Geplante Plastiksteuer – verfahrensbezogene und materielle Bedenken

Mit der geplanten Plastiksteuer soll zum 1. Juli 2027 eine neue Verbrauchsteuer von 550 Euro je Tonne Kunststoff in Verpackungen eingeführt werden. Erfasst würden Kunststoffverpackungen und -folien sowie Verbundverpackungen mit einem Kunststoffanteil von mehr als fünf Prozent. Weiterhin ist nicht belastbar bestimmt, wie viele Unternehmen tatsächlich betroffen wären. Zugleich warnt das Umweltbundesamt davor, ausschließlich Kunststoffverpackungen zu verteuern: Eine solche Besteuerung kann Ausweichbewegungen hin zu nicht recyclingfähigen Verpackungen auslösen und damit Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz sogar entgegenwirken.

Die geplante Plastiksteuer gehört damit zu den komplexesten steuerpolitischen Vorhaben der laufenden Legislaturperiode. Sie würde ein vollständig neues Verbrauchsteuerregime mit weitreichenden Auswirkungen auf Unternehmen, Verbraucher, Kreislaufwirtschaft und Verwaltung schaffen und einen erheblichen Bürokratie-, Vollzugs- und Kontrollaufwand auslösen. Der nun vorliegende Entwurf sieht allein 788 zusätzliche Vollzeitstellen in der Zollverwaltung und weitere 31 Stellen beim ITZBund vor. Gerade deshalb kann ihre Einführung nicht losgelöst von einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren betrachtet werden. Unabhängig von ihrer materiellen Bewertung darf ein Vorhaben dieser Tragweite nicht ohne belastbare Folgenabschätzung, reguläre Ressortbeteiligung und Kabinettsentscheidung zum konkreten Gesetzestext im Eilverfahren beschlossen werden.

Umso problematischer ist, dass die Steuer offenbar durch die Koalitionsfraktionen als kurzfristiger Änderungsantrag in ein laufendes Haushaltsverfahren eingebracht werden soll. Dies wirft erhebliche verfahrensrechtliche, demokratische und rechtsstaatliche Fragen auf. Zugleich bestehen erhebliche materielle Bedenken hinsichtlich Umsetzbarkeit, Verbraucherbelastung, Gefährdung von Wettbewerbsfähigkeit und industrieller Resilienz sowie ökologischer Wirkung.

I. Verfahrensbezogene Bedenken

Fehlende Ressortbeteiligung und Kabinettsbefassung: Der bisherige Kabinettsbeschluss enthält ein Einnahmeziel, aber keine Entscheidung über den nun vorliegenden konkreten Gesetzentwurf. Wesentliche Fragen wie Steuergegenstand, Steuerschuldner, Bemessungsgrundlage, Behandlung von Rezyklaten und Importen, Vollzug, Kontrollmechanismen sowie wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen waren nicht Gegenstand einer Kabinettsentscheidung über den konkreten Gesetzestext.

Keine belastbare Folgenabschätzung: Der Entwurf beziffert den Personal-, IT- und Vollzugsaufwand für die Verwaltung, enthält aber weiterhin keine belastbare Bestimmung der Zahl und Struktur der betroffenen Unternehmen. Auch die angesetzten jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft von lediglich 44,1 Mio. Euro werden nicht transparent hergeleitet. Eine unabhängige Prüfung des Erfüllungsaufwands sowie eine umfassende fachliche Bewertung der Folgen für Wettbewerbsfähigkeit, Produktion, Importe, Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz stehen aus.

Präzedenzloses Schnellverfahren: Soweit ersichtlich, existiert kein vergleichbarer Präzedenzfall, bei dem ein vollständiges neues Verbrauchsteuergesetz als kurzfristiger Änderungsantrag in ein laufendes Haushaltsverfahren eingeführt wurde. Frühere Verbrauchsteuern wurden in eigenständigen Gesetzgebungsverfahren beraten. Ein Vorhaben dieser Tragweite darf nicht ohne ordnungsgemäße Ressortabstimmung, Folgenabschätzung,

eigenständige Anhörung und parlamentarische Fachberatung im Windschatten des Haushaltsverfahrens beschlossen werden.

II. Materielle Bedenken

Praktische Umsetzbarkeit: Der administrative Aufwand einer Plastiksteuer steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen. Der Entwurf sieht allein beim Zoll 788 zusätzliche Vollzeitstellen sowie weitere 31 Stellen beim ITZBund vor. Die staatlichen Umsetzungskosten werden bis 2029 auf rund 283,5 Mio. Euro beziffert. Hinzu kommen umfassende Registrierungs-, Anzeige-, Dokumentations-, Nachweis-, Antrags- und Kontrollpflichten für die Wirtschaft. Dennoch wird deren jährlicher Mehraufwand mit lediglich 44,1 Mio. Euro angesetzt, ohne die Zahl der betroffenen Unternehmen und den zugrunde gelegten Zeitaufwand transparent auszuweisen.

Ökologische Lenkungswirkung: mehr Verpackungsabfall statt weniger: Der Gesetzentwurf nennt neben Haushaltseinnahmen eine Reduktion der Abfallmengen als möglichen Effekt. Tatsächlich droht das Gegenteil: Werden Kunststoffverpackungen ersetzt, können Abfallmengen und CO_2-Emissionen steigen. Eine Studie von GVM und ifeu (2023) zeigt: Würde nur ein Zehntel der Kunststoffverpackungen durch andere Materialien ersetzt, stiegen die Verpackungsabfälle in Haushalten um 10 bis 20 Prozent und die CO_2-Emissionen um 10 bis 14 Prozent. Eine einseitige Plastiksteuer setzt laut Umweltbundesamt (UBA 87/2025) zudem Anreize zum Umstieg auf nicht recyclingfähige Papier-Kunststoff-Verbundverpackungen. Die Folge können weniger Recycling, mehr Verpackungsabfall und höhere Emissionen sein. Zusätzlich drohen Importe vermeintlicher Rezyklate aus Drittstaaten mit höherem CO_2-Fußabdruck.

Strukturelles Vollzugsproblem bei Importen mit Risiken für heimische Produktion und Recycling: Neben steigenden regulatorischen Anforderungen, z. B. durch die Verpackungsregulierung (EU-PPWR, VerpackDG, EWKFondsG etc.), belasten bereits hohe Energie- und Rohstoffkosten die Unternehmen in Deutschland. Eine nationale Plastiksteuer würde die Produktion in Deutschland zusätzlich verteuern. Sie setzt Fehlanreize für Produktionsverlagerungen ins Ausland und erhöht den Druck durch Importe. Gleichzeitig bleibt offen, wie Kunststoffmengen und angegebene Rezyklatanteile in importierten Verpackungen und Produkten wirksam kontrolliert werden sollen. Da Rezyklate von der Steuer entlastet werden sollen, besteht ein erheblicher Anreiz, vermeintliche Rezyklatanteile aus Drittstaaten zu deklarieren. Es droht eine Belastung der heimischen Produktion, während Wettbewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten Vorteile erhalten.

Warnende Erfahrungen in Spanien: Die dortige Plastiksteuer führte zu erheblichen Marktverwerfungen und schwächt die industrielle Resilienz. Da Rezyklatanteile in Verpackungen grundsätzlich richtigerweise von der Steuerbemessungsgrundlage ausgenommen werden, entstehen erhebliche Anreize für Importeure aus Drittstaaten. Gleichzeitig ist eine wirksame Kontrolle der angegebenen Rezyklatanteile in importierten Verpackungen und Produkten kaum leistbar. Dies begünstigt zusätzliche Importe und verzerrt den Wettbewerb zulasten heimischer Hersteller und Recycler.

- **Beispiel Stretchfolie:** Die Einpreisung der Plastiksteuer von 0,45 Euro/kg erhöht den Preis auf 2,27 Euro/kg, während Konkurrenzprodukte aus Drittstaaten bei 1,19 Euro/kg

liegen. Ein wettbewerbsfähiges Angebot heimischer Hersteller ist unter diesen Bedingungen kaum noch möglich.

- **Resultate allein im ersten Steuerjahr 2023:** Der Umsatz im kunststoffverarbeitenden Sektor ging um 2,04 Milliarden Euro zurück, 2.954 Arbeitsplätze gingen verloren. Das Handelsbilanzdefizit im Verpackungssektor stieg von 549 Mio. Euro im Jahr 2021 auf 1,305 Milliarden Euro im Jahr 2024. Zugleich können spanische Recycler aufgrund mangelnder Nachfrage rund 30 Prozent ihrer Kapazitäten nicht auslasten. Die Zahlen belegen nicht für sich allein eine monokausale Wirkung der Steuer, verdeutlichen aber die erheblichen industrie- und kreislaufpolitischen Risiken eines nationalen Sonderwegs.

Belastung für Verbraucher, Beschäftigung und industrielle Resilienz: Eine Plastiksteuer würde die Preise vieler verpackter Produkte erhöhen, da Verbrauchsteuern ihrem Charakter nach von den Endverbrauchern getragen werden. Zugleich drohen Umsatzrückgänge, Arbeitsplatzverluste und Investitionsverlagerungen entlang der Kunststoff- und Recyclingwertschöpfungskette. Deutschland würde damit eigene Produktions- und Recyclingkapazitäten schwächen und seine Abhängigkeit von Importen erhöhen. Das gefährdet die strategische industrielle Resilienz, ohne dass eine positive Umweltwirkung belastbar nachgewiesen ist.

Fazit

Die geplante Plastiksteuer begegnet sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in materieller Hinsicht erheblichen Bedenken. Ihre außergewöhnlich hohen administrativen und wirtschaftlichen Belastungen stehen erheblichen ökologischen Fehlanreizen gegenüber: Statt Verpackungsabfälle verlässlich zu verringern, kann die Steuer schwerere oder nicht recyclingfähige Verpackungen, zusätzliche Verbrennung und steigende Importe begünstigen. Damit drohen eine Schwächung heimischer Produktion und Recyclingkapazitäten, Umsatz- und Arbeitsplatzverluste sowie ein Verlust strategischer industrieller Resilienz. Ein belastbarer ökologischer Nutzen ist nicht nachgewiesen; klar erkennbar ist vor allem das Ziel kurzfristiger Haushaltseinnahmen. Die Einführung eines derart komplexen, vollzugsintensiven und wirtschaftspolitisch weitreichenden Steuerregimes im Wege eines beschleunigten Haushaltsverfahrens ist weder sachgerecht noch der Tragweite des Vorhabens angemessen. Vor diesem Hintergrund sollte der vorliegende Entwurf nicht im Schnellverfahren verabschiedet, sondern in einem eigenständigen Gesetzgebungsverfahren einer vollständigen wirtschaftlichen, administrativen und ökologischen Folgenabschätzung unterzogen und ein robustes, importneutrales Vollzugs- und Nachweissystem sichergestellt werden.