMABNAHMEN</b>                                       | <b>5</b> |
| <b>IV. BESETZUNG UND BENENNUNG DER EINWEGKUNSTSTOFFKOMMISSION<br/>(§ 23)</b> | <b>6</b> |
| <b>V. ANLAGE I - LISTE DER EINWEGKUNSTSTOFFPRODUKTE (PRODUKTARTEN)</b>       | <b>6</b> |

# I. EINLEITUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt grundsätzlich den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie (EU 2019/904, abgekürzt: SUP-Richtlinie) und die Einrichtung eines Einwegkunststofffonds (EWK-Fonds), der es ermöglicht bestimmte Kosten den Herstellern anzulasten, um so Auswirkungen bestimmter Einwegkunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern.

Die Probleme mit Kunststoffen in der Umwelt sind seit der Verabschiedung der SUP-Richtlinie in 2019 eher größer geworden. Vor allem die Durchdringung der Umwelt mit Mikroplastik ist für die Ökosysteme und für die Gesundheit der Verbraucher:innen eine Bedrohung, die vorsorgendes politisches Handeln erfordert.<sup>1</sup>

Der vorliegende Referentenentwurf beansprucht lediglich eine 1:1 Umsetzung der Vorgaben aus der SUP-Richtlinie. Dies greift aus Sicht des vzbv zu kurz. Auch wenn das Gesetz über den Einwegkunststofffonds (EWKFondsG) nur einen Teilbereich der SUP-Richtlinie umsetzt, sollten Möglichkeiten maximal ausgeschöpft werden.

Verbraucher:innen müssen stärker mitgenommen werden. Sie sind willig zum Ressourcenschutz beizutragen, haben bereits ein hohes Problembewusstsein, aber zu wenig Detailwissen, um Handlungsalternativen zu ergreifen. Daher spielen Sensibilisierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle.

Der vorliegende Gesetzentwurf sollte an einigen Stellen nachgebessert und ergänzt werden. Vor allem müssen die Zielsetzungen auch durch Änderungen anderer relevanter Gesetze wie das Verpackungsgesetz und das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) flankiert und vorangetrieben werden.

Die aus Sicht des vzbv wesentlichen Punkte sind:

- ❖ **Verpackungsabfall und Kunststoffabfall reduzieren, anstatt ihn nur wegzuräumen.** Die Einrichtung eines EWK-Fonds im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung trägt zu mehr Gerechtigkeit bei. Eine Steuerungsfunktion zur Verbrauchsminderung ist allein mit diesem Instrument kaum zu erreichen.
- ❖ **Herstellerverantwortung zur Finanzierung von Verbrauchersensibilisierung ausbauen.** Die Kommunikation mit Verbraucher:innen muss professionell und zielgruppengerecht gestaltet werden. Das muss neben einem Ausbau der Finanzierung durch den EWK-Fonds zukünftig durch eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen gesichert werden.
- ❖ **Geltungsbereich (Produktgruppen) des Gesetzes überprüfen und aktuellen Gegebenheiten anpassen.** Eine reine 1:1 Umsetzung der SUP-Richtlinie ist nicht zwingend erforderlich und zielführend. Die Liste der vom Gesetz betroffenen Einwegkunststoffprodukte sollte anhand der derzeitigen Verschmutzungssituation in Deutschland aktualisiert und gegebenenfalls erweitert werden.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch: Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Mikroplastik: Forderungen aus Verbrauchersicht, 2022, [https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2022-03/20220303-mikroplastik-forderungen-aus-verbraucher-sicht\\_final.pdf](https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2022-03/20220303-mikroplastik-forderungen-aus-verbraucher-sicht_final.pdf), 13.04.2022

## II. GESETZ ÜBER DEN EINWEGKUNSTSTOFFFONDS

Aus Sicht des vzbv ist es zu begrüßen, dass die Hersteller künftig an den Kosten der Sammlung, der Beförderung und der anschließenden Behandlung ihrer zu Abfall gewordenen Produkte finanziell beteiligt werden sollen. Das Verursacherprinzip hat sich in Deutschland in der Abfallwirtschaft durch die Einführung der Dualen Systeme bewährt, auch wenn es hier noch Optimierungsbedarf gibt. Dieses Prinzip auf andere Produkte auszudehnen, die maßgeblich zur Verschmutzung der Umwelt beitragen, ist nur folgerichtig. Entweder gelangen solche Produkte durch das sogenannte Littering direkt in die Umwelt und richten dort Schaden an oder sie führen zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Entsorgungsunternehmen der Kommunen. In keinem Fall sind sie kreislauffähig.

Bisher werden die Kosten für Säuberungsaktionen durch Abfallgebühren der Allgemeinheit aufgebürdet und somit auf alle Steuerzahler:innen umgelegt. Das ist ungerecht und hat zudem keine Lenkungswirkung hin zu einer Reduktion von Einwegprodukten.

Verbraucher:innen dürfen nicht länger für die Entsorgung von Produkten zahlen, die sie gar nicht in Anspruch nehmen. So nutzen z. B. – wie eine Umfrage des vzbv ergab – 61 Prozent der befragten Verbraucher:innen „nur selten bis nie“ To-Go-Verpackungen. Nur ein kleiner Teil der Befragten, nämlich 15 Prozent, benutzt diese „täglich bis mehrmals in der Woche“.<sup>2</sup> Folgerichtig unterstützen Verbraucher:innen verschiedene Maßnahmen, damit weniger To-Go-Verpackungen genutzt werden. So sprechen sich 71 Prozent der Befragten für einen Preisnachlass aus, wenn man eigene Behälter mitbringt. Jeweils mehr als jeder Zweite begrüßt ein Verbot von Einweg-To-Go-Verpackungen (57 Prozent) und die Einführung eines Pfandsystems (55 Prozent). Ähnlich verhält es sich bei Zigarettenfiltern, die nach der EU-Einwegkunststoffrichtlinie auch unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallen. Raucher:innen haben nur einen Anteil von 28,3 Prozent<sup>3</sup> an der Bevölkerung. Zwei Drittel der Zigarettenstummel landen auf dem Boden.<sup>4</sup> Die Folgen der nicht ordnungsgemäßen Entsorgung von Zigarettenfiltern müssen aber alle tragen.

Die Hersteller hier in die Pflicht zu nehmen, ist konsequent. Auch wenn diese anfallenden Kosten gegebenenfalls an die Kund:innen weitergeben werden, sorgt das für mehr Gerechtigkeit nach dem Verursacherprinzip. Außerdem schließt sich der vzbv der im Referentenentwurf ausgedrückten Einschätzung an, dass es kaum messbare Effekte auf das Preisniveau für Verbraucher:innen geben wird.

### **DIE ERWEITERTE HERSTELLERVERANTWORTUNG ZUR FINANZIERUNG VON ENTSORGUNGSKOSTEN SCHAFFT MEHR GERECHTIGKEIT.**

Die Regelungen zur Einrichtung und Verwaltung des Einwegkunststofffonds durch

<sup>2</sup> KantarEmnid im Auftrag des vzbv: Verbraucherbefragung „Einweg-Plastik und Verpackung II“, 2018, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-wollen-weniger-go-muell>, 13.04.2022

<sup>3</sup> Kotz, D; Böckmann, M; Kastaun, S: Nutzung von Tabak und E-Zigaretten sowie Methoden zur Tabakentwöhnung in Deutschland, 2018, Deutsches Ärzteblatt International, 115, S.235–42, <https://www.aerzteblatt.de/int/archive/article/197397>, 13.04.2022

<sup>4</sup> World Health Organization (WHO): Tobacco and its environmental impact: an overview, 2017, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255574/9789241512497-eng.pdf;sequence=1>, 13.04.2022

das Umweltbundesamt im vorliegenden Gesetzentwurf sind beizubehalten und müssen schnellstmöglich vollzugsfähig gemacht werden.

Zusätzlich sollte das **Ordnungsrecht der Länder in Bezug auf widerrechtlich entsorgten Müll** vereinheitlicht, verschärft und auch durchgesetzt werden. Die gedankenlose Entsorgung von Abfall im öffentlichen Raum muss gesellschaftlich weiterhin als Regelverstoß bewertet werden. Die Probleme verschwinden nicht allein dadurch, dass Hersteller für die Entsorgungskosten bezahlen.

### III. SENSIBILISIERUNGSMABNAHMEN

Den in Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 10 der SUP-Richtlinie vorgesehenen Sensibilisierungsmaßnahmen kommen dabei aus Sicht des vzbv eine bedeutende Rolle zu. Es geht letztendlich darum, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden. Das kann nur gelingen, wenn auch Verbraucher:innen anfallenden Kunststoffmüll richtig entsorgen, Alternativen von Einwegkunststoff kennen und nutzen und über die schädlichen Auswirkungen von Kunststoffen in der Umwelt ausreichend aufgeklärt werden.

Von daher begrüßt der vzbv, dass die Hersteller der betroffenen Einwegkunststoffprodukte neben den notwendigen Kosten für Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung und der Reinigung des öffentlichen Raums auch die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen tragen sollen, die von oder im Auftrag von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖrE) im Rahmen der Abfallberatung nach § 46 Absatz 2 und Absatz 3 Nummer 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes durchgeführt werden.

Der vorliegende Referentenentwurf beansprucht, dass durch das Regelungsvorhaben auch auf die *Sustainable Development Goals* (SDG) 12.1 Nachhaltiger Konsum eingezahlt wird: „durch die Sensibilisierungsmaßnahmen Anreize für Verbraucher und Verbraucherinnen (ergänzt: *schaffen*), damit diese von Einwegkunststoffprodukten auf nachhaltigere Alternativen wie Mehrwegprodukte umsteigen.“

Allerdings ist dazu eine deutliche quantitative und qualitative Ausweitung der bisherigen Maßnahmen der ÖrE notwendig. Bereits in seiner Stellungnahme zum KrWG<sup>5</sup> hatte der vzbv gefordert, dass die bisher von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern verantwortete Abfallberatung ausgebaut und organisatorisch sowie inhaltlich zu einem effektiven, transparenten und überregional wirksamen Instrument der Information und Beratung zu Abfallthemen ausgebaut werden muss.

Es wird also nicht ausreichen, durch die Kostenbeteiligung der Hersteller über den geplanten Einwegkunststofffonds zusätzliche Mittel bereitzustellen, vielmehr muss für eine zielführende effektive Verwendung gesorgt werden. Dazu sind in erster Linie Änderungen im KrWG notwendig.

Im vorliegenden Referentenentwurf sollten beim **§ 27 Evaluierung** nicht nur die Kosten

---

<sup>5</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.: Stellungnahme des vzbv zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 2019, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/09/25/19-08-28\\_vzbv\\_stn\\_kreislaufwirtschaft.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/09/25/19-08-28_vzbv_stn_kreislaufwirtschaft.pdf), 13.04.2022

für Sensibilisierungsmaßnahmen, sondern auch die Wirkung der Ausgaben evaluiert werden.

#### **EFFEKTIVER EINSATZ VON SENSIBILISIERUNGSMÄßNAHMEN MUSS ÜBERPRÜFT WERDEN.**

§ 27 Evaluierung, neuer Absatz (**fett**)

Dabei ist insbesondere zu überprüfen:

**(4) inwieweit Sensibilisierungsmaßnahmen erfolgreich waren und Kenntnisse über die umweltschädlichen Auswirkungen des Litterings der betroffenen Kunststoffprodukte und über Alternativen bei Verbraucher:innen vorhanden sind.**

## **IV. BESETZUNG UND BENENNUNG DER EINWEGKUNSTSTOFFKOMMISSION (§ 23)**

Die Einrichtung einer Einwegkunststoffkommission, in die auch Umwelt- und Verbraucherverbände einbezogen werden, ist zu begrüßen. Die angestellten Berechnungen des jährlichen Erfüllungsaufwandes für die Beratungstätigkeit erscheinen allerdings vor allem vor dem Hintergrund der vielfältigen Aufgaben mit hohem Qualifikationsniveau und den Erfahrungen aus der Beteiligung am Verwaltungsrat der Zentralen Stelle Verpackungsregister als zu gering bemessen. Eine Aufwandsentschädigung für die Mitwirkung mindestens aber die Übernahme der Reise- und Unterbringungskosten ist daher geboten.

#### **AUFWANDSENTSCHÄDIGUNG FÜR DIE MITWIRKUNG IN DER EINWEGKUNSTSTOFFKOMMISSION IST ERFORDERLICH.**

§ 23 Referentenentwurf, neue Formulierung und Streichung (**fett**)

Die Tätigkeit der Mitglieder ist ehrenamtlich. ~~Eine Vergütung oder Erstattung von Auslagen wird nicht gewährt.~~ **Einzelheiten zur Vergütung oder Erstattung von Auslagen werden in der Geschäftsordnung festgelegt.**

## **V. ANLAGE I - LISTE DER EINWEGKUNSTSTOFFPRODUKTE (PRODUKTARTEN)**

Auf Grundlage des Spülsaummonitorings wäre es sinnvoll, weitere Produktgruppen in die erweiterte Herstellerverantwortung mit aufzunehmen. Die Belastung mit Müllkategorien wie Plastik-/Styropor-Bruchstücke und Folienfetzen, wird z. B. an der Küste Mecklenburg-Vorpommerns mit sehr hoch und hoch angegeben.<sup>6</sup> Von daher sollte die Einbeziehung von Einwegprodukten wie Kunststoffkorken und Styroporverpackungen unterschiedlicher Art geprüft werden.

<sup>6</sup> Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH: Quellenanalyse anhand der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode auf die Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns, 2019, [https://www.muell-im-meer.de/sites/default/files/2020-08/20190509\\_Bericht\\_Quellenanalyse\\_Meck-Pomm\\_fin.pdf](https://www.muell-im-meer.de/sites/default/files/2020-08/20190509_Bericht_Quellenanalyse_Meck-Pomm_fin.pdf), 13.04.2022

Eine 1:1 Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie von 2019 läuft Gefahr, angesichts der vergangenen Zeit die Produkte, die hauptsächlich zur Verschmutzung beitragen, nicht richtig zu erfassen.

#### **LISTE DER EINWEGKUNSTSTOFFPRODUKTE AKTUALISIEREN**

Die Liste der vom Gesetz betroffenen Einwegkunststoffprodukte sollte anhand der derzeitigen Verschmutzungssituation in Deutschland aktualisiert und gegebenenfalls erweitert werden.