

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Verordnung über die Abgabesätze und das Punktesystem des Einwegkunststofffonds

(Einwegkunststofffondsverordnung – EWKFondsV)

A. Problem und Ziel

Das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) vom xx.xx.2023 (BGBl. I ...) hat die rechtlichen Grundlagen für die Bildung und Verwaltung eines Einwegkunststofffonds durch das Umweltbundesamt, die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe von den Herstellern bestimmter Einwegkunststoffprodukte sowie die Auszahlung von Mitteln an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen anspruchsberechtigten juristischen Personen des öffentlichen Rechts geschaffen. Die Einwegkunststoffabgabe soll ab dem 1. Januar 2024 von den Herstellern entrichtet werden und ist erstmals in 2025 für das Jahr 2024 von diesen zu zahlen. Auch die Mittel aus dem Einwegkunststofffonds sollen erstmals 2025 auf Grundlage der in 2024 von den Anspruchsberechtigten erbrachten Leistungen an diese ausbezahlt werden. Daher sind die Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe sowie das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds gemäß § 14 Absatz 1 und 2 und § 19 Absatz 2 und 3 EWKFondsG durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz bis zum 31. Dezember 2023 festzulegen. Diesem Ziel dient diese Verordnung.

B. Lösung

Durch die Regelungen dieser Verordnung werden zum einen die notwendigen Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe und zum anderen das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel unter Beachtung der gesetzlichen Grundlagen aus dem EWKFondsG rechtlich verbindlich festgelegt. Dabei werden sowohl die Erkenntnisse aus dem vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (UBA-Texte 132/2022, veröffentlicht am 30. November 2022, geändert am 7. März 2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-eines-kostenmodells-fuer-die-umsetzung>) berücksichtigt.

C. Alternativen

Keine. Die Festlegung der Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe und des Punktesystems für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz ist durch § 14 Absatz 1 und 2 sowie § 19 Absatz 2 und 3 EWKFondsG zwingend vorgegeben.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht. Die Summe der durch die Einwegkunststoffabgabe erzielten Einnahmen wird unter Zugrundelegung der durch diese Verordnung festgelegten Abgabesätze und der jeweiligen Marktmengen von Einwegkunststoffprodukten auf bis zu 434 Millionen Euro jährlich geschätzt. Die Einnahmen werden zwar vom Umweltbundesamt eingenommen und zunächst im Bundeshaushalt verbucht, aber bis auf die geringfügigen Fondsverwaltungskosten vollständig an die anspruchsberechtigten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeschüttet. Da die weit überwiegende Zahl der Anspruchsberechtigten den Ländern und Kommunen zuzuordnen ist, kommen die Einnahmen ganz überwiegend den Haushalten der Länder und Kommunen zu.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Die Summe der von den Herstellern zu zahlenden Einwegkunststoffabgabe wird unter Zugrundelegung der durch diese Verordnung festgelegten Abgabesätze und der jeweiligen Marktmengen von Einwegkunststoffprodukten auf bis zu 434 Millionen Euro jährlich geschätzt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Hersteller diese Mehrkosten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umlegen werden. Dieser Effekt dürfte die Einzelpreise für Produkte aber allenfalls geringfügig erhöhen. Andererseits kann es bei Gebühren und Beiträgen für Straßenreinigung und Abfallentsorgung zu einer Entlastung von Verbraucherinnen und Verbrauchern kommen. Messbare Effekte für das Verbraucherpreisniveau insgesamt sind daher nicht zu erwarten.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Verordnung über die Abgabesätze und das Punktesystem des Einwegkunststofffonds

(Einwegkunststofffondsverordnung – EWKFondsV)¹⁾²⁾

Vom ...

Auf Grund der §§ 14 Absatz 1 und § 19 Absatz 2 des Einwegkunststofffondsgesetzes vom [...] (BGBl. I S. [...]) verordnet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundestages vom xx.xx.2023 / unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung legt die Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe und das Punktesystem für die Auszahlungen aus dem Einwegkunststofffonds fest.

§ 2

Abgabesätze

Für die Einwegkunststoffabgabe nach § 12 des Einwegkunststofffondsgesetzes gelten folgende Abgabesätze in Euro pro Kilogramm:

1. Lebensmittelbehälter 0,177
2. Tüten- und Folienverpackungen 0,871
3. nicht bepfandete Getränkebehälter 0,180
4. bepfandete Getränkebehälter 0,001
5. Getränkebecher 1,231
6. Leichte Kunststofftragetaschen 3,790
7. Feuchttücher 0,060
8. Luftballons 4,338
9. Tabakprodukte mit Filtern und Filter für Tabakprodukte 8,945

¹⁾ Diese Verordnung dient der 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 (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).

²⁾ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

Punktesystem

Für das Punktesystem nach § 19 Absatz 1 des Einwegkunststofffondsgesetzes gelten folgende Punktzahlen:

1. Für die Leistungen innerorts:
 - a) Reinigungsleistung Strecke 10,0 Punkte pro 1 Kilometer Reinigungsstrecke,
 - b) Sammlungsleistung Papierkorb 1,0 Punkte pro 100 Liter Papierkorbvolumen,
 - c) Reinigungsleistung Fläche 3,0 Punkte pro 1000 Quadratmeter Reinigungsfläche,
 - d) Reinigungsleistung Sinkkasten 2,4 Punkte pro 1 Sinkkasten,
 - e) Entsorgungsleistung Abfallmenge 31,5 Punkte pro 1 Tonne Abfall,
 - f) Sensibilisierungsleistung 15,8 Punkte pro 1 Mitarbeiterstunde.
2. Für die Leistungen außerorts:
 - a) Reinigungsleistung Strecke 7,3 Punkte pro 1 Kilometer Reinigungsstrecke,
 - b) Sammlungsleistung Papierkorb 0,7 Punkte pro 100 Liter Papierkorbvolumen,
 - c) Reinigungsleistung Fläche 2,4 Punkte pro 1000 Quadratmeter Reinigungsfläche,
 - d) Entsorgungsleistung Abfallmenge 31,5 Punkte pro 1 Tonne Abfall,
 - e) Sensibilisierungsleistung 15,8 Punkte pro 1 Mitarbeiterstunde.

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Diese Verordnung legt die Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe sowie das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds fest. Damit werden die Verpflichtungen aus § 14 Absatz 1 und 2 und § 19 Absatz 2 und 3 des Einwegkunststofffondsgesetzes (EWKFondsG) vom xx.xx.2023 (BGBl. I ...) umgesetzt. Hiernach hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz die entsprechenden Regelungen durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2023 zu erlassen. Bei Erlass der Verordnung ist der Deutsche Bundestag gemäß § 30 EWKFondsG zu beteiligen.

Das EWKFondsG hat die rechtlichen Grundlagen zur Bildung und Verwaltung eines Einwegkunststofffonds durch das Umweltbundesamt, die Erhebung einer von den Herstellern bestimmter Einwegkunststoffprodukte zu zahlenden Einwegkunststoffabgabe sowie die Auszahlung der Fondsmittel an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen anspruchsberechtigten juristischen Personen des öffentlichen Rechts geschaffen. Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte multipliziert mit einem für jedes Einwegkunststoffprodukt geltenden Abgabesatz. Die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds erfolgt nach einem Punktesystem, welches den erbrachten Leistungen der Anspruchsberechtigten eine bestimmte Punktzahl zuweist.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verordnung regelt ausgehend von den Vorgaben des EWKFondsG und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (UBA-Texte 132/2022, veröffentlicht am 30. November 2022, geändert am 7. März 2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-eines-kostenmodells-fuer-die-umsetzung>) in § 2 die Abgabesätze für die in den Einwegkunststofffonds von den Herstellern einzuzahlende Einwegkunststoffabgabe sowie in § 3 das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds an die Anspruchsberechtigten.

III. Alternativen

Keine. Die Festlegung der Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe und des Punktesystems für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz ist durch § 14 Absatz 1 und 2 sowie § 19 Absatz 2 und 3 EWKFondsG gesetzlich zwingend vorgegeben.

IV. Verordnungsermächtigungen und materielle Anforderungen

Die Ermächtigung zum Erlass dieser Rechtsverordnung ergibt sich hinsichtlich der Festlegung der Abgabesätze aus § 14 Absatz 1 Satz 1 EWKFondsG und hinsichtlich der Festle-

gung des Punktesystems aus § 19 Absatz 2 Satz 1 EWKFondsG. Beide Verordnungsermächtigungen sind an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz gerichtet. Gemäß § 30 EWKFondsG ist der Deutsche Bundestag beim Erlass der Verordnung zu beteiligen.

Nach § 14 Absatz 2 bzw. § 19 Absatz 3 EWKFondsG sind bei der Festlegung der Abgabesätze und des Punktesystems das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot, der Grundsatz der Kosteneffizienz und das Transparenzgebot zu wahren. Die genannten materiellen Anforderungen werden durch diese Verordnung erfüllt.

1. Kostendeckungsgebot

Zum Kostendeckungsgebot führt die Begründung des EWKFondsG (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 70) aus: „Das Kostendeckungsgebot ergibt sich zum einen aus der Kostentragungspflicht des Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904, wird aber besonders deutlich, wenn man zusätzlich den einschlägigen Erwägungsgrund 21 der Richtlinie (EU) 2019/904 zur Auslegung heranzieht. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten entsprechend dem Verursacherprinzip für Einwegkunststoffprodukte, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen sollten, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung, von Reinigungsaktionen sowie von Sensibilisierungsmaßnahmen „zu decken“. Das bedeutet, dass der Ordnungsgeber bei der Festlegung der Abgabesätze eine Herleitung zu Grunde zu legen hat, die insgesamt von einer Deckung der Gesamtkosten für die in Anlage 2 genannten Kosten ausgeht.“

In dem dieser Verordnung zugrundeliegenden Kostenmodell wurden alle in Anlage 2 EWKFondsG genannten Kostenarten berücksichtigt. Die Bestimmung der Kosten erfolgte dabei unter Aufteilung auf die einzelnen Erfassungssysteme aufgrund einer validen Ermittlung von Durchschnittskosten. Dabei wurde an zahlreichen Stellen eine tiefergehende Analyse von einzelnen Kostenpositionen durchgeführt, um die Gesamtkosten möglichst genau abzubilden. Bei der Herleitung der Abgabesätze wurden alle ermittelten Kosten eingerechnet und zwar bezogen auf den jeweiligen Anteil der aus den Einwegkunststoffprodukten entstehenden Abfälle. Abschläge von den zu erstattenden Kosten wurden nicht gemacht. Die Abgabesätze der Einwegkunststoffabgabe sind daher bezogen auf die Gesamtkosten im Bundesgebiet auf eine vollständige Deckung ausgerichtet. Der jeweilige Abgabesatz in Euro pro Kilogramm bildet daher die durch das konkrete Einwegkunststoffprodukt entstehenden Kosten sehr genau ab. Das heißt, beim Idealbild eines vollständig legalen Verhaltens aller betroffenen Hersteller werden die Kosten nach Anlage 2 EWKFondsG auch vollständig gedeckt.

Das Punktesystem, welches die Verteilung der Fondsmittel regelt, bezieht sich auf die jeweils erbrachten kostenauslösenden Leistungen. Es ist ebenfalls anhand der validen ermittelten Durchschnittskosten der einzelnen Leistungsparameter modelliert worden und setzt die Leistungen untereinander in ein kostengerechtes Verhältnis. Das bedeutet, es ist sichergestellt, dass auch die konkrete Verteilung der Fondsmittel entsprechend dem Kostendeckungsgebot erfolgt.

2. Kostenüberschreitungsverbot

Zum Kostenüberschreitungsverbot führt die Begründung des EWKFondsG (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 70) aus: „Das Kostenüberschreitungsverbot ergibt sich aus Artikel 8 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach dürfen die von den Herstellern zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste erforderlich sind, „nicht übersteigen“. Die Kosten, die für die in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 genannten Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung entstehen, bilden damit die Grenze der Kostenanlastung bei den Herstellern. Diese Grenze

darf mit der Erhebung der Einwegkunststoffabgabe als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion insgesamt nicht überschritten werden. Das bedeutet zum einen eine Bindung des Verordnungsgebers für die Festlegung des Abgabesaßes an die zu erstattenden Kosten nach Anlage 2. Weitergehende Kosten dürfen bei der Festlegung des Abgabesaßes nicht in Ansatz gebracht werden. Aus diesem Grund ist es bspw. nicht zulässig einen Lenkungszuschlag zu erheben. Zum anderen darf es aber auch innerhalb des durch Anlage 2 festgelegten Kostenrahmens nicht zu einer dauerhaften Überdeckung kommen.“

In dem der Verordnung zugrundeliegenden Kostenmodell wurden ausschließlich die in Anlage 2 EWKFondsG genannten Kostenarten berücksichtigt. Es wurden weder weitere Kostenarten in Ansatz gebracht noch nicht kostenbezogene Lenkungs- oder Sicherheitszuschläge eingerechnet. Die äußeren Grenzen des Kostenüberschreitungsverbot sind daher eingehalten. Die Abgabesaße sind dabei so ausgestaltet, dass sie die tatsächlichen Kosten pro Kilogramm in Bezug auf das jeweilige Einwegkunststoffprodukt abbilden. Sollten sich hierbei Veränderungen ergeben, wird dies durch die dauerhafte Überprüfungspflicht nach § 14 Absatz 3 EWKFondsG hinreichend abgedeckt. Es ist zwar wegen der generellen Preisentwicklung und der Inflation nicht damit zu rechnen, dass diese Kosten tatsächlich sinken, aber sollte dies der Fall sein, garantiert die Überprüfungspflicht, dass es nicht zu einer dauerhaften Überdeckung der Kosten kommt. Zu betonen ist auch, dass Veränderungen bei den jährlich in Verkehr gebrachten Massen an Einwegkunststoffprodukten dadurch aufgefangen werden, dass es sich bei der Einwegkunststoffabgabe nicht um einen Festbetrag handelt, sondern um das Produkt aus der jeweils in Verkehr gebrachten Masse und dem dazugehörigen Abgabesaß. Die Berücksichtigung der Marktmengen sichert ab, dass sich ein Rückgang von Einwegkunststoffprodukten unmittelbar im Gesamtaufkommen der Abgabe niederschlägt. Auch dies trägt dazu bei, dass eine dauerhafte Überdeckung ausgeschlossen werden kann.

Schließlich ist das Kostenüberschreitungsverbot auch auf der Seite der Anspruchsberechtigten durch das Punktesystem gewahrt. Dies setzt die einzelnen Leistungen anhand der Durchschnittskosten in ein angemessenes Verhältnis. Da auch hier der auszahlende Betrag abhängig ist von den tatsächlich erbrachten Leistungen, ist gewährleistet, dass es nicht zu einer Überschreitung bei den zu ersetzenden Kosten kommt. Theoretisch denkbar, aber in hohem Maße unwahrscheinlich ist, dass sich nur so wenige Anspruchsberechtigte registrieren lassen bzw. eine Datenmeldung abgeben, dass die Aufteilung der Fondsmittel mittels des Punktesystems dazu führt, dass die tatsächlichen Kosten im Einzelfall überstiegen werden. Zum einen dürfte dieser Fall in der Praxis deshalb nicht eintreten, weil die anspruchsberechtigten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein hohes Eigeninteresse haben, entsprechende Fondsmittel zu erhalten und zum anderen würde dieser Befund unmittelbar nach Ermittlung des jährlichen Punktwertes deutlich werden, sodass unverzüglich entsprechende Gegenmaßnahmen, z.B. weitere Aufklärungsarbeit bei den betroffenen Anspruchsberechtigten, ergriffen werden könnten. Dies führt dazu, dass auch auf der Auszahlungsseite eine dauerhafte Überdeckung ausgeschlossen werden kann.

3. Grundsatz der Kosteneffizienz

Zum Grundsatz der Kosteneffizienz führt die Begründung des EWKFondsG (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 70) aus: „Das Prinzip der Kosteneffizienz folgt ebenfalls aus Artikel 8 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach dürfen die zu tragenden Kosten, die für die „kosteneffiziente Bereitstellung“ der in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 genannten Dienste erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Es handelt sich dabei nicht um eine Besonderheit der Kostenberechnung bei Einwegkunststoffprodukten. Vielmehr liegt das Prinzip der Kosteneffizienz der erweiterten Herstellerverantwortung insgesamt zu Grunde (vgl. Artikel 8a Absatz 4 Buchstabe c der Richtlinie 2008/98/EG). Eine Definition der „Kosteneffizienz“ findet sich allerdings in keiner der beiden Richtlinien. Auch liegen die nach Artikel 8 Absatz 4 Satz 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 von der Europäischen

Kommission zu erlassenden Leitlinien zu den Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen bislang nicht vor. Allerdings wird sowohl bei der Erhebung von Gebühren als auch bei der Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion die Höhe der nicht-steuerlichen Abgabe durch die Finanzierungsverantwortung des Abgabenschuldners beschränkt. Dies legt nahe, hinsichtlich der Beschränkung der Kostenanlastung auf die „notwendigen“ bzw. „erforderlichen“ Kosten abzustellen und zur Auslegung der Forderung der „kosteneffizienten Bereitstellung“ der Dienste auf den gebührenrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit zurückzugreifen. Dieser Grundsatz betrifft nicht nur die Angemessenheit der entstandenen Kosten, die auch als „kostenbezogene Erforderlichkeit“ bezeichnet wird, sondern auch die Erforderlichkeit der gebührenfähigen öffentlichen Einrichtung schlechthin und die Art und Weise ihres Betriebs. Letztere wird als „einrichtungsbezogene Erforderlichkeit“ bezeichnet.“

Dass den Abgabesätzen und dem Punktesystem zugrundeliegende Kostenmodell geht von einem umfassenden „Benchmark“-Ansatz aus. Das heißt, es wurden durch zahlreiche Abfragen, Auswertungen von wissenschaftlichen Studien und verfügbaren statistischen Daten sowie durch Abfall- und Kostenanalysen, die nach Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 zu tragenden Kosten ermittelt und auf die einzelnen Einwegkunststoffprodukte aufgeteilt. Dabei wurde gerade bei der Kostenermittlung sehr detailliert vorgegangen, um ein genaues und auch hinsichtlich der regionalen Unterschiede umfassendes Bild zu erhalten. Den Maßstab der Kosteneffizienz bildete dabei das Ziel der umzusetzenden erweiterten Herstellerverantwortung nach Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2019/904, dass möglichst alle Abfälle aus den betroffenen Einwegkunststoffprodukten nicht mehr in die Umwelt gelangen. Bei der Kostenermittlung konnte zum einen davon ausgegangen werden, dass der für die öffentliche Hand geltende Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung bereits das Gebot der Erforderlichkeit der Leistungserbringung determiniert. Dies galt umso mehr, als dass die in Rede stehenden Leistungen bislang ganz oder teilweise gebührenfinanziert sind und daher die betroffenen Anspruchsberechtigten durch die Kommunalabgabengesetze der Länder besonders verpflichtet sind, gebühreneffizient zu wirtschaften und keine inadäquaten Aufwände und Kosten zu erzeugen. Zum anderen konnte davon ausgegangen werden, dass die Anwendung des Wettbewerbsrechts im Rahmen von Ausschreibungen dazu führt, dass auch die Erbringung der Dienstleistungen Dritter kosteneffizient erfolgt. Zur Berechnung der Kosten wurde deshalb der Kostendurchschnitt ermittelt. Dabei erfolgt für den Innerortsbereich die Berechnung des Durchschnitts anhand einer Medianbetrachtung und für den Außerortsbereich durch das arithmetische Mittel. So konnte insgesamt sichergestellt werden, dass „Ausreißer“ bei den ermittelten Einzelwerten sowohl nach oben als auch nach unten das Ergebnis nicht verfälschen.

4. Transparenzgebot

Zum Transparenzgebot führt die Begründung des EWKFondsG (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 70) aus: „Das Gebot der Transparenz schließlich ergibt sich auch aus Artikel 8 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach sind die zu tragenden Kosten „zwischen den Beteiligten auf transparente Weise festzulegen“. Dabei gilt es zum einen, transparent und nachvollziehbar festzulegen, welche Kostenarten welchen Einwegkunststoffprodukten anzulasten sind. Dies stellen die Begriffsbestimmungen in Verbindung mit der Anlage 2 sicher. Zum anderen muss aber auch die Herleitung der Kosten für jedes Einwegkunststoffprodukt im Rahmen der Rechtsverordnung transparent erfolgen. Bei Abfassen der Verordnung, insbesondere im Rahmen der Begründung, wird darauf zu achten sein, dass das Zustandekommen des jeweiligen Abgabesatzes für alle Beteiligten nachvollziehbar dargestellt wird. Schließlich bezieht das Transparenzgebot auch die Kostempfänger, also diejenigen, die die Dienste nach Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 bereitstellen, mit ein. Daher ist das Transparenzgebot auch bei Festlegung der Auszahlungskriterien zu berücksichtigen.“

Die Ausführungen zu § 2 hinsichtlich der Herleitung der Abgabesätze und zu § 3 hinsichtlich des Punktesystems dieser Verordnung stellen die Einhaltung des Transparenzgebotes sicher. Zudem sind alle relevanten Grundlagendaten mit detaillierten Erläuterungen zu ihrer Ermittlung und zur methodischen Herangehensweise auch im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (UBA-Texte 132/2022, veröffentlicht am 30. November 2022, geändert am 7. März 2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-eines-kostenmodells-fuer-die-umsetzung>) enthalten.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Genauso wie das EWKFondsG (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 29) setzt auch diese Verordnung die einschlägigen Regelungen des Artikels 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 eins zu eins in deutsches Recht um. Dabei werden auch die einschlägigen Vorgaben aus Artikel 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingehalten.

VI. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit der Verordnung ist keine unmittelbare Rechts- und Verwaltungsvereinfachung verbunden. Sie dient aber der Ausgestaltung der Kostenerstattung aus dem EWKFondsG, das seinerseits so ausgestaltet ist, dass die Erhebung der Abgabe und die Auszahlung der Fondsmittel möglichst unbürokratisch abgewickelt wird (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 29). Da die Höhe der Abgabe im konkreten Einzelfall neben den durch diese Rechtsverordnung festgelegten Abgabesätzen gemäß § 13 Absatz 1 Satz 2 EWKFondsG auch von der Masse der auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten abhängt, sind die Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen gewahrt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Genauso wie das EWKFondsG trägt auch diese Verordnung zur Verwirklichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Aktualisierung 2018) der Bundesregierung bei (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 30).

3. Geschätzte Einnahmen

Die Einwegkunststoffabgabe wird zu geschätzten Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen in Höhe von bis zu 434 Millionen Euro führen. Zwar werden die Einnahmen der Einwegkunststoffabgabe zunächst vollständig dem Einwegkunststofffonds zugeführt, der als zweckgebundener Titel im Bundeshaushalt geführt wird, aber die Einnahmen des Fonds werden entsprechend den gesetzlichen Vorgaben des EWKFondsG nach Abzug der geringfügigen Fondsverwaltungskosten vollständig an die anspruchsberechtigten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts weitergegeben. Dies gilt zeitversetzt auch für mögliche Rücklagen. Da die Anspruchsberechtigten weitestgehend den Ländern und Kommunen zuzuordnen sind, wird der Großteil der Einnahmen auch diesen zugutekommen.

Nachfolgend sind die durch die Einwegkunststoffabgabe zu erwartenden Einnahmen im Einzelnen dargestellt. Während die Abgabesätze durch diese Verordnung rechtsverbindlich festgelegt werden, kann die Entwicklung der Inverkehrbringensmenge nur abgeschätzt wer-

den. Die nachfolgenden Masseangaben stammen aus dem Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (UBA-Texte 132/2022, veröffentlicht am 30. November 2022, geändert am 7. März 2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-eines-kostenmodells-fuer-die-umsetzung>) und bilden den gegenwärtigen Zustand ab. Die mittelfristige Entwicklung kann nur schwer eingeschätzt werden. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass die Masse der in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte sinkt, wenn alternative Produkte und Vertriebsformen entwickelt werden.

Einwegkunststoffprodukt	Geschätzte Masse in Tonnen	Abgabesatz in Euro pro Kilogramm	Geschätzte Einnahmen in Euro (gerundet)
Lebensmittelbehälter	296.000	0,177	52.300.000
Tüten- und Folienverpackungen	75.000	0,871	65.300.000
nicht bepfandete Getränkebehälter	251.000	0,180	45.300.000
bepfandete Getränkebehälter	387.000	0,001	387.000
Getränkebecher	59.000	1,231	72.600.000
Leichte Kunststofftragetaschen	7.000	3,790	26.500.000
Feuchttücher	106.000	0,060	6.400.000
Luftballons	1.000	4,338	4.300.000
Tabakfilter(produkte)	18.000	8,945	161.000.000
Gesamt			434.000.000

4. Erfüllungsaufwand

Durch die Verordnung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Dieser ist bereits vollständig im Rahmen des EWKFondsG dargestellt worden (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 35 ff.).

5. Weitere Kosten

Unter „weitere Kosten“ ist die Einwegkunststoffabgabe zu fassen. Die Pflicht zur Entrichtung dieser Abgabe folgt zwar bereits aus § 12 EWKFondsG, aber erst durch § 2 dieser Verordnung werden die Abgabesätze bestimmt, auf deren Basis sich die Gesamtkosten abschätzen lassen. Gemäß § 13 Absatz 1 Satz 2 EWKFondsG berechnet sich die Abgabe aus der von den Herstellern auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Masse an Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 2 multipliziert mit dem jeweils dazugehörigen Abgabesatz. Die Gesamtkosten für die Wirtschaft auf Grund der Einwegkunststoffabgabe werden daher auf bis zu 434 Millionen Euro geschätzt (zur Berechnung siehe die unter 3. dargestellten Ausführungen).

6. Weitere Regelungsfolgen

Die weiteren Regelungsfolgen wurden anhand der einschlägigen Arbeitshilfen und Leitfäden geprüft. Über die bereits im Rahmen des EWKFondsG dargestellten Regelungsfolgen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 51) hinausgehende Folgen sind nicht ersichtlich.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung dieser Verordnung kommt nicht in Betracht, da die umzusetzenden Regelungen des Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 dauerhaft gelten. Es gilt allerdings bereits gemäß § 14 Absatz 3 und § 19 Absatz 4 EWKFondsG eine gesetzliche Überprüfungspflicht. Hiernach sind die in dieser Verordnung festgelegten Abgabesätze und das Punktesystem regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen. Da diese Verordnung ab dem 1. Januar 2024 gilt, sind ihre Regelungen durch den Ordnungsgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2026 zu überprüfen

und gegebenenfalls anzupassen. Einer weiteren Evaluierungsregelung in dieser Verordnung bedarf es daher nicht.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift enthält wie bei Gesetzen und Verordnungen üblich, den Anwendungsbereich der Verordnung. Diese regelt in Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aus § 14 Absatz 2 EWKFondsG und § 19 Absatz 3 EWKFondsG die Festlegung der Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe und des Punktesystems für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds. Die gemeinsame Regelung beider Sachmaterien in einer Rechtsverordnung ist sachgerecht und entspricht den Ausführungen der Begründung zum EWKFondsG (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5164. S. 75).

Zu § 2 (Abgabensätze)

Gemäß § 12 EWKFondsG dient die Einwegkunststoffabgabe der Hersteller entsprechend der Anlage 2 EWKFondsG der Erstattung der Sammlungskosten (§ 3 Nummer 12 EWKFondsG), der Reinigungskosten (§ 3 Nummer 13 EWKFondsG), der Sensibilisierungskosten (§ 3 Nummer 14 EWKFondsG), der Datenerhebungs- und Übermittlungskosten (§ 3 Nummer 15 EWKFondsG) der Anspruchsberechtigten sowie der Verwaltungskosten (§ 3 Nummer 16 EWKFondsG) des Umweltbundesamtes. Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich gemäß § 13 Absatz 1 Satz 2 EWKFondsG aus der Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte multipliziert mit einem für jedes Einwegkunststoffprodukt nach Anlage 1 EWKFondsG festgelegten Abgabesatz. Diese Vorschrift legt die Abgabesätze für die Einwegkunststoffabgabe unter Beachtung der Vorgaben aus § 14 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 EWKFondsG fest. Zur Herleitung der Abgabesätze wurde wie folgt vorgegangen:

1. Schritt: Ermittlung der Abfallzusammensetzung

In einem ersten Schritt wurden die einzelnen Erfassungssysteme für Abfälle im öffentlichen Raum (Papierkorb, Streumüll, Straßenkehricht und Sinkkästen) analysiert und zwar sowohl für den Innerorts- als auch den Außerortsbereich. Das Erfassungssystem Papierkorb stellt dabei die Sammlung in einem öffentlichen Sammelsystem dar, während die Erfassungssysteme Streumüll, Straßenkehricht und Sinkkästen die Reinigungsleistung im öffentlichen Raum abbilden.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Gesamtmasse der Abfälle in jedem Erfassungssystem dar und zwar in Kilogramm pro Jahr und Einwohner. Hintergrund für die Einbeziehung der Einwohnerzahl (Stand 2021: 83,2 Millionen) ist, dass in einem der nächsten Schritte die Kosten für jedes der Erfassungssysteme ebenso pro Einwohner ermittelt worden sind. Die Ergebnisse stammen aus dem oben unter VII. Regelungsfolgen genannten Forschungsvorhaben des UBA (vgl. für den Innerortsbereich Tabelle 76 des Abschlussberichts und für den Außerortsbereich Tabelle 19 des Abschlussberichts).

Bereich	Erfassungssystem	Masse Abfälle gesamt (in Kilogramm pro Jahr und Einwohner)
Innerorts	Papierkorb Straße	1,54
	Papierkorb Grünfläche	0,79
	Streumüll Straße	1,75
	Streumüll Grünfläche	0,43
	Straßenkehricht	8,58

	Sinkkästen	1,03
Außerorts	Streumüll	0,23
	Papierkorb	0,49

Analysiert wurde zudem die Aufteilung der Abfälle in den Erfassungssystemen und zwar nach Masse und Volumen. Dabei wurde zwischen den einzelnen Einwegkunststoffprodukten differenziert und der Bereich „Sonstige“ ausgewiesen für Abfälle, die nicht von Einwegkunststoffprodukten stammen. Die Stückzahl wurde nur in den Erfassungssystemen untersucht, für die diese bei der späteren Kostenverteilung relevant ist. Die nachfolgende Tabelle stellt die prozentuale Aufteilung in Masse, Volumen und Stückzahl dar. Diese differenzierte Betrachtung ist für die nachfolgende Aufteilung von Kosten auf die einzelnen Einwegkunststoffprodukte erforderlich. Die Ergebnisse stammen aus dem oben genannten Forschungsvorhaben des UBA (vgl. für den Innerortsbereich Tabellen 68 bis 73 und für den Außerortsbereich Tabellen 45 und 47 des Abschlussberichts).

Aufteilung der Einwegkunststoffe pro Erfassungssystem in Prozent												
Erfassungssystem		Einheit	Lebensmittelbehälter	Tüten und Folienverpackungen	Getränkebehälter (bepfandet)	Getränkebehälter (nicht bepfandet)	Getränkebecher	Leichte Kunststofftragetaschen	Feuchttücher	Luftballons	Takbakfilter(produkte)	Sonstige
Innerorts	Pk StraÙe	Ge-wicht %	1,59	1,11	0,02	2,22	3,46	0,60	0,44	0,00	1,52	89,00
		Volumen %	7,62	5,64	0,04	5,31	11,48	2,69	0,56	0,02	1,01	65,60
	Pk Grün-fläche	Ge-wicht %	1,67	1,06	0,02	2,56	2,58	0,63	0,45	0,00	1,17	89,90
		Volumen %	8,57	5,74	0,05	6,55	9,30	3,04	0,61	0,01	0,84	65,30
	Streumüll StraÙe	Ge-wicht %	1,12	1,22	0,01	1,55	1,93	0,67	0,37	0,06	1,73	91,30
		Volumen %	5,69	6,54	0,03	3,92	6,77	3,00	0,50	0,27	1,23	72,10
		Stück-zahl %	0,89	3,69	0,01	0,95	1,84	1,34	0,75	0,76	44,05	45,70
	Streumüll Grün-fläche	Ge-wicht %	1,08	0,97	0,01	1,77	1,41	0,51	0,35	0,10	0,83	93,00
		Volumen %	5,78	5,52	0,04	4,73	5,34	2,65	0,50	0,52	0,62	74,30
		Stück-zahl %	1,23	4,23	0,01	1,55	1,92	1,45	1,02	2,01	30,31	56,30
		Ge-wicht %	0,11	0,79	0,00	0,27	0,36	0,13	0,06	0,00	1,11	97,20

	Strassenkehricht	Volumen %	0,64	4,90	0,01	0,82	1,54	0,83	0,10	0,00	0,94	90,20
	Sinkkästen	Gewicht %	0,03	0,69	0,00	0,16	0,07	0,01	0,03	0,00	0,94	98,10
		Volumen %	0,26	5,88	0,01	0,65	0,42	0,12	0,07	0,00	1,06	91,50
Außerorts	Streumüll	Gewicht %	1,95	4,20	0,09	4,52	3,68	0,96	1,10	0,02	0,04	83,40
		Volumen %	7,78	16,71	0,17	8,77	9,31	4,38	1,13	0,10	0,03	51,60
		Stückzahl %	2,82	23,18	0,10	5,04	6,08	3,61	4,04	0,56	2,07	52,50
	Papierkorb	Gewicht %	4,59	3,93	0,08	3,90	4,90	1,39	0,77	0,09	0,37	80,00
		Volumen %	15,47	14,06	0,13	6,58	10,61	3,45	0,70	0,28	0,35	48,40

2. Schritt: Ermittlung der Kosten

In einem zweiten Schritt erfolgte die Ermittlung der Kosten für jedes der genannten Erfassungssysteme im Innerorts- und im Außerortsbereich und zwar in Euro pro Jahr und Einwohner. Dabei wurde wegen der Besonderheiten der beiden Bereiche und der jeweiligen Erfassungssysteme im Innerorts- und im Außerortsbereich unterschiedlich vorgegangen, wobei die Ergebnisse so dargestellt wurden, dass später ein einheitlicher Kostensatz ausgewiesen werden konnte.

Teilschritt 1: Kostenermittlung Innerorts

Im Innerortsbereich konnte wegen der sehr guten Datenlage zwischen den einzelnen Kostenbestandteilen genau differenziert werden. Dabei wurden neben den erfassungsspezifischen Kosten auch die vom Erfassungssystem unabhängigen erstattungspflichtigen Kosten (Behandlungs- und Entsorgungskosten, Overheadkosten und Sensibilisierungskosten) gesondert ermittelt. Die Behandlungs- und Entsorgungskosten betreffen dabei die Entsorgung, der aus der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen und bei Reinigungsaktionen eingesammelten Abfälle. Overheadkosten sind solche Kosten, die erfassungssystemübergreifend entstehen, wie etwa Kosten für Informationstechnik oder sonstige gemeinsame Infrastruktur. Die Sensibilisierungskosten sind ebenfalls unabhängig vom Erfassungssystem und deshalb auch gesondert ausgewiesen.

Bei den Erfassungssystemen „Papierkorb Straße“ und „Papierkorb Grünfläche“ im Innerortsbereich sowie „Papierkorb“ im Außerortsbereich musste zudem eine Besonderheit des Begriffs der Sammlungskosten berücksichtigt werden, der sich auch in der Kostenverteilung widerspiegelt. Hiernach gehören zu den zu erstattenden Sammlungskosten auch „die Kosten für die Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung von Abfällen aus Tabakprodukten mit kunststoffhaltigen Filtern sowie von Filtern, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden, an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung“. Mit spezifischer Infrastruktur sind in diesem Zusammenhang die auf oder an öffentlichen Papierkörben angebrachten Ascher gemeint. Aus diesem Grund sind für die

genannten Erfassungssysteme jene Kosten gesondert auszuweisen, die durch zusätzlich an Papierkörben angebrachte Ascher entstehen. Hierbei wurden ausschließlich die Beschaffungs-Mehrkosten von Papierkörben mit Aschern in die Betrachtung einbezogen, nicht aber die Mehrkosten, die sich durch den logistischen Mehraufwand für die Leerung der Ascher ergeben. Diese Leerungskosten ließen sich wegen dem nur sehr geringen Mehraufwand nicht beziffern. Bei einem Anteil von ca. 40 Prozent dieser Papierkörbe mit Aschern im Bundesgebiet und Beschaffungs-Mehrkosten von ca. 20 Prozent pro Papierkorb mit Ascher ergeben sich durchschnittlich bundesweit 8 Prozent Mehrkosten durch die Beschaffung von Papierkörben mit Aschern. Aus Benchmarking-Projekten ergibt sich weiterhin, dass sich die Kosten pro Leerung aus ca. 85 Prozent Logistikkosten und ca. 15 Prozent Beschaffungs-/Wartungskosten zusammensetzen. Werden die ermittelten 8 Prozent Beschaffungs-Mehrkosten mit dem 15 Prozent-Anteil an Beschaffungs-/Wartungskosten in Verbindung gebracht, ergibt sich ein Zuschlagsfaktor von 1,2 Prozent, der bei der Sammlung von Tabakprodukten mit Filtern (TPF) durch die zusätzliche Installation von Aschern entsteht. Dieser Zuschlagsfaktor wird im Kostenmodell ausschließlich den Tabakprodukten mit Filtern und Filtern für Tabakprodukte zugeordnet. Die nachfolgende Tabelle zeigt die ermittelten Kosten im Innerortsbereich. Die Ergebnisse stammen aus dem oben genannten Forschungsvorhaben des UBA (vgl. Tabelle 75 und Abbildungen 34 und 36 des Abschlussberichts).

Kosten innerorts in Euro pro Jahr und Einwohner)		
Spezi- fisch je Erfas- sungs- system	Papierkorb Straße	2,70 (davon 0,032 ausschl. für TPF)
	Papierkorb Grünfläche	1,48 (davon 0,018 ausschl. für TPF)
	Streumüll Straße	9,21
	Streumüll Grünfläche	2,08
	Straßenkehrriecht	8,64
	Sinkkästen	1,27
gemein- sam	Behandlungs- und Entsorgungskosten	1,28
	Overheadkosten	2,74
	Sensibilisierungskosten	0,26
Gesamtkosten (innerorts)		29,67

Teilschritt 2: Kostenermittlung Außerorts

Im Außerortsbereich konnte im Gegensatz zum Innerortsbereich keine gesonderte Ermittlung der erfassungssystemunabhängigen Kosten durch Abfragen erfolgen. Um dennoch eine gesonderte Ausweisung der Behandlungs- und Entsorgungskosten, Overheadkosten und Sensibilisierungskosten zu erreichen, wurden diese rechnerisch ermittelt und zwar anhand der prozentualen Verteilung im Innerortsbereich (spezifische Sammlung/Reinigungskosten 86 Prozent, Behandlungsentsorgungskosten 4 Prozent, Overheadkosten 9 Prozent und Sensibilisierungskosten 1 Prozent).

Die nachfolgende Tabelle zeigt die ermittelten Kosten im Außerortsbereich. Die Ergebnisse stammen aus dem oben genannten Forschungsvorhaben des UBA (vgl. Abbildung 32 des Abschlussberichts).

Kosten Außerorts in Euro pro Jahr und Einwohner				
Erfassungssystem	Spezifische Kosten	Behandlungs- und Entsorgungskosten	Overheadkosten	Sensibilisierungskosten
Streumüll	0,087	0,004	0,009	0,001
Papierkorb	0,180	0,009	0,019	0,002
Gesamtkosten (außerorts)	0,311			

Teilschritt 3: Ermittlung der Datenerhebungs- und Fondsverwaltungskosten

Zusätzlich zu den in Teilschritt 1 und 2 genannten Kosten waren die ebenfalls vom Erfassungssystem unabhängigen Datenerhebungskosten nach § 3 Nummer 15 EWKFondsG sowie der Teil der Verwaltungskosten nach § 3 Nummer 16 EWKFondsG, die aus dem Fonds zu refinanzieren sind (im Folgenden: Fondsverwaltungskosten), zu ermitteln. Dabei wurde in beiden Fällen auf die bereits im Rahmen der Begründung des EWKFondsG dargestellten Berechnungen zurückgegriffen. Hiernach sind die Datenerhebungskosten, vor allem die Kosten, die den Anspruchsberechtigten durch den Aufwand für die jährliche Meldung der erbrachten Leistungen entstehen. Diese werden mit ca. 1,3 Millionen Euro jährlich abgeschätzt (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 49). Die Fondsverwaltungskosten wurden mit ca. 3,3 Millionen Euro jährlich abgeschätzt (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 31).*) Diese Kosten wurden durch die Einwohnerzahl (Stand 2021: 83,2 Millionen) geteilt, um sie im nächsten Teilschritt mit den anderen Kosten auf die Erfassungssysteme aufteilen zu können. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Datenerhebungs- und die Fondsverwaltungskosten.

Kosten in Euro pro Jahr und Einwohner	
Datenerhebungskosten	0,016
Fondsverwaltungskosten	0,040

Teilschritt 4: Aufteilung der Kosten auf die Erfassungssysteme

In einem letzten Teilschritt sind die in Teilschritt 1 genannten erfassungssystemunabhängigen Kosten und die in Teilschritt 3 ermittelten Datenerhebungs- und Verwaltungskosten auf die Erfassungssysteme umzulegen. Die Umlegung erfolgt ausschließlich anhand der Masseverteilung. Bei den Behandlungs- und Entsorgungskosten, Overheadkosten sowie Sensibilisierungskosten, wurde die Verteilung anhand der ermittelten Gesamtmassen der Erfassungssysteme vorgenommen, weil diese Kosten jeweils alle erfassten Abfälle betreffen. Die Verteilung der Datenerhebungs- und der Fondsverwaltungskosten hingegen wurde anhand der Masse der Abfälle aus den Einwegkunststoffprodukten vorgenommen, weil sich diese Kosten allein aus dem Vollzug des EWKFondsG ergeben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung der Kosten für jedes Erfassungssystem im Innerorts- und Außerortsbereich (vgl. Abbildungen 31 und 32 des Abschlussberichts):

Kosten gesamt in Euro pro Jahr und Einwohner							
Erfassungssystem		Sammlungs- bzw. Reinigungskosten	Behandlungs- und Entsorgungskosten	Overheadkosten	Sensibilisierungskosten	Datenerhebungskosten	Fondsverwaltungskosten
In-ner-orts	Pk Straße	2,70	0,14	0,30	0,03	0,002	0,004
	Pk Grünfläche	1,48	0,07	0,15	0,01	0,001	0,002
	Streu-müll Straße	9,21	0,16	0,34	0,03	0,002	0,005

*) Diese Kosten werden sich aufgrund der ersten Ergebnisse der zwischenzeitlich durch das Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen IT-Dienstleistungen sowie der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Änderungen am Regierungsentwurf für das EWKFondsG (vgl. Beschluss des Unterausschusses, BT-Drs. 20/5829) erhöhen. Die Anpassung der damaligen Abschätzung betrifft allerdings nur die einmaligen Aufbaukosten für das Register und das Onlineportal. Die Erhöhung der Verwaltungskosten wird die Abgabesätze nicht maßgeblich beeinflussen.

	Streumüll Grünfläche	2,08	0,04	0,08	0,01	0,000*	0,001
	Straßenkehrriecht	8,64	0,78	1,67	0,16	0,009	0,023
	Sinkkästen	1,27	0,09	0,20	0,02	0,001	0,003
Außerorts	Streumüll	0,087	0,004	0,009	0,001	0,0002	0,0006
	Papierkorb	0,180	0,009	0,019	0,002	0,0005	0,0013

* Der Wert kommt durch Rundung nach der dritten Dezimale zustande.

3. Schritt: Aufteilung der Kosten der Erfassungssysteme auf Einwegkunststoffprodukte

In einem dritten Schritt wurden die im zweiten Schritt ermittelten Kosten für die einzelnen Erfassungssysteme mit Hilfe der im ersten Schritt ermittelten Abfallzusammensetzungen sach- und aufwandsgerecht auf die einzelnen Arten von Einwegkunststoffprodukten umgelegt.

Teilschritt 1: Ermittlung der Verteilungsfaktoren

Um die Kosten auf die Einwegkunststoffprodukte verteilen zu können, wurde in einem ersten Teilschritt für jedes Erfassungssystem ein sach- und aufwandsgerechter Verteilungsfaktor (Masse, Volumen, Stückzahl) ermittelt. Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilungsfaktoren dar, die im Anschluss im Einzelnen begründet werden (vgl. Tabelle 22 des Abschlussberichts):

Bereich	Erfassungssystem	Verteilungsfaktoren
Innerorts	Papierkorb Straße	80 % Volumen, 20 % Masse
	Papierkorb Grünfläche	80 % Volumen, 20 % Masse
	Streumüll Straße	je 33,3 % Masse, Volumen, Stückzahl
	Streumüll Grünfläche	je 33,3 % Masse, Volumen, Stückzahl
	Straßenkehrriecht	100 % Masse
	Sinkkästen	100 % Masse
Außerorts	Streumüll	je 33,3 % Masse, Volumen, Stückzahl
	Papierkorb	80 % Volumen, 20 % Masse

Für die Erfassungssysteme Straßenkehrriecht (maschinelle Straßenreinigung) und Sinkkastenreinigung wurden ausschließlich Gewichtsprozente angesetzt, weil sich die Kosten für diese Erfassungssysteme ausschließlich am Gewicht der darin gesammelten Abfälle orientieren. Entsprechende Fahrzeuge sind regelmäßig mit Saug- und Pressvorrichtungen ausgestattet, so dass das Volumen keine Rolle spielt.

Bei der Kostenverteilung im Rahmen der Papierkorbleerung im Innerorts- und Außerortsbereich erfolgt hingegen eine Berücksichtigung auch des Volumens. Da bei der Papierkorbleerung sowohl beim Sammlungs- als auch beim Transportvorgang in der Regel das

Volumen der Abfälle der entscheidende Faktor ist, werden für Papierkorbleerungen innerorts im Straßenraum und auf Grünflächen sowie im Außerortsbereich die Kosten zu 80 Prozent anhand des Volumens verteilt. Die 80/20-Verteilung ergibt sich dabei aus der Tatsache, dass zur Papierkorbleerung zu etwa 20 Prozent solche Fahrzeuge eingesetzt werden, die eine Pressvorrichtung besitzen. Da die Pressvorrichtungen die Papierkorbabfälle verdichten, ist in diesen Fällen nicht das Volumen, sondern ausschließlich das Gewicht der kostenrelevante Faktor.

Die Kosten der Streumüllreinigung im Innerorts- wie im Außerortsbereich wurden zu je einem Drittel über Masse, Volumen und Stückzahl umgelegt. Da eine Bestimmung der Kostenzuordnungskriterien über rein wissenschaftliche Methoden und Messverfahren, wie z.B. Multimomentaufnahmen, nicht durchgängig möglich war, musste ein Verfahren gewählt werden, welches sich an der Praxis orientiert und die entstehenden Aufwände über wissenschaftliche Einzeldaten und qualifizierte Schätzungen so realitätsnah wie möglich abbildet:

Zunächst ist bei der manuellen Reinigung zwischen einem Reinigungs- und einem Transportprozess zu unterscheiden. Aus Forschungsergebnissen ist bekannt, dass für die Reinigungsleistung etwa 70 Prozent und für die Transportleistung etwa 30 Prozent des Gesamtaufwandes anfallen. Die Transportleistung wiederum wird zu je 50 Prozent beeinflusst durch Gewicht und Volumen, da beide Größen den limitierenden Faktor für die gesammelten Abfälle darstellen können. Die Stückzahl ist in diesem Zusammenhang nicht relevant. Beim Reinigungsprozess stellt jedoch die Stückzahl den maßgeblichen Aufwandsfaktor und damit die Kostenintensität dar, da die verschiedenen Reinigungsgeräte aufgrund des Vorkommens von einzelnen Abfallstücken gezielt geführt und eingesetzt werden müssen, um die Abfälle beispielsweise zusammen zu kehren und anschließend aufzunehmen. Hierbei wirkt sich das Gewicht und das Volumen des Abfalls nur in extremen Fällen (z. B. schwere Steine, Metalle, großvolumige Papp- oder Kunststoffschachteln) auf den Aufwand aus.

Jedoch muss im Kontext der Reinigungsleistung berücksichtigt werden, dass in der Praxis verschiedene manuelle Reinigungssysteme Anwendung finden. Streumüllsammungen können beispielsweise in Form von Besenreinigung, Zangenreinigung oder auch über den Einsatz von Saug- und Blasergeräten erfolgen. Hierbei ist zudem zu beachten, dass die manuelle Reinigung eher punktuell (Stückzahl vollständig maßgeblich) oder bezogen auf größere zusammenhängende Flächen durchgängig durchgeführt wird. Daher ist zwar für die Reinigungsleistung grundsätzlich die Stückzahl der entscheidende Aufwandsfaktor, aber es kann auch festgestellt werden, dass bei Flächenreinigungen die Stückzahl als alleinige maßgebliche Größe geringfügig an Relevanz verliert, da die Abfälle vermehrt gemeinsam bearbeitet und aufgenommen werden. Auf Basis dieser in der Praxis festgestellten Aufwände wird für die Reinigungsprozesse über eine qualifizierte Schätzung ein Verteilungsmaßstab von 50 Prozent für die Stückzahl und je 25 Prozent für Masse und Volumen angesetzt. Das bedeutet rein rechnerisch eine Aufteilung von je 32,5 Prozent auf Masse und Volumen sowie 35 Prozent auf die Stückzahl. Um die Berechnung nicht unnötig kompliziert zu gestalten, wurde im Kostenmodell von einer Aufteilung der Kosten von jeweils einem Drittel nach Masse, Volumen und Stückzahl ausgegangen.

Teilschritt 2: Berücksichtigung von Besonderheiten bei einzelnen Kostenarten

Wie oben bereits dargestellt, sind die spezifischen Kosten für die an Papierkörben angebrachten Ascher aus der Verteilung der Kosten für die Papierkorbleerung herauszunehmen und ausschließlich den Herstellern von Tabakfilterprodukten anzulasten. Dies wurde im Kostenmodell bei der Verteilung der Kosten der Papierkorbleerung innerorts mit einem Zuschlagsfaktor von 1,2 Prozent bei den Tabakfilterprodukten berücksichtigt.

Bei den Sensibilisierungskosten war zudem zu berücksichtigen, dass sich die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen bereits durch die gezahlten Systementgelte an Sensibilisierungsmaßnahmen der dualen Systeme nach § 14 Absatz 3 Verpa-

ckungsgesetz beteiligen. Für die genannte Öffentlichkeitsarbeit wurde unter Berücksichtigung der derzeitigen Initiative „Mülltrennung wirkt“ der dualen Systeme ein Betrag von 800.000 Euro pro Jahr mit Bezug auf Einwegkunststoffverpackungen angesetzt. Dies bedeutete Abzüge entsprechend der Gewichtsanteile in den Erfassungssystemen für Lebensmittelbehälter, Tüten und Folienverpackungen, nicht bepfandete Getränkebehälter, Getränkebecher und leichte Kunststofftragetaschen. Dabei wurde vereinfacht davon ausgegangen, dass alle diese Produkte systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind.

Teilschritt 3: Berechnung der Einzelkosten für jedes Einwegkunststoffprodukt

In diesem Teilschritt wurden die ermittelten Kosten für jedes Erfassungssystem pro Jahr und Einwohner mit Hilfe des im 1. Teilschritt ermittelten Verteilungsschlüssels und unter Berücksichtigung der im 2. Teilschritt dargestellten Besonderheiten bei der Kostenverteilung auf die einzelnen Einwegkunststoffprodukte aufgeteilt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Kosten pro Einwohner und Jahr, die jedem Erfassungssystem für die einzelnen Einwegkunststoffprodukte entstehen (vgl. Tabelle 24 des Abschlussberichts).

Kosten in Euro pro Jahr und Einwohner aufgeteilt nach Einwegkunststoffprodukten	Innerorts						Außerorts		Gesamt
	Papierkorb Straße	Papierkorb Grünfläche	Streumüll Straße	Streumüll Grünfläche	Straßenkehricht	Sinkkästen	Streumüll	Papierkorb	
Einwegkunststoffprodukte (gesamt)	0,864	0,472	2,841	0,541	0,345	0,034	0,036	0,087	5,219
Lebensmittelbehälter	0,179	0,110	0,242	0,058	0,010	0,000*	0,004	0,026	0,629
Tüten u. Folienverpackungen	0,132	0,073	0,359	0,076	0,097	0,012	0,014	0,023	0,785
nicht bepfandete Getränkebehälter	0,136	0,091	0,206	0,058	0,031	0,003	0,006	0,012	0,544
bepfandete Getränkebehälter	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000*	0,000*	0,000*	0,000*	0,005
Getränkebecher	0,281	0,124	0,335	0,062	0,044	0,001	0,006	0,019	0,873
Leichte Kunststofftragetaschen	0,064	0,039	0,158	0,033	0,016	0,000*	0,003	0,006	0,319
Feuchttücher	0,000*	0,000*	0,052	0,014	0,008	0,001	0,002	0,000*	0,077
Luftballons	0,000*	0,000*	0,033	0,018	0,000*	0,000*	0,000*	0,000*	0,052
Tabakfilter(produkte)	0,070	0,034	1,454	0,222	0,137	0,017	0,001	0,001	1,935
Nicht-Einwegkunststoffprodukte	2,308	1,256	6,905	1,674	10,928	1,549	0,066	0,125	24,811
Gesamt	3,171	1,728	9,746	2,215	11,273	1,583	0,102	0,212	30,031

* Der Wert kommt durch Rundung nach der dritten Dezimale zustande.

4. Schritt: Berechnung des Abgabesaatzes in Kilogramm

In einem letzten Schritt wurden die jährlich auf dem Markt bereitgestellten bzw. verkauften Massen der betroffenen Einwegkunststoffprodukte ermittelt und in Kilogramm pro Jahr und Einwohner umgewandelt. Anschließend wurden die Kosten in Euro pro Jahr und Einwohner durch die Marktmenge in Kilogramm pro Jahr und Einwohner dividiert, um den produktspezifischen Abgabesaatz in Euro pro Kilogramm zu erhalten. Die nachfolgende Tabelle stellt die genannte Berechnung der Abgabesaätze dar (vgl. Tabelle 1 und 25 des Abschlussberichts):

Berechnung des Abgabesaatzes für jedes Einwegkunststoffprodukt	Marktmenge (Kilogramm pro Jahr) (gerundet)	Marktmenge (Kilogramm pro Jahr und Einwohner) (gerundet)	Kosten (Euro pro Jahr und Einwohner) (gerundet)	Abgabesaatz (Euro pro Kilogramm)
Lebensmittelbehälter	296.000.000	3,558	0,629	0,177
Tüten- und Folienverpackungen	75.000.000	0,901	0,785	0,871
nicht bepfandete Getränkebehälter	251.000.000	2,224	0,545	0,180
bepfandete Getränkebehälter	387.000.000	4,561	0,005	0,001
Getränkebecher	59.000.000	0,709	0,873	1,231
Leichte Kunststofftragetaschen	7.000.000	0,084	0,319	3,790
Feuchttücher	106.000.000	1,274	0,077	0,060
Luftballons	1.000.000	0,012	0,052	4,338
Tabakfilter(produkte)	18.000.000	0,216	1,935	8,945

Zu § 3 (Punktesystem):

Die Vorschrift legt das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds nach § 19 Absatz 1 EWKFondsG fest. Zur Herleitung des Punktesystems wurde wie folgt vorgegangen:

In einem ersten Schritt wurden auf der Grundlage der Vorgaben aus dem EWKFondsG die relevanten Leistungskategorien ermittelt, für die im Rahmen der Auszahlung der Mittel Punkte vergeben werden sollen. Dabei wurde genau wie im Rahmen der Ermittlung der Abgabesaätze nach Innerorts- und Außerortsbereich und nach den unterschiedlichen Erfassungssystemen differenziert. Zu jeder Leistungskategorie wurde sodann eine Einheit bestimmt, in der die erbrachte Leistung von den Anspruchsberechtigten anzugeben ist. Dabei wurde darauf geachtet, dass die Leistungsparameter und die zugehörigen Einheiten für die betroffenen Anspruchsberechtigten möglichst einfach zu ermitteln sind und insgesamt leicht nachzuvollziehen sind.

In einem zweiten Schritt wurden die Durchschnittskosten für die Leistungsparameter ermittelt und zwar bezogen auf die festgelegten Einheiten. In einem letzten Schritt wurden die relevanten Leistungen untereinander gewichtet und zwar anhand von Kostenäquivalenten. Dabei wurde entsprechend der ersten Zeile der Tabelle davon ausgegangen, dass 38 Euro 10 Punkten entsprechen; im Weiteren wurden die Punkte dann auf eine Dezimalstelle gerundet. Die nachfolgende Tabelle stellt die Leistungskategorien und die Ermittlung der Punkte dar (vgl. Tabelle 27 des Abschlussberichts).

Leistungskategorie	Einheit	Kosten in Euro pro Einheit	Punkte pro Einheit
Reinigungsleistung Strecke	1 km	38,00	10,0

inner- orts	Sammlungsleistung Papierkorb	100 l	3,90	1,0
	Reinigungsleistung Flächen	1000 m ²	11,60	3,0
	Reinigungsleistung Sinkkasten	1 Stück	9,30	2,4
	Entsorgungsleistung Abfallmenge	1 t	120,00	31,5
	Aufwand Öffentlichkeitsarbeit	1 Ma. h	60,00	15,8
außer- orts	Reinigungsleistung Strecke	1 km	27,60	7,3
	Sammlungsleistung Papierkorb	100 l	2,60	0,7
	Reinigungsleistung Fläche	1000m ²	9,20 Euro	2,4
	Entsorgungsleistung Abfallmenge	1 t	120,00 Euro	31,5
	Aufwand Öffentlichkeitsarbeit	1 Ma. h	60,00 Euro	15,8

Zu § 4 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Diese tritt am 1. Januar 2024 gemeinsam mit der Abgabepflicht gemäß § 12 EWKFondsG in Kraft. Damit ist sichergestellt, dass die Einwegkunststoffabgabe erstmals für das Kalenderjahr 2024 erhoben wird und eine Erstattung der Leistungen der Anspruchsberechtigten für das gesamte Kalenderjahr 2024 im Jahr 2025 erfolgen kann.