

11. November 2025

Bürokratieabbau beim Einweg-Kunststoff-Fonds-Gesetz dringend erforderlich

Sehr geehrte Frau Ministerin, sehr geehrter Herr Minister,

mit Blick auf die Amtschefskonferenz im November bitten wir Sie, sich dort für eine pragmatische und unbürokratische Umsetzung des Einweg-Kunststoff-Fonds-Gesetzes (EWKFondsG) einzusetzen. Das Gesetz dient der Umsetzung einer EU-Richtlinie, wird allerdings von dem mit der Umsetzung betrauten Umweltbundesamt (UBA) über die europäischen Vorgaben hinaus zum Schaden deutscher Unternehmen angewendet (siehe Einzelheiten in Anlage 1). Außerdem empfehlen wir zu prüfen, ob es grundsätzlich nicht besser wäre, die Umsetzung bürokratiearm im Wege einer Vereinbarung zwischen Wirtschaft und Kommunen durchzuführen, wie in unseren Nachbarländern, anstelle der derzeitigen Sonderabgabenerhebung durch das UBA. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht derzeit die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz überprüft.

Ein Beispiel für die verfehlte Umsetzung war die Einstufung der Folienverpackung eines 750g Christstollens als To-go-Produkt: Erst nachdem sich Bundesumweltminister Schneider eingeschaltet hatte, hat das UBA eine Verwaltungsvorschrift erlassen und seine Einordnungspraxis geändert. Allerdings ist dies kein Einzelfall: Auch gegen die Einstufungen beispielsweise einer 1 Liter Milchgiebelverpackung, einer 250g Salzstangenverpackung und eines 500g Naturjoghurtbechers als To-go-Produkt wurden Widersprüche eingelegt. Insgesamt wurden gegen 14 der bisher 33 Einstufungsentscheidungen Widersprüche eingelegt, über die bislang nicht entschieden wurde (siehe Beispiele in Anlage 2).

Im Zusammenhang mit der Stollen-Entscheidung hat das UBA erstmals angekündigt, die Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten zum Vergleich heranzuziehen. Wir begrüßen diese Ankündigung und empfehlen insbesondere einen Blick auf die Umsetzungspraxis in Österreich und den Niederlanden. Außerdem empfehlen wir festzulegen, welche Portionsmengenbegrenzungen für Tüten- und Folienverpackungen generell gelten sollen. Im Sinne der Gleichbehandlung aller Betroffener gehen wir davon aus, dass die Entscheidung, den Vollzug der Christstollen-Entscheidung auszusetzen, auch für andere Entscheidungen gilt, gegen die Widersprüche eingelegt wurden. Im Übrigen haben wir das UBA aufgefordert, für eine deutliche Beschleunigung der Widerspruchsentscheidungen zu sorgen.

Gern erläutern wir Ihnen unsere Vorschläge in einem persönlichen Gespräch und stehen für Fragen und Anmerkungen zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Die unterzeichnenden Verbände

| | |
|---|---|
|  | Allianz Verpackung und Umwelt |
|  | Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e.V. |
|  | Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. |
|  | Fachverband Faltschachtel-Industrie e.V. |
|  | Der Getränkekarton Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel (FKN) e.V. |
|  | Handelsverband Deutschland e.V |
|  | IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. |
|  | IPV Industrieverband Papier- und Folienverpackung e.V. |
|  | Markenverband e.V. |
|  | Milchindustrie-Verband e.V. |
|  | PRO-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen e.V. |
|  | Verband der bayerischen Papier, Pappe und Kunststoff verarbeiteten Industrie e.V. (VBPV) |
|  | Waren-Verein der Hamburger Börse e.V. |

Anlage 1

Anwendungsbereich des EWKFondsG nach wie vor unklar

Das EWKFondsG betrifft in erster Linie Einweg-Kunststoffverpackungen für Speisen und Getränke, bei denen eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie von den Verbrauchern im öffentlichen Raum entsorgt oder achtlos weggeworfen werden. Obwohl das EWKFondsG seit dem 1.1.2024 gilt, ist der Anwendungsbereich des Gesetzes nach wie vor weitgehend unklar: Ein Grund dafür sind die vielen unerledigten Einordnungsanträge, die Unternehmen beim UBA gestellt hatten. Das UBA hat bisher nur einen Bruchteil der Anträge beschieden. Daher gibt es für die Wirtschaft kaum Orientierung, zumal das UBA noch über keinen der eingelegten Widersprüche entschieden hat.

Hinzu kommen die unklare Begrifflichkeit (in Anhang I des Gesetzes) sowie die Tendenz des UBA, den Anwendungsbereich über den Wortlaut des Gesetzes hinaus auszuweiten: Anstatt beispielsweise in den Einstufungsentscheidungen und den veröffentlichten FAQ darauf hinzuweisen, dass nur solche Lebensmittelbehälter erfasst sind, deren Inhalt zum Sofortverzehr nach dem Kauf *„bestimmt ist“*, will das UBA sämtliche zum Sofortverzehr *„geeigneten“* Lebensmittel erfassen. Die Unterscheidung ist wichtig, da nach Auffassung des UBAs sämtliche verzehrfertigen Lebensmittel im Supermarkt sonderabgabenpflichtig wären, also etwa Joghurt, Butter, Mozzarella, Feinkostsalate, Fleisch- und Wurstwaren etc. – Lebensmittel, die nicht für den Sofortverzehr nach dem Kauf *bestimmt* sind. Diese Auslegung widerspricht Wortlaut, Sinn und Zweck des Gesetzes und der Praxis in unseren Nachbarländern (siehe Übersicht in Anlage 2). Der Hinweis des UBA, dass die EU-Kommission in ihren unverbindlichen Leitlinien ebenfalls eine über den Wortlaut hinausgehende Auslegung vornimmt, kann diese Abweichung nicht rechtfertigen.

Sonderregeln für Exporte benachteiligen deutsche Unternehmen

Das Umweltbundesamt vertritt die Auffassung, dass sämtliche in Deutschland an andere Unternehmen abgegebene Einweg-Kunststoffprodukte sonderabgabenpflichtig seien, *„unabhängig davon, welchen Handelsweg der Dritte sodann einschlägt; also auch unabhängig davon, ob dieser das Einwegkunststoffprodukt exportiert“* (siehe FAQ des UBA). Lediglich Produkte, die *„unmittelbar“* nach der Herstellung exportiert werden, sollen ausgenommen werden. Liefert ein Produzent von Einwegkunststoffprodukten einen Artikel an einen Kunden, der diesen in ein EU-Land exportiert, wird die Abgabe zweimal fällig: Einmal in Deutschland bei Abgabe (z.B. eines unbefüllten Verpackungsbechers) an den Exporteur und ein zweites Mal im jeweiligen EU-Staat nach den dort geltenden Regelungen (z.B. für den befüllten Verpackungsbecher). Das Gleiche gilt entsprechend für mit Lebensmitteln befüllte flexible Tüten- und Folienverpackungen, die in Deutschland einem Exporteur übergeben werden oder im Rahmen der Eigenmarkenherstellung in Deutschland an den Handel übergeben werden, der diese dann direkt exportiert. In den uns bekannten Umsetzungen der erweiterten Herstellerverantwortung von Einwegkunststoffprodukten in Österreich und den Niederlanden wird hingegen keine Sonderabgabe bei Lieferung eines inländischen Produzenten an einen Exporteur fällig. Anders als in Deutschland fällt also keine Sonderabgabe für den Produzenten an, wenn das Produkt zum Export bestimmt ist.




Das benachteiligt deutsche Produzenten massiv: Die doppelte Abgabe für deutsche Unternehmen im In- und EU-Ausland verteuert Einwegkunststoffprodukte dermaßen, dass zum Export bestimmte Artikel künftig von den Exporteuren nicht mehr in Deutschland bezogen werden. Massive Auftragseinbrüche und Werksschließungen sind bereits zu verzeichnen. Um eine vollständige Abwanderung dieser Industriebetriebe zu verhindern, muss die UBA-Auslegung korrigiert werden.

Die Auslegung des Umweltbundesamtes widerspricht auch dem Willen des Gesetzgebers: In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass nach Deutschland *importierte* Produkte, die wiederum zum Export vorgesehen sind, nicht abgabepflichtig sind (siehe Gesetzesbegründung zu § 3 Nr. 3a) EWKFondsG, S. 55 am Ende). Dies muss im Umkehrschluss auch für mittelbar *exportierte* Produkte gelten, die in Deutschland nicht zu Abfall werden. Schließlich dient die Abgabe dazu, die „*notwendigen Kosten für Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung, der Reinigung des öffentlichen Raums sowie von Sensibilisierungsmaßnahmen [in Deutschland zu] decken*“ (siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Seite 1). Eine solche sachlich nicht zu rechtfertigende einseitige Diskriminierung inländischer Betriebe muss vermieden werden.

Unverhältnismäßige Bürokratiekosten

Neben der fehlenden Rechts- und Planungssicherheit führt das EWKFondsG bei den Unternehmen zu hohen unnötigen Bürokratiekosten: So ist beispielsweise die im Gesetz vorgesehene Prüfung der Mengenmeldung durch einen registrierten Sachverständigen oder Wirtschaftsprüfer in der EU-Richtlinie nicht vorgesehen – hier geht das EWKFondsG über das EU-Recht hinaus. Auch deswegen ist die vom UBA angekündigte Aussetzung der Prüfpflicht für die erste Mengenmeldung für das Jahr 2024 sinnvoll. Wir empfehlen dringend, auch in Zukunft auf die Prüfpflicht zu verzichten. Denn angesichts der niedrigen Mengenschwellen von 100 kg/Jahr wären nach Schätzungen ca. 80 Prozent der verpflichteten Unternehmen, überwiegend mittlere, kleine und Kleinst-Unternehmen, zu einer solchen teuren Prüfung verpflichtet, was diese massiv überfordern würde. Auch würden die Prüfkosten den Betrag der zu zahlenden Sonderabgabe in vielen Fällen übersteigen. Insbesondere der Aufwand für die vom UBA vorgeschlagenen Prüfungen vor Ort steht – gerade bei diesen kleinen Unternehmen – in keinem Verhältnis zu der Abgabenhöhe.

Anlage 2:

| Gebühr als Einweg-Kunststoff-Produkt? | Deutschland (Quelle: UBA-Entscheidungen) | Niederlande (Quelle) | Österreich (Quelle) |
|---|---|---|--|
|  <p>Joghurtbecher, 500ml</p> | <div>JA</div> | <div>NEIN</div> <p>weil nicht mehr Einzelportion (bis 300g); außerdem für den Verzehr zu Hause bestimmt</p> | <div>NEIN</div> <p>weil nicht mehr Einzelportion (bis 400g)</p> |
|  <p>Salzstangen-Behälter, 250g, zwei Kammern</p> | <div>JA</div> | <div>NEIN</div> <p>weil nicht mehr Einzelportion (bis 60g); außerdem Multipack</p> | <p>?</p> <p>unklar, zwar Einzelportion, aber evtl. als Multipack ausgenommen</p> |
|  <p>Folienverpackung Christstollen, 750g</p> | <div>Erst JA, seit 4.11. NEIN</div> | <div>NEIN</div> <p>weil nicht mehr Einzelportion (bis 50g); außerdem für den Verzehr zu Hause bestimmt</p> | <div>NEIN</div> <p>weil keine Einzelportion (bis 400g)</p> |