

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstr. 44, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 240 87 - 202
E-Mail: handel@wirtschaftsrat.de

**Bundesfachkommission
Handel und Konsumgüter**

Plastikabgabe: Sinnlose Mehrfachbelastung statt wirksamer Steuerung

Die Regulierung von Kunststoffverpackungen verfolgt grundsätzlich ein legitimes Ziel: weniger Abfall, mehr Recycling und ein nachhaltigerer Umgang mit Ressourcen. In der Realität hat sich jedoch ein komplexes Geflecht aus europäischen, nationalen und kommunalen Maßnahmen entwickelt, das weniger durch ökologische Wirksamkeit als durch wachsende Bürokratie und steigende Kosten auffällt. Für Handel, Industrie und Verbraucher entsteht ein System kumulierender Belastungen, dessen Steuerungswirkung fraglich bleibt.

In Zeiten hoher Preise für Konsumgüter und einer allgemein angespannten wirtschaftlichen Lage für Wirtschaft und Verbraucher ist es wichtig, Doppelstrukturen zu vermeiden und eine kohärente, wirksame und wirtschaftlich tragfähige Lösung sicherzustellen. Der Wirtschaftsrat positioniert sich daher gegen die Einführung der nationalen Plastikabgabe.

1. Sachstand

Für Kunststoffverpackungen gilt bereits heute ein dichtes Regelwerk entlang der gesamten Wertschöpfungskette, die Produzentenverantwortung ist groß. Der deutsche Handel und die dahinterliegende Lieferkette leisten über die Lizenzentgelte in Höhe von 1,2 Mrd. Euro jährlich bereits einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung nachhaltigkeitsfördernder Maßnahmen. Ergänzend stellt das Pfandsystem bislang den einzig funktionierenden Stoffstrom dar, der die Gewinnung hochwertiger, lebensmitteltauglicher Rezyklate im großen Maßstab ermöglicht. Seit 2024 kommt mit der Einweg-Kunststoff-Sonderabgabe eine weitere finanzielle Belastung hinzu, bei der bereits im ersten Jahr rund 260 Mio. Euro zusammenkamen. Parallel entscheiden sich mehr Kommunen für kommunale Verpackungssteuern, die auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke im Sofortverzehr abzielen und regional unterschiedlich ausgestaltet sind. Auf europäischer Ebene setzt die Verpackungsverordnung PPWR zusätzliche Maßstäbe. Sie bringt neue Anforderungen an Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz und Dokumentation sowie teilweise Verbote bestimmter Verpackungsformen mit sich. Mit dem aktuellen Beschluss rund um das VerpackDG wurde auch in Deutschland der gesetzliche Rahmen dafür präzisiert.

Umso unverständlicher ist die Ankündigung der Bundesregierung einer nationalen Plastikabgabe. Es handelt sich um ein System mehrfacher Parallelbelastungen, das sich aus bestehenden Abgaben, neuen regulatorischen Anforderungen und geplanten zusätzlichen Steuern zusammensetzt. Die Folge: Sämtliche Kosten werden entlang der Lieferkette weitergegeben und letztlich vom Verbraucher getragen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob zusätzliche Instrumente tatsächlich notwendig sind oder ob eine gezielte Weiterentwicklung der bestehenden Systeme die effizientere Lösung darstellt.

2. Warum eine zusätzliche Abgabe falsch ist und nur Kosten verursacht

Trotz der Vielzahl an Maßnahmen bleibt die ökologische Gesamtwirkung begrenzt, während die wirtschaftlichen Belastungen erheblich steigen. Ein zentrales Problem ist die fehlende Kohärenz der Instrumente. Während die PPWR zumindest konkrete Zielvorgaben und Zeitachsen definiert und damit eine gewisse Planungssicherheit schafft, fehlt es nationalen und kommunalen Maßnahmen häufig an klarer ökologischer Lenkungswirkung.

Das trifft auch auf den politischen Hintergrund der Plastikabgabe zu. Diese ist eng verbunden mit einer Abgabe auf Plastik der Europäischen Union. Als der Nettozahler Großbritannien die EU verließ, wurde die EU-Plastikabgabe eingeführt, als „Brexite-Abgabe“, um das entstandene Haushaltsloch zu stopfen. Dies wird aus den Mitgliedsstaaten bezahlt. Die Mittel fließen allerdings nicht in Umwelt-Aktivitäten der EU, sondern einfach ohne Zweckbindung in den EU-Haushalt. Im Bundeshaushalt besteht auch für 2027 eine Finanzierungslücke, und mit der Plastikabgabe hat die Bundesregierung einen Hebel identifiziert, um die EU-Plastikabgabe auf den Verbraucher umzulegen. Eine ökologische Steuerungswirkung in Richtung mehr Kreislaufwirtschaft ist nicht erkennbar und aufgrund des eigentlichen Hintergrunds auch nicht vorgesehen. Die Plastikabgabe ist damit willkürlich. Gleichzeitig verteuert sie systematisch Produkte und Dienstleistungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Eine pauschale Verteuerung des Materials Kunststoff greift jedoch auch aus ökologischer Perspektive zu kurz und birgt Risiken von Fehlsteuerungen. Sie kann zu Ausweichreaktionen auf alternative Materialien führen, ohne dass hierdurch zwingend ökologische Vorteile entstehen, was bei den schlecht recyclebaren Verbundverpackungen gut zu erkennen ist. Es sollten prinzipiell Verpackungen vorgezogen werden, die real kreislauffähig sind: gut sortierbar, hochwertig recyclebar, rezyklathaltig, materialeffizient, möglichst aus Monomaterialien aufgebaut und frei von störenden Farben, Klebern oder Additiven.

Bei der Plastikabgabe besteht indes die Gefahr nachteiliger Effekte, etwa durch höheren Materialeinsatz, steigende Transportemissionen oder funktionale Einschränkungen, die wiederum zu mehr Abfall führen können. Kunststoffverpackungen sind in vielen Bereichen der Wirtschaft unverzichtbar, etwa bei Lebensmitteln oder Kosmetik, wo sie Hygiene, Haltbarkeit und Transportsicherheit gewährleisten. Da die ökologische Belastung von Lebensmitteln in der Regel deutlich höher ist als die ihrer Verpackungen, kann ein Verzicht auf Kunststoffverpackungen zu einer insgesamt schlechteren Umweltbilanz führen. Verpackungen sollten daher auch im Zusammenhang mit ihrem Produktschutz betrachtet werden.

Ein weiteres Defizit bei der geplanten Plastikabgabe liegt in ihrer fehlenden Eignung zur gezielten Stärkung von Recyclingmärkten und damit der Kreislaufwirtschaft. Die Einnahmen aus der Abgabe sind nicht zweckgebunden und fließen folglich nicht in den Ausbau von Recyclinginfrastrukturen, Sortiertechnologien oder die Qualitätssicherung von Rezyklaten. Außerdem werden keine wirksamen Anreize für eine steigende Nachfrage nach Rezyklaten geschaffen. Für die Entwicklung dieses Marktes ist jedoch gerade diese Nachfrage entscheidend.

Insgesamt entsteht mit der Plastikabgabe ein System, das Kosten kumuliert, ohne zielgerichtet ökologische Verbesserungen zu erzielen. Regulierung aber sollte an messbare Kreislaufleistung gekoppelt werden, nicht allein an die Materialart. Die eigentlichen Ziele, mehr Recycling, höhere Rezyklatanteile und Innovation, werden dadurch nicht erreicht.

3. Empfehlungen des Wirtschaftsrates

Ökologische Ziele sollten stets mit wirtschaftlicher Realisierbarkeit verbunden werden. Der Wirtschaftsrat schlägt daher folgendes Maßnahmenpaket vor:

- 1. Stopp der nationalen Plastikabgabe:** Die bestehenden Instrumente Pfand, PPWR, Einwegkunststofffonds und kommunalen Verpackungssteuern haben ein Regulierungsdickicht geschaffen. Eine weitere Abgabe, noch zumal ohne ökologische Zweckbindung, würde lediglich eine weitere Kostenebene schaffen.
- 2. Ökomodulation über bestehende Systeme:** Anstelle neuer Steuern sollten bestehende Mechanismen weiterentwickelt werden. Die Bundesregierung hat das parlamentarische Verfahren für die Ökomodulation bei den Lizenzentgelten eröffnet, was der Wirtschaftsrat begrüßt. Die Regelungen sollten nun praxisnah und bürokratiearm umgesetzt werden.
- 3. Finanzielle Anreize für innovative und recyclingfähige Lösungen, Stärkung des Recyclingmarktes:** Statt neuer Belastungen braucht es gezielte Anreize: Unternehmen, die auf hochgradig recyclingfähige oder rezyklathaltige Verpackungen setzen, sollten entlastet werden. Dies stärkt Innovation und beschleunigt die Transformation der Branche. Ohne entsprechende Impulse – etwa durch verbindliche Einsatzquoten oder gezielte finanzielle Anreize – bleiben Rezyklate gegenüber Primärkunststoffen häufig wirtschaftlich benachteiligt.
- 4. Praxisnahe Umsetzung der PPWR:** Die europäische Verpackungsverordnung muss in Deutschland in Form des VerpackDG so umgesetzt werden, dass ihre Ziele erreicht werden, ohne unnötige Bürokratie zu erzeugen. Entscheidend sind einfache Nachweispflichten, klare Standards und der Verzicht auf nationale Verschärfungen („Gold Plating“). Es braucht zudem klarer definierte Rollen über die Akteure (Hersteller, Erzeuger, Importeur, Lieferant) hinweg, da Händler sonst die meiste finanzielle Belastung tragen.
- 5. Vermeidung regulatorischer Fragmentierung:** Ein Flickenteppich aus kommunalen Einzelregelungen untergräbt Effizienz und Wettbewerb. Die Bundesregierung sollte sich klar gegen weitere kommunale Verpackungssteuern positionieren und auf einheitliche Rahmenbedingungen hinwirken.
- 6. Level Playing Field:** Regulierung darf bei Inkraftsetzung nicht nur für den innerdeutschen Handel, sondern muss zwingend auch für Importeure und Plattformen wie Temu und Shein gelten.

Fazit: Die Regulierung von Kunststoffverpackungen steht exemplarisch für eine Fehlentwicklung, bei der sich verschiedene politische Ebenen überlagern, ohne ein konsistentes Gesamtsystem zu bilden. Das Ergebnis ist eine Mehrfachbelastung für Unternehmen und Verbraucher, die weder ökologisch effizient noch wirtschaftlich tragfähig ist. Die eigentliche Transformation hin zu mehr Recycling und nachhaltigen Verpackungen wird dadurch nicht beschleunigt, sondern erschwert.

Eine zusätzliche Plastikabgabe – noch zumal mit alleinig fiskalischem Nutzen – potenziert diese Fehlentwicklung. Statt weiterer Steuern braucht es ein kohärentes System mit klaren Anreizen, praktikablen Vorgaben und realistischen Übergängen. Nur so kann eine ökologische Wirkung erzielt werden, ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu gefährden.