

# Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz zum Einwegkunststofffondgesetz

Berlin 08.02.2023

Generell begrüßt der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND e.V.) die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung, möchte aber noch folgende Punkte einbringen:

Echte Kreislaufwirtschaft, weniger Verschmutzung und ein Wirtschaften innerhalb der planetaren Grenzen wird nur möglich sein, wenn dem Vorsorgeprinzip und der Abfallhierarchie Rechnung getragen und diese umgesetzt werden. Im Jahr 2022 wurden die **planetaren Grenzen** bezüglich der Kunststoffverschmutzung überschritten.<sup>1</sup> Eine hochaktuelle Studie des Alfred Wegener Instituts belegt, dass acht Prozent des Plastikmülls, der in der Arktis zu finden ist, aus Deutschland stammt.<sup>2</sup> Die Studie verweist zudem darauf, dass etwa 11 Prozent der globalen Plastikproduktion in Gewässer gelangen – die Studienautorin fordert daher eine massive Reduktion der globalen Plastikproduktion, insbesondere auch in den Industrienationen Europas. Das UBA bestätigt jedes Jahr einen neuen **Verpackungsmüllrekord** für Deutschland: zuletzt 18,9 Millionen Tonnen.<sup>3</sup>

Auch angesichts des immensen ökologischen Fußabdrucks von Plastik ist eine tatsächliche **Reduktion der Produktion** – insbesondere von kurzlebigen Produkten - nötig. Die Plastikkrise ist aus Sicht des BUND e.V. nicht „nur“ eine Abfallkrise, sondern hauptsächlich eine **Ressourcenkrise** und somit auch ein enormer Treiber für die **Klimakrise**.<sup>4</sup> Die Plastikproduktion wächst kontinuierlich, in den letzten vier Jahrzehnten hat sie sich vervierfacht.<sup>5</sup> Wenn dieser Trend weitergeht, würden im Jahr 2050 allein für Plastik 15% des globalen Treibhausgasbudgets verbraucht.<sup>6</sup> Die **erweiterte Herstellerverantwortung** ist zentral um die entstehenden Schäden auf die eigentlichen Verursacher zu übertragen sowie zukünftige Schäden von vornerein zu vermeiden. Eine konsequente Herstellerverantwortung sollte unbedingt am **Vorsorgeprinzip** als Leitlinie der deutschen und europäischen Umweltpolitik ausgerichtet werden. Dieses beinhaltet die zwei Dimensionen der Risiko- und Ressourcenvorsorge. Die Umweltschäden und –gefahren sind also von vornherein zu vermeiden und gleichzeitig sind die natürlichen Ressourcen langfristig zu sichern und für

<sup>1</sup> <https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/neue-studie-umweltverschmutzung-durch-chemikalien-und-plastik-hat-die-belastungsgrenzen-des-planetens-ueberschritten-natuerliche-lebensgrundlagen-der-menschheit-bedroht/>.

<sup>2</sup> <https://www.awi.de/ueber-uns/service/presse/presse-detailansicht/plastikmuell-in-der-arktis-stammt-aus-aller-welt-auch-aus-deutschland.html>

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfallarten/verpackungsabfaelle>.

<sup>4</sup> <https://exit-plastik.de/pressebriefing-petrochemie-und-plastikindustrie-mittreiber-der-erderhitzung/>.

<sup>5</sup> Geyer, R., Jambeck, J. R. & Law, K. L. Production, use, and fate of all plastics ever made. *Sci. Adv.* **3**, e1700782 (2017).

<sup>6</sup> World Economic Forum *The New Plastics Economy—Rethinking the Future of Plastics* (Ellen MacArthur Foundation, McKinsey & Company, 2016).

zukünftige Generationen zu erhalten. Beide Dimensionen können nur mit einer **tatsächlichen Reduktion vom gesamten Verpackungs- (und somit Ressourcen-) verbrauch, dem Aufbau von Mehrweg-Infrastrukturen** sowie **zusätzlichen Reinigungsmaßnahmen** berücksichtigt werden. Auch sollten langfristig weitere Materialien in den Fond aufgenommen werden, da Verlagerungseffekte nicht wünschenswert sind. Der Fond soll mit weiteren dringend notwendigen Instrumenten zu einem Policy-Mix ergänzt werden, so dass Synergien geschaffen werden – kann sie jedoch keinesfalls ersetzen. Die [Plastikabgabe](#)<sup>7</sup> sollte von den Herstellern – und nicht den Steuerzahler\*innen - gezahlt werden, **Verpackungs-Reduktionsziele** festgelegt (Spanien und Schweden reduzieren Einwegplastik um 50% bis 2026)<sup>8</sup> und eine allgemeine **Einweg-Verpackungssteuer**<sup>9</sup> auf alle Materialien eingeführt werden, damit eine tatsächliche Lenkungswirkung für Unverpackt und Mehrweg als das neue Normal entsteht.

Eine neue Recherche von IEFFA zeigt,<sup>10</sup> dass Plastik insbesondere am Anfang der Wertschöpfungskette enorme Rohstoff- und Energiemengen verbraucht: **Der größte Teil an Öl, Gas und Energie (mehr als 90%)** wird von der **Rohstoffextraktion bis zur Produktion des Roh-Plastiks** verbraucht; also vom Bohrloch bis zum Plastikpellet. Auf die Herstellung von Verpackungen (PE-Tüten, PET-Flasche und PP-Schale) aus Plastikpellets entfällt weniger als ein Zehntel des Rohstoff- und Energieverbrauchs. Die meisten Bilanzen berücksichtigen nicht den gesamten Lebenszyklus, also den tatsächlichen Verbrauch fossiler Rohstoffe (und somit die entstehenden Treibhausgas- und Schadstoff-Emissionen). Folglich werden die tatsächlichen Umweltbelastungen der Plastikproduktion kontinuierlich unterschätzt, diese Schritte der Vorkette sind üblicherweise ausgelagert in Nicht-EU-Länder.

Zusätzlich zu dem unterschätzten Öl-, Gas- und Stromverbrauch fordert das Umweltprogramm der Vereinten Nationen dringend dazu auf, zusätzlich zur Ökobilanz **weitere darin fehlende Aspekte bei der Bewertung von Einwegverpackungen** zu beachten. Die Auswirkungen der Langlebigkeit von Plastik in der Umwelt, von Mikroplastik und den zugesetzten Chemikalien auf die Gesundheit der Ökosysteme und Menschen werden nicht genügend berücksichtigt und sollten stärker bei Gesetzgebungsprozessen eine Rolle spielen.<sup>11</sup>

Eine weitere aktuelle Recherche<sup>12</sup> ist zu dem Schluss gekommen: Die Plastikproduktion ist bei weitem der **größte industrielle Öl-, Gas- und Stromverbraucher** in der EU und stellt andere energieintensive Branchen wie Stahl- Automobilbau u.a. in den Schatten, in Deutschland verbraucht sie 24% des industriellen Gasverbrauchs, 42% des industriellen Ölverbrauchs und 18% des industriellen Stromverbrauchs. Insbesondere bei kurzlebigen Verpackungen sind große Einsparpotentiale vorhanden: sie machen 40% des Endmarktes in der EU aus. Die Studie zeigt auch: würden EU-weit die Hälfte der Plastikverpackungen eingespart (durch unverpackt und Mehrweg) und 90% tatsächlich stofflich recycelt, könnte der jährliche Gas- und Ölbedarfs von Tschechien eingespart werden.

---

<sup>7</sup> <https://exit-plastik.de/plastiksteuer/>.

<sup>8</sup> Weitere Maßnahmen, die SUPD ambitionierter als Deutschland umzusetzen, sind in den europäischen Nachbarländern zu finden: [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/ressourcen\\_und\\_technik/SUPD\\_Umsetzung\\_Deutschland\\_soll\\_nachbessern.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/SUPD_Umsetzung_Deutschland_soll_nachbessern.pdf).

<sup>9</sup> Die Tübinger Verbrauchssteuer führte bereits nach kurzer Zeit zu einem deutlichen Rückgang des Abfalls im Stadtgebiet.

<sup>10</sup> Die Recherche wird in Kürze auf <https://exit-plastik.de/> veröffentlicht, sie wurde durchgeführt von Tom Sanzillo, Director of Financial Analysis bei dem Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEFFA).

<sup>11</sup> <https://www.unep.org/resources/publication/addressing-single-use-plastic-products-pollution-using-life-cycle-approach>.

<sup>12</sup> Eine deutsche Zusammenfassung der Recherche ist hier zu finden: <https://www.bund.net/einwegplastik>.

Aus Sicht des BUND e.V. können wir uns aus der Plastikkrise nicht „rausrecyclen“, da es **keine geschlossenen Stoffkreisläufe** gibt. Alleine die Thermodynamik besagt, dass es keine verlustfreie Kreislaufwirtschaft gibt. Dissipation führt unweigerlich zu Materialverlusten.<sup>13</sup> Dazu kommen Prozess- (Material- und Energie-) verluste. Folglich wird bei jeder Neuproduktion primäres Material - und zusätzlich Energie - benötigt. Insbesondere für Plastik sind die Recyclingquoten besonders schlecht: 2020 wurden nur 30,5 Prozent in Deutschland recycelt, 5,1 Prozent wurden exportiert (Verbleib unklar) – und der Großteil verbrannt (in Müllverbrennungsanlagen und Zementfabriken).<sup>14</sup> Zudem bleibt ein relevanter Anteil des Plastiks, der ebenso verbrannt wird, in dieser Bilanz unsichtbar. Jegliches Plastik, welches im Rest- oder Gewerbemüll – und nicht in den Wertstofftonnen - landet, wird nicht erfasst: die stoffliche Recyclingquote liegt daher tatsächlich sogar noch niedriger als 30,5 Prozent.

Um der Ressourcen-, Klima- und Verschmutzungs-Krise wirksam zu entgegnen, steht daher die Abfallvermeidung an oberster Stelle. **Echte Vermeidung und Verminderung** kann nur mit **weniger Produktion und Konsum** umgesetzt werden, ohne eine solche **Suffizienz** kann keine echte ressourcensparende Kreislaufwirtschaft aufgebaut werden.<sup>15</sup> Vermeidungsziele und ein Aufbau zukunftsfähiger Pool-Mehrweg-Infrastrukturen sind dafür zentral.

In der **EU-Abfall-Rahmenrichtlinie** ist festgelegt wie die **erweiterte Herstellerverantwortung** umgesetzt werden kann. Mitgliedstaaten können Maßnahmen für jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), erlassen, die die **Vermeidung und Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige Verwertung von Abfällen** verbessern. Es heißt: „Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrigbleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. In den Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung findet sich folgendes: Mitgliedsstaaten sollen u.a. messbare Abfallbewirtschaftungsziele festlegen, Regelungen oder wirtschaftliche Anreize für Abfallbesitzer schaffen damit Abfälle den vorhandenen Systemen der getrennten Abfallsammlung zugeführt werden sowie sicherstellen, dass Hersteller die Kosten übernehmen.

Die **Einwegkunststoffrichtlinie (EWKRL)** zielt darauf ab, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu mindern. Das Ziel ist, den Konsum von Einwegprodukten aus Kunststoff sowie deren Folgen für die Umwelt durch das Littering sowie die damit einhergehende Meeresvermüllung zu verringern. Dies soll unter anderem durch eine **Verbrauchsminderung** geschehen und die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung, die vorsieht, dass Hersteller die Kosten der in Artikel 10 der vorliegenden Richtlinie genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für jene Artikel; die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfällen dieser Artikel, einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs, sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle; sowie die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle. Zudem sollen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Hersteller mindestens die folgenden Kosten tragen: die Kosten der

<sup>13</sup> [https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/91558/file/Kippes\\_Diss.pdf](https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/91558/file/Kippes_Diss.pdf).

<sup>14</sup> [https://www.bvse.de/dateien2020/2-PDF/01-Nachrichten/03-Kunststoff/2022/Kurzfassung\\_Stoffstrombild\\_2021\\_13102022\\_1\\_.pdf](https://www.bvse.de/dateien2020/2-PDF/01-Nachrichten/03-Kunststoff/2022/Kurzfassung_Stoffstrombild_2021_13102022_1_.pdf).

<sup>15</sup> [https://link.springer.com/epdf/10.1007/s43615-022-00240-3?sharing\\_token=vyHotsCJxazkzWpbh8arXve4RwlQNchNBiy7wbcMAY5DuwRYEbHMYiL6eiLQZlq1vOHznBOOmL1Jbd6aMZyRv2UIXaEJhE8DbL9s5x1G5XdKo-HmQV7O5d7QXhLyaZXe-lsSR8Kd6zpJ9PuD77wl2pFgwNplrk-lhANGHoa8go=](https://link.springer.com/epdf/10.1007/s43615-022-00240-3?sharing_token=vyHotsCJxazkzWpbh8arXve4RwlQNchNBiy7wbcMAY5DuwRYEbHMYiL6eiLQZlq1vOHznBOOmL1Jbd6aMZyRv2UIXaEJhE8DbL9s5x1G5XdKo-HmQV7O5d7QXhLyaZXe-lsSR8Kd6zpJ9PuD77wl2pFgwNplrk-lhANGHoa8go=)

in Artikel 10 genannten Sensibilisierungsmaßnahmen sowie die gesamten Kosten von Reinigungsaktionen und die Kosten der Datenerhebung.

Laut dem „Problem und Ziel“ des Gesetzesentwurfs „soll die Pflicht zur Übernahme bestimmter Kosten durch die Hersteller dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, die Vermüllung der Umwelt zu bekämpfen sowie die Sauberkeit des öffentlichen Raums zu fördern“. Diese Zielsetzung entspräche in vollem Umfang dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode („Wir fördern die Kreislaufwirtschaft als effektiven Klima- und Ressourcenschutz, Chance für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsplätze. Wir haben das Ziel der Senkung des primären Rohstoffverbrauchs und geschlossener Stoffkreisläufe. [...] Wir stärken die Abfallvermeidung durch gesetzliche Ziele und ökologisch vorteilhafte Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme sowie Branchenvereinbarungen.“). In den Gesetzesfolgen wird sich zudem auf UN-Nachhaltigkeitsziele bezogen und festgestellt: „Das Regelungsvorhaben dient der Förderung ressourcenschonender Mehrweglösungen“ und trägt dazu bei, dass „die betroffene Wirtschaft in Abkehr von kurzlebigen Einwegprodukten nachhaltigere Lösungen im Bereich Mehrweg entwickelt“. Auch im Ziel des Gesetzes wird vermerkt, dass „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe“ gefördert werden sollen.

Es ist nicht zu erkennen, wie Klima- und Ressourcenschutz tatsächlich gefördert wird, der primäre Rohstoffverbrauch tatsächlich sinkt, Abfallvermeidung durch Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme gestärkt werden. Zudem sind nur Geschäftsmodelle, die Unverpackte und Mehrweg-Verpackungen priorisieren, tatsächlich nachhaltig. Der BUND e.V. fordert aus diesem Grund **zusätzliche 10 Prozent (zweckgebundenes) Budget für den Aufbau von Pool-Mehrweg-Infrastrukturen** – nur durch finanzielle Mittel ist der notwendige Paradigmenwechsel zu Mehrweg und Unverpackt möglich, zukünftige Umwelt- und Klimafolgekosten werden tatsächlich reduziert und nicht mehr von der Allgemeinheit getragen.

Weiterhin bleibt zu bezweifeln, dass **zusätzlichen Reinigungsaktionen und Sensibilisierungsmaßnahmen** gefördert werden. Dies ist jedoch dringend nötig und das Ziel des Gesetzes liefert die Begründung: Die Auswirkungen jener besonders schädlichen Produkte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt sollen verringert und vermieden werden. Der BUND e.V. fordert eine Mittelung der Kosten der letzten drei Jahre und eine **Erhöhung des Budgets um weitere 10 Prozent**.

Zukünftig soll der Fond auf **weitere Materialien** ausgeweitet werden, denn andere Einwegmaterialien sind nur **Scheinlösungen**<sup>16</sup> für die Plastikkrise und verhindern den notwendigen systemischen Umbau. Zellstoff für Papier kommt Großteils aus Brasilien, also aus Monokulturen von vormaligen Regenwald-Flächen, und verbraucht Wasser und Chemikalien. **Aluminium-Verpackungen**<sup>17</sup> enthalten große Anteile an Primärmaterial, dies geht mit immensen Energieverbräuchen und der Emission von F-Gasen (Gase mit den höchsten bekannten GWP und Lebenszeiten von bis zu 50.000 Jahren) sowie Bauxit-Abbau einher - sowie allen bekannten katastrophalen sozialen und ökologischen Folgen. **„Bio“-Plastik**<sup>18</sup> ist keinesfalls „bio“, sondern Ressourcenverschwendung und verbraucht durch Monokulturen Wasser, Dünger und Pestizide. Flächen sind begrenzt und werden für Renaturierung und Nahrungsmittel – und nicht für Einwegverpackungen – benötigt.

<sup>16</sup> <https://exit-plastik.de/wp-content/uploads/2022/09/Fact-Sheet-Scheinloesungen-zur-Plastikkrise.pdf>.

<sup>17</sup> <https://www.bund.net/ressourcen-technik/abfall-und-rohstoffe/aluminium>.

<sup>18</sup> <https://www.bund.net/themen/chemie/achtung-plastik/alternative-bioplastik/>.

Wir begrüßen, dass eine **Einwegkunststoffkommission** etabliert werden soll. Umweltverbände sind unabhängig und haben keine privatwirtschaftlichen Interessen, langjährige Erfahrung durch Müllsammelaktionen und sind daher wichtiger Teil der Kommission.

Zuletzt machen wir uns stark für eine **Fondverwaltung** durch staatliche Institutionen wie das UBA. Der diskutierte Fonds verwaltet Mittel in Millionenhöhe. Diese müssen den Zielen des Gesetzes dienen. Die Verwaltung, der Einzug und die Vergabe dieser Mittel sollten deshalb durch Strukturen verantwortet werden, welche unabhängig sind und den Einfluss privatwirtschaftlicher Interessen ausschließen. Hierzu ist die Wahrnehmung als hoheitliche Aufgabe in staatlicher Verantwortung und durch eine demokratisch legitimierte Organisation nötig.

Autorin: Janine Korduan, Referentin für Kreislaufwirtschaft, [janine.korduan@bund.net](mailto:janine.korduan@bund.net)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany,  
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40

**Der BUND e.V. repräsentiert fast 700.000 Mitglieder.**