

---

# Referentenentwurf Einwegkunststofffondsverordnung

## Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe

---

Wir bedanken uns für die Übermittlung des Referentenentwurfs zur Einwegkunststofffondsverordnung und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

### Kein effizienter Ansatz für abfallvermeidende Mehrwegförderung

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, Hersteller:innen von Einwegkunststoffprodukten, wie Einweg-Bechern und leichten Kunststofftragetaschen, über eine Abgabe an den Kosten zu beteiligen, die Kommunen für die Entsorgung solcher Produkte aufbringen müssen. Das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) kann so wahrscheinlich in gewissem Umfang die Sauberkeit des öffentlichen Raums fördern. Zum übergeordneten Ziel der Kreislaufwirtschaft, nämlich Abfallvermeidung sowie Klima- und Ressourcenschutz, kann das EWKFondsG beziehungsweise die Ausgestaltung der Einwegkunststofffondsverordnung (EWKFondsV) aus folgenden Gründen allerdings keinen Beitrag leisten:

1. Die Höhe der für bestimmte Einwegkunststoffprodukte anfallenden Abgabebesätze ist viel zu gering, um eine Lenkungswirkung zu entfalten. So beträgt die Abgabe für einen Einweg-Lebensmittelbehälter lediglich 0,3 Cent, für einen Einweg-Becher 1,2 Cent und für einen Zigarettenfilter 1,8 Cent.
  - a. Auf der Seite der Hersteller:innen lassen diese Beträge zum einen nicht die Notwendigkeit zur Entwicklung innovativer Mehrwegverpackungen erkennen. Zum anderen können die geringen Abgaben einfach über die Einkaufspreise auf die Verbraucher:innen umgelegt werden. Eine solche Kostenumlage ist daher sehr wahrscheinlich.
  - b. Auf Seiten der Verbraucher:innen besteht aufgrund der im Verhältnis zum Einkaufswert marginalen Erhöhung des Preises durch eine Kostenumlage kein Anreiz, von Einweg- auf Mehrwegprodukte umzusteigen.
2. Die Möglichkeit einer Einwegkunststoffabgabe, welche eine starke Lenkungswirkung auf Verbraucher:innen und die Vermeidung von Einwegprodukten haben kann, wird mit Bezug auf das Kostenüberschreitungsverbot explizit ausgeschlossen.
3. Die Einnahmen der Einwegkunststoffabgaben von geschätzten 434 Millionen Euro pro Jahr sollen nach dem EWKFondsG für Sammlungs-, Reinigungs-, Sensibilisierungs-, Datenerhebungs- und Verwaltungskosten eingesetzt werden. Investitionen von Abgaben in die Förderung von Mehrwegsystemen sind also nicht vorgesehen. Es handelt sich bei dem EWKFonds daher um einen end-of-pipeline-Ansatz, welcher nicht die Entstehung von Abfall fokussiert.

Wir möchten daher betonen, dass es sich beim EWKFonds entgegen der wiederholten öffentlichen Darstellung nicht um eine speziell die Hersteller:innen betreffende Abgabe darstellt, welche einen großen Beitrag zur Lösung der Müllproblematik leistet.

## Definition und Evaluation von Sensibilisierungsmaßnahmen notwendig

Im Rahmen der möglichen Einsatzbereiche der Einnahmen aus den Abgabesätzen stellt die unter Sensibilisierungsmaßnahmen fallende Umweltbildung die einzige Möglichkeit zur Mehrwegförderung dar. Bereits bestehende Sensibilisierungsmaßnahmen konnten die Nutzung von Einwegkunststoffprodukten allerdings nicht in ausreichendem Maße reduzieren.

Damit entsprechende Maßnahmen nicht ins Leere laufen, ist es daher notwendig, die EWKFondsV mit klaren Kriterien für Umweltbildungs- beziehungsweise Sensibilisierungsmaßnahmen zu ergänzen. Neben Tipps zur richtigen Entsorgung von Einwegprodukten sollte beispielsweise auf die Umweltvorteile abfallvermeidender Mehrweg-to-go-Verpackungen hingewiesen werden. Um die zur Verfügung stehenden Abgabesätze effizient einzusetzen, benötigt es außerdem eine Definition, wie Umweltbildungsmaßnahmen im Punktesystem der EWKFondsV verankert werden können sowie eine Evaluierungsklausel zu ihrer Wirkungsmessung. Nur so können langfristige Ergebnisse und der effiziente Einsatz der Abgabesätze nachvollzogen werden.

## Abgaben für Feuerwerkskörper

Den Einbezug von Feuerwerkskörpern in das EWKFondsG (Anlage 2, Artikel 3) begrüßen wir ausdrücklich aufgrund der starken Luftverschmutzung und den großen Mengen von nur schwer aus der Umwelt entfernbarem Müll. Wir sehen allerdings keinen Grund, wieso die Festlegung der Abgabesätze für Feuerwerkskörper erst bis Dezember 2026 – also drei Jahre später als die Abgabesätze aller anderen Einwegkunststoffprodukte – abgeschlossen werden soll. Da bezüglich Feuerwerkskörpern bereits Daten über jährliche Verkaufszahlen sowie belastbare Statistiken öffentlicher Entsorgungsunternehmen zum jährlichen Müllaufkommen vorliegen, fordern wir eine schnellere Festlegung der Abgabesätze mit einer Datenevaluationsphase von maximal einem Jahr.

## Erweiterung zu einem Litteringfonds

Die Beschränkung des EWKFondsG auf einzelne Einwegkunststoffprodukte beziehungsweise die fehlende Inklusion ähnlich schädlicher Einwegprodukte aus anderen Materialien, fördert Verlagerungseffekte anstatt Abfallvermeidung. Ein gutes Beispiel hierfür sind kunststofffreie Tabakfilter, welche bei der wilden Entsorgung aber dennoch Schadstoffe und giftige Chemikalien in der Umwelt freisetzen.

Um dieses Problem zu lösen, ist eine regelmäßige Evaluierung notwendig, welche Produkte in das EWKFondsG aufgenommen werden müssen und wie die Abgabesätze in der EWKFondsV angepasst werden müssen. Das Vorhaben, im Rahmen einer Evaluierung „die Notwendigkeit einer Erweiterung des Anwendungsbereichs auf weitere Produkte unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung nach Artikel 15 der Richtlinie (EU) 2019/904“ (EWKFondsG, §28) zu untersuchen, muss daher auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden und sollte langfristig zu einem materialunabhängigen sowie umfassenden Litteringfonds führen.

Der Begriff „Litteringfonds“ kann zeitgleich potentielle Missverständnisse in der öffentlichen Wahrnehmung minimieren. Wie bereits erläutert führt der Einwegkunststofffonds weder zu einer Minimierung der Einwegkunststoffnutzung noch des Müllaufkommens generell. Durch Begrifflichkeiten wie „Einwegkunststoffabgabe“ kann bei Laien jedoch der Eindruck erweckt werden, dass das Einwegplastikproblem mit dem Gesetz gelöst wird. Durch eine Änderung zu Begriffen wie „Litteringfondsgesetz“, „Litteringabgabe“ und „Litteringkommission“ sollte diesem Eindruck entgegengewirkt werden.

## Einwegkunststoffkommission

### Unterrepräsentierung von Umwelt- und Umweltschutzverbänden

Wir weisen darauf hin, dass das Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Kommunalvertreter:innen zu Vertreter:innen von Umwelt- und Verbraucher:innenschutzverbänden hinsichtlich der Besetzung der Einwegkunststoffkommission unausgeglichen ist. Lediglich ein:e Vertreter:in der Umweltschutzverbände und ein:e Vertreter:in der Verbraucher:innenschutzverbände sollen der 12-köpfigen Kommission angehören. Aufgrund der deutlichen Überzahl von Personen aus Wirtschaft und Kommunen besteht die Gefahr, dass der Umwelt- beziehungsweise Verbraucher:innenschutz weniger Gehör finden könnte.

### Änderungen bezüglich Formulierung der Kommissionsaufgaben

Im EWKFondsG sowie der EWKFondsV wurde der Einbezug der Empfehlungen der Einwegkunststoffkommission im Vergleich zu früheren Entwürfen teilweise entfernt. So heißt es beispielsweise in der Begründung des aktuellen Referentenentwurfs der EWKFondsV: „Die Verordnung regelt ausgehend von den Vorgaben des EWKFondsG und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben [...] in § 2 die Abgabesätze für die in den Einwegkunststofffonds von den Herstellern einzuzahlende Einwegkunststoffabgabe sowie in § 3 das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds an die Anspruchsberechtigten.“ (Referentenentwurf EWKFondsV, Begründung, A. Allgemeiner Teil, II.). Im Diskussionsentwurf der EWKFondsV heißt es hingegen noch: „Die Verordnung regelt ausgehend von den Vorgaben des EWKFondsG und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben [...] sowie der Empfehlung der Einwegkunststoffkommission vom xx.xx.2023 in § 2 die Abgabesätze für die in den Einwegkunststofffonds von den Herstellern einzuzahlende Einwegkunststoffabgabe sowie in § 3 das Punktesystem für die Auszahlung der Mittel aus dem Einwegkunststofffonds an die Anspruchsberechtigten.“ (Diskussionsentwurf EWKFondsV, Begründung, A. Allgemeiner Teil, II.).

Sollte die Einwegkunststoffkommission auch weiterhin an der Festlegung der Abgabesätze und des Punktesystems beteiligt sein, sollten die Formulierungen wieder den bisherigen Entwürfen angepasst werden. Sollte die Beteiligung der Kommission an der Festlegung nicht mehr geplant sein, fordern wir deutlich den erneuten und entsprechenden Einbezug der Kommission.

### Fehlende Aktualisierung bei Daten zur Berechnung des Abgabesatzes

Zwei Zahlen der Tabelle zur „Berechnung des Abgabesatzes für jedes Einwegkunststoffprodukt“ (B. Besonderer Teil, Zu § 2 (Abgabensätze)) wurden in der Überarbeitung vom Diskussions- zum Referentenentwurf nicht aktualisiert. Die Marktmenge in Kilogramm pro Jahr und Einwohner lautet aktualisiert 3,024 statt 2,224. Die Kosten in Euro pro Jahr und Einwohner betragen aktualisiert 0,544 statt 0,545.

### Maßnahmen zur Reduktion von Einwegverpackungen und -produkten

Da der EWKFonds einen Beitrag zur Abfallvermeidung und somit dem übergeordneten Ziel der Kreislaufwirtschaft leisten sollte, weisen wir abschließend auf folgende allgemeine Forderungen hin:

#### Verbindliches Abfallvermeidungsziel

Das Ziel der europäischen Abfallgesetzgebung ist zuallererst die Abfallvermeidung. Stattdessen steigen in Deutschland die Verpackungsmengen immer weiter an. Mit 228 kg Verpackungsmüll pro Kopf und Jahr steht die Bundesrepublik an der Spitze des EU-weiten Verpackungsverbrauchs. Um diese Menge zu reduzieren und so die Rohstoffunabhängigkeit zu stärken, sollte das jährliche Pro-Kopf-Verpackungsabfallaufkommen auf maximal 150 kg bis 2030 und 90 kg bis 2040 begrenzt werden.

## Mehrwegsystemstärkung durch verbindliche Quoten und Einwegabgabe

Um gerade vor dem Hintergrund absinkender Mehrweganteile im Getränkebereich das dauerhafte Unterschreiten der gesetzlichen Zielquote von 70 Prozent im Verpackungsgesetz durch zielgerichtete Maßnahmen zu sanktionieren, fordern die Deutsche Umwelthilfe und der „Mehrweg-Allianz“ zugehörige Verbände der Getränkewirtschaft und des Umweltbereichs seit Jahren die Einführung einer zusätzlich zum Pfand zu erhebenden Lenkungsabgabe auf Einweggetränkeverpackungen von mindestens 20 Cent pro Gebinde. Auch für andere besonders umweltschädliche Produkte, wie Take-Away-Einweg-Becher und -Essensboxen, sollte eine analoge Lenkungsabgabe von 20 Cent erhoben werden.

## Aufbau eines Mehrwegförderfonds

Die Einnahmen einer Einwegabgabe sollten in den Aufbau eines Mehrwegförderfonds fließen, dessen Verwaltung, begleitet durch einen Expert:innenrat, beim UBA liegen sollte. Die Mittel sollten für die Förderung des Aufbaus kommunaler Mehrweginfrastruktur, den Aufbau neuer Mehrwegpools, Verbraucher:inneninformation, mehrweg- und abfallvermeidungsorientierte Sensibilisierungskampagnen sowie Abfallvermeidungsprojekte genutzt werden.

## Einführung breit angelegter Finanzinstrumente

Das Herstellen und Inverkehrbringen von Verpackungen – besonders aus Neumaterial – ist in Deutschland viel zu günstig. Eine ökonomische Lenkungswirkung im Sinne einer Verpackungsreduktion besteht seit Jahren nicht mehr. Auch der EWKFonds wird die Menge an verbrauchten Verpackungen nicht reduzieren. Das Herstellen, Inverkehrbringen und Nutzen unökologischer Verpackungen, das heißt nicht nur bestimmter Einwegkunststoffprodukte, muss mit höheren Abgaben belegt werden, um ökonomische Anreize zur Abfallvermeidung zu setzen. Zusätzlich müssen negative Umweltauswirkungen im Lizenzierungspreis abgebildet werden. Wie im Koalitionsvertrag angekündigt sollte daher in einem ersten Schritt die sogenannte „Plastiksteuer“ auf die verantwortlichen Hersteller umgelegt werden. Zudem muss die Ausgestaltung der Lizenzentgelte für Verpackungen des Verpackungsgesetzes dringend überarbeitet werden, beispielsweise durch die Einführung eines sogenannten Fondsmodells für die Recyclingfähigkeit von Verkaufsverpackungen. Abschließend sollten abfallarme Mehrwegverpackungen, beispielsweise durch einen niedrigeren Mehrwertsteuersatz, steuerlich begünstigt und gefördert werden.

Stand: 29.03.2023



### Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell  
Fritz-Reichle-Ring 4  
78315 Radolfzell  
Tel.: 0 77 32 99 95 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin  
Hackescher Markt 4  
Eingang: Neue Promenade 3  
10178 Berlin  
Tel.: 030 2400867-0

### Ansprechpartner:innen

██████████  
Bereichsleiter Kreislaufwirtschaft  
Tel.: ██████████  
E-Mail: ██████████

██████████  
Referentin Kreislaufwirtschaft  
Tel.: ██████████  
E-Mail: ██████████

[www.duh.de](http://www.duh.de) [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) [LinkedIn](#) [umwelthilfe](#)

[✉](mailto:info@duh.de) Wir halten Sie auf dem Laufenden: [www.duh.de/newsletter-abo](http://www.duh.de/newsletter-abo)

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: [www.duh.de/spenden](http://www.duh.de/spenden)

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

