



Kreislaufwirtschaft statt Plastiksteuer

Eine nationale Plastiksteuer würde in der angespannten wirtschaftlichen Lage erhebliche Bürokratiekosten für Unternehmen, Vollzugsaufwand für den Staat sowie Mehrkosten für den Verbraucher führen, welche die Entlastungen der Einkommenssteuerreform in vielen Fällen wieder aufzehren würde. Die geplanten Einnahmen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu diesen Kosten. Gleichzeitig droht eine massive ökologische Fehlsteuerung zugunsten von anderen Verpackungsmaterialien, die weder besser recycelbar noch klima- oder ressourcenschonender sind. Daher halten wir die Einführung einer nationalen Plastiksteuer für finanz-, wirtschafts- und umweltpolitisch falsch. Stattdessen sollte die Bundesregierung zügig finanzielle Anreize für recycelbare Verpackungen und für den Rezyklateinsatz im Rahmen der Ökomodulierung der Lizenzentgelte schaffen.

Die Bundesregierung hat am 6. Juli 2026 beschlossen, ab 2027 eine *Verbrauchsteuer auf Kunststoffverpackungen* einzuführen. Damit sollen Einnahmen in Höhe des deutschen EU-Eigenmittelbeitrags für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle von jährlich 1,26 Milliarden Euro erzielt werden. Wir weisen darauf hin, dass das seit 2021 geltende EU-Eigenmittel von 0,80 Euro je Kilogramm nicht recycelter Kunststoffverpackungsabfälle keine europäische Steuer ist. Es handelt sich lediglich um eine Berechnungsmethode für die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt und wird in allen EU-Mitgliedstaaten aus dem allgemeinen Haushalt beglichen.

Unverhältnismäßige Bürokratie- und Vollzugskosten

Der administrative Aufwand einer Plastiksteuer stünde in **keinem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen**. Es droht ein System, bei dem die Kosten für Unternehmen und staatliche Überwachung dem Steueraufkommen entsprechen oder dieses im Ergebnis sogar übersteigen.

Bei einer Verbrauchsteuer auf Kunststoffverpackungen müsste jedes betroffene Unternehmen seine Herstellungsbetriebe und Warenlager beim Hauptzollamt als sog. Steuerlager zulassen. Darüber hinaus wären laufende Bestandsführungen und Aufzeichnungen über Herstellung, Lagerung, Entnahmen und Verluste erforderlich. Die entstandene Steuer müsste fortlaufend berechnet, monatlich angemeldet und abgeführt werden.

Ein Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes ([UBA 87/2025](#), S. 130) schätzt, dass **von rund 3,3 Millionen steuerpflichtigen Unternehmen etwa 1,2 Millionen Verpackungen in Verkehr bringen**. Die Zahl der Unternehmen, die Kunststoffverpackungen in Verkehr bringen, dürfte nur geringfügig niedriger liegen, so die UBA-Experten. Hinzu kommen Hersteller und Lieferanten aus dem Ausland.

Allein für eine allgemeine Verpackungssteuer beziffert das UBA die Bürokratiekosten auf rund **420 Millionen Euro jährlich**. Grundlage dieser Schätzung sind (nur) 1,5 Personentage Aufwand je Unternehmen und Jahr sowie Personalkosten von 59.000 Euro jährlich. Dies entspricht bereits etwa 7.100 Vollzeitstellen. Kosten für Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, IT-Anpassungen oder Rechtsberatung sind darin noch nicht enthalten. Für eine Plastiksteuer wäre daher unternehmensseitig mit **Bürokratiekosten von mindestens 600 Millionen Euro jährlich** zu rechnen.

Hinzu kommen **erhebliche Vollzugskosten beim Zoll**. Die Zulassung, Prüfung und Kontrolle von mehreren hunderttausend Steuerlagern erscheint praktisch kaum leistbar. Gleiches gilt für die Kontrolle sämtlicher importierter Produkte, die in Kunststoff verpackt sind. Soll die Steuer zugleich ökologisch differenzieren und etwa hochgradig recyclingfähige, wiederverwendbare oder rezyklathaltige Verpackungen begünstigen, würde dies die Komplexität zusätzlich deutlich erhöhen.

In Summe stehen Mehrkosten und -aufwand für Unternehmen und Staat in keinem Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen. Ein solches Vorgehen steht im diametralen Widerspruch zum politischen Ziel der Koalition, Bürokratie abzubauen, Prozesse zu verschlanken und Unternehmen zu entlasten.

Kein Raum für eine weitere Belastung

Für Kunststoffverpackungen besteht in Deutschland bereits ein **dichtes Geflecht finanzieller Verpflichtungen**. Inverkehrbringer von Konsumverpackungen zahlen Lizenzentgelte an die dualen Systeme in Höhe von insgesamt rund 1,4 Milliarden Euro jährlich. Hinzu kommen Sonderabgaben für den Einwegkunststofffonds von rund 260 Millionen Euro pro Jahr sowie teilweise kommunale Verpackungssteuern. Zugleich sieht die europäische Verpackungsverordnung PPWR eine verpflichtende Ökomodulierung der Lizenzentgelte für Verpackungen nach ihrer Recyclingfähigkeit und gegebenenfalls nach dem Rezyklateinsatz vor. Damit bestehen bereits vielfältige Verpflichtungen für die Wertschöpfungskette Kunststoffverpackungen. Eine Umlage eines Teils des deutschen EU-Mitgliedsbeitrags auf Hersteller oder Inverkehrbringer von Kunststoffverpackungsindustrie wäre deshalb weder sachlich gerechtfertigt noch systemgerecht.

Belastung für Verbraucher

Eine Plastiksteuer würde unmittelbar zu höheren Preisen für verpackte Produkte führen. Nach dem Grundgesetzes (Artikel 106 Absatz 1 Nummer 2) muss eine Verbrauchsteuer darauf angelegt sein, auf den privaten Endverbraucher überwält zu werden. Zwar wird sie aus Praktikabilitätsgründen bei Unternehmen erhoben, wirtschaftlich handelt es sich für diese jedoch um einen durchlaufenden Posten.

Besonders betroffen wären Produkte, bei denen Kunststoffverpackungen aus Gründen des Produktschutzes, der Hygiene oder der Haltbarkeit erforderlich sind. Die durchschnittliche Mehrbelastung durch eine Plastiksteuer einschließlich der Bürokratie- und Vollzugskosten läge rechnerisch bei etwa **50 Euro je Haushalt und Jahr. Damit würde für viele Haushalte die in der Einkommenssteuerreform vorgesehenen Entlastungen wieder aufgezehrt.**

Gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Lage sollte das Ziel daher sein, Verbraucher und Unternehmen zu entlasten, statt über neue Verbrauchsteuern zusätzliche Kosten auszulösen.

Standort und Wettbewerb schützen

Die Kunststoffindustrie hat große **Bedeutung für den Industriestandort** Deutschland. Unsere Unternehmen stehen seit Jahren unter erheblichem Transformations- und Kostendruck. Neben den steigenden regulatorischen Anforderungen, z.B. aufgrund der Verpackungsregulierung (durch EU-PPWR, VerpackDG, EWKFondsG etc.), belasten insbesondere hohe Energie- und Rohstoffkosten die Unternehmen. Gleichzeitig nimmt der Importdruck aus anderen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten zu. Eine nationale Plastiksteuer würde die Produktion in Deutschland zusätzlich verteuern. Sie setzt damit Fehlanreize für Produktionsverlagerungen ins Ausland und erhöht den Druck durch Importe. Gerade bei Verpackungsmaterialien, Verpackungen und verpackten Produkten besteht das Risiko, dass Wettbewerber aus Staaten ohne vergleichbare Belastungen auf den deutschen Markt drängen.

Negativbeispiel Spanien

Das Beispiel Spanien zeigt, welche Probleme mit einer nationalen Plastiksteuer verbunden sind: Eine von der spanischen Kunststoffindustrie in Auftrag gegebene Deloitte-Studie zeigt, dass die 2023 eingeführte Steuer auf Neu-Kunststoffe in Verpackungen wegen der damit verbundenen Bürokratiekosten für Unternehmen zu erheblichen Preisaufschlägen geführt hat. In der Folge wurde das Land **mit Importen aus Drittstaaten überschwemmt** – insbesondere aus Saudi-Arabien, Brasilien und Ägypten. Die Folge: Heimische Produzenten werden verdrängt, insbesondere weil die Importe mit – zumeist gefälschten – Bescheinigungen über hohe Anteile von recycelten Kunststoffen überwiegend nicht steuerpflichtig und damit günstiger sind. So müssen spanische Hersteller die Steuer von 0,45 €/kg einpreisen und verkaufen z.B. Stretchfolie im Schnitt

für 2,27 €/kg – während die Konkurrenz aus den Drittstaaten bei 1,19 €/kg liegt. Ein Preisunterschied, der jeden fairen Wettbewerb unmöglich macht. Die Studie zeigt die wirtschaftlichen Folgen allein im ersten Jahr der Steuer 2023:

- Umsatzeinbruch im Kunststoffverarbeitungssektor: –2,04 Milliarden Euro,
- 2.954 Arbeitsplätze vernichtet,
- Handelsbilanzdefizit im Verpackungssektor: von –549 Mio. € (2021) auf –1,305 Milliarden € (2024) – fast eine Verdreifachung.

Darüber hinaus hat die Steuer den Anteil an recyceltem Material in Verpackungen nicht wesentlich erhöht. Im Gegenteil: Der Zustrom importierter Kunststoffverpackungen mit vermeintlich hohem Rezyklatanteil hat den Kauf von in Spanien produziertem Recyclingmaterial, insbesondere für Folien, deutlich verringert. Dies wirkt sich **negativ auf spanischen Recyclinganlagen** aus, die ihre Kapazitäten ausgebaut hatten, nun aber aufgrund mangelnder Nachfrage ca. **30% ihrer Kapazitäten nicht auslasten** können. Dies führt zu einem für Klima und Kreislaufwirtschaft kontraproduktiven Effekt: Es werden Kunststoffverpackungen mit einem höheren CO₂-Fußabdruck importiert, die – wenn überhaupt – recycelte Materialien (überwiegend aus *Post-Industrial*-Abfälle, nicht *Post-Consumer*-Abfälle) aus Drittstaaten enthalten.

Fortschritte bei der Kreislaufwirtschaft nicht gefährden

Eine Steuer auf Kunststoffverpackungen wird außerdem den erheblichen Fortschritten bei deren Kreislaufrückführung nicht gerecht. Von vielen unbeachtet hat sich die Recyclingfähigkeit von Kunststoffverpackungen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. So stieg die **Recyclingquote** von Kunststoffverpackungen aus Gelbem Sack und Gelber Tonne von 42 Prozent im Jahr 2018 auf **71 Prozent im Jahr 2024**. Zugleich ersetzen immer mehr recycelte Kunststoffe fossile Neuware. Auch die Mengen der an dualen Systemen beteiligten Kunststoffverpackungen sind rückläufig: Sie sanken von rund 1,14 Millionen Tonnen im Jahr 2021 auf rund 1,08 Millionen Tonnen im Jahr 2024, mithin um 5,3 Prozent.

Statt diese Entwicklung durch eine neue Steuer zu beeinträchtigen, sollte die Politik gezielt Anreize für Investitionen in Sortierung, Recyclingtechnologien und den Einsatz hochwertiger Rezyklate schaffen. Eine Plastiksteuer, deren Einnahmen ohne Zweckbindung der allgemeinen Haushaltskonsolidierung dienen, leistet hierzu keinen Beitrag.

Ökologische Fehlanreize vermeiden

Ökologisch ist eine Steuer auf Kunststoffverpackungen nicht sinnvoll. Das UBA weist in seiner Studie darauf hin, dass eine einseitige Verteuerung von Kunststoffverpackungen schädlich für Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz sind: Danach ist die **Wahrscheinlichkeit einer ökologischen Fehllenkung hoch**, wenn der Kunststoffeinsatz

in Verpackungen verteuert würde ([UBA 87/2025](#), S.119). Konkret heißt es dort: Eine Besteuerung nur von Kunststoffverpackungen **„erscheint umweltpolitisch jedoch problematisch, weil es erhebliche Fehlsteuerungseffekte zugunsten anderer Materialien auslösen kann, die bei ökobilanzieller Betrachtung nicht besser, sondern je nach konkretem Anwendungsbereich teils sogar schlechter zu beurteilen sind“**.

Eine Plastiksteuer würde den anhaltenden **Marketingtrend hin zu mit Kunststoff beschichteten Papierverpackungen** massiv befeuern. Solche faserbasierten Verbundverpackungen brauchen zwar weniger Kunststoff als reine Kunststoffverpackungen, können aufgrund des Materialmixes aber kaum recycelt werden. Vor diesem umweltpolitisch gefährlichen Trend warnen Experten seit Jahren (z.B. Empfehlung des Beirats „Erfassung, Sortierung und Verwertung“ der ZSVR [10/2022](#)). Gegen den Trend bei allen übrigen Verpackungsmaterialien wächst dieser **„ungünstige Verpackungstyp, der nur in geringem Maße oder überhaupt nicht recyclingfähig ist“** weiter ([UBA/ZSVR 2025](#)), obwohl die Recyclingquoten für sonstige Verbundverpackungen seit Jahren verfehlt wurden und die Recyclingkapazitäten abnehmen. Diesen Trend hin zu schlecht recycelbaren Verbundverpackungen kritisieren auch [NABU](#) und [WWF](#).

Werden Kunststoffverpackungen ersetzt, steigen Abfallmengen und CO₂-Emissionen: **Verpackungen aus Kunststoff sind höchst effizient**, das heißt sie sind leicht, leisten viel und erzeugen damit im Vergleich oftmals deutlich weniger CO₂ als Verpackungen aus anderen Materialien. Eine Studie der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung GVM gemeinsam mit dem ifeu-Institut bestätigt ([GVM/ifeu 2023](#)): Würde zum Beispiel ein Zehntel der Kunststoffverpackungen durch Verpackungen aus anderen Materialien ersetzt, würde die Menge an Verpackungsabfällen in Haushalten um **10 bis 20 Prozent** steigern. Und nicht nur das: Auch die Treibhausgasemissionen würden um **10 bis 14 Prozent** steigen. Mit den Zielen der Bundesregierung zum Klimaschutz ist eine Plastikabgabe deshalb nicht vereinbar. Das UBA-Forschungsvorhaben stellt dementsprechend fest, dass eine **„Lenkung weg von Kunststoffen und hin zu anderen Materialien derzeit in Deutschland aus Umweltsicht nicht pauschal sinnvoll [ist], auch weil die Abfallerfassung in Deutschland in vielen Bereichen gut entwickelt ist“** ([UBA 87/2025](#), S. 52).

Ökomodulierung der Lizenzentgelte statt Verbrauchssteuer

Statt eine neue Plastiksteuer einzuführen, sollte die Bundesregierung endlich die im Koalitionsvertrag vorgesehene Ökomodulierung der Lizenzentgelte für Verpackungen schaffen (im Rahmen von §§ 26, 26a VerpackDG). Alle Experten sind sich einig, dass eine Ökomodulierung gegenüber einer Plastiksteuer die weitaus bessere Alternative ist, weil damit eine echte positive ökologische Lenkungswirkung erzielt wird (z.B. Bundestag [Drucksache 20/8639](#) vom 4.10.2023). Insbesondere sollte die Bundesregierung der in § 26a VerpackDG enthaltenen EntschlieÙung des Bundestags unverzüglich Folge leisten und sicherstellen, dass die Rechtsverordnung zur Förderung des Rezyklateinsatzes in

Verpackungen am 01.01.2027 zur Anwendung kommt. Sollte die auch durch den Gesetzgeber gewünschte zeitliche Wirksamkeit ab 2027 nicht erfolgen, würde dies nicht nur die intendierte Lenkungswirkung schwächen, sondern würde auch dazu führen, dass sich unternehmerische Investitionen in nachhaltige Verpackungslösungen wirtschaftlich nicht tragen. Gleichzeitig entstehen durch die regulatorischen Fortschritte in anderen Mitgliedstaaten Nachfrageverschiebungen, die perspektivisch zu einem Abfluss von Rezyklaten aus dem deutschen Markt führen können.

In anderen EU-Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Frankreich, Spanien, Italien, Belgien und den Niederlanden **ist eine Ökomodulierung der Lizenzentgelte bereits verpflichtend**. Beispielsweise zahlen französische Unternehmen im Rahmen eines Bonus-Malus-Systems für Verpackungen erhöhte Beiträge (im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung, EPR), wenn diese schwer oder gar nicht recycelbar sind (Malus). Für den Wiedereinsatz von recycelten Kunststoffen (sog. *Post-Consumer-Rezyklate*, PCR) wird dagegen ein Bonus als fester Eurobetrag pro Tonne gewährt (z.B. in Frankreich 450 €/t für PCR aus anderen Bereichen, 550 €/t PCR in geschlossenen Kreisläufen, 1.000 €/t PCR im sensiblen Lebensmittelkontakt). Für deutsche Unternehmen, die auf hochgradig recycelbare Verpackungen mit Rezyklatanteil setzen, stellt das Fehlen einer entsprechenden Regelung hierzulande einen Wettbewerbsnachteil dar, weil sie ihre diesbezüglichen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nicht kompensieren können.

Ergebnis

Die Nachteile einer nationalen Plastiksteuer überwiegen deutlich den Vorteil möglicher Mehreinnahmen: hohe Bürokratiekosten, erheblicher Vollzugsaufwand, Preissteigerungen für Verbraucher, zusätzliche Standortnachteile für Unternehmen sowie eine massive ökologische Fehlsteuerung.

Gerade in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage sollte es darum gehen, industrielle Wertschöpfung, Investitionen und Kreislaufwirtschaft in Deutschland zu stärken. Eine neue Steuer für Kunststoffverpackungen würde dieses Ziel verfehlen. Die Einführung einer nationalen Plastiksteuer lehnen wir daher ab.

Stattdessen empfehlen wir, die ökologische Ausgestaltung der Lizenzentgelte für Verpackungen voranzubringen, wie es im Koalitionsvertrag vorgesehen ist. Durch finanzielle Anreize für Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz können die dringend erforderlichen Anreize zur Stärkung Kreislaufwirtschaft gesetzt und Investitionen in Kreislaufwirtschaft und Recyclingtechnologien in Deutschland gefördert werden.

Berlin, Frankfurt a.M., Bad Homburg, 29. Juli 2026