

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

## **Verpackungsabfälle aus Kunststoff**

Reihe BUND 2022/36

**Bericht des Rechnungshofes**

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2022

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Seite 22/23, 33, 36/37: [iStock.com/Leontura](https://iStock.com/Leontura),

[Vecteezy.com](https://Vecteezy.com)

---

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	15
Zahlen und Fakten zur Prüfung	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Einleitung	20
Mengen an Kunststoffabfällen	25
Rechtliche Grundlagen	27
Status Zielerreichung	29
Sammel- und Verwertungssysteme	30
Grundsätze	30
Ausgestaltung der Sammel- und Verwertungssysteme	32
Bestehende Sammel- und Verwertungssysteme	41
VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH	47
Ergebnisse der Sammel- und Verwertungssysteme	50
Sammlung der Verpackungsabfälle aus Haushalten	55
Sammlung der Verpackungsabfälle bei Unternehmen	62
Aufsicht und Kontrolle	67
Grundsätze	67
Kontrolle der Sammel- und Verwertungssysteme durch das Ministerium	67
Kontrolle der Systemteilnahme durch das Ministerium	72
Kontrolle der Systemteilnehmer durch die VKS GmbH	78

<b>Vermeidung</b> _____	81
Vorgaben _____	81
Runder Tisch Kunststoffverpackungen _____	83
Abfallvermeidungsprojekte der VKS GmbH _____	85
Plastiksackerlverbot _____	87
 <b>Wiederverwendung – Mehrwegverpackungen</b> _____	 90
 <b>Aufbau- und Resilienzplan</b> _____	 91
 <b>Verwertung</b> _____	 93
Vorgaben zum Recycling von Kunststoffverpackungen _____	93
Einführung Einwegpfand _____	94
 <b>Anlagenkapazitäten</b> _____	 97
 <b>Öffentlichkeitsarbeit</b> _____	 99
 <b>Littering</b> _____	 103
 <b>Kunststoff-Eigenmittel („Plastik-Steuer“)</b> _____	 106
 <b>Handlungsoptionen und Ausblick</b> _____	 109
 <b>Schlussempfehlungen</b> _____	 113
 <b>Anhang</b> _____	 118
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	118

---

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zielvorgaben zu Recycling und getrennter Sammlung sowie Stand der Zielerreichung _____	29
Tabelle 2:	Verpackungsabfälle aus Kunststoff: Summe, Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen _____	39
Tabelle 3:	VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH – Gebarung und Personal _____	48
Tabelle 4:	Trittbrettfahrerquote bei Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen _____	50
Tabelle 5:	Erfassungsquote der lizenzierten und der gesamten Kunststoffverpackungen _____	52
Tabelle 6:	Gewerbliche Verpackungsabfälle aus Kunststoffen (2017) _____	63
Tabelle 7:	Förderung von Abfallvermeidungsprojekten – Fördervolumen und Stand des Treuhandkontos _____	86

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff _____	22
Abbildung 2:	Siedlungsabfälle aus Haushalten und ähnlichen Einrichtungen in Österreich (2019) _____	25
Abbildung 3:	Entwicklung der Menge an Verpackungsabfällen aus Kunststoff _____	26
Abbildung 4:	Selbsterfüller und Entpflichtung bei Verpackungen _____	31
Abbildung 5:	Entsorgung von Haushaltsverpackungen _____	33
Abbildung 6:	Entsorgung von gewerblichen Verpackungen _____	36
Abbildung 7:	Entwicklung der Marktanteile der Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen bei den Leichtverpackungen _____	42
Abbildung 8:	Verpackungskunststoffe im Restmüll (2018) _____	57
Abbildung 9:	Überprüfung der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 durch das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie für das Jahr 2018 (Prüfungshandlungen 2019) _____	74

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ARGE AWW	Arbeitsgemeinschaft Österreichischer Abfallwirtschaftsverbände
Art.	Artikel
AWG 2002	Abfallwirtschaftsgesetz 2002
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
Dipl.–Ing.	Diplom–Ingenieur
EG	Europäische Gemeinschaft
EPS	expandiertes Polystyrol
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EW	Einwohnerin bzw. Einwohner
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPS	Global Positioning System (Globales Positionsbestimmungssystem)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
k.A.	keine Angabe
kg	Kilogramm
l	Liter
Lkw	Lastkraftwagen

m <sup>2</sup>	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
mm	Millimeter
Mrd.	Milliarde(n)
PET	Polyethylenterephthalat
QR	Quick Response (schnelle Antwort)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SVS	Sammel- und Verwertungssystem
t	Tonne(n)
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UV	ultraviolett
VKS GmbH	Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## Glossar

### Eigenimporteure

Das sind Unternehmen, die verpackte Waren aus dem Ausland für die Verwendung im eigenen Betrieb importieren und bei denen diese Verpackungen als Abfall im Betrieb verbleiben.

### Erfassungsquote

Verpackungen aus Kunststoff sollten im Sinne der Kreislaufwirtschaft getrennt gesammelt werden, um sie anschließend einer Wiederverwendung oder Verwertung zuzuführen. Das Ausmaß der getrennten Sammlung wird durch die Erfassungsquote zum Ausdruck gebracht.

### In-Verkehr-Setzer

Wer Verpackungen erwerbsmäßig in Verkehr setzt, wird gemäß Abfallwirtschaftsgesetz 2002 als In-Verkehr-Setzer bezeichnet. Dazu zählen

- Hersteller und Importeure von Serviceverpackungen,
- Abpacker und Abfüller hinsichtlich der von ihnen eingesetzten Verpackungen,
- Importeure von verpackten Waren,
- Eigenimporteure,
- Versandhändler mit Sitz außerhalb von Österreich, die verpackte Waren an Letztverbraucher in Österreich übergeben.

### Leichtverpackungen

Diese umfassen

- alle Arten von Kunststoffverpackungen (z.B. Getränkeflaschen, sonstige Flaschen für Putzmittel oder Kosmetika, Folien, Becher, Tuben, Obst-, Gemüse- und Fleischtassen),
- Verbundstoffe (z.B. Getränkeverbundkartons, Vakuumverpackungen für Kaffee, Wachspapier, beschichtete Folien, Medikamentenblister),
- Verpackungen aus Keramik (z.B. Kosmetiktiegel),
- Verpackungen aus Holz (z.B. Einwegsteigen für Obst) und
- Verpackungen aus Textilien (z.B. Jutesäcke, Obstnetze).

Beim überwiegenden Teil handelt es sich um Kunststoffverpackungen.

### Littering

Littering bezeichnet das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen an ihrem Entstehungsort in der Natur oder im öffentlichen Raum. Littering-Abfälle sind typischerweise Getränke- und Take-away-Verpackungen, Papier, Zigarettenstummel, sonstige Kunststoff- und Metallverpackungen sowie Lebensmittelreste. Kunststoffverpackungen machen dabei den höchsten Anteil aus.

#### lizenzierte Verpackungen

Dies sind Verpackungen, für die ein In-Verkehr-Setzer einen Vertrag mit einem Sammel- und Verwertungssystem abgeschlossen hat und Lizenzgebühren an dieses bezahlt (Lizensierung).

#### Ökomodulation

Darunter ist eine Lenkungsmaßnahme zu verstehen, um die Recyclingfähigkeit von Produkten durch nach ökologischen Kriterien differenzierte Abgaben oder Gebühren zu berücksichtigen.

#### Sammel- und Verwertungssystem

Ein Sammel- und Verwertungssystem ist eine Rechtsperson (z.B. ein Unternehmen oder ein Verein), die gemäß den rechtlichen Vorgaben die Verpflichtungen zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen und die diesbezügliche Nachweisführung für die In-Verkehr-Setzer rechtswirksam übernehmen kann. Das Ministerium muss die Einrichtung und den Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems genehmigen.

#### Selbsterfüller

In-Verkehr-Setzer von Verpackungen, die ihre Verpflichtungen zur Sammlung und Verwertung der Verpackungen selbst wahrnehmen, sind sogenannte Selbsterfüller. Sie schließen keinen Vertrag mit einem Sammel- und Verwertungssystem ab.

#### Systemteilnehmer

In-Verkehr-Setzer von Verpackungen, die ihre Verpflichtungen zur Sammlung und Verwertung der Verpackungen vertraglich einem Sammel- und Verwertungssystem übertragen und dafür Lizenzgebühren bezahlen, sind sogenannte Systemteilnehmer.

#### Trittbrettfahrer

In-Verkehr-Setzer, die keine Selbsterfüller sind, aber die Verpackungen dennoch nicht oder nur unvollständig bei einem Sammel- und Verwertungssystem lizenzieren, sind sogenannte Trittbrettfahrer. Einbeinige Trittbrettfahrer lizenzieren die von ihnen in Verkehr gesetzten Verpackungen unvollständig, zweibeinige Trittbrettfahrer gar nicht.

## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

## Verpackungsabfälle aus Kunststoff

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Oktober 2021 bis Februar 2022 im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie<sup>1</sup> und bei der VKS Verpackungskordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Erhebung der rechtlichen Verpflichtungen Österreichs und der Zielvorgaben für die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff sowie die Darstellung der Entwicklung des Abfallaufkommens. Darauf aufbauend beurteilte der RH die Organisation, Finanzierung, Aufsicht und Kontrolle der Sammlung und Verwertung der Abfälle sowie Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2020. In Einzelfällen nahm der RH auch Bezug auf Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

### Kurzfassung

#### Rechtsrahmen, Ziele und Zielerreichung

Die gesetzlichen Bestimmungen für Verpackungsabfälle waren umfangreich und für die Vielzahl der Akteure – Unternehmen, Haushalte, öffentliche Einrichtungen, Gemeinden, Gemeindeverbände und private Entsorgungsunternehmen – schwer zu fassen. Die komplexe Materie und die Vielzahl der Akteure erschwerten die rechtskonforme Umsetzung und deren Kontrolle. (TZ 7)

<sup>1</sup> Die Angelegenheiten der Abfallwirtschaft ressortierten bis 7. Jänner 2018 zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der Novelle des Bundesministeriengesetzes BGBl. I 164/2017 (in Kraft getreten am 8. Jänner 2018) zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, mit der Novelle des Bundesministeriengesetzes BGBl. I 8/2020 (in Kraft getreten am 29. Jänner 2020) zum Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im Folgenden – unabhängig von den dargestellten Änderungen im Zeitablauf – die Bezeichnung **Ministerium**.

Die zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Vermeidung, Sammlung, Verwertung und Wiederverwendung von Verpackungsabfällen notwendige Novellierung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 erfolgte – nach Einleitung mehrerer Vertragsverletzungsverfahren – verspätet im Dezember 2021. (TZ 4)

Die folgende Tabelle zeigt die Zielvorgaben für Recycling und die getrennte Erfassung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff sowie den aktuellen Stand der Zielerreichung: (TZ 5)

Tabelle: Zielvorgaben zu Recycling und getrennter Sammlung sowie Stand der Zielerreichung

	Zielvorgaben im überprüften Zeitraum	Ist-Stand (2021)	neue Zielvorgaben (AWG-Novelle 2021)
	Anteil in % (zu erreichen bis)		
Anteil der stofflich verwerteten Kunststoffverpackungen	22,5	26	mindestens 50 (2025) mindestens 55 (2030)
getrennte Sammlung Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen	–	70	mindestens 77 (2025) mindestens 90 (2029)

Quellen: AWG 2002; BMK; TU Wien

Bei Verpackungsabfällen galt das Prinzip der Herstellerverantwortung. Die In-Verkehr-Setzer von Verpackungen hatten diese kostenlos zurückzunehmen und zu verwerten oder ein Sammel- und Verwertungssystem zu beauftragen. Diese hatten die Verpackungen gegen ein Entgelt, die sogenannten Lizenzgebühren, zu sammeln und zu verwerten. Die Unterscheidung von Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen war dabei wesentlich:

- In-Verkehr-Setzer von Haushaltsverpackungen mussten an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnehmen.
- In-Verkehr-Setzer von gewerblichen Verpackungen konnten an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnehmen oder die Verpflichtungen selbst erfüllen.

Von den 2020 in Österreich angefallenen rd. 299.000 t Verpackungsabfällen aus Kunststoff waren rd. 214.000 t Haushaltsverpackungen und rd. 85.000 t gewerbliche Verpackungen. (TZ 6, TZ 7)

## Sammel- und Verwertungssysteme

Anfang 2022 gab es in Österreich fünf Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen und sechs für gewerbliche Verpackungen aus Kunststoff, die miteinander im Wettbewerb standen. Eines dieser Sammel- und Verwertungssysteme hatte in allen Kategorien der Kunststoffverpackungen einen Marktanteil von deutlich über 60 %. Damit war es nur eingeschränkt gelungen, den Markt zu öffnen. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen unterlagen auch nur wenige Teilprozesse zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen dem freien Wettbewerb. Dies war auf die unterschiedlichen Interessen – Daseinsvorsorge versus Marktöffnung – zurückzuführen. (TZ 8, TZ 9)

Servicestelle für die Sammel- und Verwertungssysteme war die VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (**VKS GmbH**). Sie wurde von den Sammel- und Verwertungssystemen zu 100 % finanziert. Die VKS GmbH unterlag der Aufsicht des Ministeriums. (TZ 10)

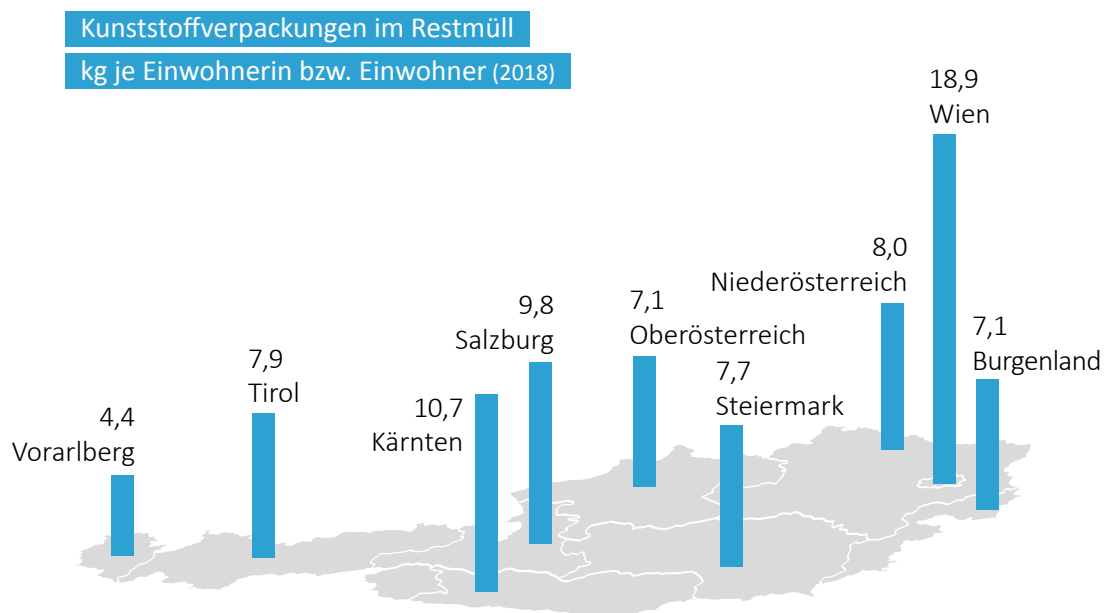
In-Verkehr-Setzer, die ihre Verpackungen nicht oder nur unvollständig bei einem Sammel- und Verwertungssystem lizenzierten, wurden als Trittbrettfahrer bezeichnet. Die Trittbrettfahrerquoten lagen im Jahr 2020 bei rd. 27 % der Haushaltsverpackungen und bei rd. 31 % der gewerblichen Verpackungen. Durch die Trittbrettfahrer entgingen dem abfallwirtschaftlichen Gesamtsystem finanzielle Mittel für die getrennte Sammlung und für die Finanzierung sowie den Betrieb der erforderlichen Sortier- und Verwertungsanlagen. Unternehmen verschafften sich durch die unterlassene Zahlung der Lizenzgebühren einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil. (TZ 11)

Laut den Zielvorgaben im überprüften Zeitraum waren von den Sammel- und Verwertungssystemen zumindest 60 % der lizenzierten Haushaltsverpackungen und zumindest 85 % der lizenzierten gewerblichen Verpackungen aus Kunststoff getrennt zu sammeln. Die tatsächliche Erfassungsquote der gewerblichen Verpackungen lag 2020 mit rd. 48 % weit darunter. Unter Berücksichtigung der (nicht lizenzierten) Verpackungsmengen der Trittbrettfahrer betrug die Erfassungsquote 2020 sogar nur 58 % bei Haushaltsverpackungen und rd. 33 % bei gewerblichen Verpackungen. Obwohl dem Ministerium dieser Umstand bekannt war, setzte es im Rahmen seiner Aufsicht keine ausreichenden Schritte, um eine Erhöhung der Erfassungsquote zu erreichen. Die Sammel- und Verwertungssysteme nahmen für über 50 % der gewerblichen Kunststoffverpackungen Lizenzgebühren ein, ohne sie getrennt zu erfassen und einer Verwertung zuzuführen. Den Einnahmen standen damit keine entsprechenden Leistungen gegenüber. Um im Jahr 2025 mindestens 50 % der Kunststoffverpackungen stofflich verwerten zu können, ist die getrennte Sammlung deutlich zu steigern. (TZ 12)

In Österreich bestanden zur Zeit der Gebärungsüberprüfung je nach Region unterschiedliche Sammelsysteme für Verpackungsabfälle aus Kunststoff. Dies trug nicht dazu bei, dass die privaten Letztverbraucherinnen und Letztverbraucher an der getrennten Sammlung der Verpackungen flächendeckend im gewünschten Ausmaß mitwirkten. Sie erschwerten vielmehr die Kommunikation abfallwirtschaftlicher Ziele und standen einer österreichweit einheitlichen, wirkungsvollen Öffentlichkeitsarbeit zur Motivation der Bürgerinnen und Bürger für die getrennte Sammlung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff entgegen. Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 (BGBl. II 597/2021) wird zu einer österreichweiten Vereinheitlichung der Sammlung der Leichtverpackungen führen. (TZ 13)

In den Ländern gab es große Unterschiede bei den Mengen an getrennt gesammelten und im Restmüll verbliebenen Kunststoffverpackungen. Aus den jeweiligen Anteilen der regionalen Schichtungen für die Länder hochgerechnet ergibt sich folgendes Bild für den Kunststoffanteil im Restmüll:

Abbildung: Verpackungskunststoffe im Restmüll (2018)



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen mussten den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Kosten für die Sammlung und Behandlung der gemeinsam mit dem Restmüll erfassten Verpackungen finanziell abgelteten. Diese Abgeltung setzte einen unerwünschten ökonomischen Anreiz, da die Gemeinden und Gemeindeverbände für nicht getrennt gesammelte Verpackungen finanzielle Mittel erhielten, und konterkarierte damit das Ziel, möglichst viele Kunststoffverpackungen getrennt zu erfassen. (TZ 14, TZ 15)

Zur Verrechnung der Leistungen aus der Sammlung und Verwertung der Verpackungen mit den Sammel- und Verwertungssystemen entwickelte und betrieb das marktführende Sammel- und Verwertungssystem SVS A eine Datenbank für Stoffstrom- und Leistungsdaten. Weder die übrigen Sammel- und Verwertungssysteme noch die VKS GmbH hatten einen Zugang zu den Daten, der jenem des SVS A entsprach. (TZ 16)

Bei der getrennten Erfassung gewerblicher Verpackungen gab es erheblichen Handlungsbedarf. Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 enthält mehrere Bestimmungen, um die getrennte Erfassung zu steigern: eine erweiterte Teilnahmepflicht der In-Verkehr-Setzer an einem Sammel- und Verwertungssystem, die Pflicht zur getrennten Sammlung in den Betrieben und zur Übergabe der Verpackungen an die Systeme und eine umfassendere Kostentragungspflicht der Systeme. (TZ 17)

Das Ministerium war für die Aufsicht über die Sammel- und Verwertungssysteme zuständig. Für die Missbrauchsaufsicht über Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen waren ein Beirat und ein Expertengremium im Ministerium eingerichtet. Mindestens alle vier Jahre hatte das Expertengremium ein Gutachten zu jedem System zu erstellen. Im überprüften Zeitraum wurde lediglich ein Gutachten fertiggestellt. Mit der Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 2021 (BGBl. I 200/2021) wurden Beirat und Expertengremium aufgelöst. (TZ 19)

## Maßnahmen

Das Ministerium kontrollierte die In-Verkehr-Setzer u.a. hinsichtlich ihrer Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem. Es kontrollierte durchschnittlich 43 Betriebe pro Jahr und erstattete bei Verstößen Anzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde. Von zwölf Anzeigen im Jahr 2019 waren acht Verfahren zur Zeit der Gebarungüberprüfung offen. Die erstinstanzlichen Verwaltungsstrafen betragen im Schnitt rd. 650 EUR und lagen deutlich unter der maximal vorgesehenen Strafdrohung von bis zu 8.400 EUR oder dem Zweifachen der nicht bezahlten Lizenzgebühr. (TZ 20)

Die VKS GmbH war für die Kontrolle der Systemteilnehmer zuständig. Sie hatte sicherzustellen, dass binnen drei Jahren zumindest 80 % der lizenzierten Verpackungen der jeweiligen Sammelkategorie (bezogen auf deren Masse) überprüft werden. Bei Verdacht auf Verwaltungsübertretungen war das Ministerium zu informieren; dies unterblieb im überprüften Zeitraum. (TZ 21)

Seit 1. Jänner 2020 ist das In-Verkehr-Setzen von Kunststofftragetaschen verboten. Im Jahr 2020 wurden rd. 32 % weniger Kunststofftragetaschen in Verkehr gesetzt als 2019. Mit der Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 2021 wurde das In-Verkehr-Setzen weiterer Einweg-Kunststoffprodukte verboten. Das Ministerium plante zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Maßnahmen zur Information der Bevölkerung. (TZ 25)

Die Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 2021 legte erstmals eine Mehrwegquote für die in Österreich verkauften Getränke fest, mindestens 25 % bis 2025 und mindestens 30 % bis 2030. Ab 1. Jänner 2025 wird ein Pfand auf Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff eingeführt. (TZ 26, TZ 29)

Die österreichischen Recyclinganlagen wiesen im europäischen Vergleich einen guten technischen Standard auf. Bei den Sortieranlagen bestand jedoch Nachrüstungsbedarf hinsichtlich Kapazität und Sortiertechnik. Der Österreichische Aufbau- und Resilienzplan 2020 bis 2026 sah die finanzielle Unterstützung von Investitionen in die Errichtung und Nachrüstung von Sortieranlagen vor. (TZ 27, TZ 30)

Die VKS GmbH koordinierte die von den Sammel- und Verwertungssystemen mitfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen Abfallberaterinnen und -berater zur getrennten Sammlung. Eine Information gewerblicher Letztverbraucher durch die VKS GmbH war nicht vorgesehen. (TZ 31)

Im Dezember 2020 beschloss der Europäische Rat die Einführung der sogenannten „Kunststoff-Eigenmittel“. Die Mitgliedstaaten hatten ab 2021 einen Beitrag von 800 EUR/t nicht recycelter Kunststoffverpackungen an die Europäische Union zu leisten. Das Ministerium schätzte den österreichischen Beitrag auf durchschnittlich 168 Mio. EUR pro Jahr; dieser wird aus dem allgemeinen Budget bezahlt. Das Ministerium arbeitete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an einer ökologisch gestaffelten Herstellerabgabe für die In-Verkehr-Setzer von Kunststoffverpackungen, die die Kunststoff-Eigenmittel verursachergerecht gegenfinanzieren könnte. (TZ 33)

Die Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 2021 und die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 enthalten mehrere neue Bestimmungen, die zur Erreichung der Sammel- und Recyclingquoten beitragen können. Zudem stehen für die Errichtung und die Nachrüstung von Sortieranlagen Mittel aus dem Aufbau- und Resilienzplan zur Verfügung. An einer verursachergerechten Aufbringung der Kunststoff-Eigenmittel durch eine Herstellerabgabe wird gearbeitet; Ansätze zur Ökomodulation der



Lizenzgebühren sind noch ausständig. Der Zeithorizont, innerhalb dessen die vorgegebenen Sammel- und Verwertungsquoten zu erreichen sind, ist eng. Maßnahmen, wie die Mehrwegquoten oder das Einweg-Pfand, werden erst in einigen Jahren und praktisch zeitgleich mit den zu erreichenden Zielen wirksam werden. (TZ 34)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

#### Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- Das Ministerium sollte sich für weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben für die Entsorgung von Verpackungsabfällen einsetzen, mit dem Ziel, die Komplexität zu verringern und Kontrollen zu erleichtern. Eine Möglichkeit wäre der Wegfall der Unterscheidung zwischen Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen. (TZ 7)
- Rahmenbedingungen und Anreizsysteme auf Basis der Ökomodulation, z.B. für die Lizenzgebühren, wären auszuarbeiten, um die Produktion und den Einsatz von recyclingfähigen Verpackungen zu fördern. (TZ 8)
- Das Ministerium sollte im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig werden, um die getrennte Sammlung der Verpackungen deutlich zu intensivieren und um die unionsrechtlichen Zielwerte zu erreichen. (TZ 12)
- Eine wirksame und ausreichend dimensionierte Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 wäre sicherzustellen. Dies könnte durch eine Fokussierung der Kontrollen auf Trittbrettfahrer, eine Erhöhung der eingesetzten Ressourcen im Ministerium für mehr Kontrollen sowie eine konsequente Verfahrensführung samt effektiver Nachkontrolle erfolgen. Alternativ dazu könnte z.B. die VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH mit der Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 sowie den daraus resultierenden Anzeigen und Kostenersatzverfahren betraut werden. Dazu wäre eine entsprechende Ressourcenausstattung dieser Gesellschaft sicherzustellen (z.B. eine Finanzierung durch Einnahmen aus Pönalen). (TZ 20)

**VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH**

- In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie wäre ein Konzept zur Information von Unternehmen zu entwickeln und umzusetzen, um diese über ihre Rechte und Pflichten als In–Verkehr–Setzer von Verpackungen und als gewerbliche Letztverbraucher mit Verpackungsabfällen umfassend zu informieren. (TZ 31)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Verpackungsabfälle aus Kunststoff					
Rechtsgrundlagen	<b>EU-Ebene</b> Abfallrahmenrichtlinie, i.d.F. Richtlinie (EU) 2018/851, ABl. L 2018/150, 109 Verpackungsrichtlinie, i.d.F. Richtlinie (EU) 2018/852, ABl. L 2018/150, 141 Einwegkunststoff-Richtlinie, i.d.F. Richtlinie (EU) 2019/904, ABl. L 2019/155, 1				
	<b>nationale Ebene</b> Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002), BGBl. I 102/2002 i.d.F. BGBl. I 200/2021 Verpackungsverordnung 2014, BGBl. II 184/2014 i.d.F. BGBl. II 597/2021				
<b>Abfallmengen Kunststoffverpackungen in Österreich</b>					
	2016	2017	2018	2019	2020
	in Tonnen				
Haushaltsverpackungen	200.830	202.871	209.882	209.943	214.382
gewerbliche Verpackungen	97.007	99.434	92.118	86.005	84.635
<b>Summe</b>	<b>297.837</b>	<b>302.305</b>	<b>302.000</b>	<b>295.752</b>	<b>299.016</b>
<b>lizenzierte Menge – Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem</b>					
Haushaltsverpackungen	154.968	158.925	159.330	159.921	155.584
gewerbliche Verpackungen	53.090	53.671	53.059	53.121	50.886
<b>getrennt gesammelte Menge</b>					
Haushaltsverpackungen	116.970	118.591	119.714	119.373	123.812
gewerbliche Verpackungen	25.880	25.354	26.257	24.808	24.233
<b>Zielvorgaben zu Recycling und getrennter Sammlung</b>					
	Zielvorgaben im überprüften Zeitraum	Ist-Stand (2021)	neue Zielvorgaben (AWG-Novelle 2021)		
	Anteil in % (zu erreichen bis)				
stofflich verwertete Kunststoffverpackungen	22,5	26	mindestens 50 (2025) mindestens 55 (2030)		
getrennte Sammlung Einweg-Kunststoff- getränkeflaschen	–	70	mindestens 77 (2025) mindestens 90 (2029)		
Anteil von Rezyklat in Getränkeflaschen aus Polyethylenterephthalat (PET)	–	27	mindestens 25 (2025)		
Anteil von Rezyklat in allen Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen	–	k.A.	mindestens 30 (2030)		

VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (VKS GmbH)					
<b>Grundlagen</b>	Abfallwirtschaftsgesetz 2002 Erklärung über die Errichtung der Gesellschaft vom 30. Juni 2014				
<b>Eigentümer</b>	Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (100 %)				
<b>Aufgabe</b>	Koordination der Sammlung, Bereitstellung, Abholung und Verwertung von Verpackungsabfällen				
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
	in 1.000 EUR				
<b>Gewinn- und Verlustrechnung</b>					
Umsatzerlöse	2.455	2.282	3.220	2.266	2.986
Aufwendungen <sup>1</sup>	2.438	2.287	3.221	2.267	2.985
<i>davon</i>					
<i>Aufwendungen für bezogene Leistungen</i>	1.875	1.586	2.465	1.482	2.189
<i>davon</i>					
<i>Systemteilnehmerprüfungen</i>	1.587	1.262	2.139	1.104	1.804
<i>Analysen Haushaltsverpackungen (Leichtverpackungen und Metall)</i>	190	202	204	230	253
<i>Anfallstellenregister</i>	71	61	48	19	19
<i>Letztverbraucherinformation</i>	26	59	74	57	47
<i>Vergabe- und Klagsabwicklung</i>	–	–	–	72	65
<i>Personalaufwand</i>	452	526	594	637	670
<i>Abschreibungen</i>	23	40	34	14	13
<i>sonstige betriebliche Aufwendungen</i>	89	135	128	135	113
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.925</b>	<b>1.987</b>	<b>2.061</b>	<b>2.152</b>	<b>2.687</b>
	Vollzeitäquivalente im Jahresdurchschnitt				
<b>Beschäftigte</b>	5,5	6,2	6,5	7,0	7,1

Rundungsdifferenzen möglich  
k.A. = keine Angabe

Quellen: BMK; VKS GmbH

<sup>1</sup> Die Differenz der Aufwendungen zu den Umsatzerlösen ergibt sich aus Bestandsveränderungen von Erzeugnissen und Leistungen sowie sonstigen betrieblichen Erträgen.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2021 bis Februar 2022 die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff in Österreich. Die Überprüfung umfasste das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und die VKS Verpackungskordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (**VKS GmbH**), eine Tochter der Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Umweltbundesamt**).

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Erhebung der rechtlichen Verpflichtungen Österreichs und der Zielvorgaben im Bereich der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff,
- die Darstellung der Entwicklung des Abfallaufkommens,
- die Beurteilung der Organisation, Finanzierung, Aufsicht und Kontrolle der Sammlung und Verwertung der Abfälle sowie
- die Beurteilung der Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben durch Vermeidung, Wiederverwendung und Recycling.

(3) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2020. In Einzelfällen nahm der RH auch Bezug auf Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Die Angelegenheiten der Abfallwirtschaft ressortierten bis 7. Jänner 2018 zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, vom 8. Jänner 2018<sup>2</sup> bis 28. Jänner 2020 zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und ab 29. Jänner 2020<sup>3</sup> zum Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im Folgenden – unabhängig von den dargestellten Änderungen im Zeitablauf – die Bezeichnung **Ministerium**.

(4) Unter dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre. Kernstück der Agenda 2030 sind 17 Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals), die durch 169 Unterziele näher ausgeführt werden.

<sup>2</sup> Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

<sup>3</sup> Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

Ziel 12 lautet: „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“. Entsprechend dem Unterziel 12.5 ist das Abfallaufkommen bis 2030 durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung deutlich zu verringern.

(5) Zu dem im Juli 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die VKS GmbH im August 2022 und das Ministerium im Oktober 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Ministerium im November 2022. Gegenüber der VKS GmbH verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

(6) Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme vorab grundsätzlich an, dass die EU-Kommission noch für 2022 einen ersten Vorschlag für eine EU-Verpackungsverordnung angekündigt habe, welcher Bereiche des Ökodesigns und der erweiterten Herstellerverantwortung bis hin zu Recyclingvorgaben umfassen solle. Dieser Vorschlag werde bei Überlegungen zu den österreichischen Verpackungsregelungen und deren Umsetzung zu berücksichtigen sein.

## Einleitung

2 (1) Verpackungen machen einen wesentlichen Anteil der Siedlungsabfälle aus. Insbesondere Verpackungsabfälle aus Kunststoff nehmen durch die geänderte Lebensweise mengenmäßig zu: Der Lebensmittelhandel ist mittlerweile fast zur Gänze auf Selbstbedienung in Supermärkten umgestellt. Kunststoffverpackungen schützen Lebensmittel vor dem frühzeitigen Verderben. Wasser und Limonaden sind zum überwiegenden Teil in Einweg-Kunststoffflaschen abgefüllt. Essen und Getränke werden zunehmend unterwegs („Take-away“, „Coffee to go“) konsumiert. Fertig zubereitetes Essen wird in Einwegverpackungen nach Hause und an den Arbeitsplatz zugestellt. Als Gegenbewegung entstehen jedoch auch zunehmend Initiativen für verpackungslosen Einkauf.

(2) Kunststoff ist ein attraktiver Packstoff: Er ist kostengünstig, widerstandsfähig und hat ein geringes Gewicht. Nachteil ist, dass er aus nicht nachwachsenden Rohstoffen hergestellt wird und als Verpackung oder in Einwegprodukten nur einmalig und sehr kurz Verwendung findet. Aufgrund seiner Beständigkeit ist er nicht bzw. kaum mikrobiell abbaubar und verbleibt daher bei unkontrolliertem Eintrag in die Umwelt auf unbestimmte Zeit dort.

Beim Littering überwiegen bei den weggeworfenen Abfällen (bezogen auf die Anzahl) Getränkeverpackungen aus Kunststoff, Verpackungen von Take-away-Produkten und sonstige Kunststoffverpackungen. Sie können Tiere verletzen, Wasser und Boden verunreinigen und stellen eine optische Beeinträchtigung dar.

In die Ozeane werden pro Jahr zwischen rd. 4,8 und rd. 12,7 Mio. t Kunststoffabfälle eingetragen. Sie verschmutzen Küsten, werden durch die UV-Strahlung und Wellenbewegung zerkleinert und gelangen so in die tierische und menschliche Nahrungskette.

Mikroplastik, also Kunststofffragmente mit einer Größe unter 5 mm, wird in der gesamten Umwelt und in der Nahrungskette des Menschen nachgewiesen. Es stammt zum Teil direkt aus Produkten (z.B. Kosmetika), zum Teil aus Abrieb (z.B. Autoreifen, Kleidung aus Kunstfasern) und zum Teil auch aus weggeworfenen Abfällen.

(3) Für die Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff ist eine Abfallhierarchie rechtlich vorgegeben:

1. Abfallvermeidung
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung
3. Recycling (stoffliche Verwertung)
4. sonstige (z.B. energetische) Verwertung
5. Beseitigung (Deponierung)

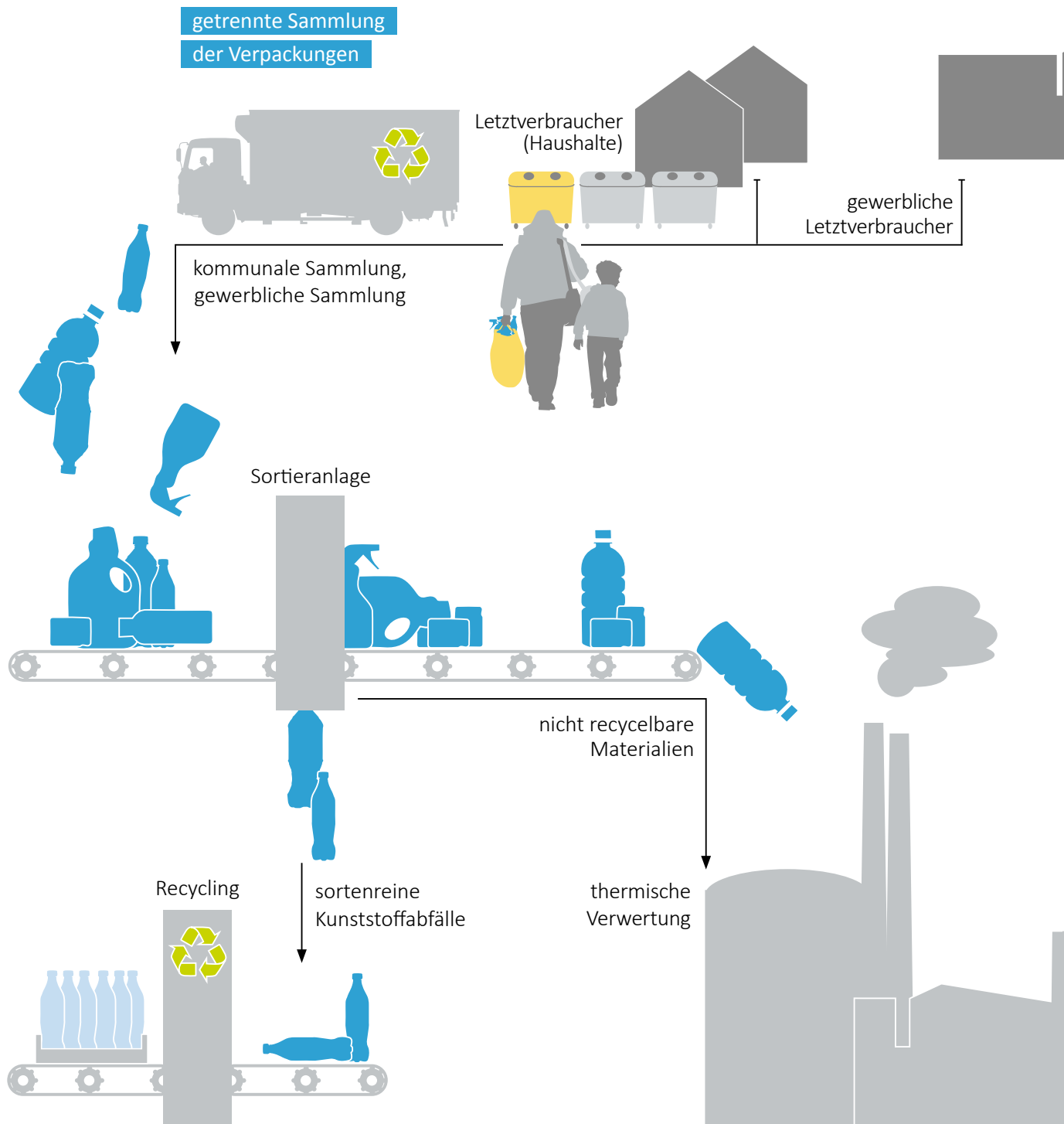
Kunststoffverpackungen werden in Österreich seit den 1990er Jahren in Haushalten und Unternehmen getrennt erfasst. Sie werden entweder stofflich verwertet, d.h. zur Herstellung neuer Kunststoffprodukte verwendet, oder thermisch verwertet, d.h. aufgrund ihres hohen Heizwerts in Industrieanlagen (z.B. Zementproduktion) unter Ausnutzung der Abwärme verbrannt. Die Deponierung von Kunststoffabfällen ist in Österreich<sup>4</sup> verboten. Jene Kunststoffverpackungen, die im Restmüll oder in den gemischten Abfällen aus Gewerbe und Industrie verbleiben, müssen, sofern der Müll nicht in einer Müllverbrennung verbrannt wird, vor einer biologischen Behandlung und Deponierung aussortiert werden (Restmüll-Splitting) und werden dann ebenfalls thermisch verwertet.

---

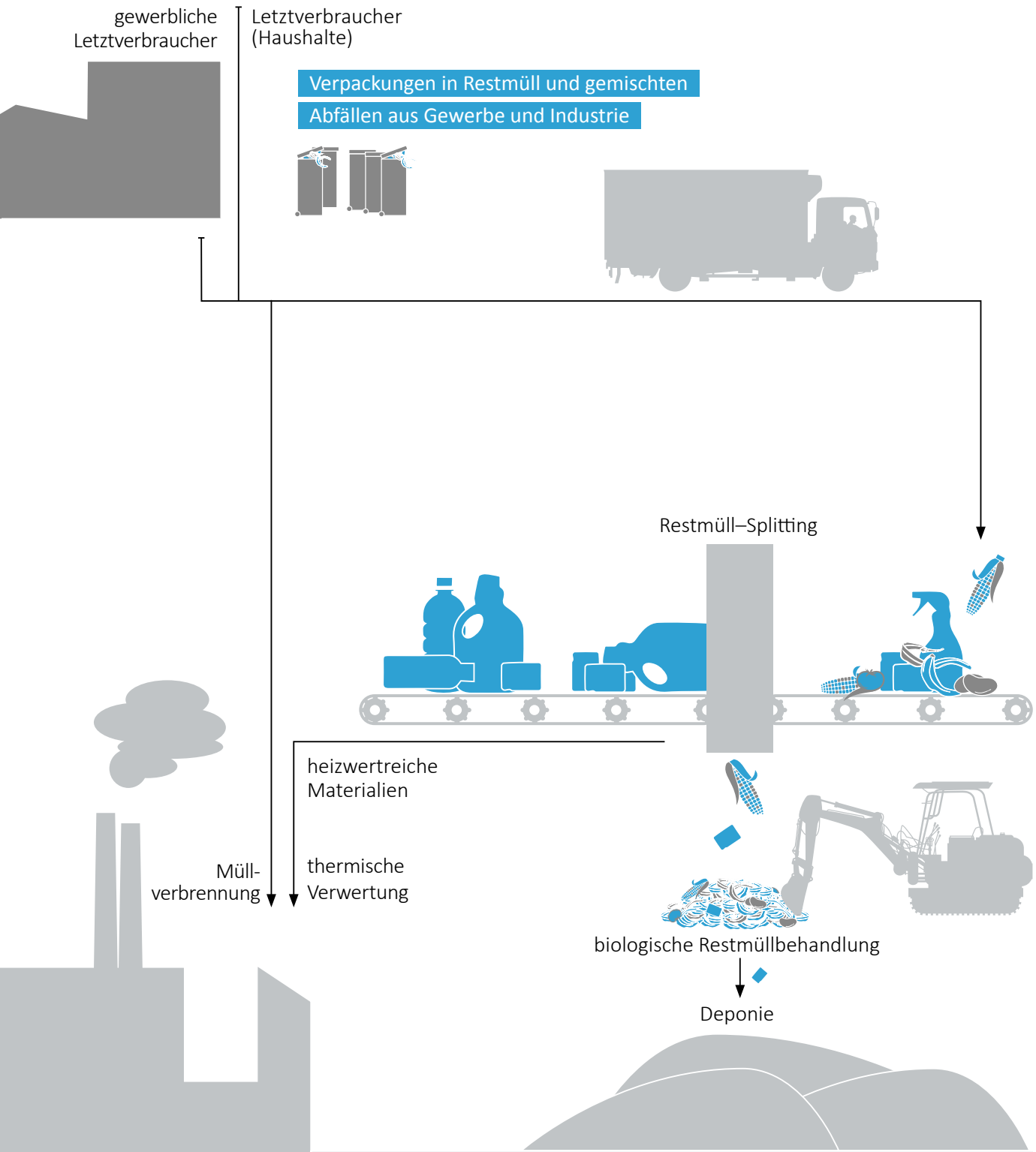
<sup>4</sup> Deponieverordnung 2008, BGBl. II 39/2008 i.d.F. BGBl. II 144/2021

Die folgende Abbildung stellt die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff in Österreich dar:

Abbildung 1: Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff







Quelle: AWG 2002; Darstellung: RH

(4) Es gibt über 200 unterschiedliche Kunststoffarten. Für Verpackungen werden hauptsächlich die folgenden eingesetzt:

- Polyethylen (PE): Flaschen und Kanister,
- Polypropylen (PP): Verpackungsfolien und starre Verpackungen,
- Polyethylenterephthalat (**PET**): Flaschen,
- Polystyrol (PS): Lebensmittelverpackungen (z.B. Joghurtbecher),
- expandiertes Polystyrol (**EPS**): Styropor (z.B. für Transportverpackungen).

Im Vergleich zu anderen Packstoffen sind Kunststoffe aufgrund der unterschiedlichen physikalischen Eigenschaften der verschiedenen Kunststoffarten schwieriger stofflich zu verwerten. Besonders problematisch sind z.B. Verbundkunststoffe, wie mehrschichtige Folien aus mehreren Kunststoffarten, oder ein- oder beidseitig mit Kunststoff beschichtete Papierverpackungen. Kunststoffe weisen daher im Vergleich zu anderen Packstoffen die niedrigste Recycling-Quote auf.

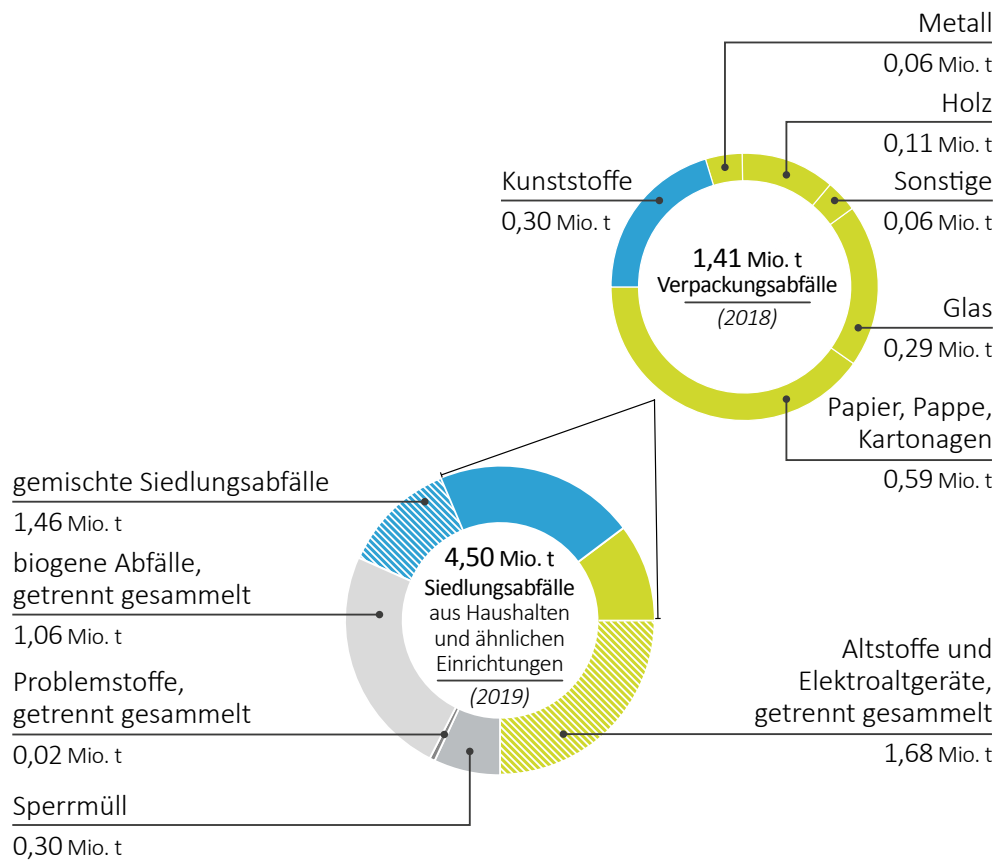
(5) Aufgrund der geschilderten Umweltprobleme gab die EU strengere Zielwerte für das Recycling von Verpackungsabfällen aus Kunststoff vor, die Ende 2021 in nationales Recht umgesetzt wurden.

Der vorliegende Bericht stellt die Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle aus Kunststoff in den Jahren 2016 bis 2020 sowie den Ist-Stand angesichts der neuen Zielvorgaben zur Zeit der Gebarungsüberprüfung dar und zeigt den Handlungsbedarf für die kommenden Jahre auf.

## Mengen an Kunststoffabfällen

- 3 (1) Im Jahr 2019 fielen in Österreich 4,50 Mio. t Siedlungsabfälle aus Haushalten und ähnlichen Einrichtungen<sup>5</sup> an. Die beiden Fraktionen „gemischte Siedlungsabfälle“ und „Altstoffe und Elektroaltgeräte, getrennt gesammelt“ enthielten 1,41 Mio. t Verpackungsabfälle, darunter rd. 300.000 t aus Kunststoff, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 2: Siedlungsabfälle aus Haushalten und ähnlichen Einrichtungen in Österreich (2019)

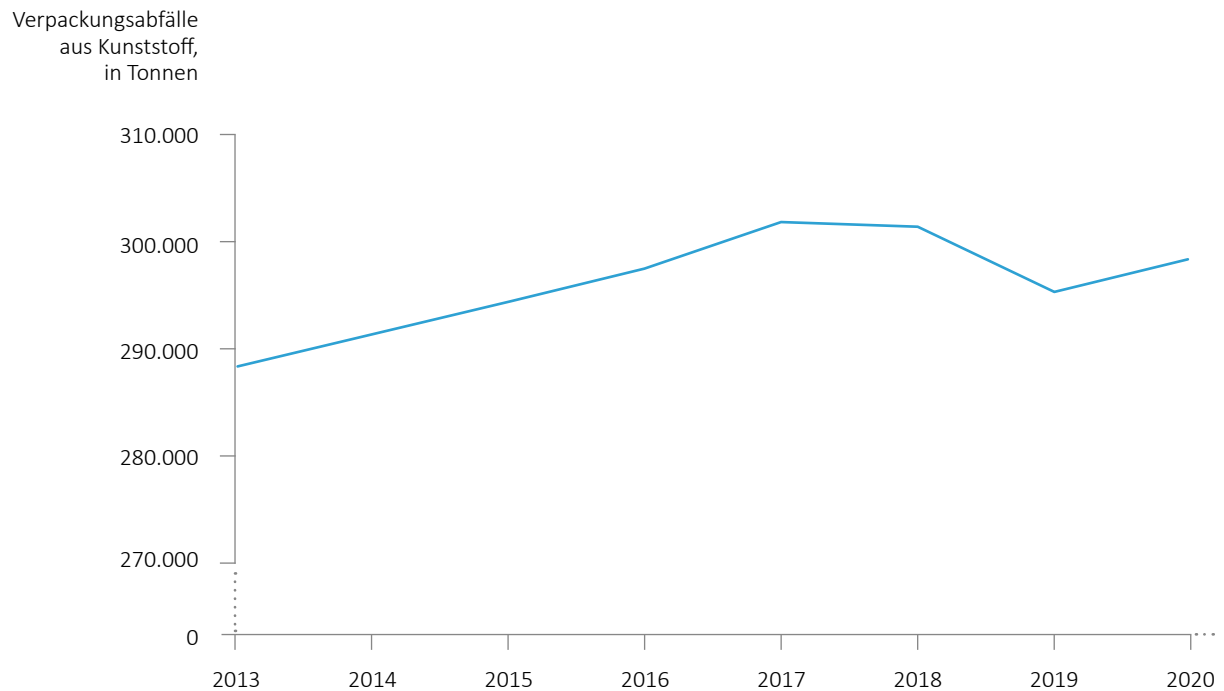


Quelle: Umweltbundesamt; Darstellung: RH

<sup>5</sup> z.B. Schulen, Gaststätten, Büros

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Menge an Kunststoffverpackungsabfällen von 2013 bis 2020:

Abbildung 3: Entwicklung der Menge an Verpackungsabfällen aus Kunststoff



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Bis 2017 nahm die Menge an Verpackungsabfällen kontinuierlich zu und stieg nach einer Phase der Stagnation bzw. einem kurzfristigen Rückgang im Jahr 2019 wieder an.

(3) Die Kunststoffverpackungsabfälle setzten sich aus kleinen und großen Folien (je 24 Masse-%), PET-Flaschen (15 Masse-%), anderen kleinen und großen Hohlkörpern (17 Masse-% bzw. 6 Masse-%) und aus sonstigen Verpackungen (13 Masse-%) zusammen.

Im Jahr 2020 fielen in Österreich 33,5 kg Verpackungsabfälle aus Kunststoff pro Einwohnerin bzw. Einwohner (**EW**) an. Österreich lag damit über dem europäischen Durchschnitt von 32 kg/EW und Jahr. In den USA waren es 45 kg/EW und Jahr, in Indien 5 kg/EW und Jahr (alle drei Vergleichswerte von 2018).

## Rechtliche Grundlagen

4.1 (1) Das Abfallwirtschaftsrecht stellt eine Bedarfskompetenz<sup>6</sup> des Bundes dar, der diese in großem Umfang in Anspruch genommen hat. Die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber beschränkt sich im Wesentlichen auf die kommunale Abfallwirtschaft, Abfallverbände und –gebühren sowie bestimmte Aspekte der abfallwirtschaftlichen Planung in den abfallwirtschaftlichen Landesgesetzen.

(2) Im Bereich der Abfallwirtschaft ist das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (**AWG 2002**)<sup>7</sup> die zentrale Rechtsnorm. Es enthält neben allgemeinen Bestimmungen zu Zielen und Grundsätzen der Abfallwirtschaft auch spezifische Vorgaben für die Sammlung und Verwertung von Verpackungen. Dies sind z.B. Regelungen zum In–Verkehr–Setzen von Verpackungen, zum Betrieb von Sammel– und Verwertungssystemen für Verpackungen, zur Einrichtung einer Verpackungskoordinierungsstelle sowie zur Kontrolle und Aufsicht über die genannten Bereiche.

Umfangreiche Bestimmungen zur Vermeidung, Verwertung und Wiederverwendung von Verpackungsabfällen finden sich in der Verpackungsverordnung 2014<sup>8</sup>. Diese enthält auch Vorgaben für die Recyclingquoten je Packstoff, die Systeme für Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen und die generellen Anforderungen an Verpackungen. Hinzu kommen weitere auf das AWG 2002 gestützte Verordnungen.<sup>9</sup>

(3) Inhaltlich ist das Abfallwirtschaftsrecht stark unionsrechtlich determiniert. Die Abfallrahmenrichtlinie aus 2008<sup>10</sup> enthielt grundsätzliche Vorgaben, z.B. die Festlegung der Abfallhierarchie, des Verursacherprinzips<sup>11</sup> und des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung<sup>12</sup>, sowie Recyclingquoten u.a. für Haushaltsabfälle, die bis 2020 zu erreichen waren; in mehreren Einzelrichtlinien fanden sich weitere spezifische Vorschriften für Teilbereiche der Abfallwirtschaft. Das im Jahr 2015 von der Europäischen Kommission beschlossene Kreislaufwirtschaftspaket führte im Jahr 2018 zu umfangreichen Novellierungen des bestehenden europäischen Regelwerks. Neben der Abfallrahmenrichtlinie<sup>13</sup>, die insbesondere neue und verschärfte

<sup>6</sup> Art. 11 Abs. 2 Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. I/1930 i.d.F. BGBl. I 235/2021

<sup>7</sup> BGBl. I 102/2002 i.d.F. BGBl. I 200/2021

<sup>8</sup> BGBl. II 184/2014 i.d.F. BGBl. II 597/2021

<sup>9</sup> z.B. Verpackungsabgrenzungsverordnung, BGBl. II 10/2015 i.d.F. BGBl. II 631/2020; Abgeltungsverordnung Haushaltsverpackungen, BGBl. II 275/2015

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/98/EG, ABl. L 2008/312, 3

<sup>11</sup> Die Kosten der Abfallbewirtschaftung sind von den Abfallersterzeugern zu tragen.

<sup>12</sup> Maßnahmen der Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass die Hersteller von Produkten finanzielle oder organisatorische Verantwortung für das Management der Abfallphase des Produktlebenszyklus tragen

<sup>13</sup> Richtlinie (EU) 2018/851, ABl. L 2018/150, 109

Recyclingziele für kommunale Abfälle enthielt, war im Hinblick auf Verpackungsabfälle aus Kunststoff die Verpackungsrichtlinie<sup>14</sup> hervorzuheben: Sie enthielt umfassende Vorgaben zur Vermeidung bzw. umweltgerechten Wiederverwendung von (Verpackungs-)Abfällen und Recyclingziele für alle Verpackungsabfälle bzw. auch für einzelne Materialien (u.a. für Kunststoff). Die geänderten unionsrechtlichen Vorgaben waren bis 5. Juli 2020 in nationales Recht umzusetzen.

Im Jahr 2019 wurde weiters die Einwegkunststoff-Richtlinie<sup>15</sup> beschlossen. Diese enthielt für bestimmte Kunststoffprodukte, die typischerweise nur einmal oder kurzzeitig verwendet und besonders häufig achtlos in der Natur weggeworfen werden, Maßnahmen zur Vermeidung, Wiederverwendung und zum Recycling (u.a. Marktbeschränkungen, Zielwerte für den Verbrauch bzw. die Sammlung und das Recycling, eine Kennzeichnungspflicht und Kostentragungsregelungen für die Hersteller). Die Richtlinie war bis 3. Juli 2021 in nationales Recht umzusetzen.

(4) Die zur Umsetzung des EU-Regelwerks in nationales Recht notwendige Novellierung des AWG 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 erfolgte verspätet. Bereits im Oktober 2020 leitete die Europäische Kommission wegen der nicht fristgerechten Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und weiterer abfallwirtschaftsbezogener Rechtsnormen mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein. Im Juni 2021 übermittelte die Europäische Kommission die mit Gründen versehene Stellungnahme an Österreich (Stufe 2 des dreistufigen Vertragsverletzungsverfahrens). Das Ministerium verwies auf die bereits in Vorbereitung befindliche Novellierung der relevanten Rechtsnormen; im Dezember 2021 wurden die Novellen (in der Folge: **AWG-Novelle 2021** und **Verpackungsverordnungs-Novelle 2021**) kundgemacht.<sup>16</sup> Eine Klage der Europäischen Kommission beim EuGH (dritte Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens) wäre nach Einschätzung des Ministeriums ab September 2021 möglich gewesen und hätte – unabhängig von einer während des gerichtlichen Verfahrens erfolgten nationalen Umsetzung – eine pauschale Strafzahlung für jede nicht umgesetzte Richtlinie von mindestens 1,67 Mio. EUR zur Folge gehabt; zusätzlich wäre die Verhängung von Zwangsgeld möglich gewesen, das pro Tag der Nicht-Umsetzung ab Verurteilung für Österreich von rd. 2.000 EUR bis zu rd. 121.000 EUR betragen kann. Die Europäische Kommission stellte die Vertragsverletzungsverfahren am 6. April 2022 ein.

<sup>14</sup> Richtlinie (EU) 2018/852, ABl. L 2018/150, 141

<sup>15</sup> Richtlinie (EU) 2019/904, ABl. L 2019/155, 1

<sup>16</sup> AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket, BGBl. I 200/2021, kundgemacht am 10. Dezember 2021; Verpackungsverordnungs-Novelle 2021, BGBl. II 597/2021, kundgemacht am 29. Dezember 2021

- 4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Bereich der Abfallwirtschaft mehrere EU-Richtlinien nicht fristgerecht im AWG 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 umgesetzt wurden: Die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie erfolgte rund eineinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, die Einwegkunststoff-Richtlinie wurde um rund ein halbes Jahr verspätet umgesetzt. Neben der Rechtsunsicherheit, die bei den Rechtsanwenderinnen und –anwendern bestand, hätte die verspätete Umsetzung weiters zu hohen Strafzahlungen von mindestens 1,67 Mio. EUR für jede nicht rechtzeitig umgesetzte Richtlinie führen können.

## Status Zielerreichung

- 5.1 Die folgende Tabelle enthält die im überprüften Zeitraum geltenden Zielvorgaben zur stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen, den Ist-Stand (2021) und die neuen Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen sowie für die getrennte Sammlung von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen:

Tabelle 1: Zielvorgaben zu Recycling und getrennter Sammlung sowie Stand der Zielerreichung

	Zielvorgaben im überprüften Zeitraum <sup>1</sup>	Ist-Stand (2021)	neue Zielvorgaben gemäß AWG-Novelle 2021
	Anteil in % (zu erreichen bis)		
Anteil der stofflich verwerteten Kunststoffverpackungen	22,5	26 <sup>2</sup>	mindestens 50 (2025) mindestens 55 (2030)
getrennte Sammlung Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen	–	70	mindestens 77 (2025) mindestens 90 (2029)
Anteil von Rezyklat in Getränkeflaschen aus PET	–	27	mindestens 25 (2025)
Anteil von Rezyklat in allen Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen	–	k.A.	mindestens 30 (2030)

AWG = Abfallwirtschaftsgesetz  
k.A. = keine Angabe  
PET = Polyethylenterephthalat

Quellen: AWG 2002; BMK; TU Wien; Verpackungsverordnung 2014; WKO

<sup>1</sup> Der in der Verpackungsrichtlinie vorgegebene Zielwert war bis Ende des Jahres 2008 verpflichtend zu erreichen und galt in den Folgejahren unverändert weiter. Die mit der Novellierung der unionsrechtlichen Regelungen (**TZ 4**) verschärften Zielwerte wurden mit der AWG-Novelle 2021 in nationales Recht umgesetzt und sind spätestens zum 31. Dezember der angegebenen Jahre zu erreichen.

<sup>2</sup> Schätzwert nach der neuen Berechnungsmethode (**TZ 28**)

- 5.2 Der RH wies auf die große Abweichung der Ist-Werte von den zu erreichenden Zielvorgaben bei der stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen hin. In diesem Bereich ist bis 2025 nahezu eine Verdoppelung der Werte des Jahres 2021 erforderlich und bei der getrennten Sammlung von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen eine Erhöhung um 7 Prozentpunkte. Somit besteht dringender Handlungsbedarf, um die Zielvorgaben zeitgerecht erfüllen zu können. Es handelt sich zudem um verpflichtende, unionsrechtliche Vorgaben, bei deren Verfehlung Österreich Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission drohen, die zu einer Verurteilung durch den EuGH und damit zu Strafzahlungen führen können.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf seine Empfehlungen in TZ 11 zu den Trittbrettfahrern, in TZ 12 zu den Erfassungsquoten, in TZ 17 zu den gewerblichen Verpackungen und in TZ 19 zur Aufsicht des Ministeriums über die Sammel- und Verwertungssysteme.

## Sammel- und Verwertungssysteme

### Grundsätze

- 6 (1) Beim Umgang mit Verpackungsabfällen galt in Österreich das Prinzip der Herstellerverantwortung. Diejenigen, die Verpackungen erwerbsmäßig in Verkehr setzen, bezeichnete das AWG 2002 als Primärverpflichtete (in der Folge: **In-Verkehr-Setzer**).<sup>17</sup>

Sie hatten die von ihnen in Verkehr gesetzten Verpackungen kostenlos zurückzunehmen und zu verwerten (Selbsterfüller) oder ein Sammel- und Verwertungssystem gegen ein Entgelt, als Lizenzgebühren bezeichnet, damit zu beauftragen, für sie die Verpackungen zu sammeln und zu verwerten (Entpflichtung).

---

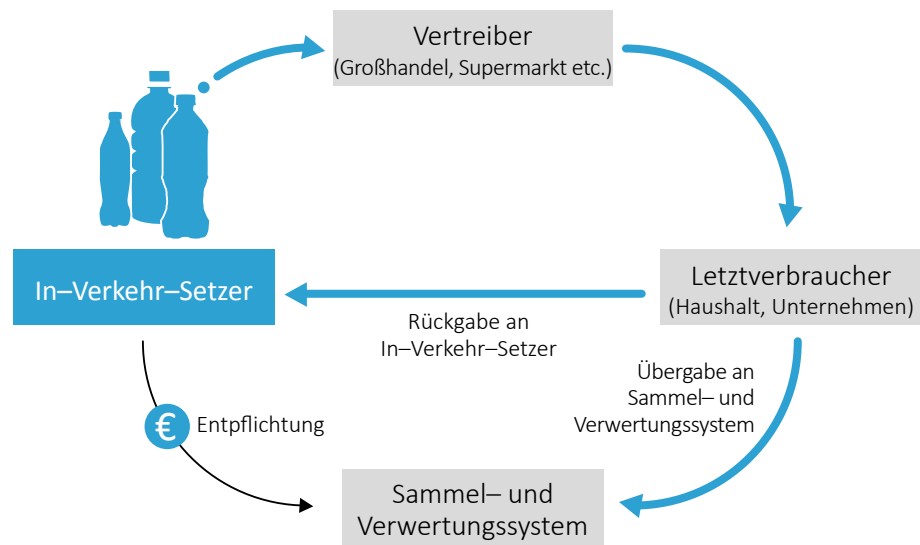
<sup>17</sup> § 13g



Die folgende Abbildung veranschaulicht das System der Herstellerverantwortung:

Abbildung 4: Selbsterfüller und Entpflichtung bei Verpackungen

→ Materialfluss Verpackungen  
→ Geldfluss



Quelle: AWG 2002; Darstellung: RH

Die Sammel- und Verwertungssysteme erhielten von den Systemteilnehmern abhängig von der Höhe der jährlichen Lizenzgebühren monatliche, vierteljährliche oder jährliche Meldungen zu den in Verkehr gesetzten Verpackungsmengen.

(2) Das AWG 2002 unterschied zwischen Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen.<sup>18</sup> Wesentliches Unterscheidungsmerkmal war die Größe bzw. das Füllvolumen. Als Haushaltsverpackungen galten Verpackungen mit

- einer Größe bis einschließlich 1,5 m<sup>2</sup> bzw.
- einem Füllvolumen bis einschließlich 5 l bzw.
- einer Masse bis einschließlich 0,15 kg pro Verkaufseinheit bei Styropor,

die üblicherweise in privaten Haushalten oder vergleichbaren Einrichtungen (Gaststätten, Büros, Krankenhäusern, Bildungs- und Kultureinrichtungen und Ähnlichem) anfielen.

<sup>18</sup> § 13h

Alle anderen Verpackungen waren gewerbliche Verpackungen. Für Unternehmen, bei denen beide Verpackungsarten anfielen, legte die Verpackungsabgrenzungsverordnung für 47 Produktgruppen, z.B. „Tiefkühlkost“, „Tabakwaren“ oder „Heimwerker und Gartenbedarf“, den jeweiligen Anteil an Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen fest.

Für Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen galten unterschiedliche Optionen für die In-Verkehr-Setzer zur Selbsterfüllung bzw. Entpflichtung.

## Ausgestaltung der Sammel- und Verwertungssysteme

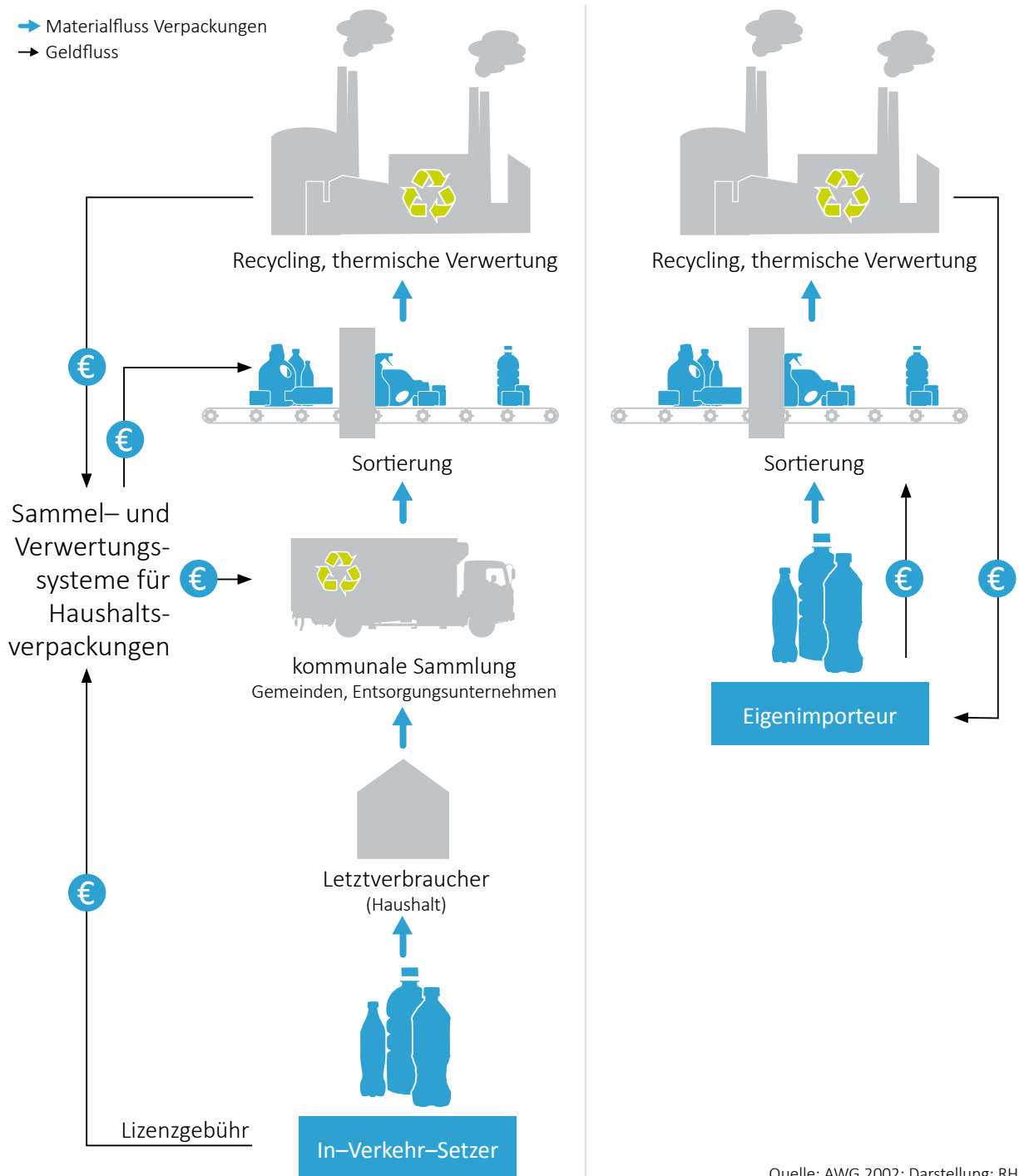
### 7.1 (1) Haushaltsverpackungen

Die In-Verkehr-Setzer von Haushaltsverpackungen hatten mit einem Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen einen Vertrag abzuschließen, an dieses Lizenzgebühren für die in Verkehr gesetzte Verpackungsmenge zu zahlen und sich so zu verpflichten. Die Sammel- und Verwertungssysteme hatten die Sammlung, Sortierung und Verwertung der Haushaltsverpackungen zu organisieren und zu finanzieren.

Ausgenommen von der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem waren Eigenimporteure.

Die folgende Abbildung stellt die Entsorgung der Haushaltsverpackungen dar:

Abbildung 5: Entsorgung von Haushaltsverpackungen



Quelle: AWG 2002; Darstellung: RH

Die Sammel- und Verwertungssysteme hatten gemeinsam die flächendeckende Sammlung der Haushaltsverpackungen sicherzustellen. Dazu loste ihnen das Ministerium alle fünf Jahre (zuletzt 2021) Sammelregionen (Bezirke) entsprechend ihrem aktuellen Marktanteil zu. In diesen Sammelregionen hatten die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände<sup>19</sup> innerhalb von vier Wochen nach der Verlosung ein Eintrittsrecht und konnten die Nutzung ihrer Sammelinfrastruktur (inklusive Personal und bestehenden Dienstleistungsverträgen) für die getrennte Sammlung der Verpackungen verlangen. Nahmen sie dieses Eintrittsrecht nicht in Anspruch, hatten die Sammel- und Verwertungssysteme die getrennte Sammlung der Verpackungsabfälle auszuschreiben. Die per Ausschreibung ausgewählten Sammelpartner (Entsorgungsbetriebe) bzw. die Gemeinden oder die Gemeindeverbände hatten ihre Sammelleistung allen Systemen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

Die Sammel- und Verwertungssysteme übernahmen die Sammelkosten in der Sammelregion entsprechend ihrem Marktanteil und vergüteten den Gemeinden auch Leistungen, wie die Bereitstellung der Sammelbehälter und Standplätze sowie deren Reinigung. Sie erhielten einen ihrem Marktanteil entsprechenden Anteil an den gesammelten Verpackungen, die sie dann einer Sortierung und einer stofflichen oder thermischen Verwertung zuführten. Dabei zahlten sie die Kosten für die Sortierung und die Transporte und erhielten ein Entgelt für sortenrein vorsortierte Kunststoffabfälle, die den Recycling-Unternehmen als Sekundärrohstoffe dienten.

## (2) Gewerbliche Verpackungen

Die In-Verkehr-Setzer von gewerblichen Verpackungen hatten drei Möglichkeiten:

- Grundsätzlich waren sie verpflichtet, die von ihnen in Verkehr gesetzten gewerblichen Verpackungen unentgeltlich von den nachgelagerten Vertriebsstufen und den Letztverbrauchern zurückzunehmen. Sie hatten die Verpackungen dann als „Selbsterfüller“ wiederzuverwenden oder verwerten zu lassen.
- Sie konnten von den Großanfallstellen den Nachweis einfordern, dass die Verpackungen direkt an diese geliefert wurden. Großanfallstellen waren Betriebe, bei denen jährlich ein in der Verpackungsverordnung 2014 definiertes Mindestmaß an Verpackungsabfällen anfiel (Kunststoffverpackungen: 30 t pro Jahr)<sup>20</sup> und die in ein Großanfallstellenregister eingetragen waren. Die Inhaber von Großanfallstellen konnten die Verpackungen, die in ihrem Betrieb anfielen, selbst sammeln und wiederverwenden bzw. verwerten lassen.

<sup>19</sup> Die Gemeinden waren ursprünglich neben der Sammlung des Restmülls auch für die getrennte Sammlung der Verpackungen zuständig. Dazu konnten sie sich zu Gemeindeverbänden zusammenschließen.

<sup>20</sup> § 15

- Sie verpflichteten sich durch die Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem für gewerbliche Verpackungen. In diesem Fall zahlten sie Lizenzgebühren. Die gewerblichen Letztverbraucher konnten lizenzierte gewerbliche Verpackungen kostenlos an einer vom Sammel- und Verwertungssystem betriebenen Übergabestelle<sup>21</sup> abliefern. Die Betreiber der Übergabestellen mussten mit allen Sammel- und Verwertungssystemen Verträge nach den gleichen Grundsätzen abschließen. Die Sammel- und Verwertungssysteme finanzierten die Übergabestellen abhängig von ihrem aktuellen Marktanteil, übernahmen einen ihrem Marktanteil entsprechenden Anteil der dort abgelieferten Verpackungen und führten sie einer Sortierung und Verwertung zu.

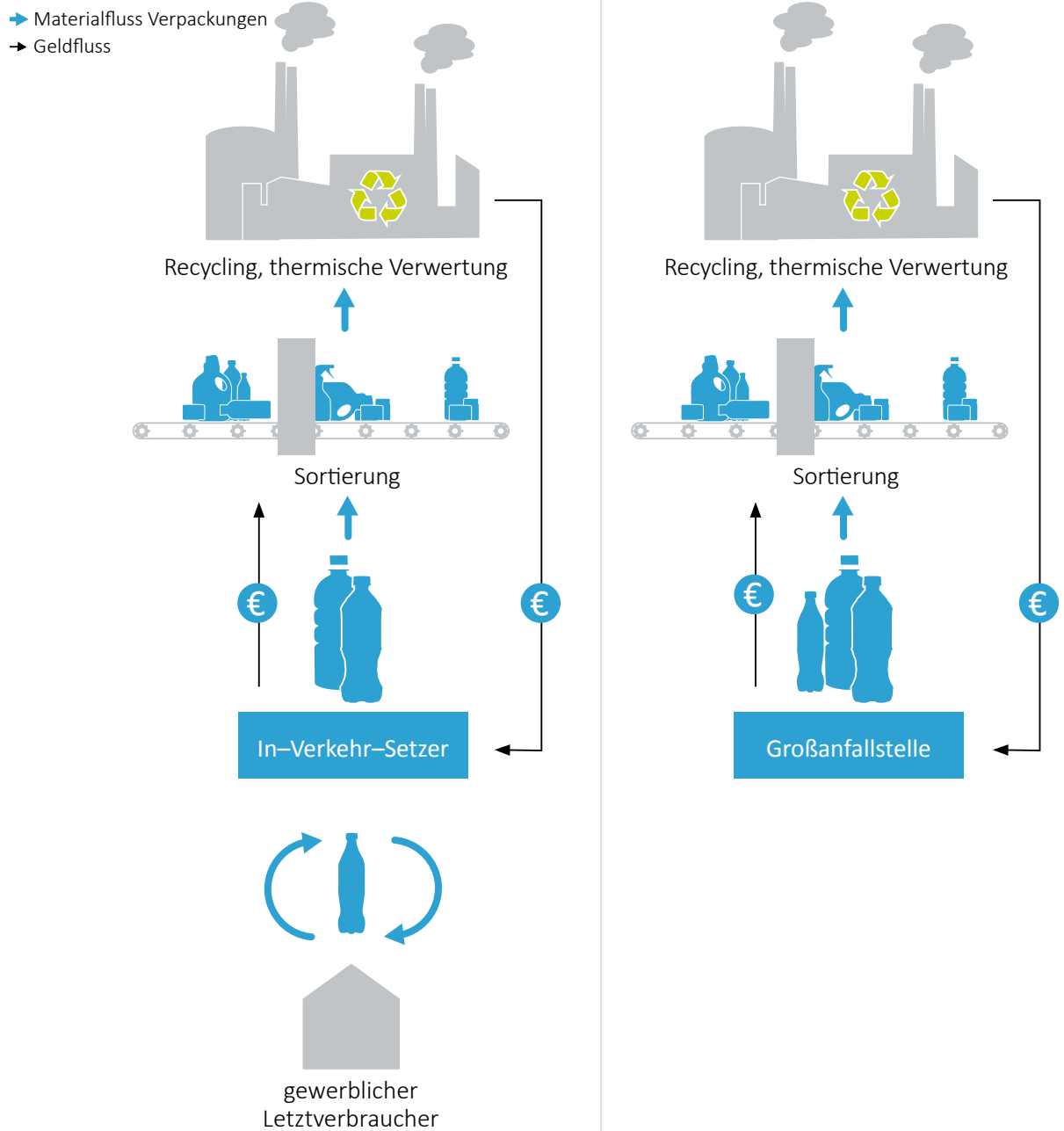
Ausgenommen von diesen Verpflichtungen waren Eigenimporteure.

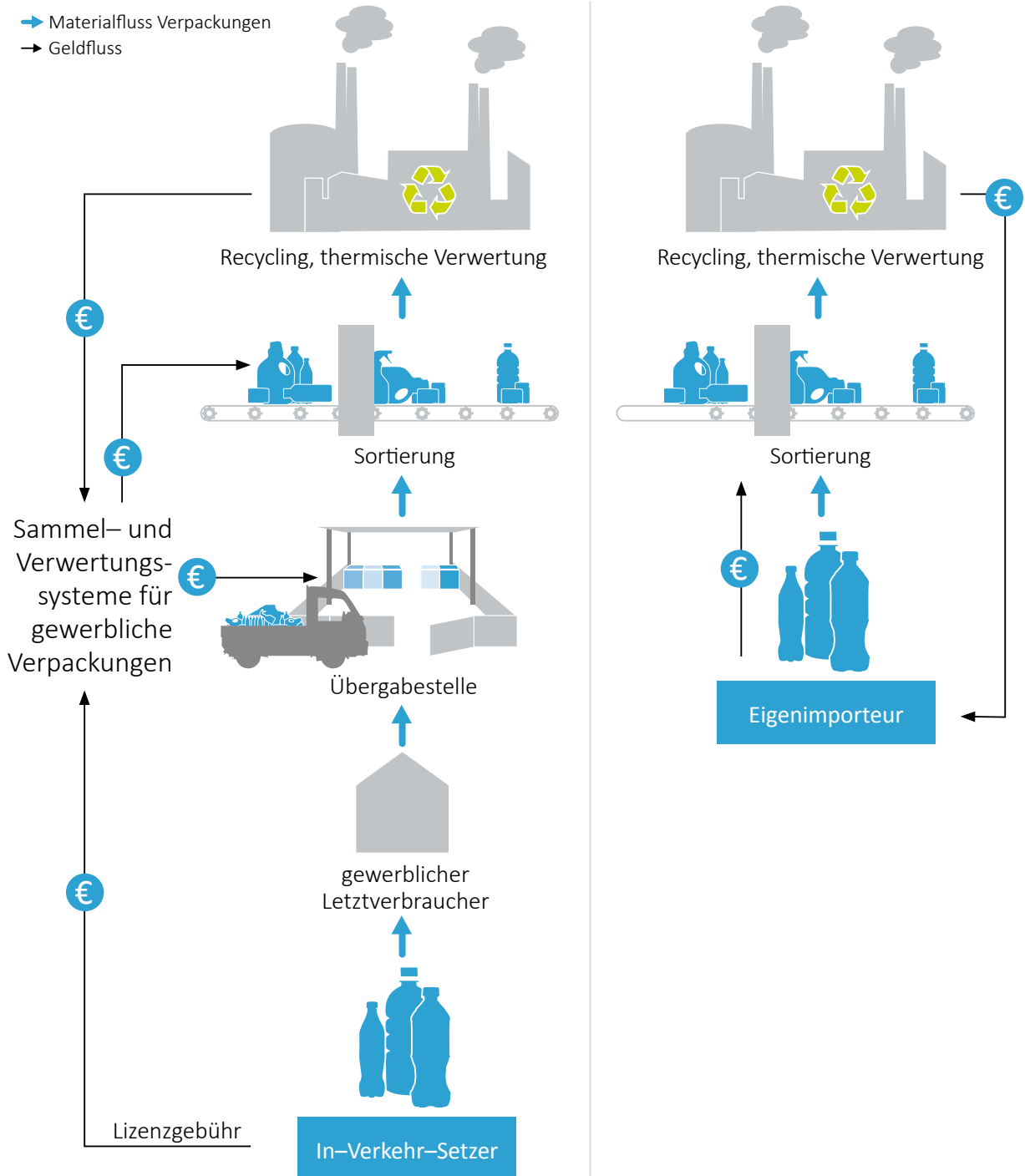
---

<sup>21</sup> Übergabestellen waren Standorte vor allem von Entsorgungs-, aber auch von Speditionsunternehmen, deren Inhaber mit den Sammel- und Verwertungssystemen Verträge zur Übernahme und Weitergabe der gewerblichen Verpackungen abschlossen.

Die folgende Abbildung stellt die Entsorgung der gewerblichen Verpackungen dar:

Abbildung 6: Entsorgung von gewerblichen Verpackungen





Quelle: AWG 2002; Darstellung: RH

### (3) Eigenimporteure

Eine Sonderstellung hatten Eigenimporteure. Das sind Unternehmen, die verpackte Waren aus dem Ausland für die Verwendung im eigenen Betrieb importieren und bei denen die Verpackungen als Abfall im Betrieb verbleiben. Sie konnten

- die Verpackungen selbst sammeln, wiederverwenden oder verwerten lassen oder
- an einem Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen oder gewerbliche Verpackungen teilnehmen.

Theoretisch konnten bei Eigenimporteuren sowohl Haushaltsverpackungen als auch gewerbliche Verpackungen anfallen, in der Praxis waren es laut Ministerium hauptsächlich gewerbliche Verpackungen.

### (4) Kleinstabgeber

Kleinstabgeber waren Betriebe mit einem Jahresumsatz unter 730.000 EUR oder einer Verpackungsmenge unter einer in der Verpackungsverordnung 2014 definierten Schwelle (Kunststoffverpackungen: 100 kg pro Jahr). Sie waren von der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem ausgenommen.<sup>22</sup>

(5) In den Jahren 2016 bis 2020 fielen in Österreich folgende Massen an Verpackungsabfällen aus Kunststoff, gegliedert nach Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen und nach den unterschiedlichen Optionen der Verpackungsverordnung 2014, an:

---

<sup>22</sup> § 12 Verpackungsverordnung 2014



Tabelle 2: Verpackungsabfälle aus Kunststoff: Summe, Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen

	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2016 bis 2020
	in Tonnen					
Haushaltsverpackungen	200.830	202.871	209.882	209.943	214.382	1.037.908
gewerbliche Verpackungen	97.007	99.434	92.118	86.005	84.635	459.199
<i>davon u.a.</i>						
<i>Selbsterfüller</i>	1.318	2.673	1.032	1.026	1.025	7.074
<i>Großanfallstellen</i>	110	238	677	750	583	2.358
<i>Eigenimporteure</i>	6.530	8.495	9.064	9.560	8.933	42.582
<i>Sonstige<sup>1</sup></i>	18.169	12.813	5.227	0	0	36.209
<b>Summe</b>	<b>297.837</b>	<b>302.305</b>	<b>302.000</b>	<b>295.752<sup>2</sup></b>	<b>299.016</b>	<b>1.497.303</b>

<sup>1</sup> Zu den Sonstigen zählten u.a. lizenzierte und nicht lizenzierte gewerbliche Verpackungen, die gewerbliche Letztverbraucher direkt bei Verwertungsbetrieben abgaben.

<sup>2</sup> Die Differenz der Summe aus Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen zu den Verpackungsabfällen gesamt von 196 t ergibt sich aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Meldung der Gesamtmenge an die Europäische Kommission und späteren Nachmeldungen bei den gewerblichen Verpackungen.

Quelle: BMK

Während die Eigenimporte bis 2019 stiegen und einen Anteil von rd. 11 % (2020) der gewerblichen Verpackungen ausmachten, lag jener der Selbsterfüller im überprüften Zeitraum bei maximal rd. 3 % (2017) und jener der Großanfallstellen bei maximal rd. 1 % (2019). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stand Jänner 2022) waren fünf Großanfallstellen beim Ministerium gemeldet.

(6) Die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021<sup>23</sup> brachte für die In–Verkehr–Setzer gewerblicher Verpackungen folgende Änderungen ab 1. Jänner 2023:

- Es ist nicht mehr möglich, als Selbsterfüller in Verkehr gesetzte Abfälle zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder verwerten zu lassen.
- Die Kleinstabgeberregelung entfällt.

7.2 Die Regelungen für die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen waren sehr komplex. Es konnten sowohl bei Haushalten als auch bei Unternehmen jeweils Haushalts– und gewerbliche Verpackungen anfallen. Die Unterscheidung in Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen führte u.a. zu unterschiedlichen rechtlichen Verpflichtungen bei den Sammel– und Verwertungssystemen, zu unterschiedlichen Lizenzgebühren und Sammelinfrastrukturen sowie zu einer Vielzahl von vertraglichen Beziehungen.

<sup>23</sup> BGBl. II 597/2021

Die gesetzlichen Bestimmungen waren nach Ansicht des RH für die Vielzahl der Akteure schwer zu fassen: Unternehmen konnten In-Verkehr-Setzer sein, waren aber praktisch immer gewerbliche Letztverbraucher sowohl von Haushaltsverpackungen als auch von gewerblichen Verpackungen. Alle Haushalte waren Letztverbraucher vor allem von Haushaltsverpackungen. Verpackungsabfälle fielen auch bei öffentlichen Einrichtungen, wie Krankenhäusern oder Ämtern, an. Gemeinden bzw. Gemeindeverbände und private Entsorgungsunternehmen waren Vertragspartner der Sammel- und Verwertungssysteme und der Unternehmen. Es gab parallel mehrere Sammel- und Verwertungssysteme sowohl für Haushaltsverpackungen als auch für gewerbliche Verpackungen (TZ 8).

Die komplexen Bestimmungen erschwerten für alle Akteure die korrekte Entsorgung von Verpackungsabfällen. Gemeinsam mit der Vielzahl der Akteure erschwerten sie auch die Kontrolle des Vollzugs durch das Ministerium und die VKS GmbH (TZ 19 ff.).

Vor diesem Hintergrund wertete es der RH positiv, dass mit der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 durch die Streichung der Selbsterfüller- und der Kleinstabgeberregelung erste Schritte zur Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben gesetzt wurden.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich für weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben für die Entsorgung von Verpackungsabfällen einzusetzen, mit dem Ziel, die Komplexität zu verringern und die Kontrollen zu erleichtern. Eine Möglichkeit wäre der Wegfall der Unterscheidung zwischen Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen.

- 7.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung im Ergebnis zu befürworten sei. Tatsächlich sei die Verpackungsgesetzgebung von hoher Komplexität geprägt. Erste Vereinfachungen seien bereits mit der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 gesetzt worden, z.B. mit der Teilnahmepflicht für gewerbliche Verpackungen sowie der Streichung der Selbsterfüller- und der Kleinstabgeberregelung.

Potenzial für weitere Vereinfachungen sehe das Ministerium in der Abschaffung der Großanfallstellenregelung, einer Evaluierung der Pflichten der Eigenimporteure und Letztvertreiber sowie in der Informationspflicht der nachgeordneten Vertriebsstellen über die Systemteilnahme.

Eine Aufhebung der Unterscheidung zwischen Haushalts- und gewerblichen Verpackungen werde als mittelfristiges Ziel gesehen. Es handle sich dabei um eine größere Änderung der Rechtsstruktur und Praxis, deren Folgen aktuell noch nicht abgeschätzt werden könnten. Das Ministerium verwies auf den zu erwartenden Vorschlag der EU-Verpackungsverordnung. Es werde erwartet, dass die Verordnung keine

Unterscheidung zwischen Haushalts- und gewerblichen Verpackungen vorgesehen werde.

(2) Laut Stellungnahme der VKS GmbH werde die Zusammenlegung von Haushalts- und Gewerbesystem als Schritt der Vereinfachung im Hinblick auf die Einführung der Ökomodellierung (TZ 8) positiv gesehen.

## Bestehende Sammel- und Verwertungssysteme

### Marktanteile und Lizenzgebühren

8.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es in Österreich für Haushaltsverpackungen aus Kunststoff fünf<sup>24</sup> und für gewerbliche Kunststoffverpackungen sechs genehmigte Sammel- und Verwertungssysteme, die miteinander im Wettbewerb standen.

(2) Die folgende Abbildung zeigt beispielhaft die Entwicklung der Marktanteile der fünf Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen für die Sammelfraktion Leichtverpackungen. Diese umfasst

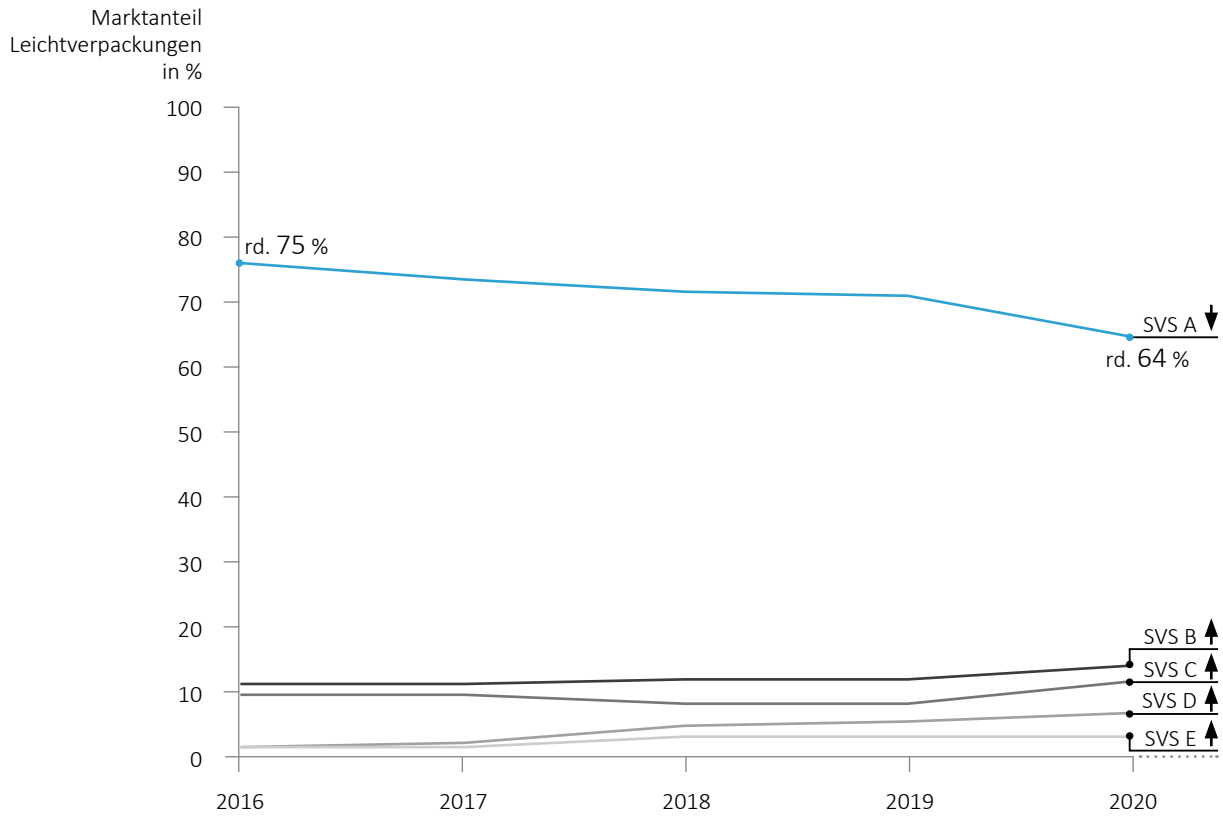
- alle Arten von Kunststoffverpackungen,
- Verbundstoffe,
- Verpackungen aus Keramik,
- Verpackungen aus Holz und
- Verpackungen aus Textilien.

Beim überwiegenden Teil handelt es sich um Kunststoffverpackungen.

---

<sup>24</sup> Ein sechstes Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen sammelte und verwertete ausschließlich Glasverpackungen.

Abbildung 7: Entwicklung der Marktanteile der Sammel- und Verwertungssysteme (SVS) für Haushaltsverpackungen bei den Leichtverpackungen



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Das größte Sammel- und Verwertungssystem SVS A verlor von 2016 bis 2020 Marktanteile (von rd. 75 % auf rd. 64 %). Die vier weiteren Systeme verfügten 2020 über Marktanteile zwischen rd. 3 % und rd. 14 %.

(3) Die Entwicklung der Marktanteile der sechs Sammel- und Verwertungssysteme für gewerbliche Kunststoffverpackungen verlief ähnlich, mit einem Marktanteil von rd. 66 % für das Sammel- und Verwertungssystem SVS A bei den gewerblichen Kunststoffen und von rd. 64 % bei EPS (Styropor; alle Werte: 2020).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Ein Sammelsystem, das für Haushaltsverpackungen und für gewerbliche Verpackungen genehmigt worden war, erreichte im überprüften Zeitraum einen maximalen Marktanteil von rd. 1 % und stellte im Jahr 2019 den Betrieb ein.

(4) Bei den Lizenzgebühren gab es für Verpackungsabfälle aus Kunststoff folgende Tarifkategorien (Stand Februar 2022):<sup>26</sup>

- für Haushaltsverpackungen:
  - Kunststoff Haushalt: 660 bis 715 EUR/t;
- für gewerbliche Verpackungen:
  - Folien: 70 bis 80 EUR/t,
  - Hohlkörper: 68 bis 79 EUR/t,
  - EPS (Styropor): 160 bis 190 EUR/t.

Die Lizenzgebühren für Kunststoff Haushalt waren damit deutlich höher als z.B. für Glas Haushalt (im Mittel 85 EUR/t), Papier Haushalt (im Mittel 118 EUR/t) oder Aluminium Haushalt (im Mittel 298 EUR/t). Die Lizenzgebühren für in Bezug auf ihre Recyclingfähigkeit vergleichbare Packstoffe lagen in ähnlichen Bereichen, wie Getränkeverbundkartons (im Mittel 626 EUR/t) oder sonstige Materialverbunde Haushalt (im Mittel 703 EUR/t). Die Lizenzgebühren für gewerbliche Kunststoffverpackungen waren deutlich niedriger als jene für den Haushaltsbereich.

Die Verpackungsverordnung 2014 verpflichtete die Sammel- und Verwertungssysteme, alle Systemteilnehmer gleich zu behandeln; Rabatte waren nicht zulässig.<sup>27</sup>

(5) Bei Verpackungen kann die Recyclingfähigkeit durch gestaffelte Lizenzgebühren der Sammel- und Verwertungssysteme berücksichtigt werden. Bei der Ökomodulation sind für schlechter recycelbare Verpackungen (z.B. die Verwendung von Verbundmaterialien) höhere Lizenzgebühren zu bezahlen. Für gut verwertbare Verpackungen aus häufig eingesetzten Materialien (z.B. PET, Polyethylen, Polypropylen) in recycelbaren Materialkombinationen, die gut automatisiert sortierbar sind (z.B. farblos, keine übergroßen Bänderolen), sind geringere Lizenzgebühren zu bezahlen. Auch der Einsatz von Rezyklat in Verpackungen kann durch geringere Lizenzgebühren berücksichtigt werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kam die Ökomodulation in Österreich noch nicht zur Anwendung.

<sup>26</sup> Darüber hinaus gab es bei Haushalts- und gewerblichen Verpackungen die Kategorie „Biogene Packstoffe“, z.B. Knotenbeutel aus Stärkeblends.

Die Lizenzgebühren eines der sechs gewerblichen Sammel- und Verwertungssysteme sind hier nicht angeführt. Dieses verfügte über eine Übergangsgenehmigung, durfte keine neuen Lizenznehmer akquirieren und bot den bestehenden Kunden, die vor allem aus dem Gastronomiebereich stammten, leicht abgewandelte Tarifkategorien mit Lizenzgebühren in einer Höhe im Bereich von „Kunststoff Haushalt“ an.

<sup>27</sup> § 9 Abs. 2 Z 1, § 13 Abs. 2 Z 1

Die AWG–Novelle 2021 enthält eine Verordnungsermächtigung für die für Umwelt und Wirtschaft zuständigen Bundesministerinnen und Bundesminister, Vorgaben zu den Tarifgrundsätzen für die Sammel– und Verwertungssysteme festzulegen, z.B. hinsichtlich der Ökologisierung der Tarife.<sup>28</sup>

- 8.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass trotz Wettbewerbs für die Sammlung und Verwertung von Haushaltsverpackungen ein einziges Sammel– und Verwertungssystem in allen Kategorien der Verpackungsabfälle aus Kunststoff weiterhin einen Marktanteil von deutlich über 60 % hatte. Damit war es nur eingeschränkt gelungen, den Markt in einem größeren Umfang zu öffnen.

Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung große Unterschiede zwischen den Lizenzgebühren für Haushaltsverpackungen und für gewerbliche Verpackungen aus Kunststoff bestanden. Er ging davon aus, dass die Lizenzgebühren durch die hohen Zielwerte für die stoffliche Verwertung und die dafür erforderlichen Umstellungen, z.B. bei der getrennten Sammlung und bei der Steigerung der Sortiertiefe, in den nächsten Jahren tendenziell ansteigen werden.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die Ökomodulation von Abgaben und Gebühren grundsätzlich ein wirksames Instrument darstellen kann, um Anreize für die recyclinggerechte Gestaltung von Verpackungen und für einen hohen Einsatz von Recyclingrohstoffen zu schaffen.

Er empfahl dem Ministerium, Rahmenbedingungen und Anreizsysteme auf Basis der Ökomodulation, z.B. für die Lizenzgebühren, auszuarbeiten, um die Produktion und den Einsatz von recyclingfähigen Verpackungen zu fördern.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums führe es zur Ökomodellierung von Kunststoffverpackungen und Verbundverpackungen mit einem Kunststoffanteil auf fachlicher Ebene Gespräche mit Forschungseinrichtungen, Sammel– und Verwertungssystemen sowie anderen Stakeholdern. Dabei gehe es um die Festlegung österreichweit einheitlicher Kriterien zur Beurteilung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen auf Basis österreichischer und europäischer Bewertungsmodelle.

Darauf aufbauend sei die konkrete operative Umsetzung festzulegen. Dazu seien u.a. Kriterien und deren Abstufungen, die Abwicklung sowie die Einhebung und Verwendung der Mittel unter Berücksichtigung der österreichischen Verpackungsregelungen, der Marktsituation und der Infrastruktur für die Behandlung notwendig. Es solle noch 2022 eine Studie beauftragt werden, die Möglichkeiten zur Umsetzung erarbeitet.

<sup>28</sup> § 36 Z 2 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021)

## Wettbewerb

- 9.1 (1) Für die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen galten nicht nur das AWG 2002 und die darauf basierenden Verordnungen, sondern auch das europäische und nationale Wettbewerbsrecht. Dieses sah grundsätzlich freien Wettbewerb und Marktzugang vor.

Für die Sammlung und Verwertung der gewerblichen Verpackungsabfälle bestand in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre freier Marktzugang. Dennoch hatte ein Unternehmen einen Marktanteil von über 80 %. Für Haushaltsverpackungen wurde der Markt 2015 für Mitbewerber geöffnet, bis dahin bestand eine Monopolstellung eines Unternehmens. Dies führte zu mehreren wettbewerbs- und kartellrechtlichen Verfahren und auch zu Verurteilungen auf europäischer und nationaler Ebene, die gesetzliche und vertragliche Änderungen zur Folge hatten.

(2) Die Abfallwirtschaft stellt einen wichtigen Bereich der Daseinsvorsorge dar. Eine flächendeckende, zuverlässige, preislich angemessene und umweltfreundliche Abfallentsorgung im gesamten Bundesgebiet ist sicherzustellen, kann jedoch – z.B. in ländlichen Gebieten – im Spannungsfeld mit marktwirtschaftlichen Interessen stehen. Das umfangreiche und komplexe Regelwerk zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff spiegelt diesen Zielkonflikt wider (TZ 7).

(3) Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen unterlagen im überprüften Zeitraum nur wenige Teilprozesse zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen dem freien Wettbewerb: Die Sammel- und Verwertungssysteme hatten gemeinsam die flächendeckende Sammlung der Haushaltsverpackungen im ganzen Bundesgebiet sicherzustellen; die Duplizierung von Sammeleinrichtungen für Haushaltsverpackungen, also der Aufbau von neuen Sammeleinrichtungen parallel zu den bereits bestehenden, war jedoch untersagt. Das Ministerium löste daher den Sammel- und Verwertungssystemen unter Berücksichtigung ihrer Marktanteile Sammelregionen (Bezirke) zu. Das jeweils für die Sammelregion zuständige Sammel- und Verwertungssystem hatte in der Folge ein Ausschreibungsverfahren für die getrennte Sammlung durchzuführen und ein privatwirtschaftliches Entsorgungsunternehmen mit der Erbringung der Leistung zu beauftragen. Allerdings hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Eintrittsrecht und konnten die Nutzung ihrer Sammelinfrastruktur für die getrennte Sammlung verlangen (TZ 7); in diesem Fall führten die Sammel- und Verwertungssysteme keine Ausschreibungsverfahren durch, sondern schlossen mit der Gemeinde oder dem Gemeindeverband entsprechende Verträge ab, wobei eine Abgeltung der angemessenen Kosten zu vereinbaren war.

Trotz der Zulosung an ein Sammel- und Verwertungssystem mussten sowohl die kommunale Sammlung als auch die Übernahmestellen für gewerbliche Verpackungen bundesweit für alle Sammel- und Verwertungssysteme zu gleichen Bedingungen nutzbar sein. Die Systeme konnten somit gemeinsam die regional vorhandene Sammelinfrastruktur nutzen; die Kosten wurden nach Marktanteilen aufgeteilt.

Für die Verträge mit den Systemteilnehmern hatten die Sammel- und Verwertungssysteme zudem allgemein gültige Lizenzgebühren je Tarifkategorie vorzusehen und zu veröffentlichen. Dabei mussten sie alle Vertragspartner gleich behandeln, die Gewährung von Rabatten war gemäß Verpackungsverordnung 2014 nicht zulässig (Rabattierungsverbot). Die Lizenzgebühren waren für jede Tarifkategorie aufgrund nachvollziehbarer Kostenkalkulationen festzulegen. Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen, die auch im Bereich gewerblicher Verpackungen tätig waren, durften diesen Bereich nicht quersubventionieren.<sup>29</sup>

Erst der Transport von den Übernahmestellen für gewerbliche Verpackungen zur Sortierung bzw. zum Recycling sowie die Sortierung und das Recycling aller Verpackungen (Haushalt und Gewerbe) standen tatsächlich im Wettbewerb.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das System der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen in der Gesamtbetrachtung hoch komplex und reguliert war (TZ 7). Dies lag u.a. an der Berücksichtigung von miteinander in Konflikt stehenden Interessen der Daseinsvorsorge und der Marktöffnung. So wurden z.B. den Sammel- und Verwertungssystemen im Sinne der Sicherstellung der flächendeckenden getrennten Sammlung Sammelregionen zugewiesen. Die Kosten der Sammlung wurden jedoch auf alle Systeme gemäß ihrem Marktanteil aufgeteilt. Auch die Vertragsabschlüsse mit den Systemteilnehmern unterlagen Vorgaben, wie einem Rabattierungsverbot, das einerseits die Benachteiligung kleinerer Unternehmen verhindern sollte, andererseits jedoch in Widerspruch zur freien Vertragsgestaltung nach marktwirtschaftlichen Überlegungen stand. Die getrennt gesammelten Verpackungsabfälle wurden ebenso nach dem Marktanteil der Sammel- und Verwertungssysteme unter diesen aufgeteilt.

Elemente des freien Wettbewerbs kamen erst nach der getrennten Sammlung und nach den Übernahmestellen spät im Gesamtprozess bei der Sortierung und Verwertung der Verpackungen zum Tragen.

Der RH empfahl dem Ministerium, Möglichkeiten zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Sammel- und Verwertungssystemen zu prüfen, z.B. eine Streichung des Rabattierungsverbots, und gegebenenfalls eine Änderung der rechtlichen Vorgaben zu initiieren.

<sup>29</sup> §§ 29b Abs. 9, 29c, 29e, 32 AWG 2002; §§ 9, 13 Verpackungsverordnung 2014



- 9.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Gleichbehandlung der Vertragsnehmer von Sammel- und Verwertungssystemen in der Abfallrahmenrichtlinie vorgegeben und in § 28c AWG 2002 sowie in der Verpackungsverordnung 2014 umgesetzt sei. Dies und das Rabattierungsverbot würden insbesondere dem Schutz „kleiner“ Unternehmen dienen.
- (2) Laut Stellungnahme der VKS GmbH werde die Streichung des Rabattierungsverbots positiv gesehen. Allerdings müsse weiterhin sichergestellt sein, dass kleine In-Verkehr-Setzer nicht überhöhte Lizenzgebühren zahlen. Dies könnte z.B. durch einen von externen Prüfungsgesellschaften überprüften und von den Sammel- und Verwertungssystemen zu veröffentlichenden Basistarif sichergestellt werden.
- 9.4 Der RH anerkannte die Intention, kleinere Unternehmen sowie generell die Daseinsvorsorge zu schützen. Er wies jedoch erneut darauf hin, dass ein Spannungsverhältnis zum freien Wettbewerb bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen bestand. Aus seiner Sicht wäre kritisch zu hinterfragen, ob für die Umsetzung des unionsrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgebots der Vertragsnehmer von Sammel- und Verwertungssystemen ein Rabattierungsverbot notwendig ist, oder ob dies auch auf andere Art sichergestellt werden kann. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

## VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH

- 10 (1) Die VKS GmbH wurde im Juni 2014 als 100-%ige Tochter des Umweltbundesamts (Alleingesellschafter und zu 100 % Tochter des Ministeriums) errichtet. Das Ministerium hatte die Aufsicht über die VKS GmbH und konnte dieser Weisungen erteilen sowie von ihr Auskünfte und Unterlagen einfordern.<sup>30</sup>

Die VKS GmbH war eine Servicestelle für die Sammel- und Verwertungssysteme und wurde mit Bescheid vom 14. Jänner 2015 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft<sup>31</sup> als Koordinierungsstelle mit den Aufgaben gemäß § 30a AWG 2002 bis 31. Dezember 2024 betraut.

<sup>30</sup> § 13d AWG 2002

<sup>31</sup> Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter

Die Dienstleistungen der VKS GmbH umfassten insbesondere folgende Aufgaben:

- Prüfung von Systemteilnehmern (TZ 21),
- Koordination der Letztverbraucherinformation (TZ 31)<sup>32</sup>,
- Führung des Anfallstellenregisters (TZ 17) sowie
- Abwicklung der Analyse von Verpackungsabfällen (TZ 14).

Im Jahr 2015 beauftragten die Sammel- und Verwertungssysteme die VKS GmbH zudem mit der treuhändischen Verwaltung der Fördermittel zur Abfallvermeidung und mit der Durchführung der Fördervergaben (TZ 24).

Die Sammel- und Verwertungssysteme finanzierten die VKS GmbH zur Gänze. Im Jahr 2020 betragen die Umsatzerlöse 2,99 Mio. EUR und die Bilanzsumme 2,69 Mio. EUR, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 3: VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH – Gebarung und Personal

	2016	2017	2018	2019	2020
	in 1.000 EUR				
<b>Gewinn- und Verlustrechnung</b>					
Umsatzerlöse	2.455	2.282	3.220	2.266	2.986
Aufwendungen <sup>1</sup>	2.438	2.287	3.221	2.267	2.985
<i>davon</i>					
<i>Aufwendungen für bezogene Leistungen</i>	1.875	1.586	2.465	1.482	2.189
<i>davon</i>					
<i>Systemteilnehmerprüfungen</i>	1.587	1.262	2.139	1.104	1.804
<i>Analysen Haushaltsverpackungen (Leichtverpackungen und Metall)</i>	190	202	204	230	253
<i>Anfallstellenregister</i>	71	61	48	19	19
<i>Letztverbraucherinformation</i>	26	59	74	57	47
<i>Vergabe- und Klagsabwicklung</i>	–	–	–	72	65
<i>Personalaufwand</i>	452	526	594	637	670
<i>Abschreibungen</i>	23	40	34	14	13
<i>sonstige betriebliche Aufwendungen</i>	89	135	128	135	113
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.925</b>	<b>1.987</b>	<b>2.061</b>	<b>2.152</b>	<b>2.687</b>
	in Vollzeitäquivalenten im Jahresdurchschnitt				
<b>Beschäftigte</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: VKS GmbH

<sup>1</sup> Die Differenz der Aufwendungen zu den Umsatzerlösen ergibt sich aus Bestandsveränderungen von Erzeugnissen und Leistungen sowie sonstigen betrieblichen Erträgen.

<sup>32</sup> mit der AWG-Novelle 2021: Durchführung der Letztverbraucherinformation

(2) Die VKS GmbH war zur Einhaltung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex 2017 verpflichtet. Ziel des Kodex ist es, die Unternehmensführung und –überwachung transparent und nachvollziehbar zu machen sowie die Rolle des Bundes und der Unternehmen des Bundes klar festzulegen. Dazu veröffentlichte die VKS GmbH jährliche Berichte.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügte die VKS GmbH über acht Beschäftigte inklusive der Geschäftsleitung; diese bestand aus einem Geschäftsführer, einer Prokuristin und einem Prokuristen.

Zu den Organen der VKS GmbH zählten die Geschäftsführung, die Generalversammlung und ein fünfköpfiger Aufsichtsrat.

Der Geschäftsführer wurde mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 2014 aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung nach dem Stellenbesetzungsgesetz<sup>33</sup> für die Dauer von drei Jahren und drei Monaten bestellt. Mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2018 erfolgte seine Wiederbestellung nach einer neuerlichen öffentlichen Ausschreibung für die Dauer von fünf Jahren bis 31. Dezember 2022.

Die Gesamtvergütung des Geschäftsführers in der Funktionsperiode 2018 bis 2022 bestand aus einem fixen Entgeltanteil sowie einem Dienstgeberbeitrag zu einer überbetrieblichen Vorsorgekassa. Die Gesamtbezüge des Geschäftsführers orientierten sich an den Bezügen eines Vertragsbediensteten des Bundes in der Verwendungsgruppe A1, Funktionsgruppe 7. Dienstreisen wurden nach der Reisegebührevorschrift 1955<sup>34</sup> vergütet.

---

<sup>33</sup> BGBl. I 26/1998 i.d.F. BGBl. I 35/2012

<sup>34</sup> BGBl. 133/1955 i.d.F. BGBl. I 153/2020

## Ergebnisse der Sammel- und Verwertungssysteme

### Systemteilnehmer – Trittbrettfahrer

- 11.1 Für In-Verkehr-Setzer von Haushaltsverpackungen gab es eine Teilnahmepflicht an einem Sammel- und Verwertungssystem. In-Verkehr-Setzer von gewerblichen Verpackungen mussten dann teilnehmen, wenn sie nicht Großanfallstellen oder Selbsterfüller waren. Die Ausnahme von der Teilnahmepflicht für Eigenimporteure traf in der Praxis laut Ministerium ausschließlich die In-Verkehr-Setzer von gewerblichen Verpackungen.

In-Verkehr-Setzer von Verpackungen, die ihre Verpflichtungen gemäß Verpackungsverordnung 2014 vertraglich einem Sammel- und Verwertungssystem übertrugen, waren Systemteilnehmer. In-Verkehr-Setzer, die ihre Verpackungen nicht selbst entsorgten und dennoch nicht oder nur unvollständig bei einem Sammel- und Verwertungssystem lizenzierten, waren Trittbrettfahrer.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Trittbrettfahrerquote für Verpackungsabfälle aus Kunststoff im überprüften Zeitraum, getrennt nach Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen:

Tabelle 4: Trittbrettfahrerquote bei Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Haushaltsverpackungen</b>					
	in Tonnen				
Verpackungsmenge gesamt	200.830	202.871	209.882	209.943	214.382
lizenziert	154.968	158.925	159.330	159.921	155.584
	in %				
Quote Trittbrettfahrer	22,8	21,7	24,1	23,8	27,4
<b>gewerbliche Verpackungen</b>					
	in Tonnen				
Verpackungsmenge gesamt	97.007	99.434	92.118	86.005	84.635
zu lizenzieren <sup>1</sup>	70.880	75.215	76.118	74.669	74.094
lizenziert	53.090	53.671	53.059	53.121	50.886
	in %				
Quote Trittbrettfahrer	25,1	28,6	30,3	28,9	31,3

<sup>1</sup> Verpackungsmenge gewerblich gesamt abzüglich Selbsterfüller, Großanfallstellen, Eigenimporteure und Sonstige

Quelle: BMK

Die Trittbrettfahrerquoten lagen im überprüften Zeitraum bei den Haushaltsverpackungen zwischen rd. 22 % und rd. 27 % und bei den gewerblichen Verpackungen zwischen rd. 25 % und rd. 31 %. Laut Ministerium war die Trittbrettfahrerquote im Vergleich zu anderen Packstoffen bei den Kunststoffverpackungen besonders hoch.

- 11.2 Der RH wies kritisch auf die hohe und im überprüften Zeitraum gestiegene Trittbrettfahrerquote bei den Kunststoffverpackungen hin. Damit entgingen dem abfallwirtschaftlichen Gesamtsystem wesentliche finanzielle Mittel für die getrennte Sammlung und die Finanzierung sowie für den Betrieb der erforderlichen Sortier- und Verwertungsanlagen. Unternehmen verschafften sich durch die unzureichende oder fehlende Lizenzierung der von ihnen in Verkehr gesetzten Verpackungen und die damit unterlassene Zahlung der Lizenzgebühren einen Wettbewerbsvorteil am Markt.

Insbesondere im Hinblick auf die zukünftigen Herausforderungen bei der stofflichen Verwertung der Kunststoffverpackungen, die mit höheren Lizenzgebühren einhergehen werden, wäre auf eine verursachergerechte, gesetzeskonforme Aufbringung der erforderlichen finanziellen Mittel zu achten.

Der RH empfahl dem Ministerium, verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, um die Anzahl der Trittbrettfahrer, die unrechtmäßig nicht an einem Sammel- und Verwertungssystem für Verpackungsabfälle teilnehmen, zu reduzieren.

Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an das Ministerium in TZ 20, eine wirksame und ausreichend dimensionierte Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 sicherzustellen, und auf seine Empfehlung an die VKS GmbH in TZ 31, ein Konzept zur Information für Unternehmen zu entwickeln und umzusetzen, um diese u.a. über ihre Pflichten als In-Verkehr-Setzer von Verpackungen umfassend zu informieren.

- 11.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien erste Maßnahmen bereits mit der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 gesetzt worden, um schneller überprüfen zu können, ob ein Unternehmen seinen Verpflichtungen nachkommt: etwa die grundsätzliche Teilnahmepflicht von gewerblichen Verpackungen, der Entfall der Selbsterfüller- und der Kleinstabgeberregelung, die Übernahme der Transportkosten durch die Sammel- und Verwertungssysteme oder die Veröffentlichung aller Systemteilnehmer auf der Website der VKS GmbH. Weiters werde das Ministerium eine Information zu den neuen Bestimmungen auch über die Interessenvertretungen veranlassen.

(2) Die VKS GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion der Trittbrettfahrer sehr positiv sehe. Die VKS GmbH könne bei Bedarf eine Rolle bei der Durchführung von Prüfungen sowie bei der Identifikation von potenziellen Trittbrettfahrern aufgrund des bestehenden Know-hows übernehmen.

## Erfassungsquoten

12.1 Die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen hatten im überprüften Zeitraum zumindest 60 % der lizenzierten Haushaltsverpackungen aus Kunststoff und zumindest 85 % der lizenzierten gewerblichen Kunststoffverpackungen getrennt zu erfassen.<sup>35</sup> Die folgende Tabelle zeigt für den überprüften Zeitraum die Erfassungsquoten der lizenzierten Verpackungen und jene bezogen auf die gesamte Menge der Verpackungsabfälle:

Tabelle 5: Erfassungsquote der lizenzierten und der gesamten Kunststoffverpackungen

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Haushaltsverpackungen</b>					
	in Tonnen				
Verpackungsmenge gesamt	200.830	202.871	209.882	209.943	214.382
lizenzierte Verpackungen	154.968	158.925	159.330	159.921	155.584
getrennt gesammelte Verpackungen	116.970	118.591	119.714	119.373	123.812
	in %				
Erfassungsquote von lizenzierten Verpackungen – Zielwert	60				
Erfassungsquote von lizenzierten Verpackungen – Ist	75,5	74,6	75,1	74,6	79,6
Erfassungsquote von gesamter Verpackungsmenge	58,2	58,5	57,0	56,9	57,8
<b>gewerbliche Verpackungen</b>					
	in Tonnen				
Verpackungsmenge gesamt	97.007	99.434	92.118	86.005	84.635
getrennt zu sammelnde Verpackungen <sup>1</sup>	70.880	75.215	76.118	74.669	74.094
lizenzierte Verpackungen	53.090	53.671	53.059	53.121	50.886
getrennt gesammelte Verpackungen	25.880	25.354	26.257	24.808	24.233
	in %				
Erfassungsquote von lizenzierten Verpackungen – Zielwert	85				
Erfassungsquote von lizenzierten Verpackungen – Ist	48,7	47,2	49,5	46,7	47,6
Erfassungsquote von getrennt zu sammelnden Verpackungen	36,5	33,7	34,5	33,2	32,7

<sup>1</sup> Verpackungsmenge gewerblich gesamt abzüglich Selbsterfüller, Großanfallstellen, Eigenimporteure und Sonstige

Quelle: BMK

<sup>35</sup> § 9 Abs. 4, § 13 Abs. 5 Verpackungsverordnung 2014 i.d.F. BGBl. II 184/2014

Während die Erfassungsquote der lizenzierten Haushaltsverpackungen den Zielwert der Verpackungsverordnung 2014 von 60 % in den Jahren 2016 bis 2020 übertraf, lag jene für lizenzierte gewerbliche Verpackungsabfälle in diesen Jahren deutlich unter dem Sollwert. Durch die Tätigkeitsberichte der Sammel- und Verwertungssysteme hatte das Ministerium Kenntnis über die Erfassungsquoten und konnte im Rahmen der Aufsicht tätig werden (TZ 19).<sup>36</sup>

Bezogen auf die Gesamtmenge der Verpackungen lagen die Erfassungsquoten auch bei den Haushaltsverpackungen im Jahr 2020 bei rd. 58 % und somit unter dem Ziel von 60 %. Für die Berechnung der Erfassungsquote der gesamten gewerblichen Verpackungen zog der RH die getrennt zu sammelnden Verpackungen heran – unter der Annahme, dass Selbsterfüller, Großanfallstellen, Eigenimporteure und Sonstige die Verpackungsabfälle ordnungsgemäß getrennt erfassten und an Sortier- bzw. Verwertungsanlagen übergaben; diese Erfassungsquote lag im Jahr 2020 bei rd. 33 %.

Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 erhöhte im Hinblick auf die zukünftigen Ziele für die stoffliche Verwertung die verpflichtenden Erfassungsquoten für die lizenzierten Haushaltsverpackungen aus Kunststoff schrittweise: Ab 2023 sind 75 %, ab 2025 80 % und ab 2030 85 % der lizenzierten Haushaltsverpackungen aus Kunststoff im Rahmen der getrennten Sammlung zu erfassen. Die lizenzierten gewerblichen Verpackungen sind bereits ab 2022 zu 85 % zu erfassen.<sup>37</sup>

Im Oktober 2021 legte die Europäische Kommission fest, dass aus Restmüll aussortierte Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen nicht als getrennt gesammelt gelten.<sup>38</sup>

- 12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Sammel- und Verwertungssysteme für gewerbliche Abfälle die in der Verpackungsverordnung 2014 vorgegebene Erfassungsquote für lizenzierte Kunststoffverpackungen in den Jahren 2016 bis 2020 weit verfehlten. Obwohl dem Ministerium dieser Umstand bekannt war, setzte es im Rahmen seiner Aufsicht keine ausreichenden Maßnahmen, um die Erfassungsquote zu erhöhen.

Da 2020 nur rd. 58 % der gesamten Haushaltsverpackungen aus Kunststoff und nur rd. 33 % der gewerblichen Verpackungen aus Kunststoff getrennt erfasst wurden, wies der RH auf den erheblichen und kurzfristigen Handlungsbedarf zur Steigerung der getrennten Sammlung hin (TZ 5).

<sup>36</sup> § 31 Abs. 2 AWG 2002

<sup>37</sup> § 9 Abs. 4a, § 13 Abs. 5 Verpackungsverordnungs-Novelle 2021

<sup>38</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1752 der Kommission vom 1. Oktober 2021, ABl. L 2021/349, 19

Der RH empfahl dem Ministerium, im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig zu werden, um die getrennte Sammlung der Verpackungen deutlich zu intensivieren und um die unionsrechtlichen Zielwerte zu erreichen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen in TZ 31 zur Öffentlichkeitsarbeit.

- 12.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Österreich bisher alle EU-Recyclingquoten erfüllt bzw. übertroffen habe. Auch die Sammel- und Verwertungssysteme hätten ihre Recyclingquoten eingehalten. Es sei davon auszugehen, dass diese Quoten auch künftig erfüllt werden. Anstrengungen bedürfe es jedoch im Bereich der Kunststoffverpackungen. Bisher sei hier eine EU-Quote von 22,5 % zu erreichen, welche immer deutlich überschritten worden sei. Mit der Änderung der Verpackungsrichtlinie würde diese Quote nicht nur mehr als verdoppelt, auch die Berechnungsmethoden seien strenger geworden. Somit seien vollkommen neue Voraussetzungen geschaffen worden.

Es sei den Beteiligten bewusst, dass es in allen Bereichen großer Anstrengungen bedürfe. Das Ministerium habe im letzten Jahr wesentliche Maßnahmen gesetzt, um die Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen zu erhöhen, wie die Einführung des Einwegpfands ab 2025, die österreichweite Vereinheitlichung der Kunststoffsammlung und die einheitliche Öffentlichkeitsarbeit dazu über die VKS GmbH. Weitere Maßnahmen seien die verpflichtende Trennung und Übergabe von Verpackungen bei den größeren gewerblichen Anfallstellen und die Übernahme der Transportkosten von der Anfallstelle zur Übergabestelle durch die Sammel- und Verwertungssysteme.

Neben der Vereinheitlichung der Sammlung brauche es auch bessere Sortieranlagen, weshalb das Ministerium eine Förderung in Höhe von 60 Mio. EUR für den Neu- bzw. Ausbau der Kunststoffsortieranlagen – finanziert durch den Aufbau- und Resilienzplan – bereitgestellt habe. Diese Förderung laufe bereits seit April 2022.

Die Sammel- und Verwertungssysteme würden z.B. die Einbindung vergleichbarer Anfallstellen (insbesondere der Klein- und Mittelbetriebe) ab 2023 in die Haushaltsammlung und damit in die Sortierung vorsehen, um auch diese Kunststoffverpackungen einem Recycling zuführen zu können. Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit solle die Erfassung von Verpackungsabfällen auch bei den gewerblichen Anfallstellen unterstützen.



- 12.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass Österreich im überprüften Zeitraum die in der Verpackungsverordnung 2014 festgelegte Erfassungsquote für gewerbliche Kunststoffverpackungen über den gesamten überprüften Zeitraum weit verfehlte. Er sah in der Erfassung und Verwertung der gewerblichen Verpackungen einen wesentlichen Hebel zur Erreichung der Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung ab 2025 und wertete die Regelungen der Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 in diesem Bereich (TZ 17) positiv.

## Sammlung der Verpackungsabfälle aus Haushalten

### Kommunale Sammelsysteme

- 13.1 Die Sammel– und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen vereinbarten in den ihnen zugewiesenen Sammelregionen (Bezirken) mit den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden die Art der getrennten Sammlung. Das zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geltende Ziel, 22,5 % der Kunststoffverpackungen stofflich zu verwerten,<sup>39</sup> führte in Kombination mit den zur Verfügung stehenden regionalen Restmüllbehandlungs–, Sortier– und Verwertungsanlagen zu unterschiedlichen Sammelsystemen. In Österreich existierten im Wesentlichen vier unterschiedliche Sammelsysteme mit den folgenden Sammelfraktionen:

- Leichtverpackungen (flächendeckend: im Burgenland, in Tirol und Vorarlberg; in Teilen von Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark),
- Kunststoffflaschen und Getränkeverbundkartons (in Teilen von Niederösterreich; in der Stadt Salzburg),
- Leichtverpackungen und Metallverpackungen (in Teilen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark),
- Kunststoffflaschen, Getränkeverbundkartons und Metallverpackungen (in Teilen von Kärnten und Niederösterreich; in Wien).

Teilweise waren innerhalb eines Landes mehrere unterschiedliche Sammelsysteme eingerichtet, in Niederösterreich waren es alle vier.<sup>40</sup> Es war also möglich, dass Bürgerinnen und Bürger am Wohnort, am Arbeitsplatz, gegebenenfalls an einem Zweitwohnsitz und an einem österreichischen Urlaubsort mit jeweils einem anderen Sammelsystem für Verpackungsabfälle aus Kunststoff konfrontiert waren.

<sup>39</sup> § 5 Abs. 1 Verpackungsverordnung 2014

<sup>40</sup> Zusätzlich gab es in Niederösterreich im Bezirk Neunkirchen ein Sondersystem, bei dem zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in einer „Grünen Tonne“ neben Leicht– und Metallverpackungen auch Textilien, Glas und Papier erfasst wurden.

Die Sammlung erfolgte im Hol- oder im Bringsystem (gelbe Tonne, gelber Sack). Zusätzlich konnten die Haushalte größere Mengen an Verpackungsabfällen vorsortiert bei Altstoffsammelzentren abgeben.

Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 sieht ab 2023 eine getrennte Sammlung aller Leichtverpackungen verpflichtend vor; die gemeinsame Sammlung von Leicht- und Metallverpackungen ist zulässig. Ab 2025 sind Leichtverpackungen und Metallverpackungen jedenfalls gemeinsam zu sammeln.<sup>41</sup>

- 13.2 Der RH war der Ansicht, dass die derzeit in Österreich bestehenden, je nach Region unterschiedlichen Sammelsysteme für Verpackungsabfälle aus Kunststoff für die Bürgerinnen und Bürger sachlich nicht nachvollziehbar und in ihrer Anwendung kompliziert waren. Die unterschiedlichen Sammelsysteme trugen nicht dazu bei, dass die privaten Letztverbraucherinnen und -verbraucher an der getrennten Sammlung der Verpackungen flächendeckend im gewünschten Ausmaß mitwirkten. Sie erschwerten vielmehr die Kommunikation abfallwirtschaftlicher Ziele und standen einer österreichweit einheitlichen, wirkungsvollen Öffentlichkeitsarbeit zur Motivation der Bürgerinnen und Bürger für die getrennte Sammlung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff entgegen.

Der RH hielt fest, dass die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 zu einer österreichweiten Vereinheitlichung der Sammlung der Leichtverpackungen führen wird. Er ging davon aus, dass diese Maßnahme zur Zielerreichung beitragen wird.

### Ergebnisse der kommunalen Sammlung

- 14.1 (1) Der Erfolg der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen lässt sich an den dabei erfassten Verpackungen, an den im Restmüll verbliebenen Verpackungen und am Anteil der Fehlwürfe in der getrennten Sammlung ablesen.

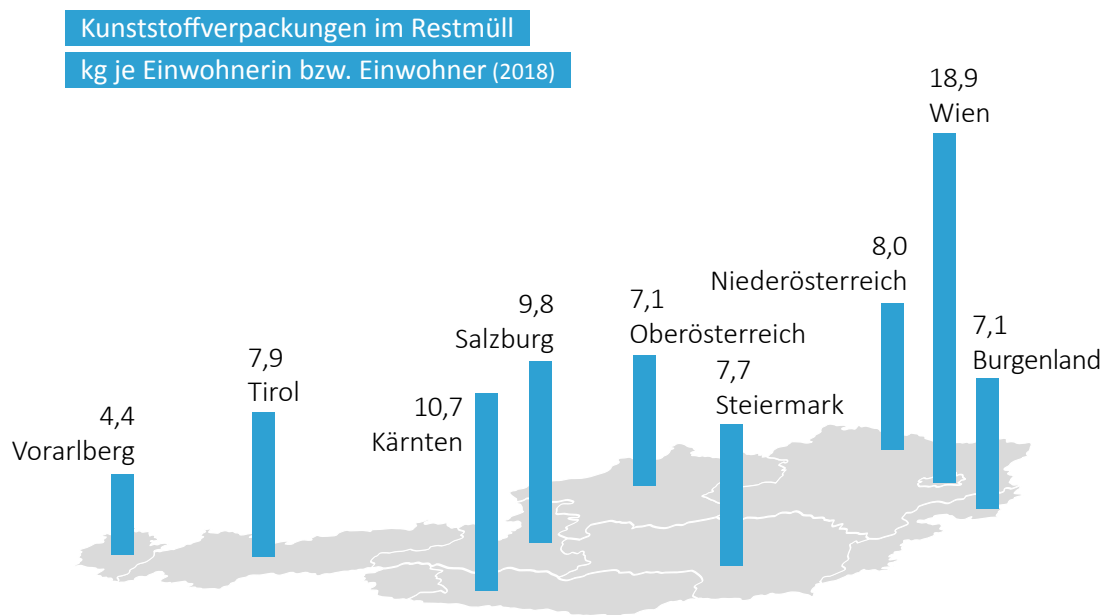
(2) Zur getrennten Sammlung von Kunststoffverpackungen lagen Daten für Leichtverpackungen vom Umweltbundesamt vor. Im Jahr 2019 wurden in Österreich in Summe 165.445 t Leichtverpackungen getrennt gesammelt. Das entsprach einer Sammelmenge von 18,6 kg/EW und Jahr. Die höchsten einwohnerspezifischen Sammelmengen pro Jahr erzielten Tirol (33,1 kg/EW), Vorarlberg (27,2 kg/EW) und das Burgenland (27,1 kg/EW). Die mit Abstand geringste Menge wurde mit 4,5 kg/EW in Wien gesammelt. Neben den sozioökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen auch die vorhandene Art der getrennten Sammlung (in Wien nur Kunststoffflaschen) und der Tourismus (Tirol) die erzielbaren Sammelmengen.

<sup>41</sup> § 9 Abs. 4b Verpackungsverordnungs-Novelle 2021

(3) Zur Zusammensetzung des Restmülls veranlassten die Länder zahlreiche Analysen, deren Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Methodik nicht vergleichbar waren. Das Ministerium beauftragte die Entwicklung und Anwendung einer Methodik für Restmüllanalysen.<sup>42</sup> Im Rahmen der Studie wurde Österreich in fünf regionale Schichtungen mit unterschiedlicher Bevölkerungsdichte (vorwiegend städtisch, intermediär, vorwiegend ländlich) und Tourismusintensität (nicht touristisch, touristisch) unterteilt und darin im Jahr 2018 die Restmüllzusammensetzung bestimmt. Der Anteil der Kunststoffverpackungen im Restmüll lag im Österreichdurchschnitt bei 6,2 % und schwankte je nach Schichtung zwischen 4,2 % (vorwiegend ländlich, touristisch) und 6,7 % (vorwiegend städtisch).

Aus den jeweiligen Anteilen der regionalen Schichtungen für die Länder hochgerechnet ergibt sich folgendes Bild für den Kunststoffanteil im Restmüll:

Abbildung 8: Verpackungskunststoffe im Restmüll (2018)



Quelle: BMK; Darstellung: RH

<sup>42</sup> Beigl, Auswertung der Restmüllsammlung in Österreich 2018/2019 (2020)

(4) Die VKS GmbH beauftragte jährlich eine Analyse zur Zusammensetzung der getrennt gesammelten Verpackungen, die zur Bestimmung des Netto-Verpackungsanteils und zur Berechnung der Marktanteile diente. Dabei wurden auch die Fehlwurfanteile ausgewiesen. Diese waren je nach Sammelfraktion sehr unterschiedlich und lagen im Jahr 2020 im folgenden Bereich:

- Leichtverpackungen: 14,1 %,
- Kunststoffflaschen und Getränkeverbundkartons: 3,1 %,
- Leichtverpackungen und Metallverpackungen: 12,3 %,
- Kunststoffflaschen, Getränkeverbundkartons und Metallverpackungen: 9,3 %.

Die Fehlwurfanteile waren bei den Sammelfraktionen, die sich auf Kunststoffflaschen beschränkten, deutlich geringer als bei den Sammelfraktionen mit Leichtverpackungen.

14.2 Der RH wies auf die großen Unterschiede bei den getrennt erfassten und im Restmüll verbliebenen Mengen an Haushaltsverpackungen aus Kunststoff in den Ländern und auf das unterschiedliche Ausmaß an Fehlwürfen in den verschiedenen Sammelfraktionen hin. Diese Daten boten wesentliche Anhaltspunkte, um durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit die Menge an getrennt erfassten Verpackungsabfällen aus Haushalten zu steigern, um in Zukunft die wesentlich anspruchsvolleren Ziele für die stoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen erreichen zu können.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in **TZ 31** zur Information der Letztverbraucherinnen und -verbraucher.

### Abgeltungsverordnung

15.1 Die Gemeinden und Gemeindeverbände waren für die Sammlung und Behandlung des Restmülls zuständig. Die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen mussten den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Kosten für die Sammlung und Behandlung der im Restmüll enthaltenen Verpackungen (also der nicht getrennt gesammelten Verpackungen) finanziell abgelden.<sup>43</sup> Die Abgeltungsverordnung Haushaltsverpackungen legte die Methode zur Berechnung der Abgeltungsbeträge fest.

In Abhängigkeit vom gewählten Sammelsystem (**TZ 13**) verblieb auch bei einer gut getrennten Sammlung eine unterschiedliche Menge an Kunststoffverpackungen im Restmüll. In Sammelregionen, in denen nur Kunststoffflaschen (gemeinsam mit Getränkeverbundkartons und Metallverpackungen) getrennt erfasst wurden, war der Anteil an Kunststoffverpackungen im Restmüll systembedingt jedenfalls hoch.

<sup>43</sup> § 29b Abs. 2 und Abs. 5 AWG 2002

Dieser Anteil wurde über die Abgeltung der sogenannten „Zukaufmasse“, also jener Verpackungsmasse, die aufgrund der regionalen Ausgestaltung der getrennten Sammlung planmäßig im Restmüll verblieb, berücksichtigt. Zusätzlich dazu mussten die Sammel- und Verwertungssysteme den Gemeinden und Gemeindeverbänden jedoch auch die nicht planmäßig im Restmüll verbliebenen Verpackungen abgelden.

Die VKS GmbH berechnete die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehenden Beträge. Jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband stellte dann – in Abhängigkeit von den aktuellen Marktanteilen der Sammel- und Verwertungssysteme – an alle fünf Systeme vierteljährlich Rechnungen über die Abgeltungsbeträge. Die VKS GmbH kontrollierte stichprobenartig die korrekte Auszahlung der Beträge.

Die Bestimmung zur Abgeltung der Kosten für die im Restmüll enthaltenen Verpackungen blieb in der AWG–Novelle 2021 unverändert.

- 15.2 Die Gemeinden und Gemeindeverbände spielten eine wichtige Rolle für den Erfolg der getrennten Sammlung. Sie kannten aufgrund der von ihnen durchgeführten Sammlung des Restmülls dessen Zusammensetzung. Dementsprechend konnten sie über eine gezielte Abfallberatung in der Bevölkerung ein stärkeres Bewusstsein für die Abfalltrennung schaffen.

In Sammelregionen, in denen die Sammel- und Verwertungssysteme im überprüften Zeitraum nur Kunststoffflaschen getrennt sammelten (TZ 8, TZ 13), war eine Abgeltung der „Zukaufmasse“ nach Ansicht des RH sachlich gerechtfertigt. Mit der Abgeltung aller übrigen im Restmüll erfassten Verpackungen belohnte die Abgeltungsverordnung Haushaltsverpackungen nach Ansicht des RH jedoch eine mangelhafte getrennte Sammlung der Verpackungen, indem die Gemeinden und Gemeindeverbände dafür finanzielle Mittel erhielten.

Nach Ansicht des RH setzte die Abgeltung der Kosten für die Sammlung und Behandlung der gemeinsam mit den gemischten Siedlungsabfällen erfassten Verpackungen damit einen falschen ökonomischen Anreiz und konterkarierte das Ziel, möglichst viele Verpackungen getrennt zu erfassen und stofflich zu verwerten.

Der RH wies darauf hin, dass die AWG–Novelle 2021 die Bestimmung unverändert beibehielt. Vor dem Hintergrund der kurzfristig zu erreichenden Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen sah er den Weiterbestand der Bestimmungen zur Abgeltung kritisch.

Der RH empfahl dem Ministerium, einen Vorschlag zur Änderung der Bestimmungen zur Abgeltungsverordnung Haushaltsverpackungen (§ 29b Abs. 2 und 5) im AWG 2002 auszuarbeiten, der positive finanzielle Anreize für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei einer weitgehenden getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen setzt.

15.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Anpassung bzw. Neufassung der Abgeltungsverordnung in Richtung einer Verstärkung der positiven Anreize der Gemeinden und Gemeindeverbände zur besseren getrennten Sammlung insbesondere von Kunststoffverpackungen bereits in Ausarbeitung sei und 2023 erlassen werden solle.

(2) Laut Stellungnahme der VKS GmbH werde eine Änderung der Abgeltungsverordnung, die Anreize zur Verbesserung der getrennten Sammlung setzt, sehr positiv gesehen. Eine Möglichkeit wäre, die finanziellen Mittel aus der Abgeltungsverordnung zu einem gewissen Anteil zweckgebunden zur Verbesserung der getrennten Sammlung in den jeweiligen Regionen (z.B. logistische Maßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit) einzusetzen.

### **Abrechnung der Gemeinden mit den Sammel- und Verwertungssystemen**

16.1 Zur Verrechnung der Leistungen aus der Sammlung und Verwertung der Verpackungen mit den Sammel- und Verwertungssystemen entwickelte und betrieb das bei Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen marktführende Sammel- und Verwertungssystem SVS A eine Datenbank für Stoffstrom- und Leistungsdaten. Die Sammelpartner – also die Entsorgungsunternehmen und jene Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Eintrittsrecht in die getrennte Sammlung Gebrauch machten – meldeten die Daten zu Herkunft und Menge der Verpackungsabfälle in die Datenbank ein. Daten zu den kommunalen Leistungen – z.B. zur Bereitstellung, Schneeräumung und Reinigung der Behälterstandplätze – meldeten alle Gemeinden ein.

Die Datenbank verfügte über eine Schnittstelle zu einem Programm, das ebenfalls das Sammel- und Verwertungssystem SVS A entwickelte und den Gemeinden kostenlos zur Verfügung stellte. Das Programm griff automatisch auf die Leistungsdaten der Datenbank zu und generierte mittels der hinterlegten Preise die Rechnungen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände an die Sammel- und Verwertungssysteme. Die Sammelleistungen wurden monatlich, die kommunalen Leistungen vierteljährlich abgerechnet.

144 Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand November 2021) standen als Vertragspartner fünf Sammel- und Verwertungssystemen für Haushaltsverpackungen gegenüber. Die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände bekamen ihre Leistungen von allen fünf Sammel- und Verwertungssystemen – abhängig von deren Marktanteil – bezahlt und mussten daher sowohl die monatlichen als auch die vierteljährlichen Rechnungen an alle fünf Sammel- und Verwertungssysteme stellen.

Auch die Rechnungen zu den Abgeltungsbeträgen (TZ 15) und zur Letztverbraucherinformation (TZ 31) stellten die 144 Gemeinden und Gemeindeverbände vierteljährlich ebenfalls an alle fünf Sammel- und Verwertungssysteme.

- 16.2 Der RH wies darauf hin, dass für die Abrechnung der Leistungen, die für die im Wettbewerb stehenden Sammel- und Verwertungssysteme erbracht wurden, eine Datenbank zur Verfügung stand, die nicht eine neutrale Stelle, sondern das marktführende Sammel- und Verwertungssystem SVS A entwickelte und betrieb. Damit hatten nach Ansicht des RH weder die übrigen Sammel- und Verwertungssysteme noch die VKS GmbH einen Zugang zu den Daten, der jenem des SVS A entsprach.

Der RH empfahl dem Ministerium und der VKS GmbH, die Initiative zu ergreifen, dass jene Datenbank, die die Grundlage für die Abrechnung von Leistungen für die Sammel- und Verwertungssysteme ist, nicht von einem Mitbewerber, sondern von einer neutralen Stelle, z.B. der VKS GmbH, betrieben wird.

Die monatliche und vierteljährliche Abrechnung unterschiedlicher Leistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände mit fünf Sammel- und Verwertungssystemen bedeutete einen hohen Verwaltungsaufwand, erhöhte die Fehleranfälligkeit und erschwerte die Kontrolle der korrekten Auszahlungen.

Der RH empfahl dem Ministerium und der VKS GmbH, sich für eine Verwaltungsvereinfachung bei der Leistungsabrechnung einzusetzen.

- 16.3 Laut Stellungnahme der VKS GmbH ergäben sich ihre Aufgaben einerseits aus § 30a AWG 2002 und andererseits aus zivilrechtlichen Verträgen mit den Sammel- und Verwertungssystemen. Derzeit sei das Betreiben dieser Datenbank nicht als Aufgabe der VKS GmbH vorgesehen.

Die VKS GmbH sei als Moderatorin bei den Verhandlungen der Gebietskörperschaftsverträge eingebunden. Im Zuge dieser Tätigkeit versuche sie, Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung einzubringen und die Sammel- und Verwertungssysteme dahingehend zu sensibilisieren.

## Sammlung der Verpackungsabfälle bei Unternehmen

17.1 (1) Unternehmen konnten Verpackungsabfälle – in Abhängigkeit von ihrer Qualität und Menge – in unterschiedlicher Weise getrennt erfassen:

- Gewerbliche Kleinanfallstellen mit Verpackungsabfällen, die in Menge und Qualität denen aus Haushalten entsprachen, konnten diese gemeinsam mit den Haushalten durch die kommunale Sammlung entsorgen (gelber Sack, gelbe Tonne bzw. Altstoffsammelzentren).
- Den gewerblichen Letztverbrauchern, bei denen Verpackungsabfälle zwar in der Qualität wie in Haushalten, aber in einer größeren Menge anfielen, boten die Sammel- und Verwertungssysteme die vierwöchentliche Abholung eines Sammelbehälters mit 1.100 l Volumen kostenlos an. Dazu zählten neben Gewerbebetrieben z.B. auch Hotels oder Krankenhäuser. Überstieg die anfallende Menge dieses Volumen, waren die weiteren Sammelcontainer und deren Entleerung kostenpflichtig.
- Gewerbliche Letztverbraucher mit großen Mengen an Verpackungsabfällen, die nicht mit jenen aus Haushalten vergleichbar waren, konnten die lizenzierten Verpackungen kostenfrei bei Übergabestellen abgeben. Die Sammel- und Verwertungssysteme für gewerbliche Abfälle hatten in jedem politischen Bezirk zumindest eine Übergabestelle einzurichten. Diese übernahmen in der Regel die Verpackungen für alle Systeme, wurden von diesen in Abhängigkeit von deren aktuellem Marktanteil finanziert und teilten die übernommenen Verpackungsabfälle auch entsprechend diesem Marktanteil auf die Sammel- und Verwertungssysteme auf.

(2) Voraussetzung für die kostenfreie Übernahme der gewerblichen Verpackungen an der Übergabestelle waren deren sortenreine Anlieferung und die Registrierung des gewerblichen Letztverbrauchers im Anfallstellenregister. Der gewerbliche Letztverbraucher musste für den Transport seiner Verpackungen zur Übergabestelle selbst aufkommen.

Das Anfallstellenregister führte die VKS GmbH. Es sollte alle Betriebe enthalten, die ihre Verpackungsabfälle zu Übergabestellen bringen. Das Register war einerseits unvollständig in Bezug auf Unternehmen, die ihre Verpackungsabfälle aufgrund der Menge und Qualität zu Übergabestellen bringen mussten, und enthielt andererseits Unternehmen, die sich fälschlicherweise registrierten, obwohl sie ihre Verpackungsabfälle über die kommunale Sammlung entsorgten. Bei der Registrierung meldete der gewerbliche Letztverbraucher folgende Daten:

- die Gesamtmenge der jeweiligen Abfallfraktion (bei Kunststoffen z.B. die Gesamtmenge an Kunststoffabfällen inklusive Nicht-Verpackungen), davon
- die Menge an Verpackungsabfällen, und davon wiederum
- die Menge an lizenzierten Verpackungen.



Die Übergabestellen registrierten die Daten des gewerblichen Letztverbrauchers und verrechneten die angelieferten lizenzierten Verpackungsabfälle den Sammel- und Verwertungssystemen in Abhängigkeit vom Marktanteil.

(3) Selbsterfüller lieferten im überprüften Zeitraum die von nachgelagerten Vertriebsstufen und Letztverbrauchern übernommenen Verpackungen, Großanfallstellen und Eigenimporteure die im eigenen Unternehmen angefallenen Verpackungen entgeltlich an die Übergabestellen oder direkt zu den Sortier- bzw. Verwertungsunternehmen.

(4) Im Vergleich zum Restmüll aus Haushalten gab es zum Anteil der Verpackungen bei Gewerbeabfällen und Sperrmüll weniger Untersuchungen; u.a. deshalb, weil diese Abfälle wesentlich heterogener und damit schwerer repräsentativ zu beproben und zu untersuchen waren. Die Abfälle wurden in der Regel nicht in einzelne Fraktionen sortiert, sondern die Volumenanteile der einzelnen Fraktionen in einer Sichtung geschätzt und die Massenanteile hochgerechnet.

Untersuchungen bei zwölf Behandlungsanlagen im Jahr 2017 zum Anteil von PET-Getränkeflaschen, sonstigen Kunststoff-Getränkeverpackungen und sonstigen Kunststoffverpackungen (z.B. Folien, Eimer, Kanister) in den angelieferten Gewerbeabfällen bzw. im angelieferten Sperrmüll ergaben folgendes Ergebnis:

Tabelle 6: Gewerbliche Verpackungsabfälle aus Kunststoffen (2017)

	Gesamtmenge
	in Tonnen
<b>in Österreich in Verkehr gesetzte gewerbliche Kunststoffverpackungen</b>	<b>99.434</b>
getrennt zu sammeln <sup>1</sup>	75.215
tatsächlich getrennt gesammelt	25.354
<b>Menge an gewerblichen Verpackungsabfällen, die weiterhin in gemischten Gewerbeabfällen und im Sperrmüll entsorgt wurden</b>	<b>49.861</b>
PET-Getränkeverpackungen	3.255
sonstige Kunststoff-Getränkeverpackungen	460
sonstige Kunststoffverpackungen (Folien, Eimer, Kanister)	46.146

<sup>1</sup> Verpackungsmenge gewerblich gesamt abzüglich Selbsterfüller, Großanfallstellen, Eigenimporteure und Sonstige

Quelle: BMK

Im Jahr 2017 fielen österreichweit 99.434 t gewerbliche Verpackungsabfälle aus Kunststoff an; davon waren 75.215 t getrennt zu sammeln. 49.861 t Kunststoffverpackungen fanden sich weiterhin in den gemischten Gewerbeabfällen. Damit wurden in diesem Jahr rd. 66 % der Kunststoffverpackungen nicht getrennt erfasst, sondern in gemischten gewerblichen Abfällen entsorgt (TZ 12).

Mögliche Gründe für die geringen Erfassungsquoten gewerblicher Kunststoffverpackungen in der getrennten Sammlung waren:

- Volumenbeschränkung für gewerbliche Letztverbraucher: kostenlose Abholung der Sammelbehälter mit 1.100 l Volumen alle vier Wochen; darüber hinausgehende Mengen und Abholungen waren kostenpflichtig,
- unscharfe Unterscheidung zwischen jenen Letztverbrauchern, die ihre Verpackungsabfälle – mit Mengenbeschränkung – kostenlos abholen lassen konnten, und jenen, die diese sortiert zu Übergabestellen bringen mussten,
- Anforderungen an gewerbliche Letztverbraucher, die Verpackungsabfälle vor der Abgabe bei der Übergabestelle sortenrein zu erfassen,
- Kostentragung für den Transport der Verpackungen zu den Übergabestellen durch den gewerblichen Letztverbraucher im Gegensatz zur kostenlosen Abholung für Haushalte bzw. gewerbliche Letztverbraucher mit geringen Mengen an Verpackungsabfällen.

Zahlreiche gewerbliche Letztverbraucher entsorgten aus diesem Grund Verpackungsabfälle bevorzugt über den gemischten Gewerbeabfall.

(5) Diesem Umstand trug die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 wie folgt Rechnung:

- Ab 1. Jänner 2023 ist es nicht mehr möglich, als Selbsterfüller in Verkehr gesetzte gewerbliche Verpackungsabfälle zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder verwerten zu lassen (TZ 7). Alle in Verkehr gesetzten Verpackungen sind bei einem Sammel– und Verwertungssystem zu lizenzieren.
- Gewerbliche Letztverbraucher sind ab 1. Jänner 2023 verpflichtet, Kunststoffverpackungen getrennt zu erfassen und die lizenzierten, getrennt gesammelten Verpackungen den Sammel– und Verwertungssystemen zu übergeben.
- Die Sammel– und Verwertungssysteme für gewerbliche Verpackungen haben ab 1. Jänner 2023 die Kosten für den Transport ab dem Standort der gewerblichen Letztverbraucher zu tragen. Voraussetzung für die zukünftige Übernahme der Transportkosten von den gewerblichen Letztverbrauchern zur Übergabestelle durch die Sammel– und Verwertungssysteme ist die Registrierung der gewerblichen Letztverbraucher im Anfallstellenregister.

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die gewerblichen Sammel– und Verwertungssysteme im überprüften Zeitraum nicht den gesamten Aufwand für die getrennte Sammlung von gewerblichen Kunststoffverpackungen finanzierten, weil bereits der zweite 1.100 l–Container beim gewerblichen Letztverbraucher kostenpflichtig war und die gewerblichen Letztverbraucher auch den Transport zu den Übernahmestellen finanzieren mussten. Dies führte nach Ansicht des RH einerseits zu im Vergleich zu den

Haushaltsverpackungen geringeren Lizenzgebühren für gewerbliche Kunststoffverpackungen, andererseits aber auch zu unzureichenden Erfassungsquoten.

Der RH wies auf die bisherige und die zukünftige Bedeutung des Anfallstellenregisters bei der Erfassung gewerblicher Verpackungen hin. Das Anfallstellenregister war einerseits hinsichtlich der gewerblichen Letztverbraucher unvollständig und enthielt andererseits fälschlicherweise Kleinanfallstellen, die an die kommunale Sammlung angeschlossen waren bzw. über ein Holsystem mit Mengenbeschränkung entsorgten. Nach Ansicht des RH war eine Bereinigung des Anfallstellenregisters eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Sammel- und Verwertungssysteme den Transport der gewerblichen Verpackungen zu den Übergabestellen und deren weitere Sortierung und Verwertung vollständig finanzieren.

Der RH empfahl der VKS GmbH, das Anfallstellenregister zu bereinigen und zu vervollständigen. Dies könnte z.B. auf Grundlage der Daten zu den Anlieferungen bei den Übergabestellen erfolgen.

Angesichts des hohen Anteils an Kunststoffverpackungen in gemischten Gewerbeabfällen wies der RH auf den besonderen Handlungsbedarf hin, die getrennte Erfassung gewerblicher Verpackungen deutlich zu steigern, um die Zielvorgaben zur stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungsabfällen erreichen zu können. Der RH hielt fest, dass die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 Bestimmungen zur Steigerung der getrennten Sammlung der gewerblichen Kunststoffverpackungsabfälle – die erweiterte Teilnahmepflicht an Sammel- und Verwertungssystemen, die Pflicht zur getrennten Sammlung und Übergabe der Verpackungen an die Systeme und die umfassende Kostentragungspflicht der Systeme – enthält.

Er empfahl dem Ministerium, die Wirkung der neuen Bestimmungen der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 zu gewerblichen Verpackungsabfällen zeitnah zu analysieren, um deren Beitrag zur Erhöhung der Erfassungsquote abschätzen und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen treffen zu können.

- 17.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass durch die mit der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 geschaffenen Bestimmungen, insbesondere die ab 1. Jänner 2023 geltende Trennpflicht und die Pflicht, die getrennten Verpackungen den Sammel- und Verwertungssystemen zu übergeben, mit einer signifikanten Verbesserung der Erfassungsquoten im gewerblichen Bereich zu rechnen sei. Zur Erhebung der aktuellen Situation würden Analysen des gemischten Gewerbeabfalls durchgeführt. Künftig würden auch Analysen zur Entwicklung der getrennten Sammlung im Gewerbebereich aufgrund der neuen Bestimmungen veranlasst.

(2) Laut Stellungnahme der VKS GmbH solle im Rahmen der Neuausrichtung der Sammlung von gewerblichen Verpackungsabfällen eine Information der Anfallstellenbetreiber über deren Rechte und Pflichten erfolgen. Die Registrierung im Anfallstellenregister sei notwendig, damit von den Sammel- und Verwertungssystemen die Kosten für den Transport der Verpackungsabfälle von der Anfallstelle zur Übergabestelle und für die Sortierung und Verwertung übernommen werden können. Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 sehe eine Übergabepflicht von lizenzierten gewerblichen Verpackungsabfällen an die Sammel- und Verwertungssysteme vor. Grundlage für diese Übergabe sei ebenfalls die Registrierung im Anfallstellenregister. Eine entsprechende Information der gewerblichen Letztverbraucher (siehe **TZ 31**) solle zur Bereinigung und Vervollständigung des Anfallstellenregisters beitragen.

## Aufsicht und Kontrolle

### Grundsätze

18 Für Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten im Bereich der Verpackungsabfälle war primär das Ministerium zuständig; zusätzlich war die VKS GmbH mit Kontrolltätigkeiten betraut:

- Dem Ministerium oblagen sowohl die Genehmigung von Sammel- und Verwertungssystemen als auch die Aufsicht über die Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen. Zudem waren im überprüften Zeitraum beim Ministerium zur Unterstützung bei der Missbrauchsaufsicht über die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen ein beratender Beirat und ein Expertengremium zur Erstellung von Gutachten eingerichtet.
- Weiters führte das Ministerium Kontrollen der In-Verkehr-Setzer über ihre Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem und der Erfüllung weiterer Vorgaben des AWG 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 durch.
- Die VKS GmbH war damit betraut, die Systemteilnehmer basierend auf den Kontrollkonzepten der Sammel- und Verwertungssysteme und im gesetzlich vorgegebenen Umfang zu kontrollieren.

Die einzelnen Elemente dieses Aufsichts- und Kontrollsystems werden in der Folge dargestellt.

### Kontrolle der Sammel- und Verwertungssysteme durch das Ministerium

19.1 (1) Das Ministerium war für die Genehmigung der Sammel- und Verwertungssysteme sowie für die Aufsicht über diese zuständig. Es konnte bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen Aufsichtsverfahren einleiten, Empfehlungen abgeben, Aufträge zur Behebung von Mängeln erteilen und die Genehmigung einschränken oder entziehen.<sup>44</sup>

(2) Die Sammel- und Verwertungssysteme hatten dem Ministerium jährlich einen Tätigkeitsbericht und einen Geschäftsbericht zu übermitteln.<sup>45</sup> Sie hatten Auskünfte über die getrennt gesammelten bzw. gemeinsam mit dem Restmüll erfassten Verpackungsmassen und über deren Verwertungsquoten, über die jeweils lizenzierten Vertragsnehmer sowie über die Teilnahmemassen zu geben. Diese Berichte boten

<sup>44</sup> §§ 29 ff. AWG 2002

<sup>45</sup> §§ 9, 13 Verpackungsverordnung 2014

dem Ministerium die Möglichkeit, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Systeme zu kontrollieren und seine Aufsichtsrechte wahrzunehmen, insbesondere zu den Erfassungs- und Recyclingquoten. Bei einem Großteil der Berichte für die Jahre 2016 bis 2020 war die fachliche Begutachtung durch den Amtssachverständigen – einen Mitarbeiter des Ministeriums – noch ausständig:

- Bei vier Sammel- und Verwertungssystemen begutachtete er jeweils nur den Tätigkeitsbericht des Jahres 2016; in zwei Fällen kam es zu Aufsichtsverfahren wegen fehlender bzw. mangelhafter Angaben und Verfehlungen der Erfassungsquoten;
- bei einem Sammel- und Verwertungssystem begutachtete er drei der fünf Tätigkeitsberichte; dies führte jeweils zu Aufsichtsverfahren und zu Nachforderungen von Daten.

Auch bei jenen Tätigkeitsberichten, die der Amtssachverständige nicht begutachtete, stellte der RH teilweise fehlende, nicht den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechende oder nicht plausible Angaben fest; insbesondere wurden die vorgegebenen Erfassungsquoten regelmäßig nicht erreicht. Der Amtssachverständige führte als Grund für die ausständigen Begutachtungen fehlende Ressourcen an; es wurden keine Verwaltungsstrafverfahren gegen die Sammel- und Verwertungssysteme eingeleitet.

(3) Die Sammel- und Verwertungssysteme mussten im überprüften Zeitraum eine monatlich zu aktualisierende Liste der bei ihnen unter Vertrag stehenden Systemteilnehmer auf ihrer Website veröffentlichen; diese war nach Tarifkategorien und nach Geschäftsfeldern zu gliedern. Für einen Verstoß gegen diese Bestimmung ist eine Verwaltungsstrafe bis zu 3.400 EUR vorgesehen.<sup>46</sup> Zweck der Systemteilnehmerliste war es insbesondere, Betrieben die Möglichkeit zu geben, die Lizenzierung eines Lieferanten zu überprüfen und allenfalls selbst eine Entpflichtung vorzunehmen.

Eine Überprüfung des Ministeriums im Jahr 2018 ergab, dass die Sammel- und Verwertungssysteme die Informationen zu ihren Vertragsnehmern in Form von Abfragemasken veröffentlichten, bei denen der Firmenwortlaut bzw. mehrere Buchstaben davon, teils mit Adresse und Postleitzahl, einzugeben waren. Bei mehreren Sammel- und Verwertungssystemen waren die Abfragemöglichkeiten auf der Website schwer auffindbar; teils fehlten gesetzlich vorgegebene Inhalte, wie die Tarifkategorien. Das Ministerium leitete daraufhin Aufsichtsverfahren gegen alle Sammel- und Verwertungssysteme ein und wirkte auf die Vollständigkeit sowie leichtere Abrufbarkeit der Vertragsnehmer hin. Verwaltungsstrafverfahren wurden nicht eingeleitet.

<sup>46</sup> § 29 Abs. 9 in Verbindung mit § 79 Abs. 3 Z 1 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 8/2021)

Der RH führte auf den Websites der Sammel- und Verwertungssysteme im November 2021 eine Abfrage der Systemteihnehmerlisten durch. Bei zwei Sammel- und Verwertungssystemen fehlte eine Abrufmöglichkeit über die Systemteihnehmer. Bei einem Sammel- und Verwertungssystem entsprach die Abfragemöglichkeit insofern nicht den gesetzlichen Anforderungen, als sie neben der Eingabe (eines Teils) des Firmenwortlauts auch die Angabe der Sammelkategorie (Haushalt/Gewerbe) und einer Unterkategorie (Papier, Glas, Holz, Folien etc.) erforderte.

Seit der AWG-Novelle 2021 ist die VKS GmbH verpflichtet, die Systemteihnehmerlisten zu führen und zu veröffentlichen (TZ 21).

(4) Zur Unterstützung bei der Missbrauchsaufsicht über die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen hatte das Ministerium gemäß AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 8/2021) einen Beirat und ein Expertengremium einzurichten:<sup>47</sup>

- Der Beirat bestand aus Vertreterinnen und Vertretern von drei gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen, zwei kommunalen Vertretungskörpern<sup>48</sup> sowie zwei Ländern und sollte das Ministerium bei der Missbrauchsaufsicht beraten.
- Das Expertengremium – bestehend aus drei Expertinnen bzw. Experten aus den Bereichen Wirtschaft, Abfallwirtschaft und Recht – hatte spätestens alle vier Jahre bzw. auf Antrag von drei Beiratsmitgliedern auch bereits nach mindestens zwei Jahren Gutachten über jedes Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen zu erstellen. Darin sollten die Einhaltung der Tarifgrundsätze, die effiziente Betriebsführung, die Trennung der Geschäftsfelder und die ausreichenden Übernahmekapazitäten in zumutbarer Entfernung zum Letztverbraucher dargelegt werden. Die Kosten waren vom jeweiligen Sammel- und Verwertungssystem zu tragen.

Im März 2016 stellte der Beirat fest, dass vier haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme bis zu diesem Zeitpunkt noch nie überprüft worden waren, ein Sammel- und Verwertungssystem zuletzt 2012. Er beauftragte das Expertengremium mit Gutachten zu allen fünf Sammel- und Verwertungssystemen, die zeitnah im Jahr 2017 und unter Berücksichtigung thematischer Prüfungsschwerpunkte vorliegen sollten. Im Mai 2018 informierte das Ministerium die Beiratsmitglieder, dass wegen verzögerter Aufnahme der Prüfungen (u.a. wegen der Klärung der Prüfkosten) der überprüfte Zeitraum von 2015/16 auf 2016/17 verschoben wurde. Im Juni 2021 lag das erste der beauftragten Gutachten vor.

<sup>47</sup> §§ 33 ff. AWG 2002

<sup>48</sup> Wirtschaftskammer Österreich, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund

(5) Mit der AWG–Novelle 2021 werden der Beirat und das Expertengremium mit 1. Jänner 2023 eingestellt; die regelmäßige verpflichtende Erstellung von Gutachten zur Missbrauchsaufsicht war nicht mehr vorgesehen, sondern die Eigenkontrolle gestärkt: Sammel– und Verwertungssysteme hatten erstmals für das Jahr 2022 und danach zumindest alle drei Jahre einen Nachweis der Qualität der erhobenen und übermittelten Daten durch befugte externe Expertinnen und Experten vorzulegen. Dem jährlichen Geschäftsbericht war eine Bestätigung einer Wirtschaftsprüferin bzw. eines Wirtschaftsprüfers über die Einhaltung der Tarifgrundsätze und – im Falle der haushaltsnahen Sammel– und Verwertungssysteme – des Verbots der Quersubventionierung des gewerblichen Sammel– und Verwertungssystems beizufügen.<sup>49</sup>

19.2 Der RH hielt fest, dass dem Ministerium wesentliche Aufsichts– und Kontrolltätigkeiten über die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen durch die Sammel– und Verwertungssysteme zukamen. So hatte es insbesondere zu kontrollieren, ob die Sammel– und Verwertungssysteme die – auch für die Erfüllung der unionsrechtlichen Vorgaben relevanten – Erfassungs– und Recyclingquoten erfüllten und ob sie ihre Marktmacht nicht missbrauchten.

Der RH kritisierte, dass das Ministerium dieser Aufsichtspflicht nicht vollständig nachkam: Nur knapp ein Viertel der jährlich von den Sammel– und Verwertungssystemen vorgelegten Tätigkeitsberichte begutachtete der zuständige Amtssachverständige; die Begutachtung führte in den meisten Fällen zu Aufsichtsverfahren und Nachforderungen von Daten, da die Berichte nicht den Vorgaben entsprachen bzw. die verbindlich einzuhaltenden Quoten nicht erfüllt wurden. Auch weitere vorgelegte, nicht begutachtete Tätigkeitsberichte zeigten die Nicht–Einhaltung von Bestimmungen auf.

Der RH kritisierte insbesondere, dass die Sammel– und Verwertungssysteme die gesetzlich vorgegebenen Erfassungsquoten im überprüften Zeitraum wiederholt nicht erfüllten und das Ministerium keine Aufsichtsverfahren und/oder Verwaltungsstrafverfahren einleitete. Er wies darauf hin, dass die Erreichung der Quoten durch die Sammel– und Verwertungssysteme in direktem Zusammenhang mit der Erfüllung der verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben stand; erfüllen die Sammel– und Verwertungssysteme die vorgegebenen Quoten nicht, kann Österreich auch die Zielvorgaben der EU nicht einhalten; dies könnte zu Vertragsverletzungsverfahren und Strafzahlungen führen (TZ 5).

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an das Ministerium in TZ 12, im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig zu werden, um die getrennte Sammlung der Verpackungen deutlich zu intensivieren.

<sup>49</sup> § 29 Abs. 2 Z 7 und 7b AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021), § 9 Abs. 6 Z 1a, Abs. 7a sowie § 13 Abs. 6 Z 1a, Abs. 8 Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 597/2021)



Der RH empfahl dem Ministerium, im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig zu werden, um die Einhaltung der vorgegebenen Recyclingquoten durch die Sammel- und Verwertungssysteme sicherzustellen.

Der RH hielt fest, dass das Ministerium im Jahr 2018 seiner Aufsichtspflicht zur Veröffentlichung der Systemteilnehmerlisten durch die Sammel- und Verwertungssysteme nachkam und eine einfach zugängliche Veröffentlichung dieser Informationen im Rahmen von Aufsichtsverfahren einforderte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass eine Überprüfung des RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung erneut Mängel ergab; zwei Sammel- und Verwertungssysteme hatten zu diesem Zeitpunkt keine Angaben zu ihren Vertragspartnern veröffentlicht; bei einem Sammel- und Verwertungssystem war ein einfacher Zugang zur Liste nicht gewährleistet.

Der RH empfahl dem Ministerium, der gesetzlich vorgesehenen Aufsicht über die Sammel- und Verwertungssysteme nachzukommen und die jährlichen Tätigkeits- und Geschäftsberichte sowie die Websites hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Informationspflichten zu überprüfen. Gegebenenfalls wären Aufsichtsverfahren und Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten.

Weiters kritisierte der RH, dass die im überprüften Zeitraum gesetzlich vorgesehenen Gremien zur Missbrauchsaufsicht ihren Aufgaben nicht nachkamen: Das Expertengremium hätte zumindest alle vier Jahre Gutachten zu jedem haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssystem erstellen müssen. Tatsächlich erstellte es im überprüften Zeitraum – entgegen den zeitlichen Vorgaben des Beirats und in deutlicher Überschreitung des vorgesehenen vierjährigen Abstands – lediglich ein Gutachten zu einem Sammel- und Verwertungssystem; vier der fünf haushaltsnahen Systeme unterzog es nie einem Gutachten. Das Ministerium hätte unter Beiziehung des Beirats auf dieser Basis die Aufsicht über Missbrauch der Marktmacht und der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, u.a. bei der Tarifgestaltung oder der Bereitstellung ausreichender und örtlich naher Übernahmekapazitäten, ausüben können.

Der RH hielt fest, dass die Bestimmungen zu den Gremien und Gutachten zur Missbrauchsaufsicht aufgrund der AWG-Novelle 2021 mit Jahresende 2022 außer Kraft treten werden. Er sah dennoch die Notwendigkeit einer Missbrauchsaufsicht durch das Ministerium im Rahmen der gewöhnlichen Aufsichtstätigkeit.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig die Missbrauchsaufsicht in seine regelmäßige Aufsichtstätigkeit über die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen sowie gewerbliche Verpackungen einzubeziehen.

- 19.3 Das Ministerium verwies hinsichtlich der bereits ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Erhöhung der Recyclingquote auf seine Stellungnahme zu TZ 12.

Das Ministerium prüfe die wesentlichen Inhalte der jährlichen Tätigkeits- und Geschäftsberichte bzw. nehme sie zur Kenntnis. Auch wenn nicht alle Berichte im Detail durchgearbeitet würden und die Befassung damit dokumentiert würde, seien dem Ministerium wesentliche Punkte, wie die Erfassungsquoten, bekannt. Diese würden im Haushaltsbereich auch größenordnungsmäßig erfüllt.

Die gesetzliche Pflicht der Sammel- und Verwertungssysteme zur Veröffentlichung ihrer Vertragspartner sei mit der AWG-Novelle 2021 der VKS GmbH übertragen worden. Die zentrale Veröffentlichung aller Teilnehmer an Sammel- und Verwertungssystemen durch die VKS GmbH stelle eine einheitliche Information und einen einheitlichen Zugang sicher und werde in Kürze erfolgen.

Mit der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie zur erweiterten Herstellerverantwortung würden zusätzliche Elemente der Eigenkontrolle eingeführt, die in Österreich auch durch externe Prüfungen und Bestätigungen abgesichert seien. So müsse ein Wirtschaftsprüfer bei geplanten Tarifänderungen die Einhaltung der Tarifgrundsätze und des Verbots der Quersubventionierung prüfen und bestätigen. Dieses Gutachten sei dem Ministerium vorab zu übermitteln. Außerdem sei dem jährlichen Geschäftsbericht eine Bestätigung des Wirtschaftsprüfers über die Einhaltung der Tarifgrundsätze unter Einbeziehung der Nachkalkulation der Tarife des vorangegangenen Jahres, über das Verbot der Quersubventionierung und über ausreichende Sicherstellungen beizulegen. So erfolge eine wesentlich zeitnähere Missbrauchskontrolle der Sammel- und Verwertungssysteme mit Unterstützung externer Expertise als bislang.

Darüber hinaus könne das Ministerium im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollrechte jederzeit weitere Prüfungen beauftragen.

## Kontrolle der Systemteilnahme durch das Ministerium

- 20.1 (1) Das Ministerium war zuständig für die Kontrolle der In-Verkehr-Setzer, ob sie an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnehmen und sonstige Vorgaben der Verpackungsverordnung 2014 erfüllen.<sup>50</sup> Zu diesem Zweck ließ es pro Jahr durchschnittlich rd. 43 Betriebe – teils in Kombination mit anderen abfallrechtlichen Kontrollen<sup>51</sup> – von je zwei Sachverständigen überprüfen. Die Wirtschaftsprüfer als finanzielle Sachverständige beauftragte das Ministerium jährlich in Form einer

<sup>50</sup> § 75 AWG 2002

<sup>51</sup> Batterienverordnung, BGBl. II 159/2008 i.d.F. BGBl. II 311/2021; Elektroaltgeräteverordnung, BGBl. II 121/2005 i.d.F. BGBl. II 272/2020

Direktvergabe; die Expertinnen und Experten des Umweltbundesamts als technische Sachverständige zog es im Wege einer Eigentümerweisung bei. Die Ergebnisse der Überprüfung fassten sie in einem Bericht zusammen und übermittelten ihn an das Ministerium. Bei Verstößen gegen die Verpackungsverordnung 2014, die mengenmäßig geringfügig waren, mahnte das Ministerium die Betriebe ab; bei darüber hinausgehenden Verstößen – insbesondere bei zweibeinigen Trittbrettfahrern – erstattete das Ministerium eine Anzeige bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde. Diese hatte das Ministerium über den Ausgang des Verfahrens zu informieren und die Entscheidung zu übermitteln. Lag eine rechtskräftige Verwaltungsstrafe über einen Betrieb vor, konnte das Ministerium die für die Sachverständigen anfallenden Kosten von diesem einfordern (Kostenersatzverfahren). Dazu informierte es zuerst den Betrieb über den bestehenden Anspruch auf Kostenersatz und gab ihm Gelegenheit zur Stellungnahme (Parteiengehör). Anschließend erließ es den Kostenersatzbescheid. Zusätzlich hatte der Betrieb dem Ministerium die nachträgliche Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem nachzuweisen.<sup>52</sup>

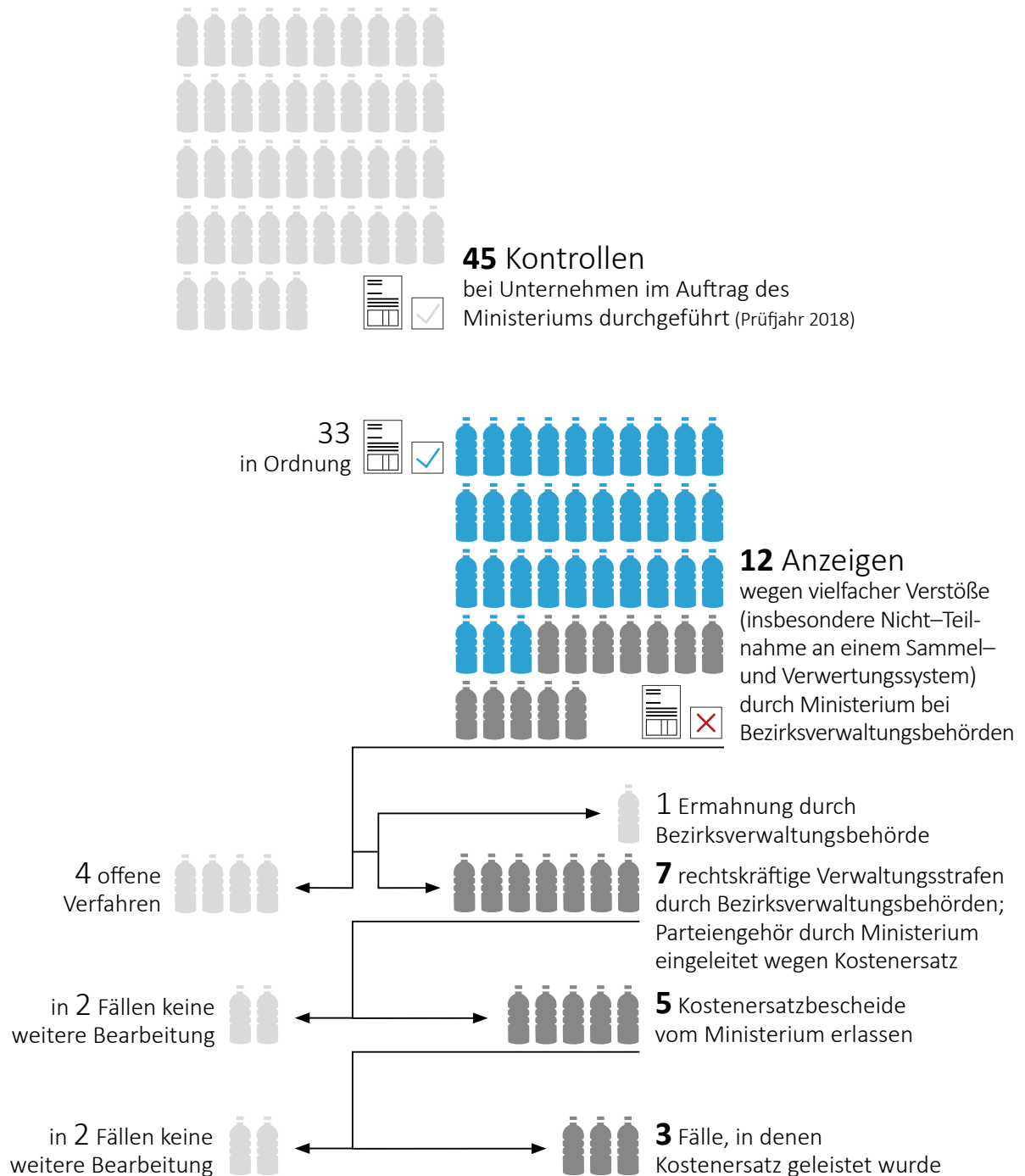
Dem Ministerium stand für die Kontrolltätigkeit durchschnittlich ein Vollzeitäquivalent pro Jahr zur Verfügung.

(2) Das Ministerium wählte die Betriebe anhand von Meldungen der Sammel- und Verwertungssysteme, der VKS GmbH oder anderer Marktteilnehmer sowie anhand der Ergebnisse von Eigenrecherchen oder früheren Prüfungen aus. Bei der Auswahl berücksichtigte es nicht nur potenzielle zweibeinige Trittbrettfahrer, sondern aus verschiedenen Gründen (inhaltliche Schwerpunktsetzung, Auffälligkeiten, kombinierte Kontrollen mit anderen abfallrechtlichen Materien) auch Systemteilnehmer. Im überprüften Jahr 2018 waren rd. 23 % der kontrollierten Betriebe Systemteilnehmer. Für diese bestand auch eine Prüfzuständigkeit der VKS GmbH (**TZ 21**); bei zweibeinigen Trittbrettfahrern konnte ausschließlich das Ministerium die Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 kontrollieren und damit überprüfen, ob eine Systemteilnahme notwendig wäre. Die Kontrollen dienten dazu, die vollständige Entpflichtung aller Verpackungsabfälle sicherzustellen und die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Betrieben durch unrechtmäßige Nicht-Lizensierung zu verhindern.

<sup>52</sup> § 13g Abs. 4, § 87d AWG 2002

(3) Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis der im Jahr 2019 durchgeführten Kontrollen über das Jahr 2018:

Abbildung 9: Überprüfung der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 durch das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie für das Jahr 2018 (Prüfungshandlungen 2019)



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Von den 45 im Herbst 2019 durchgeführten Überprüfungen führten 27 % zu Anzeigen bei den Bezirksverwaltungsbehörden wegen rechtswidriger Nicht-Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem (jeweils in Kombination mit Verstößen gegen Meldepflichten und Ähnlichem). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Dezember 2021) waren bei 67 % der angezeigten Verstöße die Verfahren noch nicht abgeschlossen: Teils waren die Entscheidungen der Bezirksverwaltungsbehörden noch ausständig, teils erließ das Ministerium trotz rechtskräftiger Strafbescheide und durchgeführten Parteiengehörs keinen Kostenersatzbescheid, obwohl die Unternehmen – nach Recherche des RH – weiterhin existierten und damit Kosten ersetzen müssten; teils zahlten die Betriebe die vorgeschriebenen Kostenersätze nicht, ohne dass dies Konsequenzen durch das Ministerium auslöste.

Auch die notwendige Nachlizenzierung der Verpackungsmassen für das Jahr 2018 nach einer rechtskräftigen Verurteilung überprüfte das Ministerium meist nicht.

Der veranschlagte Aufwand des Ministeriums für die Kontrollen der Verpackungsverordnung 2014 betrug für das Jahr 2018 rd. 42.800 EUR für die finanziellen Sachverständigen sowie rd. 76.300 EUR für die technischen Sachverständigen des Umweltbundesamts. Die durchschnittlichen Sachverständigenkosten für jene Kontrollen, die zu rechtskräftigen Verwaltungsstrafen führten, betrugen im Jahr 2018 rd. 2.500 EUR pro Betrieb. Nach rechtskräftiger Verurteilung hatten die Betriebe diese Kosten auf Verlangen des Ministeriums zu erstatten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 50 % der eingeforderten Beträge für das Jahr 2018 ausständig.

(4) Die festgestellten Verfahrensverläufe für das Jahr 2018 waren – unter Berücksichtigung des jeweiligen zeitlichen Abstands – repräsentativ für die anderen Jahre im überprüften Zeitraum: Auch für das überprüfte Jahr 2015 (Prüfhandlungen 2016) erhielt das Ministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 81 % der vorgeschriebenen Sachverständigenkosten erstattet. Drei Anzeigen hatten die Bezirksverwaltungsbehörden – trotz teils großer Verpackungsmengen, die zu lizenzieren gewesen wären – noch nicht bearbeitet.

(5) Das AWG 2002 sah für die Nicht-Teilnahme bzw. nicht ausreichende Beteiligung an einem Sammel- und Verwertungssystem Geldstrafen von 450 EUR bis 8.400 EUR<sup>53</sup> vor; alternativ konnte auch eine Geldstrafe bis zum Zweifachen der nicht bezahlten Lizenzgebühr verhängt werden. Für Verstöße gegen Melde- und Aufzeichnungspflichten sah das Gesetz Geldstrafen bis zu 3.400 EUR vor.<sup>54</sup> Die im Jahr 2018 verhängten erstinstanzlichen Verwaltungsstrafen betrugen im Schnitt rd. 650 EUR und lagen somit deutlich unter der maximal vorgesehenen Strafdrohung. Die Höhe der nicht geleisteten Lizenzgebühr wurde nur in wenigen Fällen vom Ministerium

<sup>53</sup> § 79 Abs. 2 Z 1 AWG 2002

<sup>54</sup> § 79 Abs. 3 Z 1 AWG 2002

erhoben, sie betrug für 2018 in einem Fall rd. 143.000 EUR, in einem anderen rd. 42.000 EUR.

(6) Die lange Verfahrensdauer und unvollständige Verfolgung von Verstößen hatten negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Kontrollen, wie folgendes Beispiel zeigt: Das Ministerium überprüfte wiederkehrend drei Unternehmen, die im Lebensmittelgroßhandel tätig und durch einen gemeinsamen Standort bzw. teils überschneidende Eigentümerstrukturen verbunden waren; eines davon betrieb knapp 20 Lebensmittelfilialen in Wien. Das Ministerium ließ zwei der Unternehmen im Jahr 2016 (überprüftes Jahr 2015) kontrollieren, im Jahr 2019 alle drei Unternehmen, 2020 erneut zwei, 2021 wiederum alle drei Unternehmen. Bei jeder Überprüfung wurden – trotz großer Verpackungsmengen – die Nicht-Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem sowie andere Verstöße gegen die Verpackungsverordnung 2014 festgestellt. Das Ministerium erstattete jeweils Anzeigen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in allen Fällen Entscheidungen der Bezirksverwaltungsbehörden ausständig. Gemäß der Erhebung des Ministeriums hätten die Unternehmen für die Jahre 2018 bis 2020 zumindest rd. 618.000 EUR an Lizenzgebühren leisten müssen.<sup>55</sup> Eine Abfrage des RH aus den Systemteilnehmerlisten im Rahmen der Gebarungsüberprüfung ergab, dass die drei Unternehmen – trotz fortgesetzter Geschäftstätigkeit – im Zeitraum 2016 bis 2020 in keinem Jahr an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnahmen.

Auch andere Trittbrettfahrer, die das Ministerium kontrollierte und anzeigte, schienen in den Folgejahren trotz fortgesetzter Geschäftstätigkeit nicht in der Liste der Systemteilnehmer auf.

20.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium die alleinige Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 bei potenziellen zweibeinigen Trittbrettfahrern hatte. Dies betraf insbesondere die – auch im Sinne eines fairen Wettbewerbs relevante – Frage, ob eine Systemteilnahme notwendig war. Bei Systemteilnehmern war zusätzlich zum Ministerium auch die VKS GmbH für deren Kontrollen zuständig. Die VKS GmbH prüfte die Einhaltung der Verträge von Systemteilnehmern mit den Sammel- und Verwertungssystemen (TZ 21).

Der RH betonte, dass die alleinige Zuständigkeit des Ministeriums für die Kontrolle der zweibeinigen Trittbrettfahrer sich somit auf 31 % der gesamten Verpackungsabfallmengen im Jahr 2020 und damit auf eine hohe Anzahl an Betrieben erstreckte (TZ 11). Er wies erneut auf die hohe Relevanz der Vollständigkeit der Systemteilnahme sowohl für die Finanzierung der Sammel- und Verwertungssysteme als auch

<sup>55</sup> Berechnung unter Annahme der günstigsten Lizenztarife für Haushaltsverpackungen und nicht erfolgter Komplementärlizenzierung für gewerbliche Verpackungen

für die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Betrieben hin. Er wies vor diesem Hintergrund kritisch auf die geringen Ressourcen des Ministeriums zur Durchführung der Kontrollen und die niedrige Anzahl an jährlichen Prüfungen hin. Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium trotz der Zuständigkeit der VKS GmbH für Systemteilnehmerprüfungen aus verschiedenen Erwägungen dennoch auch Betriebe kontrollierte, die bereits Systemteilnehmer waren.

Der RH kritisierte weiters die lange Dauer jener Verfahren, in denen das Ministerium Trittbrettfahrer bei den Bezirksverwaltungsbehörden anzeigte, und dabei die nicht konsequente Verfolgung der Verfahren durch das Ministerium. Er wies kritisch darauf hin, dass auch mehr als zwei Jahre nach Durchführung der Kontrollen 2019 (überprüftes Jahr 2018) 67 % der Anzeigen nicht abgeschlossen waren. Zudem war das Ministerium säumig bei der Eintreibung des Kostenersatzes nach erfolgtem rechtskräftigem Strafbescheid. Diese Faktoren beeinträchtigen die Wirksamkeit der Kontrollen des Ministeriums wesentlich. Sie führten dazu, dass Betriebe auch nach Kontrollen samt Feststellung von Verstößen über Jahre hinweg keinen Vertrag mit einem Sammel- und Verwertungssystem abschlossen und dadurch einen Wettbewerbsvorteil hatten.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die von den Bezirksverwaltungsbehörden verhängten Strafen mit einer durchschnittlichen Strafhöhe von rd. 650 EUR (überprüftes Jahr 2018) angesichts der Strafdrohungen bis 8.400 EUR bzw. bis zum Doppelten der entgangenen Lizenzgebühren relativ gering waren. Dies konnte die abschreckende Wirkung der Kontrollen des Ministeriums weiter beeinträchtigen und dazu beitragen, dass die Betriebe auch nach festgestellter rechtswidriger Nicht-Teilnahme keinen Vertrag mit einem Sammel- und Verwertungssystem abschlossen.

Der RH empfahl dem Ministerium, angesichts der hohen Anzahl an Trittbrettfahrern eine wirksame und ausreichend dimensionierte Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 sicherzustellen. Dies könnte durch eine Fokussierung der Kontrollen auf Trittbrettfahrer, eine Erhöhung der eingesetzten Ressourcen im Ministerium für mehr Kontrollen sowie eine konsequente Verfahrensführung samt effektiver Nachkontrolle erfolgen. Alternativ dazu könnte das Ministerium z.B. die VKS GmbH mit der Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 sowie den daraus resultierenden Anzeigen und Kostenersatzverfahren betrauen. Dazu wäre eine entsprechende Ressourcenausstattung der VKS GmbH sicherzustellen (z.B. eine Finanzierung durch Einnahmen aus Pönalen, TZ 21).

- 20.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums lege es die Aufmerksamkeit verstärkt auf die konsequente Verfahrensführung. Auch würden weitere Maßnahmen für die Nachkontrolle erarbeitet, z.B. die Androhung der Vollstreckung von Beugestrafen, wenn der Nachweis der Nachlizenzierung nicht erbracht wurde. So sei bereits erreicht worden, dass jene drei Unternehmen, die sich jahrelang geweigert hätten,

an einem System teilzunehmen, Verträge mit einem Sammel- und Verwertungssystem abschlossen.

Zudem werde geprüft, ob im AWG 2002 eine verpflichtende Registrierung der In-Verkehr-Setzer von Verpackungen bzw. verpackter Ware und ein Verbot des In-Verkehr-Setzens bei Nichtregistrierung festgelegt werden soll.

Eine Übertragung der behördlichen Kontrolltätigkeit auf die VKS GmbH, die als Dienstleister für die Sammel- und Verwertungssysteme fungiert, sei nicht vorgesehen. Mittelfristig solle jedoch eine eigene Stelle mit den Kontrollen und der Marktaufsicht bei Produkten, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, betraut werden.

(2) Die VKS GmbH verwies zur Reduktion der Trittbrettfahrer auf ihre Stellungnahme zu TZ 11.

## Kontrolle der Systemteilnehmer durch die VKS GmbH

21.1 (1) Das Ministerium betraute die VKS GmbH gemäß AWG 2002 mit der koordinierten Umsetzung der Kontrollkonzepte der Sammel- und Verwertungssysteme; damit war diese Gesellschaft für die Kontrolle der Systemteilnehmer zuständig. Sie hatte sicherzustellen, dass binnen drei Jahren zumindest 80 % der lizenzierten Verpackungen der jeweiligen Sammelkategorien (bezogen auf deren Masse) überprüft werden.<sup>56</sup>

(2) Die VKS GmbH beauftragte für drei Jahre je drei Wirtschaftsprüfungsunternehmen im Wege von Vergabeverfahren mit der Prüfung der Systemteilnehmer. Die geprüften Betriebe waren nach dem Zufallsprinzip auszuwählen, wobei die VKS GmbH Schwerpunkte setzen konnte. Im Rahmen der Prüfungen sollten die Richtigkeit und Vollständigkeit der Meldungen der Systemteilnehmer an die Sammel- und Verwertungssysteme über die in Verkehr gesetzten Mengen von Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen kontrolliert werden. Abweichungen der gemeldeten Mengen zugunsten oder zulasten der Systemteilnehmer sollten möglichst genau quantifiziert werden. Der überprüfte Zeitraum umfasste grundsätzlich ein Kalenderjahr. Die VKS GmbH erhielt die Prüfberichte und berichtete über den Fortschritt und die Ergebnisse der Prüfungen in ihren Gremien. Den Aufwand für die Prüfungen von durchschnittlich 1,58 Mio. EUR pro Jahr (2016 bis 2020) trugen die Sammel- und Verwertungssysteme.

<sup>56</sup> § 29 Abs. 2 Z 8a AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 8/2021). Die AWG-Novelle 2021 sieht vor, dass die Quote von 80 % der unter Vertrag genommenen Massen bezogen auf die jeweilige Sammelkategorie auf die gesamte Teilnahmemasse aller Sammel- und Verwertungssysteme zu beziehen ist; für Sammelkategorien, die weniger als 10 % der gesamten Teilnahmemasse betragen, kann vom Erreichen dieser 80 %-Quote abgesehen werden, wenn über alle Sammelkategorien die 80 %-Quote erfüllt ist (§ 30a AWG 2002 i.d.F. BGBl. I 200/2021).



(3) Die Systemteilnehmer konnten noch einen Tag vor dem Vor-Ort-Termin der Prüfung die Meldung ihrer Verpackungsmengen korrigieren. Dies führte zu Gutschriften oder Nachzahlungen. Stellten die Wirtschaftsprüfungsunternehmen bei den Prüfungen vor Ort Abweichungen fest, ergab dies ebenfalls Nachzahlungen oder Gutschriften. Im Jahr 2018 prüften die Wirtschaftsprüfungsunternehmen 395 Systemteilnehmer im Auftrag der VKS GmbH.<sup>57</sup> Diese Prüfungen umfassten rd. 356.000 t geprüfte Verpackungsmasse (alle Packstoffe) und rd. 69 Mio. EUR Lizenzgebühren. Die nachgemeldeten bzw. festgestellten Abweichungen betragen für das Jahr 2018 saldiert (Nachzahlungen und Gutschriften) 3 % des Gewichts bzw. des Entgelts.

(4) Bei Verdacht auf Verwaltungsübertretungen hatte die VKS GmbH das Ministerium darüber unter Übermittlung der diesbezüglichen Unterlagen zu informieren.<sup>58</sup> Dies unterblieb im überprüften Zeitraum.<sup>59</sup> Obwohl das AWG 2002 für die nicht ausreichende Beteiligung an einem Sammel- und Verwertungssystem Geldstrafen von 450 EUR bis 8.400 EUR bzw. alternativ eine Geldstrafe bis zum Zweifachen der nicht bezahlten Lizenzgebühr vorsah, kam es wegen der fehlenden Meldungen der VKS GmbH in den überprüften Jahren bei festgestellten Fehlmengen bei der Lizenzierung zu keinen Anzeigen der Systemteilnehmer.

(5) Mit der AWG-Novelle 2021 entfiel die Informationspflicht der VKS GmbH an das Ministerium bei Verdacht auf Verwaltungsübertretungen. Neu ist, dass Systemteilnehmer bei nicht ausreichender Lizenzierung ein Pönale zahlen müssen: Stellt die VKS GmbH künftig bei der Kontrolle eine zu geringe Lizenzierung von über 5 % der jeweiligen Gesamtjahresmasse je Tarifkategorie fest, hat der Betrieb ein verschuldensabhängiges Pönale in Höhe von 20 % des Fehlbetrags an die Sammel- und Verwertungssysteme zu leisten; diese Einnahmen stehen der VKS GmbH zur Verfügung, die diese Beträge für ihre Kontrollaufgaben zu verwenden hat.<sup>60</sup> Die Pönalregelung kam im überprüften Zeitraum noch nicht zur Anwendung. Bei Heranziehung der Ergebnisse der Kontrollen der VKS GmbH des Jahres 2018 würden die Einnahmen aus den Pönalen rd. 362.000 EUR betragen.

<sup>57</sup> Aufgrund von Verzögerungen beim Vergabeverfahren waren dies weniger Prüfungen als im Schnitt der Jahre 2015 bis 2017 (732 Prüfungen jährlich); von den überprüften Massen bzw. Beträgen war das Jahr 2018 jedoch repräsentativ, die überprüften Massen betragen für 2015 bis 2017 jährlich durchschnittlich rd. 326.000 t, die überprüften Lizenzgebühren rd. 54 Mio. EUR.

<sup>58</sup> § 30a Abs. 1 Z 4 sowie Abs. 2 Z 4 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 8/2021)

<sup>59</sup> Laut VKS GmbH gab es zwischen Ministerium und VKS GmbH die Vereinbarung, dass dann ein Verdacht auf eine Verwaltungsübertretung gemeldet wird, wenn bei den erkannten Abweichungen ein Vorsatz ableitbar ist. Dies war im überprüften Zeitraum nicht der Fall.

<sup>60</sup> § 29 Abs. 14 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021)

(6) Die VKS GmbH begann im überprüften Zeitraum mit Nachforschungen zur Identifizierung von zweibeinigen Trittbrettfahrern. Diese Initiative zeigte jedoch wenig Erfolg; nur wenige Unternehmen nahmen Kontakt mit einem Sammel- und Verwertungssystem auf und schlossen einen Vertrag ab.

Gemäß der AWG-Novelle 2021 ist der VKS GmbH die Veröffentlichung und monatliche Aktualisierung einer Teilnehmerliste aller Sammel- und Verwertungssysteme übertragen.<sup>61</sup> Damit stehen der VKS GmbH neue Möglichkeiten zur Ausforschung von Trittbrettfahrern offen.

21.2 Der RH stellte fest, dass der VKS GmbH eine wesentliche Rolle bei der Kontrolle der am Sammel- und Verwertungssystem teilnehmenden Betriebe zukam. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Kontrollen, die die VKS GmbH auf Basis der Verträge mit den Systemteilnehmern durchführte, keinen Konnex zu den verwaltungsstrafrechtlich vorgesehenen Delikten aufwiesen. Die Betriebe hatten im überprüften Zeitraum stets die Möglichkeit, die festgestellten Abweichungen ihrer lizenzierten Verpackungsmassen straffrei zu korrigieren, indem sie die ohnehin notwendigen Lizenzgebühren nachträglich entrichteten. Eine Meldung an das Ministerium wegen des Verdachts einer Verwaltungsübertretung – und über diesen Weg eine Anzeige bei den Bezirksverwaltungsbehörden – erfolgte nicht. Dies schränkte nach Ansicht des RH die präventive Wirkung der Kontrollen der VKS GmbH – insbesondere bei kleineren Betrieben, die deutlich seltener als große Betriebe kontrolliert wurden – hinsichtlich künftiger Verstöße ein.

Der RH wies darauf hin, dass mit der AWG-Novelle 2021 die Informationspflicht der VKS GmbH an das Ministerium über mögliche Verwaltungsübertretungen abgeschafft wurde. Er hielt fest, dass zeitgleich ein Pönale für Betriebe in Höhe von 20 % der festgestellten Fehlmengen eingeführt und für Kontrollen zweckgewidmet wurde. Angesichts der hohen Quote an nicht lizenzierten Verpackungsabfällen in Österreich betonte der RH die Notwendigkeit von effektiven Kontrollen, nicht nur im Bereich der Systemteilnehmer, sondern insbesondere im Bereich der zweibeinigen Trittbrettfahrer (TZ 11).

Der RH empfahl der VKS GmbH, den Umfang der bisher durchgeführten Kontrollen der Systemteilnehmer beizubehalten und zusätzlich ihre Analysen zur Ausforschung von Trittbrettfahrern fortzusetzen bzw. auf Basis der Systemteilnehmerlisten zu intensivieren, um einen Vertragsabschluss zu erreichen.

Er empfahl dem Ministerium und der VKS GmbH weiters, bei den Sammel- und Verwertungssystemen darauf hinzuwirken, dass die durch die neue Pönalbestimmung eingehobenen Mittel zumindest zu einem Teil auch für die Ausforschung von Trittbrettfahrern einzusetzen sind.

<sup>61</sup> § 30a Abs. 1 Z 6 und Abs. 2 Z 6 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021)

- 21.3 Laut Stellungnahme der VKS GmbH werde sie auch weiterhin in Abstimmung mit dem Ministerium und den Sammel- und Verwertungssystemen die Empfehlung des RH umsetzen, die Systemteilnehmerkontrollen beizubehalten und die Analysen zur Ausforschung von Trittbrettfahrern fortzusetzen. Nur so könnten die Finanzierung des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung und die Erfüllung der Vorgaben des AWG 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 sichergestellt werden.

Die VKS GmbH werde die Empfehlung, die Pönalen zumindest zu einem Teil auch für die Ausforschung von Trittbrettfahrern einzusetzen, den Sammel- und Verwertungssystemen zur Kenntnis bringen.

## Vermeidung

### Vorgaben

- 22 (1) Das oberste Ziel der Kreislaufwirtschaft ist die Abfallvermeidung. Abfallvermeidung reduziert den Einsatz von wertvollen Ressourcen und den Aufwand für die Sammlung und das Recycling von Abfällen. Vorgaben zur Vermeidung von Kunststoffverpackungsabfällen gibt es auf unionsrechtlicher und nationaler Ebene.

(2) Den unionsrechtlichen Rahmen für die Kreislaufwirtschaft bildete das Kreislaufwirtschaftspaket der EU, das im Juli 2018 in Kraft trat (**TZ 4**). Es enthielt Vorgaben zur Förderung der europaweiten Kreislaufführung von Rohstoffen und führte zu Änderungen mehrerer Richtlinien.

Ergänzt wird das Kreislaufwirtschaftspaket von der Europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft.<sup>62</sup> Diese sieht neben einer Erhöhung der Recyclingquote bei allen Verpackungsmaterialien und der Ausweitung der erweiterten Herstellerverantwortung auch die Einschränkung der Vermarktung einzelner Kunststoffartikel vor. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf der Vermeidung von Kunststoffabfällen in der Umwelt, insbesondere durch Einwegkunststoffartikel<sup>63</sup>, und von Mikroplastik, etwa in Kosmetika, Waschmitteln und Farben. Bis 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen so gestaltet sein, dass sie kosteneffizient recycelt oder wiederverwendet werden können.

Die Einwegkunststoff-Richtlinie aus 2019 enthält Vorschriften für Einwegprodukte, die zur Gänze oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Die Richtlinie verbietet etwa den Einsatz von bestimmten Produkten. Ab Juli 2024 ist die Herstellung von Getränk-

<sup>62</sup> Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2018) 28 final

<sup>63</sup> z.B. Coffee-to-go-Becher, Plastikgeschirr und Einweggetränkeflaschen

kebehältern aus Kunststoff bis zu drei Litern Fassungsvermögen nur zulässig, wenn die Verschlüsse oder Deckel am Behälter anhaften. Take-away-Verpackungen aus Styropor werden gänzlich verboten.

(3) Auf nationaler Ebene beschloss die Bundesregierung im Dezember 2018 folgende Maßnahmen zur Reduktion von Kunststoffabfällen:

- Verbot von Kunststofftragetaschen ab dem Jahr 2020 (ausgenommen Tragetaschen, die biologisch vollständig abbaubar sind),
- rasche Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie der EU mit Produktverboten und Reduktionszielen,
- Verbot der Beimengung von Mikroplastik in Kosmetikprodukte und Reinigungsmittel ab 2020, sofern bis dahin keine europäische Lösung getroffen wurde,
- nachweisliche Reduktion der Kunststoffverpackungen bis 2025, die vor allem zur einmaligen Verpackung von Produkten entwickelt wurden, um 20 % bis 25 % (bezogen auf die 2016 in Verkehr gesetzte Menge),
- bewusstseinsbildende Maßnahmen.

Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah für das Aktionsfeld „Kreislaufwirtschaft fördern und Abfallpolitik gestalten“ folgende Maßnahmen vor, um die Reduktion von Kunststoffen voranzutreiben:

- konsequente Umsetzung der Europäischen Einwegkunststoff-Richtlinie mit dem Verbot bestimmter Einwegprodukte,
- gesetzliche Verankerung des Reduktionsziels von Kunststoffverpackungen um 20 %,
- gezielte Maßnahmen zur Reduktion von Einweg-Kunststoffverpackungen,
- Rezyklierbarkeit als Produktionsvoraussetzung,
- Einsatz von Rezyklatanteilen in der öffentlichen Beschaffung.

Die AWG-Novelle 2021 legte fest, dass bis zum Jahr 2025 die in Verkehr gesetzten Einweg-Kunststoffverpackungen gegenüber dem Jahr 2018 um 20 % reduziert werden müssen. Die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie ist ermächtigt, im Einvernehmen mit der bzw. dem für Wirtschaft zuständigen Bundesministerin bzw. Bundesminister mit Verordnung ein Abfallvermeidungsziel für Verpackungen festzulegen.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> § 9 Z 18, § 14 Abs. 6 AWG 2002

## Runder Tisch Kunststoffverpackungen

- 23.1 (1) 2019 initiierte das Ministerium das Projekt „Runder Tisch Kunststoffverpackungen“. Ziel des Projekts war es, Ideen und Lösungen für eine Reduktion der Kunststoffverpackungen um 20 % bis 25 % bis zum Jahr 2025 gemäß Regierungsbeschluss vom Dezember 2018 zu finden. Der Fokus des Projekts lag auf der Vermeidung und Reduktion von Kunststoffverpackungen auf freiwilliger Basis. Verpackungen sollten vorrangig tatsächlich vermieden und nicht Kunststoffverpackungen durch Einwegverpackungen aus anderen Materialien (z.B. durch Papier) ersetzt werden.

Zwischen März und November 2019 fanden vier Runde Tische statt, an denen sich jeweils zwischen 30 und 35 Personen aus verschiedenen Stakeholder-Gruppen<sup>65</sup> beteiligten. Dabei wurden 140 Maßnahmenvorschläge<sup>66</sup> aus unterschiedlichen Bereichen gesammelt und bewertet.

(2) Gemäß dem Abschlussbericht des Ministeriums sollten die beteiligten Organisationen dem Ministerium nach Abschluss des Projekts jene Maßnahmen, die sie auf Basis des Runden Tisches gesetzt hatten, sowie weitere Initiativen und Planungen mitteilen. Die Umsetzung der Lösungsansätze sollte zunächst auf freiwilligen Initiativen beruhen. Weiters beabsichtigte das Ministerium, im Jahr 2020 branchenspezifische Initiativen zu prüfen, die Umsetzung der Lösungsansätze mit den teilnehmenden Organisationen zu evaluieren und über mögliche begleitende gesetzliche Regelungen zu diskutieren.

Laut Mitteilung des Ministeriums habe es allerdings die Weiterverfolgung des Prozesses aufgrund der vordringlichen Arbeiten für die Novellen des AWG 2002 und der Verpackungsverordnung 2014 hintangestellt. Eine Evaluierung über die Umsetzung der Maßnahmen lag nicht vor.

- 23.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Ministeriums, einen strukturierten Prozess unter Einbeziehung relevanter Stakeholder aufzusetzen, um praxisorientierte Lösungsansätze für die Reduktion von Kunststoffverpackungen zu erarbeiten. Allerdings verwies er kritisch darauf, dass das Ministerium die Umsetzung der Maßnahmen durch die beteiligten Organisationen nicht – wie ursprünglich geplant – weiterverfolgte, wodurch die Wirksamkeit des Projekts verloren ging.

<sup>65</sup> Industrie, Lebensmittelhandel, Nicht-Regierungs-Organisationen, Sammel- und Verwertungssysteme, Fachverbände und Interessenvertretungen, Wissenschaft und Forschung

<sup>66</sup> Maßnahmen in den Bereichen Bewusstseinsbildung/Öffentlichkeitsarbeit, Einführung Pfandsysteme, Anpassung an Produkte/Umstellung der Verpackungen, Erhöhung des Anteils an Recyclingmaterial, Einsatz von Konzentraten, Einführung/Umstellung auf Mehrwegsysteme, Einführung neuer Systeme und Services/Anreizsysteme, gesetzliche Vorgaben, Produktabgabe (u.a. Abfüllstationen/Dispenser/Kennzeichnung, Verzicht)

Der RH empfahl dem Ministerium, die Initiative zur Reduktion der Kunststoffverpackungen wieder aufzugreifen und dabei auch Förderprojekte zur Abfallvermeidung, die von der VKS GmbH für die Sammel- und Verwertungssysteme abgewickelt werden (TZ 24), bei der Erarbeitung von Maßnahmen miteinzubeziehen.

Er empfahl dem Ministerium, darüber hinaus sicherzustellen, dass die Umsetzung der beim Runden Tisch Kunststoffverpackungen erarbeiteten Maßnahmen zur Reduktion von Kunststoffverpackungen zeitnah evaluiert wird.

- 23.3 (1) Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme grundsätzlich an, dass das Ziel, Kunststoffverpackungen um 20 % zu reduzieren, durch die AWG-Novelle 2021 auch gesetzlich verankert worden sei. Projekte zur Abfallvermeidung würden nach wie vor über die Hersteller finanziert und von der VKS GmbH abgewickelt.

Die gesetzlichen Maßnahmen zur Erhöhung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen würden zur Reduktion von Kunststoffverpackungen beitragen. Zudem würden die Erhöhung der Recyclingquoten und die damit verbundenen Investitionen in eine bessere Sammlung und Sortierung zu deutlichen Kostenerhöhungen bei Kunststoffverpackungen führen. Weitere Verpflichtungen, wie die Übernahme der gewerblichen Transportkosten und der durch Littering verursachten Kosten, sollten ebenfalls Anreize zur Einsparung von Kunststoffverpackungen setzen. Zu einer Reduktion der Verpackungen auf das unbedingt erforderliche Ausmaß müssten aber jedenfalls noch weitere Schritte gesetzt werden.

Eine Evaluierung der Umsetzung der beim Runden Tisch Kunststoffverpackungen erarbeiteten Maßnahmen in den beteiligten Wirtschaftskreisen solle noch erfolgen.

- (2) Laut Stellungnahme der VKS GmbH sehe sie eine stärkere Verbreitung der Ergebnisse der Förderprojekte zur Abfallvermeidung als Best-Practice-Beispiele zur Reduktion von Kunststoffverpackungen positiv.

## Abfallvermeidungsprojekte der VKS GmbH

- 24.1 (1) Die Sammel- und Verwertungssysteme waren gesetzlich verpflichtet, mindestens 0,5 % der eingenommenen Lizenzgebühren für die Förderung von Abfallvermeidungsprojekten zur Verfügung zu stellen.

Die Fördermittel wurden für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen Vermeidung von Abfällen sowie für die dafür zugrunde liegende angewandte Forschung verwendet. Nicht förderfähig waren Anti-Littering-Maßnahmen<sup>67</sup> und Maßnahmen, die ausschließlich der Abfalltrennung oder -verwertung dienen, z.B. Trenninseln, Sammelbehälter, die Zerlegung oder Aufbereitung von Altgeräten.

(2) Für die Vergabe der Fördermittel hatten sich die Sammel- und Verwertungssysteme eines unabhängigen Dritten zu bedienen, der zumindest alle fünf Jahre neu zu bestellen war.<sup>68</sup> 2015 und 2019 beauftragten sie die VKS GmbH mit der treuhändischen Verwaltung der Fördermittel zur Abfallvermeidung und mit der Durchführung der Fördervergaben im Rahmen objektiver Verfahren. Dazu schlossen sie mit der VKS GmbH jeweils eine „Vereinbarung zur Förderung der Abfallvermeidung gemäß § 29 Abs. 4 Z 4 in Verbindung mit § 29 Abs. 4c AWG 2002“ ab.<sup>69</sup>

Die VKS GmbH schrieb die Förderungen für die Abfallvermeidungsprojekte zweimal jährlich aus; sie legte dabei thematische Schwerpunkte, wie „Abfallvermeidung durch Produktdesign“, fest. Die eingereichten Förderansuchen prüfte sie in einem zweistufigen Verfahren auf ihre Förderwürdigkeit: Zunächst stellte die VKS GmbH die Einhaltung der generellen Fördervoraussetzungen fest, anschließend beurteilte eine Jury die verbliebenen Förderansuchen mit einem Punktesystem. Eine Kofinanzierung der Projekte über andere Förderschienen war in den Förderansuchen anzugeben. Nach Abschluss eines Projekts hatten die Fördernehmer der VKS GmbH einen Endbericht (Tätigkeitsbericht, Kostenabrechnung) nach einem einheitlichen Berichtsmuster vorzulegen, bei Großprojekten zusätzlich Zwischenberichte. Die VKS GmbH erstellte Jahresberichte über die vergebenen Förderungen zur Abfallvermeidung; diese wurden auf den Websites des Ministeriums und der VKS GmbH veröffentlicht. Darüber hinaus wurden die Projekte im Bundes-Abfallwirtschaftsplan dargestellt.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> § 29 Abs. 4a AWG 2002, neu eingeführt mit BGBl. I 200/2021

<sup>68</sup> § 29 Abs. 4c AWG 2002

<sup>69</sup> Die Laufzeit der im Jahr 2019 abgeschlossenen Vereinbarung endet mit 31. Dezember 2022.

<sup>70</sup> § 29 Abs. 4b AWG 2002

(3) Bei der Koordination und Abwicklung der Förderungen war die VKS GmbH im Namen und auf Rechnung der Sammel- und Verwertungssysteme tätig. Für die Abfallvermeidungsprojekte legte sie jährlich einen gewissen Betrag vorab fest.

Die VKS GmbH verwaltete die Fördermittel der Sammel- und Verwertungssysteme auf einem Treuhandkonto, das zweimal jährlich akontiert und im Folgejahr rückwirkend aufgerollt wurde. Der Kontostand des Treuhandkontos erhöhte sich im Zeitraum 2016 bis 2021 von rd. 895.000 EUR auf 1,71 Mio. EUR. Die VKS GmbH führte dies insbesondere auf mehrjährige Projekte und zusätzlich auf die Verlängerung von Projektlaufzeiten aufgrund der COVID-19-Pandemie zurück.

Tabelle 7: Förderung von Abfallvermeidungsprojekten – Fördervolumen und Stand des Treuhandkontos

Förderung von Abfallvermeidungsprojekten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in 1.000 EUR					
Fördermittel	939	914	910	926	1.035	rd. 1.050 <sup>1</sup>
Stand des Treuhandkontos zum 31. Dezember	895	1.282	1.561	1.791	1.893	1.707
Stand des Treuhandkontos zum 31. Dezember unter Berücksichtigung offener Auszahlungen aus Förderverträgen	-6	179	254	244	418	rd. 181

<sup>1</sup> geschätzt (Aufrollung 2021 und zwei Fördervertragsabschlüsse noch ausständig)

Quelle: VKS GmbH

(4) Die Aufwendungen der VKS GmbH für die Koordination und Abwicklung der Förderungen wurden gesondert außerhalb des Treuhandkontos über das Bankkonto der VKS GmbH für „Abfallvermeidungs-Projekte“ verrechnet. Diese betragen – bezogen auf das Fördervolumen – etwa 3 %.

(5) In den Jahren 2016 bis 2020 wurden durchschnittlich 22 von 57 Projektanträgen pro Jahr genehmigt (39 %). Die geförderten Projekte wiesen eine hohe thematische Bandbreite auf, von Mehrweggebinden über Second-Hand-Läden bis zu Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen und zur Bewusstseinsbildung in Bildungseinrichtungen.

Die Förderquote lag je nach Förderwerber zwischen maximal 30 % (Großunternehmen) und maximal 100 % (z.B. Vereine, Nicht-Regierungs-Organisationen); die jährlichen Förderbeträge lagen – je nach Projektart (Klein-, Groß- oder Sachkostenprojekt) – zwischen 1.000 EUR und 100.000 EUR pro Jahr.



Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 132 Projekte laut Fördervertrag abgeschlossen, aber nicht zur Gänze ausbezahlt. Die ausbezahlten Förderungen beliefen sich auf 3,95 Mio. EUR. Bei 32 Projekten mit längeren Laufzeiten waren Förderungen in Höhe von 1,34 Mio. EUR offen. Die höchste Projektförderung betrug rd. 189.000 EUR, die geringste rd. 1.000 EUR.

- 24.2 Der RH anerkannte, dass die VKS GmbH ein transparentes System für die Koordination und Abwicklung der von den Sammel- und Verwertungssystemen finanzierten Förderung von Abfallvermeidungsprojekten etablierte.

Der RH wies darauf hin, dass sich der Stand des Treuhandkontos von Ende 2016 bis Ende 2021 von rd. 895.000 EUR auf 1,71 Mio. EUR und damit um 91 % erhöhte. Die VKS GmbH führte dies insbesondere auf mehrjährige Projekte und die Verlängerung der Projektlaufzeiten aufgrund der COVID-19-Pandemie zurück. Der RH wies darauf hin, dass sich der Stand des Treuhandkontos auch schon vor der COVID-19-Pandemie erhöhte und die für Abfallvermeidungsprojekte zweckgewidmeten Mittel nicht zur Gänze ausgeschöpft wurden.

[Der RH empfahl der VKS GmbH, die verfügbaren Fördermittel für zielgerichtete Abfallvermeidungsprojekte möglichst umfassend zu nutzen.](#)

- 24.3 Die VKS GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Fördermittel für Abfallvermeidungsprojekte durch eine externe und unabhängige Jury vergeben würden. Dabei gelte immer der Grundsatz, möglichst alle zur Verfügung stehenden Fördermittel unter Berücksichtigung der Qualität der eingereichten Projekte auszuschöpfen. Nicht ausgeschöpfte Fördermittel würden die für die nächstfolgende Ausschreibung zur Verfügung stehenden Fördermittel erhöhen.

## Plastiksackerlverbot

- 25.1 (1) Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch von Kunststofftragetaschen („Plastiksackerln“) lag in Österreich laut einer Studie der EU-Kommission im Jahr 2010 bei rd. 50 Stück.<sup>71</sup> Diese werden oft nur einmal benutzt und nicht fachgerecht entsorgt. Dies führt zu einer Belastung der Umwelt und einer ineffizienten Ressourcennutzung. Eine Novelle der Verpackungsrichtlinie<sup>72</sup> aus dem Jahr 2015 verpflichtete die Mitgliedstaaten der EU, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen zu verringern, und zwar durch die Verrechnung von Entgelten für

<sup>71</sup> European Commission, Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags (2011), S. 49

<sup>72</sup> Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABl. L 2015/115, 11

Tragetaschen und/oder die Festlegung von maximal zulässigen nationalen Verbrauchszielen (jährlich maximal 90 leichte Kunststofftragetaschen pro Kopf bis Ende 2019 bzw. 40 Stück bis Ende 2025).

(2) Das Ministerium schloss im Juli 2016 mit mehreren großen Handelsunternehmen eine freiwillige Vereinbarung zur Reduktion von Kunststofftragetaschen ab. Tragetaschen aus allen Materialien sollten nur mehr entgeltlich und im unvermeidbaren Ausmaß in Verkehr gesetzt werden. Die Anzahl der jährlich in Verkehr gesetzten Kunststofftragetaschen sollte bis 2019 um 50 % gegenüber 2014 reduziert und eine Substitution durch andere Einwegtragetaschen z.B. aus Papier vermieden werden. Im Frühjahr 2017 fand eine Öffentlichkeitskampagne der beteiligten Handelsunternehmen und des Ministeriums statt, um auch den Anforderungen der Verpackungsrichtlinie zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu entsprechen.<sup>73</sup> Die auf die öffentliche Hand entfallenden Ausgaben für Werbeschaltungen im Radio und für Inserate in Printmedien betragen rd. 280.000 EUR (brutto). Die Anzahl der Tragetaschen nahm in den einbezogenen Unternehmen deutlich ab (Reduktion aller ausgegebenen Kunststofftragetaschen 2019 um 47 % gegenüber 2014), die Anzahl der teilnehmenden Unternehmen stagnierte.

Insgesamt wurden im Jahr 2018 in Österreich rd. 457 Mio. Stück leichte bzw. sehr leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr gesetzt, 2019 waren es 330,52 Mio. Stück (-28 % gegenüber dem Vorjahr), 2020 224,32 Mio. Stück (-32 % gegenüber dem Vorjahr). Der Pro-Kopf-Verbrauch lag damit im Jahr 2020 bei rd. 25 Stück.

(3) Zur Erreichung der unionsrechtlichen Zielvorgaben wurde mit einer Novelle des AWG 2002 im Jahr 2019<sup>74</sup> das „Plastiksackerlverbot“, als erstes gesetzliches Verbot von kurzlebigen Kunststoffprodukten mit besonders schädlichen Umweltauswirkungen, eingeführt: Seit 1. Jänner 2020 ist der Verkauf bzw. das In-Verkehr-Setzen von Kunststofftragetaschen in Österreich verboten, bis Ende 2020 durften Restbestände abverkauft werden. Ausgenommen sind sehr leichte, kompostierbare Kunststofftragetaschen (Obst- und Knotenbeutel) sowie bestimmte wiederverwendbare, robuste Tragetaschen.

Die Erläuterungen zu dieser Novelle wiesen auf die Notwendigkeit von bewussten bildenden Maßnahmen und Letztverbraucherinformationen hin, um eine Substitution durch andere Einwegtaschen zu vermeiden. Eine erneute Öffentlichkeitskampagne des Ministeriums fand nicht statt.

<sup>73</sup> Art. 4 Abs. 1c Richtlinie (EU) 2015/720

<sup>74</sup> BGBl. I 71/2019, §§ 13j bis 13m AWG 2002

Mit der AWG–Novelle 2021 wurden auch Verwaltungsstrafen für Verstöße gegen das Verbot von Kunststofftragetaschen eingeführt<sup>75</sup>, die jedoch bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht zur Anwendung kamen.

(4) Die Einwegkunststoff–Richtlinie wurde mit der AWG–Novelle 2021 in nationales Recht umgesetzt. Sie verbot das erstmalige In–Verkehr–Setzen weiterer Kunststoffprodukte, die typischerweise nur einmal oder nur kurzzeitig verwendet und besonders häufig achtlos in der Natur weggeworfen werden (u.a. Wattestäbchen, Einwegbesteck und –teller, Trinkhalme, Verpackungen von Take–away–Lebensmitteln aus Styropor). Das Verbot trat mit sofortiger Wirkung in Kraft, da die Umsetzungsfrist der EU–Richtlinie bereits verstrichen war (TZ 4).<sup>76</sup>

Gemäß der Einwegkunststoff–Richtlinie war Österreich überdies verpflichtet, Letztverbraucherinnen und –verbraucher zu informieren und Anreize zu schaffen, um auf die Verfügbarkeit von Produkt–Alternativen, Wiederverwendungssystemen und Abfallbewirtschaftungsoptionen für bestimmte Einweg–Kunststoffprodukte hinzuweisen und für die Auswirkungen einer unsachgemäßen Entsorgung zu sensibilisieren; die Kosten sollten die Hersteller dieser Produkte (im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung) tragen.<sup>77</sup>

25.2 Der RH hielt fest, dass die Zahl der in Österreich in Verkehr gesetzten Kunststofftragetaschen bereits durch die freiwillige Vereinbarung des Ministeriums mit den Handelsunternehmen zurückging und auch das ab dem Jahr 2020 gültige Verbot von Kunststofftragetaschen („Plastiksackerlverbot“) Wirkung zeigte.

Der RH wies darauf hin, dass begleitende Informations– und Sensibilisierungsmaßnahmen für die Bevölkerung bei der Einführung derartiger Produktverbote sinnvoll waren, um eine rasche Umsetzung zu bewirken, Alternativprodukte und Wiederverwendungs– bzw. Entsorgungsoptionen aufzuzeigen und eine unerwünschte Substitutionswirkung durch andere Einwegprodukte zu verhindern. Die Einwegkunststoff–Richtlinie sah entsprechende Informationsmaßnahmen für die Letztverbraucherinnen und –verbraucher auch für jene Produkte vor, deren In–Verkehr–Setzen mit der AWG–Novelle 2021 verboten wurde.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in TZ 31 an die VKS GmbH, in Abstimmung mit dem Ministerium ein Konzept für die Letztverbraucherinformation u.a. zum Verbot von Einweg–Kunststoffprodukten auszuarbeiten und umzusetzen.

<sup>75</sup> § 79 Abs. 2 Z 2c AWG 2002, Strafdrohung von 450 EUR bis 8.400 EUR

<sup>76</sup> § 13n AWG 2002; laut Einwegkunststoff–Richtlinie hätte das Verbot dieser Kunststoffprodukte schon mit Juli 2021 gelten sollen, die Umsetzung in nationales Recht erfolgte verspätet. Daher war rechtlich auch keine Übergangsfrist mehr möglich.

<sup>77</sup> Art. 8 in Verbindung mit Art. 10 Einwegkunststoff–Richtlinie

## Wiederverwendung – Mehrwegverpackungen

- 26.1 (1) Gemäß der Abfallhierarchie stand die Wiederverwendung vor der stofflichen Verwertung. Bei der Wiederverwendung werden Produkte bzw. deren Bestandteile wieder für denselben Zweck verwendet, für den sie ursprünglich vorgesehen waren.<sup>78</sup> Im Zusammenhang mit Verpackungen war darunter das mehrfache Befüllen oder die mehrfache Verwendung von Verpackungen – also Mehrwegverpackungen – zu verstehen.

Laut Verpackungsverordnung 2014 entfiel für In-Verkehr-Setzer von bepfandeten Verpackungen, die zu einer Wiederverwendung bestimmt sind, die Teilnahmeverpflichtung an einem Sammel- und Verwertungssystem. Die Befreiung galt auch für Verpackungen, die bei der Lieferung zwischen Lieferanten und Kunden direkt ausgetauscht werden und nicht bepfandet sind.<sup>79</sup>

(2) Laut Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 184/2014) war die Masse der in einem Kalenderjahr erstmals befüllten und der verwerteten Mehrwegverpackungen zumindest alle drei Jahre zu erheben. Eine derartige gesamthafte Erhebung fand im überprüften Zeitraum nicht statt. Sie wäre laut Ministerium zu aufwändig gewesen; das Ministerium beauftragte bzw. initiierte Studien zu einzelnen Branchen.

Bisher waren Mehrwegverpackungen vor allem Mehrweg-Getränkeflaschen aus Glas. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es erstmals nach vielen Jahren wieder vereinzelt das Angebot von Mineralwasser in Mehrweg-Kunststoffflaschen oder Waschmitteln in nachfüllbaren Kunststoffflaschen im Handel.

(3) Im überprüften Zeitraum fehlten konkrete gesetzliche Vorgaben zu Mehrwegquoten bei Verpackungen. Die wesentlichen Akteure der Getränkewirtschaft schlossen freiwillige Vereinbarungen, wie die „Nachhaltigkeitsagenda 2008 bis 2017 der österreichischen Wirtschaft für Getränkeverpackungen“, deren Nachfolgevereinbarung 2018 bis 2030 oder die „Selbstverpflichtung Mehrweg“ auf Basis der „Sozialpartnerempfehlung Mehrweg“ (die beiden Letztgenannten vom Juni 2011). Diese Selbstverpflichtungen zielten u.a. auf die Stabilisierung des Anteils von Mehrweggebinden bei Getränken im Handel ab. Die Zielerreichung wurde jährlich überprüft. Der Anteil an Mehrweggebinden lag im Jahr 2020 bei Bier bei 60 %, bei Wasser bei 15 % und bei allen Getränkearten bei 20 %.

(4) Die AWG-Novelle 2021 brachte für Mehrwegverpackungen einige grundlegende Neuerungen: Abfallvermeidungsmaßnahmen sollten nunmehr u.a. darauf abzielen, den Ausbau von Mehrwegsystemen, insbesondere für Getränkeverpackungen, zu

<sup>78</sup> § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 5 Z 4 AWG 2002

<sup>79</sup> § 6 Abs. 1 Verpackungsverordnung 2014

fördern. Die Mehrwegquote der in Österreich verkauften Getränke ist bis zum Jahr 2025 auf mindestens 25 % und bis zum Jahr 2030 auf mindestens 30 % zu steigern. Letztvertreiber müssen Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen in der Verkaufsstelle deutlich sichtbar auszeichnen. Die AWG-Novelle 2021 ermächtigte zudem die für Umwelt und Wirtschaft zuständigen Ministerinnen und Minister, in einer Verordnung z.B. Maximalentgelte für Mehrweggebinde oder Kennzeichnungspflichten für Ein- und Mehrweggebinde einzuführen, um Angebot und Nachfrage nach Mehrwegverpackungen zu erhöhen.

Die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 führte umfassendere Berichtspflichten als bisher für die In-Verkehr-Setzer von Haushaltsverpackungen ein. Diese hatten bei den Meldungen nicht nur wie bisher die Masse der erstmals in Verkehr gesetzten Verpackungen, sondern u.a. auch jene der Verkaufsverpackungen und von beiden Kategorien die Massen der wiederverwendbaren Anteile gesondert auszuweisen.

- 26.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium die laut Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 184/2014) vorgesehene umfassende Erhebung der Massen der Mehrwegverpackungen im überprüften Zeitraum nicht durchführte. Damit fehlte ein Gesamtüberblick über die Nutzung von Mehrwegverpackungen. Allerdings werden die in der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 enthaltenen Berichtspflichten in Zukunft Aussagen zur Nutzung von Mehrwegverpackungen erlauben.

## Aufbau- und Resilienzplan

- 27.1 (1) Der Europäische Wiederaufbaufonds ist Teil eines umfassenden Krisenbewältigungsplans und trat im Februar 2021 in Kraft. Er wurde eingerichtet, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in den Mitgliedstaaten abzufedern. Zugleich sollte er dazu beitragen, das EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, die digitale Transformation voranzutreiben und Beschäftigung und Wachstum zu erhöhen. Die dafür bereitgestellten Mittel sollten für die Finanzierung von Reformen und Investitionen in Form von Zuschüssen und Darlehen von Beginn der COVID-19-Pandemie im Februar 2020 bis Ende Dezember 2026 herangezogen werden.

(2) Österreich standen Mittel in Höhe von rd. 3,46 Mrd. EUR zu.<sup>80</sup> Um diese in Anspruch nehmen zu können, legte die Bundesregierung der Europäischen Kommission im April 2021 einen nationalen Aufbau- und Resilienzplan mit Reform- und

<sup>80</sup> auf Basis der Herbst-Prognose 2020 der Europäischen Kommission

Investitionsvorhaben vor.<sup>81</sup> Im Bereich Biodiversität und Kreislaufwirtschaft zielte dieser Plan auf die Förderung der Abfallvermeidung vor allem im Bereich der Kunststoffe, die Erhöhung des Sortier-Outputs und des Recyclings von Kunststoffabfällen sowie die Förderung der Biodiversität ab.

(3) Ziel der Förderung der Abfallvermeidung vor allem im Bereich der Kunststoffe war die Unterstützung beim Aufbau der Mehrweginfrastruktur und des Rücknahmesystems, z.B. durch Investitionen in Leergutrücknahmesysteme von Einweg- und Mehrweggebinden<sup>82</sup> und durch Maßnahmen zur Steigerung der Mehrwegquote für Getränkegebinde.<sup>83</sup>

Gemäß dem Aufbau- und Resilienzplan erfolge die effizienteste Rücknahme von Getränkeverpackungen mittels Leergutrücknahmeautomaten. Damit werde die Steigerung von Mehrweggetränkegebinden forciert und bei Einweggebinden eine höhere Sammel- und Recyclingquote sowie eine höhere Qualität des Rezyklat gegenüber der bisher üblichen Sammlung und Verwertung erreicht.

Zielgruppe für die Förderungen sind der Handel (vor allem Lebensmitteleinzelhändler) und Getränkeabfüller. Von der Förderung sollen vor allem kleine und mittlere Unternehmen profitieren; dies soll durch ein gestaffeltes Fördersystem erreicht werden. Die Abwicklung der Förderung soll – wie auch bei anderen Umweltförderungen – über die Kommunalkredit Public Consulting GmbH erfolgen. Dazu wurde das Umweltförderungsgesetz<sup>84</sup> novelliert und entsprechende Förderrichtlinien wurden neu erstellt.<sup>85</sup>

Das Gesamtinvestitionsvolumen wurde laut Aufbau- und Resilienzplan auf 170 bis 210 Mio. EUR<sup>86</sup> geschätzt, wovon 110 Mio. EUR (52 % bis 65 %) gefördert werden sollen, und zwar ausschließlich Investitionskosten. Für die im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Investitionen in die Kreislaufwirtschaft haben die Finanzierung der Förderungen und Aufträge sowie deren Abwicklung ausschließlich aus den entsprechenden Mitteln des Europäischen Wiederaufbaufonds zu erfolgen.

27.2 Der RH beurteilte die Einführung einer neuen Förderschiene für die Abfallvermeidung und -verwertung über den Europäischen Wiederaufbaufonds grundsätzlich positiv, da der Ankauf von Rücknahmeautomaten und der Ausbau der Mehrweg-

<sup>81</sup> Bundesministerium für Finanzen, Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020 bis 2026, April 2021

<sup>82</sup> Anpassung bestehender Rücknahmeautomaten, Beschaffung neuer Geräte

<sup>83</sup> Errichtung bzw. Erweiterung von Abfüll- und Waschanlagen für Mehrweggebinde, Anschaffung von Mehrwegverpackungsanlagen, Anschaffung von Mehrweg-Normgebinden und -Normkisten

<sup>84</sup> BGBl. 185/1993 i.d.F. BGBl. I 26/2022

<sup>85</sup> Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese Vorhaben weitgehend abgeschlossen.

<sup>86</sup> davon 150 bis 180 Mio. EUR für Rücknahmeautomaten und 20 bis 30 Mio. EUR für Mehrweginfrastruktur

infrastruktur beim Handel und bei den Getränkeabfüllern hohe Investitionen erfordern.

Nach Ansicht des RH können die Förderungen aus dem Aufbau- und Resilienzfonds einen wesentlichen Beitrag leisten, um die zeitgerechte Erfüllung der unionsrechtlichen Zielvorgaben für die Sammlung und das Recycling von Kunststoffgetränkeflaschen sicherzustellen.

## Verwertung

### Vorgaben zum Recycling von Kunststoffverpackungen

- 28 (1) Gemäß den unionsrechtlichen Zielvorgaben müssen bis 2025 mindestens 50 % und bis 2030 mindestens 55 % aller Kunststoffverpackungsabfälle recycelt werden. Um die Recyclingquoten zu berechnen, konnten die Mitgliedstaaten lange Zeit zwischen mehreren Berechnungsmethoden wählen. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, legte die Europäische Kommission im April 2019 als Bezugspunkt für die Berechnung der Recyclingquote das Einbringen der nach Polymeren getrennten Kunststoffe in einen Pelletier-, Extrusions- oder Formvorgang fest.<sup>87</sup>

Um den Einsatz von recycelten Kunststoffen zu erhöhen, verpflichtete sich die EU in ihrem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft aus März 2020, verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil in wichtigen Produkten zu entwickeln, darunter auch in Verpackungen.<sup>88</sup> Für Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen sah die Einwegkunststoff-Richtlinie bereits einen verpflichtenden Rezyklatanteil von mindestens 30 % bis 2030 vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die EU an einer Novelle der Verpackungsrichtlinie, um die Anforderungen aus dem Aktionsplan umzusetzen. Folgende Aspekte sollten bewertet werden:

- Verbesserung des Verpackungsdesigns zur Förderung der Wiederverwendung und des Recyclings,
- Erhöhung des Anteils recycelter Materialien in Verpackungen,
- Vermeidung übermäßiger Verpackungen,
- Verringerung des Verpackungsabfalls.

<sup>87</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2019/665 der Kommission vom 17. April 2019, ABl. L 2019/112, 26

<sup>88</sup> Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 98 final

Die Europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft sah u.a. neben der Erhöhung der Recyclingquote bei allen Verpackungsmaterialien auch die Ausweitung der erweiterten Herstellerverantwortung vor. Bis 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen so gestaltet sein, dass sie kosteneffizient recycelt oder wiederverwendet werden können (TZ 22). In einem Anhang waren die künftigen Maßnahmen der EU zur Umsetzung der Strategie aufgelistet. Weiters enthielt der Anhang Maßnahmenempfehlungen für nationale Behörden und die Industrie. Demnach sollen die Mitgliedstaaten ihre Steuersysteme und andere wirtschaftliche Instrumente besser nutzen, um die Verwendung von Kunststoffzyklen zu belohnen, Wiederverwendung und Recycling zu fördern und die getrennte Sammlung von Kunststoffabfällen zu verbessern.

(2) In Österreich sah das Regierungsprogramm 2020–2024 für das Aktionsfeld „Kreislaufwirtschaft fördern und Abfallpolitik gestalten“ auch Maßnahmen zur Forcierung des Recyclings vor (TZ 22).

## Einführung Einwegpfand

29.1 (1) Mit der AWG–Novelle 2021 wurden Regelungen zu einem Einwegpfand in Österreich eingeführt: Ab 1. Jänner 2025 müssen In–Verkehr–Setzer von Verpackungen ein Pfand auf Einweg–Getränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (z.B. PET–Flaschen, Alu–Dosen) einheben; dafür entfällt für diese Verpackungen die Teilnahmepflicht an einem Sammel– und Verwertungssystem.<sup>89</sup> Das Einwegpfand soll zu einer Steigerung der getrennten Sammlung dieser Verpackungen und zur Gewinnung von mehr hochwertigem Rezyklat aus der sortenreinen Sammlung führen und dazu beitragen, die unionsrechtlich vorgegebenen Sammel– und Recyclingquoten (TZ 5) zu erreichen. Das Einwegpfand soll außerdem zur Reduktion von Littering führen.

(2) Die nähere Ausgestaltung des Einwegpfandsystems wurde mit Verordnungsermächtigung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit der damaligen Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort übertragen.<sup>90</sup> Dies betraf insbesondere

- die Produktgruppe und die Art des Materials,
- die Organisation und die Material– sowie Finanzflüsse,
- die koordinierende Stelle und deren Aufgaben,
- die Pfandhöhe,

<sup>89</sup> § 14c AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021); Restbestände von Getränken in nicht bepfandeten Einwegverpackungen aus Kunststoff oder Metall dürfen bis Ende 2025 abgegeben werden (§ 78 Abs. 27).

<sup>90</sup> § 14c Abs. 2 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021)



- die Kennzeichnung,
- die Registrierung der Beteiligten und der Produkte,
- die zu übermittelnden Daten und Intervalle,
- die Verwendung der nicht ausbezahlten Pfandbeträge (sogenannter Pfandschlupf) und
- die Rücknahmepflicht der Letztvertreiber.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag noch keine Verordnung vor. Laut Erläuterungen zur AWG–Novelle 2021 soll ein kosteneffizientes zentrales System (eine zentrale Stelle), das von Herstellern und Handel organisiert wird, eingerichtet werden. Das Einwegpfandsystem soll sich durch Beiträge der Abfüller und Importeure, durch Altstofferlöse und durch den Pfandschlupf finanzieren.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es in Österreich vereinzelt auch Bestrebungen zur Einführung digitaler Pfandkonzepte. Dazu gab es zwei Pilotprojekte von zwei Sammel– und Verwertungssystemen, darunter dem Marktführer SVS A.

Die digitalen Pfandkonzepte waren als Rücknahmesysteme konzipiert, die künftig parallel zu den Rücknahmeautomaten im Handel laufen sollten. Dabei scannen die Letztverbraucherinnen und –verbraucher vor der Entsorgung mithilfe einer App am Handy einen digitalen Code<sup>91</sup>, der sich auf dem Getränkegebinde (PET–Flasche, Getränkedose) befindet, ein. Anschließend entsorgen sie das Getränkegebinde wie bisher über die kommunale Sammlung und scannen dabei auch den QR–Code, der auf dem Sammelbehälter angebracht ist, ein. Die Prämie für das Einwegpfandgebinde wird den Letztverbraucherinnen und –verbrauchern gutgeschrieben.

29.2 Nach Ansicht des RH kann das Einwegpfandsystem einen relevanten Beitrag zur Erreichung der verpflichtenden Sammel– und Recyclingquoten sowie zur Reduktion von Littering leisten. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass das Einwegpfandsystem erst mit 2025 in Kraft tritt, für die Sammel– und Recyclingquoten jedoch bereits für 2025 Zielwerte existieren, die eine signifikante Steigerung der Ist–Werte voraussetzen.

Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass die Verordnungsermächtigung zur Ausgestaltung des Einwegpfandsystems sehr weit gefasst ist und damit wichtige Aspekte der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber entzogen wurden. Wesentliche Elemente des Systems mit Auswirkungen auf dessen Wirksamkeit und finanzielle Folgen sowie auf die Nutzerfreundlichkeit für die Bevölkerung lagen damit in der Zuständigkeit von zwei Ministerien<sup>92</sup>. Diese erhielten einen großen Gestaltungsspiel-

<sup>91</sup> kombinierter Einsatz von GPS–Daten und QR–Code

<sup>92</sup> Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie vormaliges Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort bzw. nunmehr Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

raum. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag die Verordnung noch nicht vor. Eine Beurteilung der Ausgestaltung des Einwegpfandsystems durch den RH war daher noch nicht möglich.

Die Bestrebungen zur Einführung digitaler Rücknahmekonzepte beurteilte der RH kritisch. Er verwies auf die Ausführungen im Aufbau- und Resilienzplan, wonach die effizienteste Rücknahme von Getränkeverpackungen über Leergutrücknahmeautomaten erfolgt, weil damit eine höhere Qualität des Sammelguts und des daraus gewonnenen Rezyklats als bei der bisher üblichen getrennten Sammlung und anschließenden Sortierung erreicht wird (TZ 27). Es bestand das Risiko, dass eine aus diesen Gründen mit öffentlichen Mitteln geförderte Sammelinfrastruktur ihre positiven Wirkungen durch ein parallel geführtes, digitales Rücknahmekonzept, das dennoch weiterhin die kommunale getrennte Sammlung (gelber Sack, gelbe Tonne) nutzt, nicht zur Gänze realisieren kann.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass beim Einsatz digitaler Rücknahmekonzepte die kommunalen Sammelbehälter weiterhin bepfandete Getränkeverpackungen aus Kunststoff beinhalten würden, die anschließend in den Sortieranlagen aussortiert werden müssten. Sowohl das Volumen der Sammelbehälter als auch die Kapazitäten der Sortieranlagen werden seiner Ansicht nach jedoch künftig für eine intensivierete getrennte Sammlung und Sortierung notwendig sein, um die Recyclingziele zu erreichen.

Nach Ansicht des RH kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass parallele Rücknahmesysteme (Rücknahmeautomaten, digitale Pfandsysteme) zu Zusatzkosten für die Letztverbraucherinnen und -verbraucher führen können. Weitere Bedenken des RH betrafen die mögliche Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen<sup>93</sup>, den Datenschutz (Bankdaten, Bewegungsprofile) sowie die allfällige Einschränkung des ohnehin wenig ausgeprägten Wettbewerbs bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen.

Der RH beurteilte daher die Einführung digitaler Pfandkonzepte als wenig zielführend, um die unionsrechtlichen Zielvorgaben für die Sammlung und Verwertung von Getränkebinden zu erreichen.

Er empfahl dem Ministerium, allfällige Bestrebungen zur Einführung digitaler Pfandkonzepte im Hinblick auf nachteilige Auswirkungen kritisch zu prüfen.

---

<sup>93</sup> insbesondere ältere Personen

- 29.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Bedenken des RH betreffend die Einführung digitaler Pfandkonzepte teile, da sowohl datenschutzrechtliche als auch soziale und gesellschaftspolitische Umstände dagegensprechen würden.

Darüber hinaus lege die Verordnung (EU) 2022/1616 der Kommission über Materialien aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 282/2008 fest, dass Kunststoffe, die wieder zu Lebensmittelkontaktmaterialien verarbeitet werden sollen, entweder getrennt von anderen Materialien gesammelt werden oder die Nicht-Lebensmittel-Materialien nach der Sammlung minimiert bzw. aussortiert werden müssen. Eine Kreislaufführung der Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen (auch gemeinsam mit Getränkebehältern aus Metall) über die Pfandrückgabe sei daher wesentlich einfacher umzusetzen als über die gemischte Sammlung von Lebensmittelverpackungen und Nicht-Lebensmittelverpackungen in der Leichtverpackungssammlung.

Weder in den Fachgrundlagen noch in der im Herbst 2022 in Begutachtung gehenden Pfandverordnung für Einweg-Getränkeverpackungen sei eine Sammlung über die Gelbe Tonne bzw. ein digitales Pfand vorgesehen. Vielmehr solle die Pfandeinhebung und -auszahlung weitgehend über die In-Verkehr-Setzer bzw. Rücknehmer, also vor allem über den Lebensmittelhandel, erfolgen.

## Anlagenkapazitäten

- 30.1 (1) Im Jahr 2019 gab es in Österreich 15 Anlagen für die Sortierung<sup>94</sup> und 24 Anlagen für das werkstoffliche Recycling<sup>95</sup> von Kunststoffabfällen. Darüber hinaus bestand eine Pilotanlage für das chemische Recycling von Kunststoffabfällen (Re-Oil-Verfahren).

Gemäß einer Studie des Umweltbundesamts aus 2020<sup>96</sup> wiesen die Recyclinganlagen im europäischen Vergleich einen guten technischen Standard auf. Die für das Recycling verwendeten Abfälle wurden teilweise aus dem Ausland importiert.

<sup>94</sup> exklusive Sortieranlagen, die Kunststoffabfälle zwar (mit-)behandeln, deren Hauptinput jedoch andere Abfallströme darstellen

<sup>95</sup> Werkstoffliches Recycling bereitet gebrauchte Kunststoffe auf, um damit einen Sekundärrohstoff für neue Kunststoffprodukte zu gewinnen. Dabei bleibt die chemische Struktur des (sortenreinen) Kunststoffs erhalten.

<sup>96</sup> Umweltbundesamt, Sortierung und Recycling von Kunststoffabfällen in Österreich: Status 2019 (2020)

Bei den Sortieranlagen sah die Studie Nachrüstungsbedarf: Die bestehenden Kapazitäten seien zu gering und die vorhandenen Anlagen großteils nicht auf dem Stand der Technik; zudem seien technische Potenziale zur Erhöhung der Sortiertiefe noch nicht ausgeschöpft. Aufgrund von Kapazitätsengpässen würden Kunststoffverpackungsabfälle teilweise im Ausland sortiert. Mit der bestehenden Anlagenstruktur und aufgrund des hohen Investitionsbedarfs für die Errichtung und Nachrüstung der Anlagen sei die zeitgerechte Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben für die Wiederverwendung und das Recycling von Kunststoffverpackungsabfällen nicht sichergestellt.

(2) Um die Sortierkapazität und die Sortiertiefen zu erhöhen, sah der Aufbau- und Resilienzplan 2020 bis 2026 die finanzielle Unterstützung von Investitionen in die Errichtung und Nachrüstung von Sortieranlagen vor. Die Sortierkapazität sollte künftig ausreichen, um die in Österreich anfallenden Kunststoffverpackungen im Inland sortieren zu können und längere Transportwege zu vermeiden.

Nach Schätzungen des Verbands Österreichischer Entsorgungsbetriebe<sup>97</sup> wäre dafür die Errichtung bzw. Nachrüstung von sieben bis acht Sortieranlagen bis 2025 erforderlich. Der Verband schätzte das gesamte Investitionsvolumen auf 200 Mio. EUR; davon sollten 60 Mio. EUR (30 %) gefördert werden.

(3) In seiner Studie zeigte das Umweltbundesamt auf, dass die bestehenden Sortier- und Recyclinganlagen kaum Bahnanschlüsse aufwiesen; Transporte erfolgten meist per Lkw.

Laut AWG-Novelle 2021 sollten die Emissionen von Luftschadstoffen und klimarelevanten Gasen auch beim Transport von Abfällen so gering wie möglich gehalten werden, z.B. durch die Wahl des Transportmittels Bahn.<sup>98</sup> Ab 2023 gilt daher die grundsätzliche Verpflichtung, Transporte von Abfällen von mehr als zehn Tonnen über längere Strecken in Österreich mit der Bahn oder durch andere Verkehrsmittel mit gleichwertigem oder geringerem Schadstoff- und Treibhausgaspotenzial durchzuführen.<sup>99</sup>

30.2 Der RH wertete die neuen Fördermöglichkeiten für die Errichtung und Nachrüstung von Sortieranlagen grundsätzlich positiv, um die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben für das Recycling von Kunststoffverpackungsabfällen zeitgerecht sicherzustellen und längere Transportwege zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der verpflichtenden Recyclingquoten (50 % der Kunststoffverpackungsabfälle bis 2025) werden eine rasche Errichtung neuer und Nachrüstung bestehender Sortieranlagen notwendig sein.

<sup>97</sup> Freiwillige Interessenvertretung von über 250 österreichischen Entsorgungsunternehmen; dies entspricht zwei Drittel der privaten Entsorgungsbetriebe.

<sup>98</sup> § 1 Abs. 1 Z 2 AWG 2002

<sup>99</sup> § 15 Abs. 9 AWG 2002

## Öffentlichkeitsarbeit

- 31.1 (1) Im überprüften Zeitraum war eine der gesetzlich festgelegten Aufgaben der VKS GmbH, für die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen die Letztverbraucherinformation zu koordinieren.<sup>100</sup> Die Abfallberaterinnen und -berater der Gemeinden und Gemeindeverbände leisteten diese Informationsarbeit. Die VKS GmbH verhandelte die Letztverbraucherentgelte für die Sammel- und Verwertungssysteme und kontrollierte die Leistungserbringung der Abfallberatung.

Laut Verpackungsverordnung 2014 hatten die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen und für gewerbliche Verpackungen die Letztverbraucher über den richtigen Umgang mit Verpackungsabfällen zu informieren.<sup>101</sup> Vorgaben des Ministeriums waren in die Vereinbarungen mit der VKS GmbH aufzunehmen. Die bestehenden Strukturen der kommunalen Abfallberatung waren miteinzubeziehen.

(2) Die VKS GmbH erstellte jährlich ein annähernd gleichlautendes Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit. Der Schwerpunkt der Letztverbraucherinformation lag auf der getrennten Sammlung der Verpackungsabfälle: Die Sammelmenge sollte erhöht, die Sammelqualität gesteigert und Fehlwürfe sollten verringert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Sammelfraktionen für Kunststoffverpackungen (**TZ 13**) war die diesbezügliche Letztverbraucherinformation von Sammelregion zu Sammelregion unterschiedlich.

Die VKS GmbH organisierte Schulungen für die Abfallberaterinnen und -berater. Deren Teilnahme an den Schulungen und vierteljährliche Tätigkeitsberichte an die VKS GmbH waren Voraussetzung für die Zahlungen der Sammel- und Verwertungssysteme an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die VKS GmbH besuchte die Gemeinden regelmäßig, um sich von der Qualität der Abfallberatung vor Ort ein Bild machen und eventuell beratend eingreifen zu können.

Bezahlt wurde ein vertraglich zwischen der VKS GmbH, dem Österreichischen Städtebund, dem Österreichischen Gemeindebund und der ARGE Österreichischer Abfallwirtschaftsverbände (**ARGE AWV**) vereinbarter, wertgesicherter Geldbetrag je Einwohnerin bzw. Einwohner. Zusätzlich konnten die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände in einem begrenzten Ausmaß Sonderprojekte für die Letztverbraucherinformation bei der VKS GmbH einreichen.

<sup>100</sup> § 30a Abs. 1 AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 8/2021)

<sup>101</sup> § 20 Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 184/2014)

Die Abfallberaterinnen und –berater übermittelten ihre Tätigkeitsberichte an die VKS GmbH; diese überprüfte sie und gab im Anschluss die Auszahlung der Entgelte für die Letztverbraucherinformation frei. Die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände legten vierteljährlich Rechnungen an alle fünf Sammel- und Verwertungssysteme.

(3) Eine Information gewerblicher Letztverbraucher durch die VKS GmbH war im überprüften Zeitraum gesetzlich nicht vorgesehen. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf der AWG–Novelle 2021 regte die VKS GmbH an, auch eine Information der gewerblichen Letztverbraucher als Aufgabe der VKS GmbH ins Gesetz aufzunehmen. Sie solle nicht im Wege der kommunalen Abfallberatung, sondern z.B. in Kooperation von VKS GmbH und Wirtschaftskammer Österreich auf Basis des Anfallstellenregisters erfolgen.

Mit der AWG–Novelle 2021 wurde die VKS GmbH nunmehr – zusätzlich zur bisherigen – Koordination auch mit der Durchführung der Letztverbraucherinformation betraut<sup>102</sup>; die Aufgabe war aber weiterhin auf die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen beschränkt. Die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 legte bei der Letztverbraucherinformation einen ausdrücklichen Schwerpunkt auf Themen wie Abfallvermeidung, Verbote von Einweg–Kunststoffprodukten, die Verfügbarkeit von Wiederverwendungssystemen und Vermeidung von Littering.<sup>103</sup>

31.2 Der RH hielt fest, dass die VKS GmbH durch die AWG–Novelle 2021 auch mit der Durchführung der Letztverbraucherinformation betraut wurde. Damit kann die VKS GmbH in Zukunft auch selbst in der Öffentlichkeitsarbeit aktiv werden. Der RH erwartete dadurch einen zielgerichteten Einsatz der Mittel.

Der RH empfahl der VKS GmbH, angesichts der Ausweitung ihrer Aufgaben durch die AWG–Novelle 2021 bei der Information der privaten Letztverbraucherinnen und –verbraucher in Ergänzung zur kommunalen Abfallberatung eigene zielgerichtete, bedarfsorientierte und österreichweite Maßnahmen zu setzen und die Wirkung dieser Maßnahmen konsequent zu überprüfen.

Die VKS GmbH legte als Servicegesellschaft der Sammel- und Verwertungssysteme den bisherigen Fokus bei der Letztverbraucherinformation auf die getrennte Sammlung. Die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 setzte jedoch bei der Letztverbraucherinformation neue inhaltliche Schwerpunkte wie Vermeidung und Wiederverwendung.

<sup>102</sup> § 30a Abs. 1

<sup>103</sup> § 30a AWG 2002 (i.d.F. BGBl. I 200/2021), § 20 Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 597/2021)

Der RH empfahl der VKS GmbH, in Abstimmung mit dem Ministerium ein Konzept für die Letztverbraucherinformation auszuarbeiten und umzusetzen, das sowohl die Abfallvermeidung als auch das Verbot von Einweg-Kunststoffprodukten, die Wiederverwendung und die Vermeidung von Littering umfasst.

Der RH wies darauf hin, dass die bisherige Finanzierung der Letztverbraucherinformation im Wesentlichen pro Einwohnerin bzw. Einwohner und Jahr erfolgte. Eine Schwerpunktsetzung in Gebieten mit unzureichenden Sammelleistungen war nur eingeschränkt über Sonderprojekte möglich. Das Finanzierungssystem berücksichtigte keine Aktivitäten der VKS GmbH zur Letztverbraucherinformation.

Der RH empfahl der VKS GmbH, in Abstimmung mit dem Ministerium sowie den Sammel- und Verwertungssystemen ein neues Modell zur Finanzierung der Letztverbraucherinformation mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu verhandeln, das sowohl die Finanzierung von Aktivitäten der VKS GmbH ermöglicht als auch eine stärkere Schwerpunktsetzung der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit in Regionen mit Umsetzungsdefiziten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass auch nach der AWG-Novelle 2021 keine klare Zuständigkeit für die Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher bestand.

Er empfahl dem Ministerium, sich dafür einzusetzen, dass die VKS GmbH auch mit der Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher betraut wird.

Der RH wies kritisch auf die geringe Erfassungsquote gewerblicher Verpackungen und auf die hohe Trittbrettfahrerquote hin (TZ 11, TZ 12). Bei den Unternehmen gab es offensichtlich sowohl in ihrer Rolle als In-Verkehr-Setzer von Verpackungen als auch in ihrer Rolle als gewerbliche Letztverbraucher Handlungsbedarf. Nach Ansicht des RH verfügte die VKS GmbH mit der Führung des Anfallstellenregisters und der Liste aller Systemteilnehmer über wesentliche Daten, auf denen eine gezielte Informationsarbeit für die Unternehmen aufgebaut werden kann (TZ 17, TZ 19).

Der RH empfahl der VKS GmbH, in Abstimmung mit dem Ministerium ein Konzept zur Information von Unternehmen zu entwickeln und umzusetzen, um diese über ihre Rechte und Pflichten als In-Verkehr-Setzer von Verpackungen und als gewerbliche Letztverbraucher mit Verpackungsabfällen umfassend zu informieren.

- 31.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sollten die Aufgaben der VKS GmbH im Rahmen der in Kürze in Begutachtung gehenden AWG-Novelle Digitalisierung um die Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher ergänzt werden.

(2) Die VKS GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im Jahr 2022 damit begonnen habe, eine bundesweit einheitliche Öffentlichkeitsarbeit entsprechend der neuen Tätigkeit gemäß AWG–Novelle 2021 aufzubauen. Darin enthalten seien österreichweite Maßnahmen, die auch durch eine gezielte Einbindung relevanter Stakeholder und Multiplikatoren ihre Wirkung entfalten sollten. Dabei werde auch auf Social–Media–Maßnahmen gesetzt, wodurch spezifische Zielgruppen besser erreicht würden. Die bundesweit einheitliche Öffentlichkeitsarbeit solle kontinuierlich erweitert werden, um im Hinblick auf die zu erreichenden Quoten im Jahr 2025 und 2030 den bestmöglichen Effekt zu erzielen.

Bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit unter dem Slogan „Österreich sammelt“ werde auch der Abfallvermeidung ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Tätigkeiten der VKS GmbH zur Letztverbraucherinformation für bestimmte Einweg–Kunststoff–produkte, die sich aus der Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 ergeben, sollten – wie vom RH empfohlen – in einem Konzept im Detail beschrieben werden. Die Erstellung dieses Konzepts und das Ausrollen von Maßnahmen würden 2023 erfolgen.

Bei der Verhandlung der Letztverbraucherentgelte zwischen der VKS GmbH und den kommunalen Spitzenverbänden werde darauf geachtet, der Empfehlung des RH zu folgen, ein neues Modell zur Finanzierung der Letztverbraucherinformation mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu verhandeln. Eine Möglichkeit, die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit in Regionen mit Umsetzungsdefiziten zu verbessern, wäre die zweckgebundene Verwendung eines Teils der Zahlungen aus der Abgeltungsverordnung für Öffentlichkeitsarbeit zur Verbesserung der getrennten Sammlung. Die VKS GmbH verwies dabei auch auf ihre Stellungnahme zu TZ 15.

Maßnahmen zur Information der gewerblichen Letztverbraucher arbeite die VKS GmbH zur Zeit der Stellungnahme im Rahmen der Neuausrichtung der Sammlung von gewerblichen Verpackungsabfällen aus. Dazu sei geplant, alle wesentlichen Informationen auf der Website [www.wirtschaft-sammelt.at](http://www.wirtschaft-sammelt.at) zur Verfügung zu stellen. Die schon bestehenden Anfallstellenbetreiber würden direkt mit Informationen versorgt. Kooperationen mit dem Verband österreichischer Entsorgungsbetriebe und der Wirtschaftskammer Österreich zur Verbreitung der Informationen seien geplant. Bei der Umsetzung dieser Maßnahmen solle nicht nur über die Rechte als gewerblicher Letztverbraucher, sondern auch über die Pflichten als In–Verkehr–Setzer informiert werden.



## Littering

- 32.1 (1) Littering verursacht nicht nur Umweltprobleme, sondern führt auch zu hohen Kosten bei der Sammlung und Entsorgung der achtlos weggeworfenen Abfälle. Littering-Abfälle umfassen typischerweise Getränkeverpackungen, Take-away-Verpackungen, Papier, Zigarettenstummel, sonstige Kunststoff- und Metallverpackungen sowie Lebensmittelreste, wobei Kunststoffverpackungen den höchsten Anteil daran haben. Der Anteil an Kunststoffgetränkeflaschen lag bei bis zu 5 Masse-% bzw. bei 10 % (bezogen auf die Stückzahl).<sup>104</sup>

Eine Schätzung der jährlich in Österreich anfallenden Abfallmenge durch Littering war schwierig. Das Umweltbundesamt erhob in einer Studie zu Littering in Österreich<sup>105</sup>, dass im Jahr 2018 im Rahmen von Flurreinigungsaktionen – primär durchgeführt von Freiwilligen – rd. 1.000 t Abfälle eingesammelt wurden. Weiters sammelten die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) rd. 400 t/Jahr bis rd. 800 t/Jahr, die Straßenverwaltungen der Länder rd. 3.600 t/Jahr, die Verbund AG rd. 280 t/Jahr und die Nationalparks rd. 2 t/Jahr weggeworfene Abfälle.

(2) Die Einwegkunststoff-Richtlinie fokussierte auf jene Kunststoffprodukte, die bei Reinigungsaktionen am häufigsten in der Natur bzw. an europäischen Stränden vorgefunden wurden, und sah eine erweiterte Herstellerverantwortung vor. Nach dem Verursacherprinzip mussten die Hersteller bestimmter Produkte die Kosten für die Abfallbewirtschaftung, Reinigungsaktionen, die Datenerhebung sowie Sensibilisierungsmaßnahmen tragen. Zu diesen Produkten zählten insbesondere Lebensmittel- und Getränkeverpackungen, leichte Tragetaschen, Tabakprodukte mit Filtern, Feuchttücher und Ballons.

Die AWG-Novelle 2021 und die Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 setzten diese Bestimmungen in nationales Recht um. Ab dem Jahr 2023 müssen Hersteller der genannten Produkte u.a. die Kosten der Reinigungsaktionen von weggeworfenen Abfällen aus diesen Produkten, der anschließenden Beförderung und der Behandlung tragen. Die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen haben für solche Produkte bundesweit einheitliche Zuschläge für den Kostenersatz einzuheben. Diese dürfen dabei die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der Leistungen erforderlich sind, nicht übersteigen und sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise zivilrechtlich festzulegen. Die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen beschränken sich auf Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden. Um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, können die

<sup>104</sup> Technisches Büro Hauer GmbH et al., Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Vorgaben betreffend Getränkegebilde, Pfandsysteme und Mehrweg (2020), S. 23

<sup>105</sup> Umweltbundesamt, Littering in Österreich (2020)

finanziellen Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen durch angemessene, auch mehrjährige, feste Beträge festgelegt werden.<sup>106</sup>

Laut Auskunft des Ministeriums sollten die Beträge anhand vorab definierter Kriterien an die für die Reinigungsaktionen Zuständigen verteilt werden.

(3) Die neu eingeführte Kostentragungsregelung setzt voraus, dass die Kosten von Reinigungsaktionen beziffert werden können. Entsprechende Analysen konnte das Ministerium dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorlegen. Das Ministerium hatte einen Leitfaden zur Analyse von weggeworfenen Abfällen in Auftrag gegeben, der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorlag. Auch eine Leitlinie der Europäischen Kommission zu den Kosten von Reinigungsaktionen war ausständig.<sup>107</sup>

Einer vom Österreichischen Gemeindebund, Österreichischen Städtebund und der ARGE AWV beauftragten Studie<sup>108</sup> aus dem Jahr 2021 zufolge betrug der Aufwand für die Beseitigung von weggeworfenen Abfällen (Littering) rd. 155 Mio. EUR pro Jahr. Der Anteil der im Sinne der Einwegkunststoff-Richtlinie relevanten Produkte am gesamten Litteringaufkommen würde demnach rd. 11 Masse-% bzw. 25 % bezogen auf die Stückzahl bzw. das Volumen ausmachen. Die von den Herstellern zu übernehmenden Kosten würden demnach – abhängig davon, ob nach Masse oder Stückzahl/Volumen berechnet wird – zwischen 17,05 Mio. EUR und 38,75 Mio. EUR pro Jahr betragen.

- 32.2 Der RH wies angesichts des hohen Anteils von Verpackungen aus Kunststoff auf die negativen Auswirkungen von weggeworfenen Abfällen auf die Umwelt und die hohen Folgekosten für Reinigungsaktionen hin. Er erachtete die neuen Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung für bestimmte Einweg-Kunststoffprodukte als eine wirksame Möglichkeit zur Reduktion der finanziellen Folgen von Littering für die Gebietskörperschaften und damit für die Allgemeinheit. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die ab 1. Jänner 2023 geltende Regelung zur Übernahme von Reinigungs- und Behandlungskosten durch die Hersteller voraussetzt, dass diese eindeutig beziffert werden können und der Aufteilungsschlüssel für diese Kosten zwischen den Gemeinden und anderen Zuständigen klar festgelegt ist. Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung konnten dem RH diesbezüglich keine Unterlagen vorgelegt werden.

<sup>106</sup> §§ 9, 18a Verpackungsverordnung 2014 (i.d.F. BGBl. II 597/2021)

<sup>107</sup> Art. 8 Abs. 4 Einwegkunststoff-Richtlinie

<sup>108</sup> Technisches Büro Hauer GmbH, Littering im Sinne der EU-Richtlinie 2019/904 Art. 8: Erweiterte Produzentenverantwortung, Ermittlung von Kennzahlen hinsichtlich Aufwand und Kosten für Straßenreinigung (2021)

Der RH empfahl dem Ministerium, rasch Grundlagen zur Ermittlung der durch Littering verursachten Kosten in Österreich zu erheben.

Er empfahl dem Ministerium weiters, auf dieser Basis zeitnah die Höhe jener Kosten festzulegen, die ab 2023 von den Herstellern bestimmter Einweg-Kunststoffe für Reinigungsaktionen und die folgende Behandlung zu tragen sind. Die genaue Ausgestaltung der Verrechnungsmodalitäten und des Aufteilungsschlüssels für die Refundierung wäre zu veröffentlichen.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es zwei Studien beauftragt: einerseits einen Leitfaden für die Analyse der Abfälle im öffentlichen Raum; andererseits eine Abschätzung der in Verkehr gesetzten und achtlos weggeworfenen Massen an Lebensmittelverpackungen und Getränkebechern. Für 2023 sei eine Übergangslösung für die Reinigungskosten angedacht, die auf einer von den Gemeinden beauftragten Studie zu den diesbezüglichen Massen und Kosten basiere. Diese Übergangslösung werde aktuell mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und der Gemeinden verhandelt und solle in Kürze vereinbart werden. Auf Basis von genaueren Daten (Meldungen der In-Verkehr-Setzer, Analyse der Abfälle) sollten in weiterer Folge längerfristige Pauschalen für Einweg-Kunststoffprodukte festgelegt werden. Der Aufteilungsschlüssel zwischen den Kommunen werde aktuell von diesen erarbeitet.

## Kunststoff–Eigenmittel („Plastik–Steuer“)

- 33.1 (1) Im Dezember 2020 beschloss der Europäische Rat die Einführung einer neuen Kategorie von Eigenmitteln zur Finanzierung des EU–Haushalts 2021 bis 2027, die sich an der Menge von nicht wiederverwertetem Kunststoffverpackungsabfall bemisst (Kunststoff–Eigenmittel, in der medialen Berichterstattung auch „Plastik–Steuer“ genannt).<sup>109</sup> Demnach haben die Mitgliedstaaten ab dem Jahr 2021 einen Beitrag von 800 EUR/t nicht recycelter Kunststoffverpackungen zu leisten. Dieser Beitrag wird anhand von Daten ermittelt, die die Mitgliedstaaten dem Statistischen Amt der EU (Eurostat) aufgrund von Berichtspflichten regelmäßig zur Verfügung stellen.

Bei den Kunststoff–Eigenmitteln handelte sich um eine zusätzliche Bemessungsgrundlage für die Ermittlung des EU–Beitrags der Mitgliedstaaten. Mit Einführung der Kunststoff–Eigenmittel reduzierte sich zugleich der Beitrag der Mitgliedstaaten für die von der Wirtschaftsleistung (vom Bruttonationaleinkommen) abhängigen Eigenmittel. Das Ministerium ging davon aus, dass sich für Österreich ein positiver Nettoeffekt ergeben wird. Im Dezember 2020 schätzte es den österreichischen Beitrag an Kunststoff–Eigenmitteln für die Jahre 2021 bis 2027 auf durchschnittlich 168 Mio. EUR pro Jahr.<sup>110</sup> In den Berichtigungshaushalten der EU waren 156 Mio. EUR bzw. 153 Mio. EUR für die Jahre 2021 und 2022 veranschlagt.

(2) Eigenmittel zur Finanzierung des EU–Haushalts (EU–Beiträge) werden grundsätzlich aus den staatlichen Budgets der Mitgliedstaaten getragen. In Österreich erfolgt die Veranschlagung des EU–Beitrags beim Detailbudget 16.01.04 (Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben); dies unabhängig davon, welche Maßnahmen allenfalls innerstaatlich gesetzt werden, um den Gegenwert bestimmter Eigenmittel aufzubringen oder einen Anreiz zu ihrer Reduktion zu schaffen.

Ziel der neuen Eigenmittelkategorie ist es, Anreize für die Mitgliedstaaten zu setzen, Kunststoffverpackungsabfälle zu vermeiden, Recycling zu fördern und damit auch den nationalen EU–Beitrag zu senken.<sup>111</sup> Es obliegt dabei den Mitgliedstaaten,

<sup>109</sup> Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der EU und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 2020/424, 1

<sup>110</sup> unter Berücksichtigung neuer Berechnungsmethoden der Europäischen Kommission, wodurch Österreichs Beitrag zu den Kunststoff–Eigenmitteln ansteigt

<sup>111</sup> In den Erwägungsgründen zum Eigenmittelbeschluss 2020 wird zu dessen Motiven u.a. ausgeführt: „(7) Als erster Schritt sollte eine neue Eigenmittelkategorie eingeführt werden, die auf nationalen Beiträgen beruht, die auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet werden. Im Einklang mit der europäischen Strategie für Kunststoffe kann der Unionshaushalt dazu beitragen, die Umweltbelastung durch Verpackungsabfälle aus Kunststoff zu reduzieren. Eine Eigenmittelkategorie auf der Grundlage nationaler Beiträge, die im Verhältnis zur Menge an Verpackungsabfällen aus Kunststoff berechnet wird, die in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht recycelt werden, wird einen Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft schaffen. Gleichzeitig steht es den Mitgliedstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip frei, die am besten geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um diese Ziele zu erreichen.“

weitere Maßnahmen zur Vermeidung und Wiederverwertung von Kunststoffverpackungsabfällen autonom umzusetzen.

(3) Der „Drei-Punkte-Plan gegen die Plastikflut“ der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie<sup>112</sup> vom September 2020 sah neben einer Mehrwegquote und einem Einwegpfand auch die Einführung einer Herstellerabgabe für Kunststoffverpackungen vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete das Ministerium an dem Konzept einer ökomodellierten Herstellerabgabe für die In-Verkehr-Setzer von Kunststoffverpackungen. Dazu stand es im Austausch mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft.

Bei einer Herstellerabgabe zahlen die In-Verkehr-Setzer von Kunststoffverpackungen zusätzlich zu den bestehenden Lizenzgebühren eine Abgabe auf Basis der in Verkehr gesetzten Verpackungsmengen. Die ökologische Gestaltung der Abgabe (Ökomodulation, **TZ 8**) soll Anreize für vorgelagerte Designänderungen schaffen, indem die Abgabe für Verpackungen mit zirkulärem Design (z.B. Mindestprozentsatz an recycelten Materialien, Verringerung des Materialgewichts, Verlagerung von wenig zu leicht recycelbaren Materialien) reduziert wird.

Laut Ministerium sollte eine ökomodellierte Herstellerabgabe nicht nur die Rezyklierbarkeit der Verpackungen und den Rezyklatanteil in den Verpackungen berücksichtigen, sondern auch an die Höhe der zu entrichtenden Kunststoff-Eigenmittel gekoppelt werden. Aufgrund der steigenden Kosten bei der Lizenzierung von Verpackungen sei aber ein verstärktes Ausweichverhalten (keine Lizenzierung, falsche Angaben zu Massen und Einstufung) zu erwarten, wodurch auch mit einem steigenden Kontrollaufwand zu rechnen sei. Aufgrund der Komplexität des Themas seien eine tiefgehende Auseinandersetzung unter Berücksichtigung der mikro- und makroökonomischen Auswirkungen einer ökomodellierten Herstellerabgabe sowie die Einholung von Steuerexpertise erforderlich. Auf europäischer Ebene sei zudem der Weg von Mindestvorgaben für Rezyklatanteile für bestimmte Produktgruppen konsequent weiterzuverfolgen.

(4) Laut Untergliederungsanalyse des Parlamentarischen Budgetdienstes zur Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben zum Entwurf des Bundesfinanzgesetzes 2021 war eine Kunststoffabgabe auf nationaler Ebene nicht geplant.

<sup>112</sup> Leonore Gewessler, BA

- 33.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium den österreichischen Beitrag an den Kunststoff-Eigenmitteln in den Jahren 2021 bis 2027 auf durchschnittlich 168 Mio. EUR pro Jahr schätzte. Er verwies kritisch darauf, dass die Kunststoff-Eigenmittel aus dem allgemeinen Budget finanziert werden, ohne Steuerungsmaßnahmen im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung zu setzen. Entgegen den Intentionen der Europäischen Kommission wies die Umsetzung der Kunststoff-Eigenmittel in Österreich daher bislang keine Lenkungswirkung auf.

Zugleich wertete der RH die Bemühungen des Ministeriums um eine ökomodellierte Herstellerabgabe als positiven Ansatz, um den Einsatz von alternativen Verpackungsmaterialien und von Kunststoffen mit Rezyklatanteil zu fördern, die Recyclingquoten zu erhöhen, Abfälle aus Kunststoffverpackungen zu vermeiden und dadurch den österreichischen Beitrag an Kunststoff-Eigenmitteln zu verringern. Dies würde auch dem Grundgedanken der erweiterten Herstellerverantwortung entsprechen.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich für eine verursachergerechte Finanzierung der Kunststoff-Eigenmittel einzusetzen, damit diese ihre Lenkungswirkung entfalten können.

Weiters verwies er auf seine Empfehlung an das Ministerium, Rahmenbedingungen und Anreizsysteme auf Basis der Ökomodulation auszuarbeiten (TZ 8).

- 33.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine Abgabe auf das In-Verkehr-Setzen von Kunststoffverpackungen – eine sogenannte Plastik-Steuer – für eine sinnvolle Maßnahme zur Reduktion von Plastikmüll halte. Eine solche Abgabe sei schon 2020 Teil des Drei-Punkte-Plans der Bundesministerin gewesen – neben verpflichtenden Mehrwegquoten und einem Einwegpfand.

Die Höhe der Abgabe solle so gewählt werden, dass aus dem Steueraufkommen die an die EU abzuführenden Beiträge finanziert werden können. Die Recyclingfähigkeit der Verpackungen solle berücksichtigt und schlecht bzw. nicht recyclingfähige Kunststoffverpackungen sollten in höherem Maße besteuert werden (Ökomodulation). Nur damit könne die von der EU intendierte Lenkungswirkung für recyclinggerechte Verpackungen, für ein vermehrtes Recycling und generell für eine Reduktion von Verpackungsmaterialien aus Kunststoff umgesetzt werden. Zur Ökomodulation verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 8.

## Handlungsoptionen und Ausblick

34.1 (1) Um die ambitionierten Ziele zur stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen und zur getrennten Sammlung von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen zu erreichen, besteht in Österreich Handlungsbedarf (**TZ 5**). Studien, Positionspapiere und Projekte beschäftigten sich mit Handlungsoptionen zur Zielerreichung.

(2) Im November 2019 entwickelte eine Studie der Technischen Universität Wien Maßnahmen zur Erreichung der Recyclingziele für Kunststoffverpackungen und schätzte die damit erreichbaren Recyclingquoten ab.<sup>113</sup> Die Maßnahmen waren

- eine Verbesserung der Sortiertiefe getrennt gesammelter Verpackungsabfälle in den Sortieranlagen,
- eine Verbesserung der getrennten Sammlung in Haushalten,
- eine Steigerung der getrennten Sammlung von Gewerbeabfällen und
- die Sortierung von Kunststoffverpackungsabfällen aus dem Restmüll der Städte über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Die Studie kam zum Schluss, dass die geforderten Recyclingquoten mit den angenommenen Sortiertiefen und Sammelquoten nicht erreicht werden können, wenn sie mit der nunmehr strengeren Methode der Europäischen Kommission (**TZ 28**) berechnet werden. Um die zukünftigen Recyclingquoten erreichen zu können, seien neben rein abfallwirtschaftlichen Maßnahmen Ansätze, wie Ökodesign, der Einsatz von chemischen Markern zur Erleichterung der Sortierung oder innovative Recyclingtechnologien, wie chemisches Recycling, erforderlich.

(3) Das Ministerium beauftragte ein technisches Büro, die Universität für Bodenkultur Wien und die Montanuniversität Leoben mit einer Studie zur Erreichung der Quote für die getrennte Sammlung der Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen.<sup>114</sup> In der Studie wurden verschiedene Maßnahmen und deren Kombination untersucht:

- Variante 1: Intensivierung der getrennten Sammlung, Sortierung aus dem Restmüll,
- Variante 2: massive Intensivierung der getrennten Sammlung, Sortierung aus dem Restmüll,
- Variante 3: Pfand auf Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen mit einer Füllmenge unter 1 l, Intensivierung der getrennten Sammlung, Sortierung aus dem Restmüll und
- Variante 4: Pfand auf alle Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen.

Die Studie lag im Jänner 2020 vor und kam zum Schluss, dass bei Einführung eines Pfands auf alle Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen eine Sammelquote von 95 %

<sup>113</sup> Van Eygen/Fellner, Nutzen und Kosten eines verstärkten Recyclings von Kunststoffverpackungen (2019)

<sup>114</sup> Technisches Büro Hauer GmbH et al., Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Vorgaben betreffend Getränkegebilde, Pfandsysteme und Mehrweg; Endbericht (2020)

erreichbar ist. Bei allen anderen Varianten war eine Sortierung von Getränkeflaschen aus dem Restmüll zur Erreichung einer Erfassungsquote von 90 % erforderlich.

Im Oktober 2021 stellte die Europäische Kommission klar, dass aus Restmüll aussortierte Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen nicht als getrennt gesammelt gelten.

(4) Die Wirtschaftskammer Österreich legte im Juli 2020 ihren „Zehn-Punkte-Plan für eine alltagstaugliche Kreislaufwirtschaft“ vor. Sie stellte sich gegen die Einführung eines Einwegpfands und nannte zur Erreichung der Recyclingquote von Kunststoffverpackungen und der Sammelquote von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen folgende Maßnahmen:

- einheitliche Sammelfraktion für Kunststoffverpackungen in ganz Österreich,
- Ausbau des Holsystems in den Haushalten,
- bessere Erfassung in öffentlichen Gebäuden, z.B. Schulen, Universitäten oder Krankenhäusern,
- verbesserte Erfassung von Freizeitkonsum, z.B. an Bahnhöfen, in Kinos oder auf Sportplätzen,
- bessere Erfassung der Gewerbeabfälle,
- Aussortierung von Kunststoffverpackungen aus dem Restmüll und aus gemischten Gewerbeabfällen,
- bessere Verwertung u.a. durch recyclingfreundlichere Vorschriften,
- Bekämpfung von Littering durch Bewusstseinsbildung und Sammelinfrastruktur,
- Optimierung des ökologischen Verpackungsdesigns,
- smarte Sammelbehälter, die Wertstoffe erkennen und Gutschriften auf das Handy bonieren.

(5) Der im September 2020 verlautbarte „Drei-Punkte-Plan gegen die Plastikflut“ des Ministeriums umfasste neben der bereits dargestellten Herstellerabgabe (TZ 33) weiters

- eine Quote für Mehrweg-Flaschen im Handel und
- ein Pfand auf Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen.

34.2 Der RH wies darauf hin, dass im Zusammenhang mit den europäischen Zielvorgaben zur stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen und zur getrennten Sammlung von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen eine Vielzahl von Handlungsoptionen aufgezeigt und hinsichtlich ihres Beitrags zur Zielerreichung bewertet wurde. Viele setzten ausschließlich bei der Sammlung, Sortierung und Verwertung der Verpackungsabfälle an, manche bereits bei der Produktgestaltung, Vermeidung und Wiederverwendung.



Der RH stellte fest, dass die AWG–Novelle 2021 und die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 zahlreiche dieser Maßnahmen aufgriffen:

- Einführung von verpflichtenden Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen (TZ 26),
- Einführung eines Einwegpfands (TZ 29),
- Vereinheitlichung der Sammelfraktion bei der kommunalen Sammlung von Kunststoffverpackungen (TZ 13),
- verschiedene Voraussetzungen für eine Intensivierung der getrennten Sammlung von gewerblichen Verpackungen (TZ 17),
- umfassende Öffentlichkeitsarbeit, die nicht nur auf die getrennte Sammlung fokussiert (TZ 31).

Der RH betonte, dass die AWG–Novelle 2021 und die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 mehrere neue Bestimmungen enthielten, die wesentlich zur Erreichung der Sammel– und Recyclingquoten beitragen können. Zudem standen Mittel aus dem Aufbau– und Resilienzplan für die Errichtung und die Nachrüstung von Sortieranlagen zur Verfügung.

Der RH wies darauf hin, dass zwar an einer verursachergerechten Aufbringung der Kunststoff–Eigenmittel durch eine Herstellerabgabe gearbeitet wurde, Ansätze zur Ökomodulation der Lizenzgebühren allerdings noch ausständig waren. Die von manchen Autoren angesetzte Aussortierung von Kunststoffgetränkeflaschen aus dem Restmüll entsprach nicht mehr den europäischen Vorgaben.

Der RH verwies vor allem auf den engen Zeithorizont, innerhalb dessen die vorgegebenen Sammel– und Verwertungsquoten zu erreichen sind. Er merkte an, dass Maßnahmen, wie die Mehrwegquoten oder das Einwegpfand, erst in einigen Jahren und praktisch zeitgleich mit den zu erreichenden Zielen wirksam werden.

Der RH wies abschließend erneut kritisch darauf hin, dass das bestehende System der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff hochkomplex war. Dies erschwerte den rechtskonformen Vollzug und dessen Kontrolle. Aus Sicht des RH war daher neben der Einführung neuer Maßnahmen zur Zielerreichung eine Vereinfachung des Gesamtsystems geboten.



Verpackungsabfälle aus Kunststoff

---

## Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend empfahl der RH:

### Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- (1) Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte sich für weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben für die Entsorgung von Verpackungsabfällen einsetzen, mit dem Ziel, die Komplexität zu verringern und die Kontrollen zu erleichtern. Eine Möglichkeit wäre der Wegfall der Unterscheidung zwischen Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen. [\(TZ 7\)](#)
- (2) Rahmenbedingungen und Anreizsysteme auf Basis der Ökomodulation, z.B. für die Lizenzgebühren, wären auszuarbeiten, um die Produktion und den Einsatz von recyclingfähigen Verpackungen zu fördern. [\(TZ 8\)](#)
- (3) Möglichkeiten zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Sammel- und Verwertungssystemen wären zu prüfen, z.B. eine Streichung des Rabattierungsverbots, und gegebenenfalls wäre eine Änderung der rechtlichen Vorgaben zu initiieren. [\(TZ 9\)](#)
- (4) Maßnahmen wären verstärkt zu ergreifen, um die Anzahl der Trittbrettfahrer, die unrechtmäßig nicht an einem Sammel- und Verwertungssystem für Verpackungsabfälle teilnehmen, zu reduzieren. [\(TZ 11\)](#)
- (5) Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig werden, um die getrennte Sammlung der Verpackungen deutlich zu intensivieren und um die unionsrechtlichen Zielwerte zu erreichen. [\(TZ 12\)](#)
- (6) Ein Vorschlag zur Änderung der Bestimmungen zur Abgeltungsverordnung Haushaltsverpackungen (§ 29b Abs. 2 und 5) im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 wäre auszuarbeiten, der positive finanzielle Anreize für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei einer weitgehenden getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen setzt. [\(TZ 15\)](#)
- (7) Die Wirkung der neuen Bestimmungen der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 zu gewerblichen Verpackungsabfällen wäre zeitnah zu analysieren, um deren Beitrag zur Erhöhung der Erfassungsquote abschätzen und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen treffen zu können. [\(TZ 17\)](#)

- (8) Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig werden, um die Einhaltung der vorgegebenen Recyclingquoten durch die Sammel- und Verwertungssysteme sicherzustellen. (TZ 19)
- (9) Der gesetzlich vorgesehenen Aufsicht über die Sammel- und Verwertungssysteme wäre nachzukommen und die jährlichen Tätigkeits- und Geschäftsberichte sowie die Websites wären zu überprüfen. Bei Nicht-Einhaltung der gesetzlichen Informationspflichten wären Aufsichtsverfahren und Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten. (TZ 19)
- (10) Künftig wäre die Missbrauchsaufsicht in die regelmäßige Aufsichtstätigkeit des Ministeriums über die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen sowie gewerbliche Verpackungen einzubeziehen. (TZ 19)
- (11) Eine wirksame und ausreichend dimensionierte Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 wäre sicherzustellen. Dies könnte durch eine Fokussierung der Kontrollen auf Trittbrettfahrer, eine Erhöhung der eingesetzten Ressourcen im Ministerium für mehr Kontrollen sowie eine konsequente Verfahrensführung samt effektiver Nachkontrolle erfolgen. Alternativ dazu könnte z.B. die VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH mit der Kontrolle der Einhaltung der Verpackungsverordnung 2014 sowie den daraus resultierenden Anzeigen und Kostenersatzverfahren betraut werden. Dazu wäre eine entsprechende Ressourcenausstattung dieser Gesellschaft sicherzustellen (z.B. eine Finanzierung durch Einnahmen aus Pönalen). (TZ 20)
- (12) Die Initiative zur Reduktion der Kunststoffverpackungen wäre wieder aufzugreifen; bei der Erarbeitung von Maßnahmen wären auch Förderprojekte zur Abfallvermeidung, die von der VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH für die Sammel- und Verwertungssysteme abgewickelt werden, miteinzubeziehen. (TZ 23)
- (13) Es wäre sicherzustellen, dass die Umsetzung der beim Runden Tisch Kunststoffverpackungen erarbeiteten Maßnahmen zur Reduktion von Kunststoffverpackungen zeitnah evaluiert wird. (TZ 23)
- (14) Allfällige Bestrebungen zur Einführung digitaler Pfandkonzepte wären im Hinblick auf nachteilige Auswirkungen kritisch zu prüfen. (TZ 29)
- (15) Das Ministerium sollte sich dafür einsetzen, dass die VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH auch mit der Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher betraut wird. (TZ 31)

- (16) Es wären rasch Grundlagen zur Ermittlung der durch Littering verursachten Kosten in Österreich zu erheben. (TZ 32)
- (17) Auf Basis der erhobenen Grundlagen zur Feststellung der durch Littering verursachten Kosten wäre zeitnah die Höhe jener Kosten festzulegen, die ab 2023 von den Herstellern bestimmter Einweg-Kunststoffe für Reinigungsaktionen und die folgende Behandlung zu tragen sind. Die genaue Ausgestaltung der Verrechnungsmodalitäten und des Aufteilungsschlüssels für die Refundierung wäre zu veröffentlichen. (TZ 32)
- (18) Das Ministerium sollte sich für eine verursachergerechte Finanzierung der Kunststoff-Eigenmittel einsetzen, damit diese ihre Lenkungswirkung entfalten können. (TZ 33)

## VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH

- (19) Das Anfallstellenregister wäre zu bereinigen und zu vervollständigen. Dies könnte z.B. auf Grundlage der Daten zu den Anlieferungen bei den Übergabestellen erfolgen. (TZ 17)
- (20) Der Umfang der bisher durchgeführten Kontrollen der Systemteilnehmer wäre beizubehalten und zusätzlich wären Analysen zur Ausforschung von Trittbrettfahrern fortzusetzen bzw. auf Basis der Systemteilnehmerlisten zu intensivieren, um einen Vertragsabschluss zu erreichen. (TZ 21)
- (21) Die verfügbaren Fördermittel für zielgerichtete Abfallvermeidungsprojekte wären möglichst umfassend zu nutzen. (TZ 24)
- (22) Angesichts der Ausweitung der Aufgaben der VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH durch die Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 2021 wären bei der Information der privaten Letztverbraucherinnen und -verbraucher in Ergänzung zur kommunalen Abfallberatung eigene zielgerichtete, bedarfsorientierte und österreichweite Maßnahmen zu setzen und die Wirkung dieser Maßnahmen konsequent zu überprüfen. (TZ 31)
- (23) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie wäre ein Konzept für die Letztverbraucherinformation auszuarbeiten und umzusetzen, das sowohl die Abfallvermeidung als auch das Verbot von Einweg-Kunststoffprodukten, die Wiederverwendung und die Vermeidung von Littering umfasst. (TZ 31)

- (24) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie den Sammel- und Verwertungssystemen wäre ein neues Modell zur Finanzierung der Letztverbraucherinformation mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu verhandeln, das sowohl die Finanzierung von Aktivitäten der VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH ermöglicht als auch eine stärkere Schwerpunktsetzung der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit in Regionen mit Umsetzungsdefiziten. (TZ 31)
- (25) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie wäre ein Konzept zur Information der Unternehmen zu entwickeln und umzusetzen, um diese über ihre Rechte und Pflichten als In-Verkehr-Setzer von Verpackungen und als gewerbliche Letztverbraucher mit Verpackungsabfällen umfassend zu informieren. (TZ 31)

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie,  
Mobilität, Innovation und Technologie;  
VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige  
Gesellschaft mbH

- (26) Es wäre die Initiative zu ergreifen, dass jene Datenbank, die die Grundlage für die Abrechnung von Leistungen für die Sammel- und Verwertungssysteme ist, nicht von einem Mitbewerber, sondern von einer neutralen Stelle, z.B. der VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH, betrieben wird. (TZ 16)
- (27) Das Ministerium und die VKS GmbH sollten sich für eine Verwaltungsvereinfachung bei der Leistungsabrechnung einsetzen. (TZ 16)
- (28) Bei den Sammel- und Verwertungssystemen wäre darauf hinzuwirken, dass die durch die neue Pönalbestimmung eingehobenen Mittel zumindest zu einem Teil auch für die Ausforschung von Trittbrettfahrern einzusetzen sind. (TZ 21)



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im November 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

## Anhang

### Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger  
in **Fettdruck**

VKS Verpackungskoordinierungsstelle  
gemeinnützige Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

**Mag. Siegfried Menz**

(seit 1. Jänner 2016)

Stellvertretung

MMag. Dr. Stephan Wiener

(1. Jänner 2016 bis 31. Dezember 2016)

SC Mag. Dr. Franz Jäger

(1. Jänner 2017 bis 1. September 2021)

**Mag. Evelyn Wolfslehner**

(seit 1. September 2021)

Geschäftsführung

Dr. Arnold Pregernig

(1. Oktober 2014 bis 1. Juli 2022)

**Dipl.-Ing. Andreas Pertl**

(seit 1. Juli 2022)





R  
—  
H

