Bundesverbraucherhilfe e. V.
Leipziger Platz 15 · 10117 Berlin · www.bundesverbraucherhilfe.de · Lobbyregister des Deutschen Bundestages: R000302

Stellungnahme zum Abgabesatz für kunststoffhaltige Feuerwerkskörper im Einwegkunststofffonds

Die Bundesverbraucherhilfe hat zum Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Einwegkunststofffondsverordnung Stellung genommen. Der Entwurf legt den Abgabesatz für kunststoffhaltige Feuerwerkskörper auf 0,691 Euro je Kilogramm fest, mit Wirkung zum 1. Januar 2027. Wir unterstützen die Festlegung dem Grunde nach und sprechen uns nicht gegen den fristgerechten Erlass aus. Unsere Anmerkungen betreffen die Herleitung, die Bemessungsgrundlage, die Folgen für Verbraucher und den Vollzug. Sie lassen sich überwiegend in der Begründung, in Vollzugshinweisen oder im Rahmen der angekündigten Überprüfung umsetzen.

Verfahrensdaten

Adressat	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Referat C III 2
Gegenstand	Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Einwegkunststofffondsverordnung, Bearbeitungsstand 31. August 2026
Aktenzeichen	C III 2 – 3048/000-2026.0001
Anhörung eingeleitet	30. September 2026
Frist zur Stellungnahme	16. Oktober 2026
Unsere Stellungnahme	Berlin, 1. Oktober 2026
Lobbyregister	Registernummer R000302

Worum es geht

Die Abgabepflicht als solche ist durch die Aufnahme kunststoffhaltiger Feuerwerkskörper in Anlage 1 Nummer 9 des Einwegkunststofffondsgesetzes gesetzlich entschieden. Der Verordnungsgeber ist nach § 14 Absatz 1 Satz 3 EWKFondsG verpflichtet, den Abgabesatz bis zum 31. Dezember 2026 festzulegen. Unsere Stellungnahme respektiert diesen Rahmen und konzentriert sich auf die Höhe und Herleitung des Abgabesatzes, die Begründungstiefe, die Bemessungsgrundlage, die Folgen für Verbraucher sowie den Vollzug.

Grundlage unserer Prüfung sind der Referentenentwurf mit Vorblatt und Begründung, das Anschreiben vom 30. September 2026 sowie der Sonderbericht „Ermittlung des Abgabesatzes für Feuerwerkskörper“ (UBA-Texte 150/2026), auf den der Entwurf für die Herleitung maßgeblich verweist.

Maßstab unserer Bewertung sind eine freie und faire Marktwirtschaft, eine kooperative Beziehung zur Wirtschaft, die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Einzelinteressen und die Ausrichtung an fachlicher Evidenz. In umweltpolitischen Fragen ziehen wir marktwirtschaftliche Instrumente, die Kosten verursachergerecht zuordnen, Verboten und Verzichtsappellen vor. Zugleich achten wir darauf, dass solche Instrumente nachvollziehbar bemessen, sozial ausgewogen und für die betroffenen Unternehmen praktikabel ausgestaltet sind.

Zusammenfassung

- Wir unterstützen die Festlegung eines Abgabesatzes dem Grunde nach. Die Abgabe ordnet Reinigungskosten verursachergerecht zu, entlastet die Allgemeinheit und setzt auf ein Preissignal statt auf Verbote.
- Der Abgabesatz ist rechnerisch nachvollziehbar und konsistent aus Kosten und Marktmenge abgeleitet. Er beruht jedoch zu rund 97 Prozent auf der Kostenzuordnung im innerörtlichen Streumüll und damit auf einer Datengrundlage, deren Belastbarkeit in drei Punkten begrenzt ist: Die Sortieranalysen wurden ausschließlich unmittelbar nach dem Jahreswechsel 2025/2026 in vier Untersuchungsgebieten durchgeführt, die saisonale Hochrechnung ist nicht nachvollziehbar offengelegt, und Sensitivitätsanalysen fehlen.
- Ergebnisbestimmend ist der Verteilungsschlüssel im Streumüll: Der Stückzahlanteil kunststoffhaltiger Feuerwerkskörper übersteigt den Masseanteil um rund das 34-Fache. Die konkret angewandte Gewichtung von Masse, Volumen und Stückzahl sollte in der Begründung offengelegt und für diese Produktgruppe eigenständig begründet werden.
- Zur Bemessungsgrundlage besteht Klarstellungsbedarf, insbesondere zur Frage, ob die Gesamtmasse einschließlich pyrotechnischen Satzes zugrunde zu legen ist, zur Behandlung abbrennender Kunststoffbestandteile, zur Abgrenzung von Verpackungen sowie zur Kongruenz zwischen Kalkulationsgrundlage und späterer Meldegrundlage.
- Die Darstellung der Verbraucherfolgen im Vorblatt ist zu knapp. Die Preiswirkung lässt sich je Kilogramm Produktmasse beziffern und sollte beziffert werden. Die angenommene Entlastung bei Gebühren für Straßenreinigung und Abfallentsorgung ist nicht gesichert.
- Als Sonderabgabe mit Kostenerstattungsfunktion bedarf die Abgabe einer erkennbaren Verbindung zwischen Belastung und Mittelverwendung.
- Für den Vollzug empfehlen wir verbindliche Abgrenzungs- und Stichtagshinweise vor dem 1. Januar 2027, typisierte Massenansätze zur Entlastung kleiner und mittlerer Importeure sowie ein Vollzugskonzept für den Online- und Drittlandhandel.
- Wir empfehlen, den Abgabesatz in der Begründung ausdrücklich als auf erstmaliger Erhebung beruhend zu kennzeichnen und mit konkreten Prüfaufträgen für die Überprüfung nach § 14 Absatz 3 EWKFondsG zu verbinden.

Rechtlicher Rahmen

Ermächtigungsgrundlage und Verfahren

Die Verordnung stützt sich auf § 14 Absatz 1 EWKFondsG. Bedenken hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit bestehen aus unserer Sicht nicht.

Der Sonderbericht, auf dem die Herleitung beruht, umfasst 82 Seiten und wurde im September 2026 veröffentlicht; der Entwurf selbst trägt den Bearbeitungsstand vom 31. August 2026, die Frist zur Stellungnahme endet am 16. Oktober 2026. Wir verkennen nicht, dass die gesetzliche Frist den zeitlichen Spielraum begrenzt. Für künftige Verfahren, insbesondere für die angekündigte Überprüfung sämtlicher Abgabesätze, regen wir an, die zugrunde liegenden Forschungsberichte frühzeitiger zugänglich zu machen und die Anhörungsfrist am Umfang des Materials auszurichten.

Nach der Begründung wurde die Einwegkunststoffkommission beteiligt und hat keine Empfehlung abgegeben. Die Gründe hierfür werden nicht mitgeteilt. Da die Kommission das Gremium ist, in dem die betroffenen Kreise ihre Expertise institutionalisiert einbringen, wäre eine kurze Darstellung der Gründe für die Nachvollziehbarkeit hilfreich.

Rechtsnatur als Sonderabgabe

Die Begründung qualifiziert die Einwegkunststoffabgabe selbst als Sonderabgabe zur Erstattung der Kosten nach Anlage 2 EWKFondsG. Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter engen Voraussetzungen zulässig: eine homogene, von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe, eine spezifische Sachnähe dieser Gruppe zum Finanzierungszweck, eine daraus folgende Finanzierungsverantwortung, eine gruppennützige Verwendung des Aufkommens, die periodische Überprüfung durch den Gesetzgeber sowie die Dokumentation im Haushaltsplan.

Die Grundentscheidung hat der Gesetzgeber getroffen. Für die vorliegende Verordnung ist der Maßstab gleichwohl in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Erstens darf eine Abgabe, die der Erstattung von Kosten dient, die der Gruppe zuzurechnenden Kosten nicht übersteigen; je stärker der Abgabesatz auf Schätzungen und Hochrechnungen beruht, desto höher sind die Anforderungen an deren Nachvollziehbarkeit und an die Überprüfung. Zweitens muss die Verwendung des Aufkommens in einem erkennbaren Zusammenhang mit der Kostenverursachung der Gruppe stehen. Wir halten die Abgabe nicht für verfassungsrechtlich bedenklich; die nachfolgenden Anregungen zielen darauf, ihre Rechtfertigung auch in der Ausgestaltung belastbar abzusichern.

Unionsrechtlich ist zu berücksichtigen, dass Feuerwerkskörper nicht zu den in Teil E des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 aufgeführten Produkten gehören. Ihre Einbeziehung beruht auf einer eigenständigen Entscheidung des nationalen Gesetzgebers. Der Entwurf überträgt gleichwohl das zur Umsetzung von Artikel 8 entwickelte Kostenmodell und verweist auf die Leitlinien der Kommission (C/2025/5646). Auch wenn deren Vorgaben für Feuerwerkskörper nicht unmittelbar gelten, hat sich der Gesetzgeber erkennbar an ihnen orientiert. Sie bilden deshalb

einen sachgerechten Prüfmaßstab, insbesondere im Hinblick auf das Transparenzgebot.

Was wir begrüßen

- Die verursachergerechte Zuordnung der Reinigungskosten. Bislang tragen diese Kosten die Allgemeinheit und die Gebührenzahler, darunter Mieter, auf die Kosten der Straßenreinigung als Betriebskosten umgelegt werden können, unabhängig davon, ob sie selbst Feuerwerk abbrennen.
- Dass der Gesetzgeber mit der Abgabe ein marktwirtschaftliches Instrument der Kostenwahrheit wählt und nicht auf Verkaufs- oder Verwendungsverbote setzt. Ein Preissignal belässt die Entscheidung beim Verbraucher und schafft zugleich Anreize zur Entwicklung kunststofffreier Produkte.
- Die systemkonsistente Übertragung des bestehenden Kostenmodells sowie die Beschränkung auf Reinigungskosten ohne Sammlungskosten entsprechend Anlage 2 EWKFondsG.
- Dass die bestehenden Abgabesätze trotz der Umlage von Datenerhebungs- und Fondsverwaltungskosten auf die neue Produktgruppe unverändert bleiben. Dies dient der Planungssicherheit der bereits abgabepflichtigen Hersteller.
- Dass der Abgabesatz rechnerisch nachvollziehbar aus Kosten und Marktmenge abgeleitet ist.

Herleitung des Abgabesatzes

Rechnerische Nachvollziehbarkeit und Kostenstruktur

Der Abgabesatz ergibt sich aus dem Quotienten der zugeordneten Kosten von 0,125 Euro je Einwohner und Jahr und der Marktmenge von 0,181 Kilogramm je Einwohner und Jahr. Der Quotient beträgt 0,6906 und ist auf 0,691 Euro je Kilogramm gerundet. Die Multiplikation mit der Marktmenge von 15.086 Tonnen ergibt das ausgewiesene Aufkommen von rund 10,42 Millionen Euro. Die implizit zugrunde gelegte Einwohnerzahl von rund 83,3 Millionen ist plausibel. Die Rechnung ist in sich schlüssig.

Aufschlussreich ist die Zusammensetzung der Kosten. Von den 0,125 Euro je Einwohner und Jahr entfallen rund 0,099 Euro auf Streumüll Straße (rund 79 Prozent), rund 0,022 Euro auf Streumüll Grünfläche (rund 18 Prozent) und rund 0,003 Euro auf Straßenkehricht (rund 2 Prozent). Papierkörbe sind entsprechend Anlage 2 EWKFondsG nicht berücksichtigt; für Sinkkästen und den Außerortsbereich ist jeweils ein Wert von null angesetzt. Rund 97 Prozent der zugeordneten Kosten beruhen damit auf der Zuordnung im innerörtlichen Streumüll.

Erhebungszeitpunkt und saisonale Hochrechnung

Die Sortieranalysen wurden unmittelbar nach dem Jahreswechsel 2025/2026 durchgeführt. Das ist sachgerecht, um Feuerwerksrückstände überhaupt in auswertbarer Menge zu erfassen. Abfälle aus Feuerwerkskörpern fallen jedoch in einem eng begrenzten Zeitraum an, während die Kosten der Erfassungssysteme als Jahreskosten je Einwohner angesetzt werden. Die Zuordnung setzt deshalb voraus,

dass der in der Silvesterperiode gemessene Anteil in einen Jahresanteil an der Abfallzusammensetzung überführt wird.

Diese Hochrechnung ist für das Ergebnis von erheblicher Bedeutung. Würde der unmittelbar nach dem Jahreswechsel gemessene Anteil ohne saisonale Gewichtung als Jahresanteil übernommen, wären die Kosten systematisch überschätzt. Würde die Hochrechnung den Zeitraum der Belastung zu kurz bemessen, wären sie unterschätzt. Der Sonderbericht weist ein mittleres einwohnerspezifisches Aufkommen aus, legt die zugrunde liegenden Annahmen zur saisonalen Hochrechnung jedoch nicht in einer Weise offen, die eine Nachprüfung durch Dritte erlaubt.

Methodisch näherliegend erscheint uns zudem ein ergänzender Ansatz: Die Reinigung nach dem Jahreswechsel wird in vielen Kommunen als gesonderter Einsatz mit eigenem Personal-, Fahrzeug- und Entsorgungsaufwand organisiert. Diese Kosten lassen sich bei den Entsorgungsträgern unmittelbar erheben und dem Anlass zuordnen. Eine direkte Kostenerhebung bei einer repräsentativen Auswahl von Entsorgungsträgern wäre als Plausibilitätskontrolle für die indirekte Ableitung über die Abfallzusammensetzung geeignet.

Anregung. Offenlegung der Annahmen und der Formel der saisonalen Hochrechnung in der Begründung oder in einem ergänzenden Anhang; im Rahmen der Überprüfung ergänzend eine direkte Erhebung der Kosten der Sonderreinigung nach dem Jahreswechsel als Plausibilitätskontrolle.

Repräsentativität der Untersuchungsgebiete

Die Sortieranalysen wurden in vier Untersuchungsgebieten durchgeführt, jeweils einer Groß- und einer Mittelstadt in Ost- und Westdeutschland, mit Schichtungen nach Innenstadt, Stadtteilen, Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und Grünanlagen. Kleinstädte und ländlich geprägte Gemeinden sind nicht einbezogen. Die Ergebnisse wurden auf das Bundesgebiet hochgerechnet.

Das Aufkommen an Feuerwerksrückständen im öffentlichen Raum hängt erkennbar von der Siedlungsstruktur, der Bebauungsdichte und örtlichen Regelungen ab, etwa von Verbotszonen in Innenstädten, die das Abbrennen räumlich verlagern. Eine Hochrechnung aus vier Gebieten ist als Ausgangspunkt vertretbar, trägt aber eine erhebliche statistische Unsicherheit, die im Entwurf nicht ausgewiesen wird.

Anregung. Angabe von Konfidenzintervallen oder zumindest einer qualitativen Unsicherheitsbewertung; Ausweitung der Stichprobe auf Klein- und Landgemeinden im Rahmen der Überprüfung.

Ansatz von null für Außerortsbereich und Sinkkästen

Für den Außerortsbereich wurden keine Sortieranalysen durchgeführt; für Sinkkästen wurden keine neuen Untersuchungen vorgenommen. In beiden Fällen ist ein Anteil von null angesetzt. Methodisch ist eine Nichterhebung von einem Nullbefund zu unterscheiden. Der Ansatz von null wirkt sich derzeit abgabemindernd aus und belastet die Abgabepflichtigen daher nicht. Er beeinträchtigt jedoch die sachgerechte Zuordnung und damit die Gruppengerechtigkeit der Abgabe. Insbesondere Sinkkästen

sind für kleinteilige Rückstände wie Schutzkappen und Bruchstücke von Abschussrohren ein naheliegender Eintragspfad, der zudem einen Bezug zum Gewässerschutz aufweist.

Anregung. Kennzeichnung der Nullwerte in der Begründung als Folge fehlender Erhebung und nicht als Messergebnis; Nachholung entsprechender Untersuchungen im Rahmen der Überprüfung.

Verteilungsschlüssel im Streumüll

Nach der Begründung beträgt der Anteil kunststoffhaltiger Feuerwerkskörper im Streumüll Straße 0,09 Prozent nach Gewicht, 0,06 Prozent nach Volumen und 3,06 Prozent nach Stückzahl. Der Stückzahlanteil übersteigt den Masseanteil damit um rund das 34-Fache und den Volumenanteil um rund das 51-Fache. Welcher Schlüssel in welchem Verhältnis angewandt wird, bestimmt das Ergebnis maßgeblich.

Die Begründung verweist für die Verteilungssystematik auf die Begründung der geltenden Verordnung und bezeichnet die Zuordnung als sach- und aufwandsgerecht. Die konkret für Feuerwerkskörper angewandte Gewichtung wird nicht ausgewiesen; auch der Sonderbericht beschreibt die Verteilungsschlüssel nur allgemein. Aus dem Entwurf lässt sich damit nicht nachvollziehen, in welchem Umfang der hohe Stückzahlanteil in das Ergebnis eingeflossen ist.

In der Sache halten wir eine Berücksichtigung der Stückzahl für vertretbar: Der Reinigungsaufwand für viele kleinteilige Rückstände, die einzeln aufgenommen werden müssen, hängt eher von deren Anzahl als von deren Gewicht ab. Gerade weil dieser Schlüssel das Ergebnis dominiert, bedarf er aber einer eigenständigen, auf die Produktgruppe bezogenen Begründung. Offen bleibt ferner, nach welchem Kriterium Rückstände in der Sortieranalyse der Kategorie kunststoffhaltige Feuerwerkskörper zugeordnet wurden: ob nur die Kunststoffbestandteile oder sämtliche Rückstände eines kunststoffhaltigen Produkts, einschließlich Pappe und Papier, erfasst wurden.

Anregung. Ausweisung der konkret angewandten Gewichtung von Masse, Volumen und Stückzahl je Erfassungssystem in der Begründung mit einer kurzen produktbezogenen Rechtfertigung; Klarstellung des Zuordnungskriteriums in der Sortieranalyse.

Marktmenge und Kongruenz mit der Meldegrundlage

Die Marktmenge von 15.086 Tonnen wurde aus Verbandsdaten, Außenhandelsstatistiken, Herstellerangaben und Fachliteratur abgeleitet. Die Autoren des Sonderberichts weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Genauigkeit der Abgabeberechnung wesentlich von der Qualität dieser Daten abhängt, und benennen als Unsicherheiten fehlende Detaildaten einzelner Hersteller, unterschiedliche Produktzusammensetzungen und die begrenzte Verfügbarkeit öffentlich zugänglicher Marktdaten.

Die Marktmenge ist der Divisor der Berechnung. Ist sie überschätzt, liegt der Abgabesatz zu niedrig und das tatsächliche Aufkommen bleibt hinter den Kosten zurück. Ist sie unterschätzt, gilt das Umgekehrte. Belastbare Mengendaten werden

erstmals mit den Meldungen der Hersteller nach § 11 Absatz 1 EWKFondsG für das Kalenderjahr 2027 vorliegen.

Von besonderer Bedeutung ist die Kongruenz zwischen Kalkulationsgrundlage und Bemessungsgrundlage. Der Abgabesatz ist nur dann sachgerecht, wenn die Marktmenge, aus der er abgeleitet ist, auf derselben Massenbasis ermittelt wurde, auf der die Hersteller später melden und zahlen. Wurde die Marktmenge etwa als Gesamtmasse der Produkte einschließlich pyrotechnischen Satzes geschätzt, während einzelne Hersteller nur die Masse der kunststoffhaltigen Bestandteile melden, würde das Aufkommen erheblich hinter den Kosten zurückbleiben; im umgekehrten Fall entstünde eine Überdeckung.

Anregung. Klarstellung der Massenbasis der Marktmenge in der Begründung; ausdrücklicher Prüfauftrag, den Abgabesatz anhand des ersten Meldejahrgangs 2027 zu überprüfen und bei wesentlichen Abweichungen anzupassen.

Unsicherheit und Vorläufigkeit des Abgabesatzes

Der Sonderbericht enthält keine Sensitivitätsanalyse und keine Bandbreite für den Abgabesatz. Zugleich sehen die Autoren vor, den bestimmten Abgabesatz zum Ende des Gesamtvorhabens erneut zu bestimmen und anzupassen. Der Abgabesatz ist damit nach dem Verständnis der beauftragten Gutachter ein vorläufiger Wert.

Die Begründung erwähnt die für 2027 vorgesehene Überprüfung aller Abgabesätze und die gesetzliche Überprüfungspflicht nach § 14 Absatz 3 EWKFondsG. Sie stellt den Abgabesatz jedoch nicht als vorläufig dar und verbindet die Überprüfung nicht mit konkreten Prüfaufträgen für diese Produktgruppe. Wir halten eine solche Kennzeichnung für geboten; sie stärkt die Akzeptanz bei den Abgabepflichtigen und die verfassungsrechtliche Belastbarkeit der Festlegung.

Anregung. Ergänzung der Begründung um eine Kennzeichnung der Datengrundlage als erstmalige Erhebung und um konkrete Prüfaufträge; Ergänzung um eine Sensitivitätsbetrachtung für die ergebnisbestimmenden Parameter Stückzahlgewichtung, saisonale Hochrechnung und Marktmenge.

Bemessungsgrundlage und Abgrenzungsfragen

Gesamtmasse oder Masse der Kunststoffbestandteile

Nach § 13 Absatz 1 Satz 2 EWKFondsG berechnet sich die Abgabe aus der Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte. Bei den bislang erfassten Produktgruppen ist das Produkt weitgehend mit dem Kunststofferzeugnis identisch. Feuerwerkskörper sind dagegen Verbundprodukte aus pyrotechnischem Satz, Pappe, Papier, Ton oder ähnlichen Materialien und Kunststoffbestandteilen wie Abschussrohren, Schutzkappen, Zündsystemen und stabilisierenden Konstruktionsteilen.

Der Entwurf lässt offen, ob als Bemessungsgrundlage die Gesamtmasse des Feuerwerkskörpers einschließlich Nettoexplosivstoffmasse zugrunde zu legen ist. Wird die Gesamtmasse herangezogen, korreliert die Abgabe mit dem Gesamtgewicht

und nicht mit dem Kunststoffanteil oder dem Reinigungsaufwand. Ein schweres Verbundfeuerwerk mit geringem Kunststoffanteil wäre dann stärker belastet als ein leichtes Produkt mit hohem Kunststoffanteil. Dies entspricht dem Wortlaut des Gesetzes, sollte in seinen Folgen aber bewusst entschieden und für die Normadressaten eindeutig geregelt werden.

Zum Abbrand bestimmte Kunststoffbestandteile

Nach dem Sonderbericht sind kunststoffhaltige Materialien, die zum Abbrand vorgesehen sind, Bestandteile des Feuerwerkskörpers und damit Teil der Bemessungsgrundlage. Das ist mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar, das auf die Masse bei Bereitstellung abstellt. Abbrennende Bestandteile verursachen jedoch keine Reinigungskosten im öffentlichen Raum. Ihre Einbeziehung entkoppelt die Bemessungsgrundlage insoweit von der Kostenverursachung, die die Abgabe rechtfertigt.

Schwellenwirkung und Abgrenzung kunststoffhaltig und kunststofffrei

Die Abgabepflicht knüpft an das Merkmal kunststoffhaltig an. Enthält ein Feuerwerkskörper Kunststoff im Sinne des EWKFondsG, unterliegt er nach dem gegenwärtigen Verständnis vollständig der Abgabe; enthält er keinen, ist er abgabefrei. Diese Schwellenwirkung begrüßen wir im Grundsatz, weil sie einen deutlichen Anreiz zur Entwicklung kunststofffreier Produkte setzt.

Gerade wegen dieser Wirkung muss die Grenze jedoch rechtssicher bestimmt sein. Klärungsbedürftig sind insbesondere die Behandlung von Klebstoffen, Beschichtungen, Kunststofffolien in Zündsystemen und vergleichbaren Kleinstbestandteilen sowie die Frage, welche Nachweise für die Kunststofffreiheit eines Produkts erforderlich und ausreichend sind. Eine verbindliche, veröffentlichte Zusammenstellung vor Beginn der Abgabepflicht ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer erforderlich.

Anregung. Veröffentlichung verbindlicher Abgrenzungshinweise des Umweltbundesamtes zu kunststoffhaltigen und kunststofffreien Feuerwerkskörpern einschließlich der Nachweisanforderungen vor dem 1. Januar 2027.

Abgrenzung zu Verpackungen

Verkaufs- und Umverpackungen von Feuerwerkskörpern unterliegen der Systembeteiligungspflicht nach dem Verpackungsgesetz. Um eine doppelte Belastung derselben Masse zu vermeiden, sollte klargestellt werden, dass Verpackungsbestandteile nicht in die Bemessungsgrundlage nach dem EWKFondsG eingehen. Umgekehrt sollte sichergestellt sein, dass Bestandteile, die das Umweltbundesamt als Produktbestandteil einordnet, wie der Luntenschutz, nicht zugleich als Verpackung lizenziert werden müssen.

Anregung. Abgestimmte Auslegung zwischen Umweltbundesamt und Zentraler Stelle Verpackungsregister.

Produktkategorien und Anwendungsbereich

Die Sortieranalysen erfassen Rückstände im öffentlichen Raum, die ganz überwiegend auf Verbraucherfeuerwerk der Kategorie F2 zurückgehen; der Sonderbericht legt den Schwerpunkt ausdrücklich auf diese Kategorie, bezieht in die Marktmenge aber Feuerwerkskörper aller Gefahrenstufen ein.

Feuerwerkskörper der Kategorien F3 und F4 sowie pyrotechnische Gegenstände für Bühne und Theater werden typischerweise von Personen mit Fachkunde bei genehmigten Veranstaltungen verwendet. Die Beseitigung der Rückstände obliegt dort regelmäßig dem Veranstalter und nicht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Ganzjährig vertriebenes Kleinstfeuerwerk der Kategorie F1 folgt einem anderen Nutzungs- und Abfallmuster als Silvesterfeuerwerk. Soweit Anlage 1 Nummer 9 EWKFondsG keine Differenzierung nach Kategorien vorsieht, werden diese Produkte mit dem aus dem Silvesteraufkommen abgeleiteten Satz belastet, ohne in gleichem Umfang Kosten bei den Anspruchsberechtigten zu verursachen.

Anregung. Klarstellung des Anwendungsbereichs im Hinblick auf die Kategorien F1, F3, F4 und T1, T2; Prüfung im Rahmen der Überprüfung, ob eine Differenzierung sachlich geboten ist, und gegebenenfalls Anregung an den Gesetzgeber.

Folgen für Verbraucher

Preiswirkung

Das Vorblatt führt aus, eine Überwälzung der Abgabe dürfte die Einzelpreise allenfalls geringfügig erhöhen; messbare Effekte auf das Verbraucherpreisniveau seien nicht zu erwarten. Der zweiten Aussage stimmen wir zu. Die erste ist eine Wertung, die einer Bezugsgröße bedarf.

Die Preiswirkung lässt sich je Mengeneinheit ohne Weiteres beziffern. Bei vollständiger Überwälzung erhöht die Abgabe den Nettopreis um 0,691 Euro je Kilogramm Produktmasse; einschließlich Umsatzsteuer von 19 Prozent entspricht dies rund 0,82 Euro je Kilogramm. Bei einem Einkauf von zehn Kilogramm Produktmasse beträgt die Mehrbelastung rund 8,22 Euro. Handelsaufschläge, die prozentual auf den Einstandspreis kalkuliert werden, können diesen Betrag erhöhen. Für die betroffenen Käufer ist die Belastung damit spürbar, auch wenn sie gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht fällt.

Anregung. Bezifferung der Preiswirkung je Kilogramm Produktmasse im Vorblatt und in der Begründung sowie Einordnung im Verhältnis zum durchschnittlichen Verbraucherpreis.

Entlastung bei Gebühren und Gefahr der Doppelbelastung

Das Vorblatt stellt der möglichen Preiserhöhung eine Entlastung bei Gebühren und Beiträgen für Straßenreinigung und Abfallentsorgung gegenüber. Ob diese Entlastung eintritt, hängt davon ab, ob die Anspruchsberechtigten die Mittel aus dem Einwegkunststofffonds bei der Kalkulation gebührenfinanzierter Leistungen kostenmindernd berücksichtigen. Die Gebührenkalkulation richtet sich nach dem Kommunalabgabenrecht der Länder. Der Entwurf stellt selbst fest, dass die

Einnahmen ganz überwiegend den Haushalten der Länder und Kommunen zugutekommen; ein Mechanismus, der die Weitergabe an die Gebührenzahler sicherstellt, besteht nicht.

Unterbleibt die Weitergabe, tragen Verbraucher, die Feuerwerk erwerben, die Kosten über den Produktpreis und zugleich weiterhin über unveränderte Gebühren. Für Mieter, die kein Feuerwerk erwerben, bliebe die Belastung über die Betriebskosten bestehen. Das Ziel der verursachergerechten Kostenzuordnung würde in diesem Fall nur zur Hälfte erreicht.

Uns ist bewusst, dass der Bund die Gebührenkalkulation der Kommunen nicht durch Verordnung regeln kann. Die Begründung sollte die Entlastung jedoch nicht als gegeben darstellen, sondern ihre Voraussetzungen benennen.

Anregung. Präzisierung der Aussage zur Gebührenentlastung im Vorblatt und in der Begründung; Hinwirken auf eine gebührenmindernde Berücksichtigung der Fondsmittel; Berichterstattung über die Mittelverwendung im Rahmen der Überprüfung.

Verteilungswirkung und Information

Die Abgabe verlagert Kosten von der Allgemeinheit der Gebührenzahler auf die Käufer von Feuerwerkskörpern. Diese Verlagerung halten wir für gerecht. Ihre entlastende Wirkung für Haushalte ohne eigenen Feuerwerkskonsum entfaltet sie allerdings nur, wenn die Weitergabe erfolgt.

Die Akzeptanz der Abgabe hängt auch davon ab, dass Verbraucher ihren Zweck verstehen. Wir regen an, dass das Umweltbundesamt allgemein zugänglich und verständlich über Zweck, Höhe und Verwendung der Abgabe informiert. Eine Pflicht zur gesonderten Ausweisung der Abgabe im Verkaufspreis empfehlen wir ausdrücklich nicht, da sie für Handel und Hersteller zusätzlichen Aufwand ohne angemessenen Informationsgewinn verursachen würde.

Erfüllungsaufwand und Vollzug

Vorblatt und Begründung verneinen einen Erfüllungsaufwand, weil die Pflichten zur Registrierung, zur Benennung von Bevollmächtigten, zur jährlichen Meldung und zur Zahlung bereits aus dem EWKFondsG folgen. Diese Zuordnung ist dogmatisch vertretbar. Für die Hersteller und Importeure von Feuerwerkskörpern entstehen die Pflichten jedoch tatsächlich erstmals mit dem 1. Januar 2027.

Die Begründung führt aus, die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen seien gewahrt, weil die Abgabe von der in Verkehr gebrachten Masse abhängt. Das trifft für die Abgabe selbst zu. Der Aufwand für Registrierung, Massenermittlung und Meldung ist dagegen weitgehend mengenunabhängig und belastet kleine Marktteilnehmer verhältnismäßig stärker. Der Markt für Feuerwerkskörper ist von saisonalen Importen mit häufig wechselnden Sortimenten geprägt; die Ermittlung der abgabepflichtigen Masse für jeden einzelnen Artikel ist für kleinere Importeure ein erheblicher Aufwand.

Anregung. Zulassung typisierter Massenwerte je Produktgruppe und Kategorie durch Vollzugshinweise des Umweltbundesamtes, die der Meldung zugrunde gelegt werden können, verbunden mit der Möglichkeit, niedrigere tatsächliche Werte nachzuweisen.

Die Abgabe belastet nur Marktteilnehmer, die ihren Pflichten nachkommen. Werden Feuerwerkskörper unter Umgehung der Registrierung über Online-Plattformen oder im Wege des Direktimports aus Drittstaaten in Verkehr gebracht, entsteht eine Wettbewerbsverzerrung zulasten des regelkonformen Handels, und das Aufkommen bleibt hinter den Kosten zurück, die gleichwohl entstehen. Der Vertrieb pyrotechnischer Gegenstände unterliegt bereits dem Sprengstoffrecht und einer eigenen Marketüberwachung. Diese Strukturen bieten einen Anknüpfungspunkt für einen wirksamen Vollzug.

Anregung. Vollzugskonzept des Umweltbundesamtes in Abstimmung mit der Zollverwaltung und den für die Marketüberwachung pyrotechnischer Gegenstände zuständigen Behörden, unter Einbeziehung der Betreiber elektronischer Marktplätze und der Fulfilment-Dienstleister.

Die Abgabe knüpft an die erstmalige Bereitstellung oder den Verkauf ab dem 1. Januar 2027 an. Feuerwerkskörper werden saisonal produziert, importiert und gelagert; Restbestände einer Saison können im Folgejahr erneut angeboten werden. Klarstellungsbedürftig ist, dass Ware, die bereits vor dem 1. Januar 2027 erstmals auf dem Markt bereitgestellt wurde, bei erneutem Angebot nicht abgabepflichtig wird, und wie der Zeitpunkt der erstmaligen Bereitstellung bei Importware zu bestimmen ist, die sich zum Stichtag in Zoll- oder Zwischenlagern befindet.

Anregung. Vollzugshinweise des Umweltbundesamtes zum Stichtag, zur Behandlung von Restbeständen und zum Zeitpunkt der erstmaligen Bereitstellung bei Importware vor dem 1. Januar 2027.

Formulierungsvorschläge

Die nachfolgenden Vorschläge betreffen ausschließlich das Vorblatt und die Begründung. Der Verordnungstext selbst bleibt unberührt; der fristgerechte Erlass wird nicht beeinträchtigt.

Vorblatt, Abschnitt F, und Begründung, A. VII. 5.

Ersetzung der Sätze 2 bis 4 durch:

> Bei vollständiger Überwälzung erhöht sich der Endverbraucherpreis um bis zu rund 0,82 Euro je Kilogramm Produktmasse einschließlich Umsatzsteuer; Handelsaufschläge können diesen Betrag erhöhen. Eine Entlastung der Verbraucher bei Gebühren und Beiträgen für Straßenreinigung und Abfallentsorgung ist möglich, setzt jedoch voraus, dass die Anspruchsberechtigten die Mittel aus dem Einwegkunststofffonds bei der Kalkulation gebührenfinanzierter Leistungen kostenmindernd berücksichtigen. Messbare Effekte auf das Verbraucherpreisniveau insgesamt sind nicht zu erwarten.

Begründung, B. zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b, Schritt 3

Ergänzung nach dem ersten Absatz:

> Für kunststoffhaltige Feuerwerkskörper wurden im Streumüll die Verteilungsfaktoren Masse, Volumen und Stückzahl im Verhältnis [Angabe der Gewichtung] gewichtet. Die Berücksichtigung der Stückzahl ist sachgerecht, weil der Reinigungsaufwand für kleinteilige Rückstände, die einzeln aufgenommen werden müssen, maßgeblich von deren Anzahl abhängt. Als Rückstände kunststoffhaltiger Feuerwerkskörper wurden in der Sortieranalyse [Angabe des Zuordnungskriteriums] erfasst.

Begründung, A. VIII., Befristung und Evaluierung

Ergänzung nach Satz 2:

> Der Abgabesatz für kunststoffhaltige Feuerwerkskörper beruht auf einer erstmaligen Erhebung unmittelbar nach dem Jahreswechsel 2025/2026 in vier Untersuchungsgebieten sowie auf geschätzten Marktmengen. Er wird im Rahmen der Überprüfung nach § 14 Absatz 3 EWKFondsG vorrangig überprüft. Dabei werden insbesondere die Ergebnisse der Meldungen nach § 11 Absatz 1 EWKFondsG für das Kalenderjahr 2027, die Abfallzusammensetzung im Außerortsbereich und in Sinkkästen, die Repräsentativität der Untersuchungsgebiete einschließlich kleinerer Gemeinden sowie die unmittelbar zuordenbaren Kosten der Sonderreinigung nach dem Jahreswechsel berücksichtigt.

Begründung, A. II., Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Ergänzung nach dem letzten Satz:

> Die Einwegkunststoffkommission hat von einer Empfehlung abgesehen, weil [Angabe der Gründe].

Übersicht der Anregungen

Die Stellungnahme enthält zwanzig Anregungen. Keine betrifft den Verordnungstext selbst.

Nr.	Anregung	Regelungsort
1	Offenlegung der Gewichtung von Masse, Volumen und Stückzahl im Streumüll mit produktbezogener Begründung; Klarstellung des Zuordnungskriteriums der Sortieranalyse	Begründung B., zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. b
2	Offenlegung der Annahmen und der Formel der saisonalen Hochrechnung	Begründung oder Anhang
3	Kennzeichnung der Nullwerte für Außerortsbereich und Sinkkästen als Folge fehlender Erhebung	Begründung B., Fußnoten 1 und 2
4	Kennzeichnung des Abgabesatzes als auf erstmaliger Erhebung beruhend; konkrete Prüfaufträge	Begründung A. VIII.

Nr.	Anregung	Regelungsort
5	Sensitivitätsbetrachtung für Stückzahlgewichtung, saisonale Hochrechnung und Marktmenge	Begründung oder Sonderbericht
6	Klarstellung der Massenbasis der Marktmenge; Überprüfung anhand des Meldejahrgangs 2027	Begründung A. VII. 3.; Überprüfung
7	Ausweitung der Sortieranalysen auf Außerortsbereich, Sinkkästen sowie Klein- und Landgemeinden; direkte Erhebung der Kosten der Sonderreinigung	Überprüfung nach § 14 Abs. 3 EWKFondsG
8	Klarstellung der Bemessungsgrundlage: Gesamtmasse, Nettoexplosivstoffmasse, abbrennende Bestandteile	Begründung; Vollzugshinweise UBA
9	Verbindliche Abgrenzungshinweise kunststoffhaltig und kunststofffrei einschließlich Nachweisanforderungen vor dem 1. Januar 2027	Vollzugshinweise UBA
10	Abgestimmte Abgrenzung zu Verpackungen nach dem Verpackungsgesetz	UBA und Zentrale Stelle Verpackungsregister
11	Klarstellung des Anwendungsbereichs für die Kategorien F1, F3, F4 sowie T1, T2; Prüfung einer Differenzierung	Begründung; Überprüfung
12	Prüfung einer Abbildung der Sonderreinigung nach dem Jahreswechsel im Punktesystem	Überprüfung nach § 19 Abs. 4 EWKFondsG
13	Bezifferung der Preiswirkung je Kilogramm und Einordnung im Verhältnis zum Verbraucherpreis	Vorblatt F.; Begründung A. VII. 5.
14	Präzisierung der Aussage zur Gebührenentlastung; Hinwirken auf gebührenmindernde Berücksichtigung; Bericht über die Mittelverwendung	Vorblatt F.; Begründung A. VII.; Überprüfung
15	Allgemein verständliche Verbraucherinformation über Zweck und Verwendung der Abgabe, ohne Pflicht zur gesonderten Preisausweisung	UBA
16	Nachrichtliche Darstellung oder Verweis zum Erfüllungsaufwand der neu einbezogenen Herstellergruppe	Vorblatt E. 2.; Begründung A. VII. 4.
17	Typisierte Massenwerte je Produktgruppe und Kategorie mit Möglichkeit des Gegennachweises	Vollzugshinweise UBA
18	Vollzugskonzept für Online- und Drittlandhandel mit Zoll und Marketüberwachung	UBA
19	Vollzugshinweise zu Stichtag, Restbeständen und erstmaliger Bereitstellung von Importware	Vollzugshinweise UBA
20	Darstellung der Gründe, aus denen die Einwegkunststoffkommission keine Empfehlung abgegeben hat	Begründung A. II.

Schlussbemerkung

Die Bundesverbraucherhilfe unterstützt das Anliegen des Entwurfs. Die Einbeziehung kunststoffhaltiger Feuerwerkskörper in den Einwegkunststofffonds ist ein marktwirtschaftlich angelegter Schritt zu mehr Kostenwahrheit, der die Allgemeinheit entlastet und Innovationen anreizt. Ihre Akzeptanz bei Herstellern, Handel und Verbrauchern hängt maßgeblich davon ab, dass die Höhe der Abgabe nachvollziehbar

begründet, ihre Grundlage rechtssicher bestimmt und ihre entlastende Wirkung tatsächlich bei den Gebührenzahlern ankommt. Hierzu wollen unsere Anregungen beitragen.

Für Rückfragen und einen vertiefenden fachlichen Austausch, auch im Rahmen der angekündigten Überprüfung, stehen wir gern zur Verfügung. Die Bundesverbraucherhilfe e. V. ist im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer R000302 eingetragen.