Geplante Plastiksteuer: Verfahrensbezogene und materielle Bedenken

Kernbotschaft

Die geplante Plastiksteuer würde ein vollständig neues Verbrauchsteuerregime mit erheblichen Belastungen für Unternehmen und Verbraucher, außergewöhnlich hohem Verwaltungsaufwand, strukturellen Wettbewerbsnachteilen gegenüber Importen und ökologischen Fehlanreizen schaffen. Zugleich steht mit der Ökomodulierung nach § 26a VerpackDG bereits ein Instrument zur gezielten Förderung von Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz bereit.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob eine nationale Plastiksteuer überhaupt ein geeignetes Instrument sein kann. Das Vorgehen, die Steuer kurzfristig über einen Änderungsantrag in das laufende Haushaltsverfahren einzubringen, widerspricht in eklatanter Weise den Grundsätzen guter Rechtsetzung und eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in unserer parlamentarischen Demokratie. Am 21.10. korrigierte die Bundesregierung diesen Fehler und kündigte ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren an – aber nach Stand 28.10.2026 soll die Steuer nun doch bereits am 04.11.2026 im Schnellverfahren im Kabinett beschlossen werden.

Die jüngste Kritik des Normenkontrollrates an der Zuckersteuer – fehlende Nachvollziehbarkeit der zugrunde liegenden Annahmen und unzureichende Beteiligung der betroffenen Branchen – sollte Warnung sein. Die Einführung eines neuen Verbrauchsteuerregimes erfordert aus guten Gründen ein reguläres Gesetzgebungsverfahren mit belastbarer Folgenabschätzung, Ressortabstimmung, Länder- und Verbändebeteiligung, parlamentarischer Beratung und Anhörung sowie der Prüfung von Alternativen und gegebenenfalls notwendigen Überarbeitungen. Angesichts der Regelungstiefe und Vollzugskomplexität muss dafür ausreichend Zeit vorgesehen werden.

Zum 1. Juli 2027 soll eine Verbrauchsteuer von 550 Euro je Tonne Kunststoff in Verpackungen eingeführt werden; ab 2028 werden rund 1,5 Milliarden Euro Einnahmen jährlich erwartet. Der Entwurf wirft grundlegende Fragen zu Steuergegenstand und -schuldnerschaft, Importen, Rezyklatnachweisen, Doppelbelastungen, IT-Infrastruktur und Nettoaufkommen auf. Auch die Folgen für Investitionen, Transformation, Industrie, Verbraucher, Kreislaufwirtschaft und Verwaltung sind umfassend zu prüfen.

I. Verfahren: Geordnetes Verfahren inklusive Folgenabschätzung notwendig

Die Steuer sollte zunächst kurzfristig per Änderungsantrag in das Haushaltsverfahren eingebracht werden. Ressortabstimmung, Folgenabschätzung, eigenständige Anhörung und parlamentarische Fachberatung wären nur eingeschränkt möglich. Die Ankündigung eines eigenständigen Gesetzgebungsverfahrens war daher sachgerecht und wurde Tragweite und Prüfungsbedarf besser gerecht. Dass die Plastiksteuer nun für den 4. November im Kabinett angekündigt ist, entbehrt vor diesem Hintergrund jedes Verständnisses. Die Kritik des Nationalen Normenkontrollrats an der Zuckergetränkesteuer ist übertragbar: Der finale Entwurf lag ihm erst einen Tag vor der Kabinettsbefassung vor; eine abschließende Folgenprüfung war unmöglich. Bei der Kunststoffverpackungsteuer wäre dies besonders problematisch, weil sie ein neues, vollzugsintensives Verbrauchsteuerregime für zahlreiche Warenströme begründen würde.

Nötig sind eine unabhängige wirtschaftliche, administrative und ökologische Folgenabschätzung, die Einbindung von BMF, BMWE, BMUKN und Nationalem Normenkontrollrat sowie eine realistische Frist für den Systemaufbau bei Zoll, ITZBund und Unternehmen. Vier bis sechs Wochen sind angesichts der Vollzugskomplexität unangemessen.

II. Wirtschaft und Verbraucher: hohe Belastung, zweifelhafter Nettoertrag

Der Steuersatz von 550 Euro je Tonne erhöht den Rohstoffpreis je nach Kunststoff um 30 bis 50 Prozent. Der Gesamtverband Kunststoffverarbeitende Industrie (GKV) erwartet Preissteigerungen von 20 bis 30 Prozent bei Hohlkörpern und 30 bis 50 Prozent bei Verschlüssen und flexiblen Verpackungen. Betroffen

wären auch Industrie- und Gewerbeverpackungen, Landwirtschaftsfolien, Mehrweglösungen sowie bestimmte Folien und weiterzuverarbeitende Kunststoffprodukte. Bei oft knappen Margen verlieren Verpackungs- und Folienhersteller erhebliche Teile der Wertschöpfung. Der GKV sieht bis zu 40.000 Arbeitsplätze gefährdet. Arbeitslosengeld und entfallende Sozialbeiträge könnten jährlich rund 1,44 Milliarden Euro erreichen; hinzu kämen Ausfälle bei Gewerbe-, Körperschaft- und Lohnsteuer. Der fiskalische Nettoeffekt ist damit offen.

Beispiele für Materialverteuerungen
Hohlkörper: 20 bis 30 Prozent Preissteigerung
Verschlüsse und flexible Verpackungen: 30 bis 50 Prozent Preissteigerung
Belastungsbeispiel auf Unternehmensebene
Bei einem Verpackungshersteller mit 140.000 Tonnen Materialeinsatz entsteht eine Steuerlast von 77 Millionen Euro – rund **20 Prozent des Umsatzes** und etwa **40 Prozent der Wertschöpfung**.

Der Entwurf unterstellt eine Weitergabe über die Preise. Höhere Kosten drohen bei Lebensmitteln, Agrarprodukten und Hygieneartikeln, deren Kunststoffverpackungen Schutz, Haltbarkeit und Produktsicherheit gewährleisten. Monatliche Anmeldung und Fälligkeit am 20. des Folgemonats verursachen zudem erhebliche Vorfinanzierungslasten.

III. Bürokratie und Vollzug: Hoher Aufwand, strukturelle Kontrolllücken

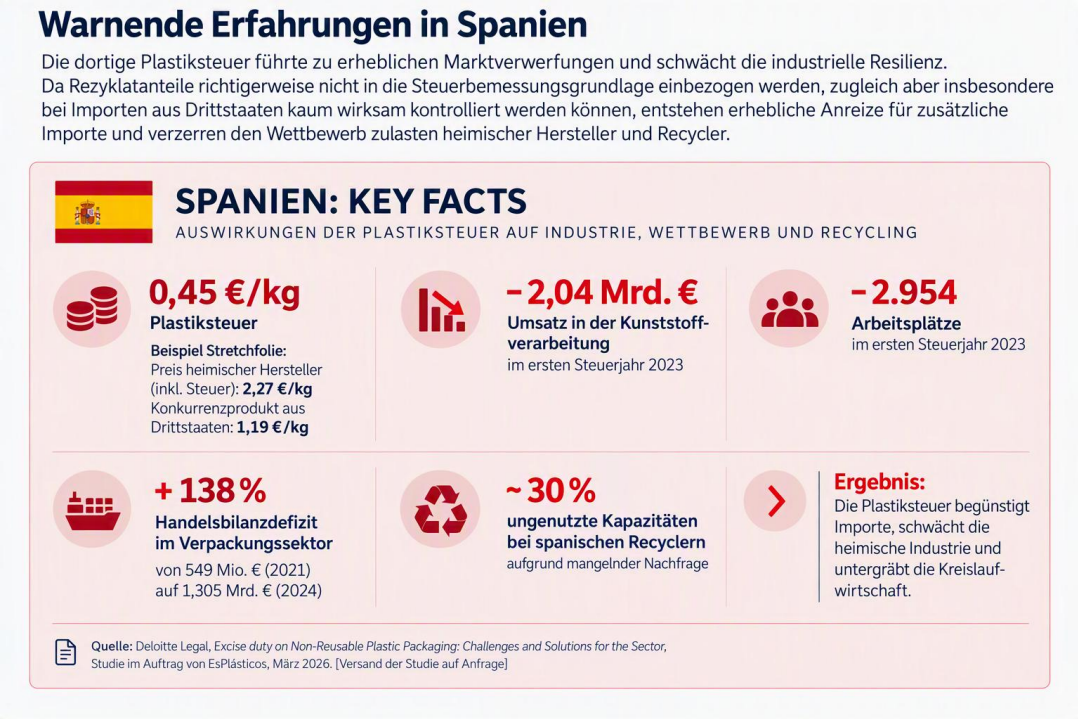
Der administrative Aufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den Einnahmen. Allein beim Zoll sind 788 zusätzliche Vollzeitstellen, beim ITZBund 31 Stellen vorgesehen; die staatlichen Umsetzungskosten bis 2029 betragen rund 283,5 Millionen Euro. Hinzu kommen umfassende Registrierungs-, Anzeige-, Dokumentations-, Nachweis-, Antrags- und Kontrollpflichten. Dennoch wird der jährliche Mehraufwand der Wirtschaft mit nur 44,1 Millionen Euro angesetzt, ohne Zahl der betroffenen Unternehmen und Zeitaufwand auszuweisen.

Rund 900 Außenprüfungen stehen etwa 47.175 Anzeigen im ersten Jahr gegenüber. Rechnerisch wäre nur alle 52 Jahre eine Prüfung zu erwarten. Ehrliche Unternehmen würden damit voraussichtlich benachteiligt. Für den Großteil der EU-Warenströme fehlt ein Grenzkontrollpunkt. Die Besteuerung nach KN-Codes und eine vom Verpackungsrecht abweichende Definition können Doppelbesteuerungen von Vorprodukten und fertigen Verpackungen verursachen. Für die Entlastung nachgewiesener Rezyklatanteile fehlen belastbare Daten und IT-Infrastruktur.

IV. Standort, Importe und industrielle Resilienz

Strukturelle Wettbewerbsnachteile für die inländische Produktion und Abfüllung: Die Steuer erfasst bestimmte in Deutschland hergestellte oder unverpackt eingeführte Folien, Vorprodukte sowie Transport- und Verpackungsmittel. Verpackungen bereits befüllt eingeführter Waren bleiben grundsätzlich außerhalb des Steuergegenstands, da sie zolltariflich regelmäßig mit der enthaltenen Ware eingereiht werden. Damit droht eine systematische Benachteiligung deutscher Hersteller und Abfüller gegenüber ausländischen Anbietern verpackter Produkte.

Neben steigenden Anforderungen der Verpackungsregulierung belasten hohe Energie- und Rohstoffkosten den Standort. Eine Plastiksteuer würde Produktion und Abfüllung in Deutschland weiter verteuern und Anreize zur Verlagerung von Wertschöpfung oder zum Import verpackter Endprodukte schaffen. Für Bezüge erfasster Folien, Kunststoff-Zwischenprodukte und leerer Verpackungen aus EU-Staaten fehlt ein Grenzkontrollpunkt; die Versteuerung hängt von Anzeige und Anmeldung des Beziehers ab. Dies erhöht das Risiko von Vollzugsdefiziten und Wettbewerbsverzerrungen zulasten inländischer Hersteller. Für Chemie- und Kunststofferzeuger entstehen direkte Belastungen bei Herstellung, EU-Bezug und Einfuhr erfasster Folien, Kunststoff-Zwischenprodukte und Verpackungsmittel sowie indirekte Folgen als Polymerhersteller: Weichen Kunden auf andere Materialien oder verpackte Importprodukte aus oder verlagern Wertschöpfung, sinkt die heimische Kunststoffnachfrage signifikant.



V. Ökologische Lenkungswirkung: Mehr Verpackungsabfall statt weniger

Der Gesetzentwurf nennt neben Haushaltseinnahmen eine Reduktion der Abfallmengen. Tatsächlich droht das Gegenteil: Werden Kunststoffverpackungen ersetzt, kommen meist schwerere, weniger effiziente Materialien zum Einsatz. Abfallmengen und CO_2-Emissionen steigen. Laut einer Studie von GVM und ifeu (2023) würde der Ersatz nur eines Zehntels der Kunststoffverpackungen die Verpackungsabfälle in Haushalten um 10 bis 20 Prozent und die CO_2-Emissionen um 10 bis 14 Prozent erhöhen. Eine einseitige Plastiksteuer kann Verpackungen in Papierverbunde treiben, die meistens nicht hochgradig recyclingfähig sind (vgl. UBA, Texte 87/2025, S. 119, S. 157 sowie S. 201 f.).

Die Folge: weniger Recycling, mehr Verpackungsabfall und höhere Emissionen. Zusätzlich drohen Importe vermeintlicher Rezyklate aus Drittstaaten mit höherem CO_2-Fußabdruck.

VI. Zielgenauere Alternative: Ökomodulierung

Mit der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ökomodulierung der Lizenzentgelte nach §§ 26, 26a VerpackDG steht ein zielgenaues Instrument bereit. Es kann materialübergreifend an der Recyclingfähigkeit ansetzen und nachgewiesenen Rezyklateinsatz belohnen. Finanzielle Anreize fließen in die Kreislaufwirtschaft zurück, statt ihr Investitionsmittel zu entziehen. So können ökologische Ziele effektiver erreicht und industrielle Wertschöpfung in Deutschland und Europa erhalten werden.

Fazit

Ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren wäre gegenüber dem Änderungsantrag ein wichtiger Fortschritt. Es ermöglicht die umfassende Prüfung der wirtschaftlichen, administrativen und ökologischen Folgen sowie der Eignung der Plastiksteuer zur Förderung von Kreislaufwirtschaft, Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz. Das Verfahren braucht ausreichend Zeit und fachlichen Raum.

Angesichts drohender Wettbewerbsverzerrungen, Vollzugsdefizite und ökologischer Fehlanreize hält Plastics Europe Deutschland die Einführung einer nationalen Plastiksteuer für einen gravierenden Fehler.

Die Ökomodulierung ist zielgenauer: Sie fördert Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz sowie Wertschöpfung, Kreislaufwirtschaft und Transformationsinvestitionen am Standort Deutschland.