

Zielführende Alternativen zu einer Plastiksteuer

- Die Chemie- und Kunststoffproduzenten, die Kunststoffverarbeiter und der Kunststoffmaschinenbau unterstützen Maßnahmen, die gezielt eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft fördern und zugleich auch dazu beitragen, Plastikabfälle in der Umwelt zu vermeiden. Voraussetzung hierfür sind geeignete Rahmenbedingungen.
- Ökonomische Lenkungsinstrumente können zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen beitragen. Die Lenkungswirkung einer einseitigen Abgabe ausschließlich für Plastik führt jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Fehlanreizen, die Rückschritte für Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft verursachen, etwa durch Ausweichbewegungen auf ökologisch oft nachteiligere Materialien und wesentlich weniger gut recycelbare Verbunde.
- Eine nachhaltigere Alternative für eine Plastiksteuer ist das im Koalitionsvertrag zur laufenden Legislaturperiode vorgesehene Fondsmodell für recyclingfreundliches Verpackungsdesign und mehr Rezyklateinsatz. Dieses kann mit einer Reform des § 21 Abs. 1 VerpackG durch Bemessung der Beteiligungsentgelte zur materialübergreifenden Anreizung hochgradig recyclingfähiger Verpackungen und den Einsatz nicht fossiler Rohstoffe umgesetzt werden.
- Weitere anzureizende Ziele sind ein nachhaltigeres Verpackungsdesign sowie der Einsatz von nicht fossilen Rohstoffen (Rezyklate, zertifizierte Biomasse und CO₂) anstelle fossiler Einsatzstoffe.
- Die Ausnahme von großgewerblichen, industriellen und Gefahrgutverpackungen aus dem Wirkungsbereich ökonomischer Lenkungsinstrumente sollte gewährleistet werden.

Anreize für Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft setzen

Als Chemie- und Kunststoffproduzenten, Kunststoffverarbeiter und -maschinenbauer positionieren wir uns eindeutig: Wir unterstützen Maßnahmen, die gezielt eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft fördern und zugleich auch dazu beitragen, Plastikabfälle in der Umwelt zu vermeiden. So arbeitet die Kunststoffbranche intensiv daran, Kunststoffverpackungen nachhaltiger und bis 2030 vollständig recyclingfähig zu machen.

Die Bundesregierung hat am 4. Januar 2024 in einer Pressemitteilung zum Nachtragshaushalt 2024 die Einführung einer „Plastiksteuer“ ab 2025 bekannt gegeben. Die Einführung dieser Abgabe zur Umlage des EU-Eigenmittels¹, wie von der Bundesregierung kommuniziert, ist ein Instrument zur ausschließlichen Erzeugung von Einnahmen für den EU-Haushalt. Ökonomische Lenkungsinstrumente können und sollen jedoch auch zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen beitragen. Hingegen führt eine einseitige Abgabe ausschließlich für Plastikverpackungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Fehlanreizen mit negativen Folgen für den Klimaschutz und die Kreislaufwirtschaft.

Mögliche Fehlanreize einer Plastiksteuer für ökologisch nachteilige Materialsubstitution

Eine Plastiksteuer kann dazu führen, dass Kunststoffverpackungen durch Verpackungen aus anderen Materialien mit einem höheren ökologischen Fußabdruck und Ressourcenverbrauch ersetzt werden. Bereits heute wird ein Zuwachs von schwer verwertbaren **faserbasierten und kunststoffbeschichteten Verbundverpackungen** festgestellt.² Ein zusätzlicher Anreiz für die Inverkehrbringung solcher Verpackungen durch eine Plastiksteuer³ würde einen ernsthaften Rückschlag für die Nachhaltigkeitsziele bedeuten. Denn erstens sind faserbasierte Verbunde häufig schlechter recycelbar. Zweitens verursachen sie in der Regel mehr Verpackungsabfall (~40 Prozent mehr Materialeinsatz).⁴ Und drittens bewirkt der höhere Materialeinsatz einen höheren CO₂-Fußabdruck.

Seitens des Umweltbundesamtes wurde die Untersuchung von ökonomischen Lenkungsinstrumenten für den Verpackungssektor bereits 2022 in Auftrag gegeben.⁵ U.a. wurde das **Risiko von Substitutionseffekten bei einer einseitigen Abgabenbelastung von Kunststoffen identifiziert und eine pauschale Lenkung von Kunststoff auf andere Werkstoffklassen als ökologisch nicht sinnvoll bewertet.**⁶

¹ derzeit 1,4 Mrd. € p.a. für die Bundesrepublik Deutschland.

² [Beiratsempfehlungen \(verpackungsregister.org\)](https://www.verpackungsregister.org/), eingesehen am 19.01.2024.

³ Hersteller könnten Plastik „einsparen“ und somit eine Abgabe vermeiden, in dem sie auf faserbasierte Verbundverpackungen ausweichen.

⁴ [GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung \(2021\) Substitution von Kunststoffverpackungen durch papierbasierte Verbunde, Endbericht.](#)

⁵ [UBA \(2023\) Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle.](#)

⁶ ebd. S. 19 Kap. 4.1, S. 25 Kap. 4.11.

Fondsmodell für recyclingfreundliches Verpackungsdesign als Alternative zu einer Plastiksteuer

Eine bessere Alternative für eine Plastiksteuer ist das im Koalitionsvertrag zur laufenden Legislaturperiode vorgesehene Fondsmodell für recyclinggerechtes Verpackungsdesign und mehr Rezyklateinsatz. Dieses sollte mit einer Reform des § 21 Abs. 1 VerpackG durch eine Bemessung der Beteiligungsentgelte zur Anreizung hochgradig recyclingfähiger Verpackungen und dem Einsatz nicht fossiler Rohstoffe umgesetzt werden. D.h. kreislauffähige Verpackungen sowie zirkulärer Rohstoffeinsatz führen zu günstigeren Beteiligungsentgelten. Damit würde materialübergreifend für alle lizenzierungspflichtigen Verpackungen ökologisch vorteilhaftes und recyclingfreundliches Verpackungsdesign durch eine Spreizung der Beteiligungsentgelte belohnt. Auch bestünden keine Fehlanreize für nachteilhafte Materialsubstitution.

Die Kreislauffähigkeit von Verpackungen muss gesteigert sowie Ressourcenverbrauch und der CO₂-Fußabdruck über den gesamten Produktlebenszyklus gesenkt werden. Deshalb sollten mit einer Spreizung der Beteiligungsentgelte folgende Anreize gesetzt werden⁷:

1. **Nachhaltiges Verpackungsdesign** zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs, durch Reduzierung des Materialeinsatzes und Steigerung der Recycling- und Mehrwegfähigkeit. Mit dem Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen⁸ bestehen bereits Leitlinien für zirkuläres Verpackungsdesign.
2. Technologieoffene Anreize für eine **höhere Nachfrage nach Rezyklaten** sowie **mehr Rezyklateinsatz**. Hierbei sollten sowohl Rezyklate, die aus mechanischen als auch solche, die aus komplementären chemischen Verfahren gewonnen werden, berücksichtigt werden.⁹
3. Ergänzung des Rezyklateinsatzes mit **klimaschonenden Rohstoffen**, wie **nachwachsenden Rohstoffen** (inkl. Biomasse-Reststoffe sowie organische Abfälle), sofern jene als nachhaltig zertifiziert sind, und CO₂ anstelle von fossilen Einsatzstoffen.

Das Instrument sollte außerdem unbürokratisch ausgestaltet werden.

⁷ Siehe dazu [UBA \(2022\) Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung](#).

⁸ [Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister \(2023\) Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG](#).

⁹ Im Rahmen des [Chemie-Spitzengesprächs am 27. September 2023](#) wurde beschlossen, chemische Recyclingverfahren seitens der Bundesregierung als wichtige Ergänzung zum mechanischen Recycling zu unterstützen, wenn dadurch Rohstoffe effizient genutzt werden können.

Eine Plastiksteuer als zusätzliches Lenkungsinstrument erhöht den Koordinierungsbedarf

Sollte dennoch eine Steuer in Betracht kommen, wäre eine **materialübergreifende Ausgestaltung** erforderlich, um ökologisch nachteilige Substitutionseffekte zu vermeiden. D.h. die Steuer dürfte nicht nur für Kunststoffverpackungen gelten, sondern müsste auch für Verpackungen aus Papier, Pappe, Glas, Metall etc. gelten. Gleichzeitig müssen mit Blick auf die Lenkungswirkung hochgradig recycelbare Verpackungen, Rezyklatanteile, biomasse- und CO₂-basierte Anteile sowie wiederverwendbare Verpackungen von einer etwaigen Steuer ausgenommen werden. Das Umweltbundesamt hat mehrere Ausgestaltungsvorschläge eingehend untersucht.¹⁰ Der administrative Aufwand der Abwicklung sollte minimiert werden.

Allerdings wachsen mit einem zusätzlichen Abgabemittel Komplexität und bürokratischer Aufwand. Zudem bestünde ein wachsender Koordinierungsbedarf der Lenkungsinstrumente bezüglich deren kombinierter Lenkungswirkung. Denn seit 1.1.2024 ist die Sonderabgabe auf Einweg-Kunststoffverpackungen (EWKFondsG) in Kraft, ferner bestehen Systembeteiligungs- und Lizenzierungspflichten für Kunststoffverpackungen (VerpackG), Pfandpflichten für Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff (VerpackG) sowie perspektivisch Rezyklateinsatzquoten und Mehrwegquoten, teilweise speziell für Kunststoffverpackungen (EU-Verpackungsverordnung, PPWR). Deshalb wäre eine ökologisch orientierte Modulierung der Lizenzentgelte für Verpackungen im Rahmen der erweiterten Produzentenverantwortung, wie vorgeschlagen, nach gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen eindeutig nachhaltiger als eine (Plastik-) Steuer auf Verpackungen.

Die Ausnahme von großgewerblichen, industriellen und Gefahrgutverpackungen aus dem Wirkungsbereich ökonomischer Lenkungsinstrumente sollte gewährleistet werden

Für den Transport von Industriegütern werden zum Schutz der Produkte sowie zur Stabilisierung der verpackten Produkte auf Paletten und Ladungsträgern Folien sowie Umreifungsbänder aus Kunststoff eingesetzt. Diese Kunststofffolien und -umreifungsbänder fallen in Industrie und Gewerbe als Abfall an. Sie unterliegen damit der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV). Sie gilt u.a. für den Umgang mit „gewerblichen Siedlungsabfällen“, die in § 2 Nr. 1 GewAbfV definiert sind. Es handelt sich dabei um Siedlungsabfälle, die nicht aus privaten Haushalten stammen.¹¹ Die in Industrie

¹⁰ Siehe 5.

¹¹ Diese weisen eine 20er-Abfallschlüsselnummer der AVV (Abfallschlüsselnr. Kunststoffe 20 01 39) auf.

und Gewerbe anfallenden Abfälle sind getrennt zu sammeln und einer Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen.

Ebenso nehmen Gefahrgutverpackungen eine Sonderstellung ein. Sie unterliegen im Sinne des Personen- und Umweltschutzes besonderen Auflagen. So gelten für diese strenge Transport-, Arbeitsplatz-, Lager-, Verbraucher- und Umweltschutzvorschriften, welche auf internationaler Ebene festgelegt und harmonisiert werden. Aufgrund dieser Auflagen sind Wiederverwendung und Rezyklateinsatz eingeschränkt oder wegen noch fehlender Verträglichkeitsprüfung überhaupt nicht vorgesehen.¹² Eine international anerkannte Regelung für den Einsatz von Kunststoffrezyklaten in Gefahrgutverpackungen wird aktuell auf UN-Ebene angestrebt.

Im deutschen Verpackungsgesetz (VerpackG) zählen großgewerbliche, industrielle und Gefahrgutverpackungen zu den nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, da sie nicht bei den privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen. Zur Aufrechterhaltung der internationalen legislativen Kohärenz **muss gewährleistet werden, dass großgewerbliche, industrielle und Gefahrgutverpackungen von ökonomischen Lenkungsinstrumenten wie einer Plastiksteuer ausgenommen werden.**

Die Transformation benötigt Rückenwind

Die Kunststoffbranche arbeitet intensiv daran, **Kunststoffverpackungen nachhaltiger und bis 2030 vollständig recyclingfähig** zu machen. Diese Transformation ist eine gewaltige Herausforderung und zugleich essenziell, damit die Branche zügig nachhaltiger und zukunftsfähig wird. Deshalb bedarf es gerade in wirtschaftlich herausfordernden Zeiten **keiner Ausbremsung, sondern, wie vorangehend skizziert, Unterstützung und Rückenwind**. Als Gesprächspartner bei der Umsetzung, auch im Detail, stehen wir jederzeit gerne bereit.

¹² [BAM \(2011\) BAM-GGR 004 - Erweiterter Nachweis der chemischen Verträglichkeit für Gefahrgutverpackungen einschließlich Großpackmittel aus Polyethylen.](#)



Der GKV ist die Spitzenorganisation der deutschen Kunststoff verarbeitenden Industrie. Als Dachverband bündelt und vertritt er die gemeinsamen Interessen seiner Trägerverbände und agiert dabei als Sprachrohr gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Die Kunststoff verarbeitende Industrie ist mit einem Jahresumsatz von etwa 78,9 Mrd. Euro und 326.608 Beschäftigten in über 3.013 Betrieben einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland. Die vorwiegend mittelständisch geprägte Branche zeichnet sich durch hohe Innovationskraft und eine vielfältige Produktpalette aus. Kunststoffe werden zu Verpackungen, Baubedarfsartikeln, technischen Teilen, Halbzeugen, Konsumwaren und vielen anderen Produkten verarbeitet.



kunststoffland NRW ist der einzige Verband der Kunststoffindustrie, der die Wertschöpfungskette Kunststoff von der Rohstoffherzeugung über die Verarbeitung bis hin zum Recycling einschließlich der Maschinenbauer, Dienstleister und Forschungs- sowie Ausbildungsinstitutionen in ihrer Gesamtheit abbildet. Mit seinen rd. 150 Mitgliedsunternehmen – darunter Großunternehmen, hoch innovative Mittelständler und Startups – sowie den Mitgliedern unserer Regionalpartner vertritt er die Branche in NRW. kunststoffland NRW hat sich zum Ziel gesetzt, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kunststoffindustrie in NRW zu stärken. Dazu setzt sich kunststoffland NRW als Netzwerk für die Interessen und Bedürfnisse der Branche ein. Als Sprachrohr gegenüber der Politik gibt kunststoffland NRW seinen Mitgliedern eine Stimme und vertritt zielgerichtet deren Interessen.



Plastics Europe Deutschland e.V. vertritt die Interessen der kunststoffherzeugenden Unternehmen, ist als Fachverband eng mit dem VCI verbunden und Teil des paneuropäischen Verbandes Plastics Europe mit Büros in mehreren großen Wirtschaftszentren Europas.



Der VCI und seine Fachverbände vertreten die Interessen von rund 1.900 Unternehmen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie und chemienaher Wirtschaftszweige gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2022 setzten die Mitgliedsunternehmen des VCI rund 260 Milliarden Euro um und beschäftigten knapp 550.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.



Der Fachverband im VDMA ist die Interessengemeinschaft von mehr als 200 europäischen Herstellern von Kunststoff- und Gummimaschinen.

Kontaktinformationen:

Dr. Martin Engelmann
Geschäftsführer
Gesamtverband Kunststoffverarbeitende
Industrie e.V. (GKV)
Tel. +49 6172 9266 76
E-Mail: m.engelmann@kunststoffverpackungen.de

Dr. Alexander Kronimus
Geschäftsführer
Leiter Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft
Plastics Europe Deutschland e.V.
Tel. +49 69 2556 1309
E-Mail: alexander.kronimus@plasticseurope.de

02/2024
