

VCI-Position

NATIONALE PLASTIKSTEUER: ALLE VERLIEREN - DIE INDUSTRIE, DIE VERBRAUCHER UND DIE KREISLAUFWIRTSCHAFT

Management Summary

Eine nationale Plastiksteuer ist das falsche Signal für die Kreislaufwirtschaft in Deutschland. Sie belastet Unternehmen und Verbraucher mit zusätzlichen Kosten, schafft einen umfangreichen neuen Verwaltungs- und Kontrollapparat und verursacht hohe Folgekosten auf Seiten von Wirtschaft und Staat. Der Gesetzentwurf selbst sieht bis 2029 staatliche Umsetzungskosten von rund 283 Mio. Euro, dauerhaft mehr als 100 Mio. Euro jährliche Verwaltungskosten sowie hunderte zusätzliche Stellen bei Zoll, ITZBund und Bundesfinanzministerium vor.

HINTERGRUND

Mit einer neuen Verbrauchsteuer von 550 Euro je Tonne Kunststoff in Verpackungen will die Bundesregierung künftig Einnahmen von rund 1,4 Milliarden Euro jährlich erzielen. Dafür sollen Hersteller, Importeure und andere Unternehmen entlang der Lieferkette umfangreiche Steuer-, Nachweis- und Meldepflichten erfüllen.

Gleichzeitig setzt die Steuer die falschen ökologischen Anreize. Sie fördert weder gezielt Recyclingfähigkeit noch den Einsatz von Rezyklaten, sondern knüpft ausschließlich an das Kunststoffgewicht an. Damit werden gerade nicht die Eigenschaften belohnt, die für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft entscheidend sind. Im Gegenteil: Die Steuer kann dazu führen, dass Verpackungslösungen mit geringerem Kunststoffanteil wirtschaftlich attraktiver werden, obwohl sie häufig schlechter recycelbar sind und die Kreislaufführung erschweren. Ausgerechnet ein Instrument, das mit Kreislaufwirtschaft begründet wird, läuft damit Gefahr, den Zielen der Kreislaufwirtschaft entgegenzuwirken.

Hinzu kommen erhebliche Vollzugsprobleme. Während in Deutschland hergestellte Verpackungen unmittelbar erfasst und besteuert werden können, ist fraglich, wie importierte Verpackungen gleichwertig kontrolliert werden sollen. Bei Importen wird üblicherweise die Zolltarifnummer des Produkts und nicht die der Verpackung erfasst. Damit droht ein System, das vor allem Unternehmen belastet, die in Deutschland produzieren, während die wirksame Erfassung von Importen offen bleibt. Dies schafft Wettbewerbsnachteile für den Standort Deutschland und setzt Anreize, Produktion und Wertschöpfung ins Ausland zu verlagern.

Auch die vorgesehene Entlastung bei Verwendung von Rezyklaten wirft erhebliche Fragen auf. Rezyklate und Neuware lassen sich häufig nicht analytisch unterscheiden. Die Kontrollbehörden wären deshalb weitgehend auf Dokumentationen und Herstellerangaben angewiesen. Eine belastbare Überprüfbarkeit entlang internationaler Lieferketten ist damit nicht gegeben.

Zudem erscheinen die im Gesetzentwurf angesetzten Bürokratiekosten deutlich zu niedrig. Während der Entwurf lediglich von 44 Mio. Euro jährlichem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ausgeht, kommen andere Untersuchungen für vergleichbare Modelle auf ein Vielfaches dieser Belastung. Darüber hinaus enthalten die Berechnungen des Entwurfs selbst rechnerische Unstimmigkeiten.

Für die Transformation zur Kreislaufwirtschaft braucht Deutschland keine zusätzliche Materialsteuer, sondern zielgerichtete Anreize. Mit der bereits vorgesehenen Ökomodulation der Beteiligungsentgelte nach § 26 VerpackDG steht ein deutlich besser geeignetes Instrument zur Verfügung, um Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz und Investitionen in die Kreislaufwirtschaft gezielt zu fördern.

Die geplante Plastiksteuer droht damit zu einer klassischen Lose-Lose-Situation zu werden: mehr Bürokratie, mehr Kosten und mehr Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, während gleichzeitig die Gefahr besteht, dass die Kreislaufführung von Verpackungen verschlechtert wird. Statt die Transformation zur Kreislaufwirtschaft zu beschleunigen, riskiert der Gesetzentwurf Fehlanreize im Verpackungsmarkt, zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft und eine weitere Schwächung des Industriestandorts Deutschland.

Der VCI lehnt die geplante Einführung einer Plastiksteuer ab

Der Gesetzentwurf schafft zusätzliche Belastungen für Unternehmen und Verbraucher, verursacht erheblichen neuen Bürokratie- und Vollzugsaufwand und setzt zugleich die falschen ökologischen Anreize. Statt die Kreislaufwirtschaft zu stärken, droht die Steuer Investitionen in Recycling und innovative Verpackungslösungen zu verhindern. Besonders kritisch ist, dass die Steuer zwar mit Umwelt- und Kreislaufwirtschaftszielen begründet wird, ihre konkrete Ausgestaltung diese Ziele jedoch nicht unterstützt. Aus Sicht des VCI ist die Plastiksteuer daher kein geeignetes Instrument für eine moderne Kreislaufwirtschaftspolitik.

Die Steuer schwächt die Kreislaufwirtschaft, statt sie zu stärken

Die geplante Steuer knüpft ausschließlich an die eingesetzte Kunststoffmenge an. Entscheidend für die Steuerlast ist das Gewicht des enthaltenen Kunststoffs. Dagegen spielen die Recyclingfähigkeit einer Verpackung oder ihre tatsächliche Kreislauffähigkeit für die Steuerhöhe keine Rolle. Die ökologische Qualität einer Verpackung bleibt damit weitgehend unberücksichtigt. Gerade hierin liegt der zentrale Konstruktionsfehler des Entwurfs. Die Steuer schafft Anreize, Kunststoffanteile zu reduzieren, ohne gleichzeitig Recyclingfähigkeit oder den Einsatz von Rezyklaten gezielt zu belohnen. Dadurch können Verpackungslösungen wirtschaftlich attraktiver werden, die zwar weniger steuerpflichtigen Kunststoff enthalten, sich später aber deutlich schlechter recyceln lassen.

Insbesondere besteht die Gefahr einer Verlagerung hin zu Verbundverpackungen mit geringen Kunststoffanteilen. Solche Verpackungen können die Steuerbelastung reduzieren oder

teilweise vermeiden, sind jedoch häufig deutlich schwieriger zu recyceln als moderne, sortier- und recyclingfähige Lösungen aus Kunststoff. Die Folge wäre eine ökologische Fehlsteuerung: Weniger steuerpflichtiger Kunststoff bedeutet nicht automatisch mehr Kreislaufwirtschaft. Damit entsteht eine klassische Lose-Lose-Situation: Die Kreislaufführung von Verpackungen wird erschwert, während gleichzeitig Unternehmen mit zusätzlichen Kosten belastet werden. Hinzu kommt, dass die angekündigte Entlastung für Rezyklate noch gar nicht Bestandteil des eigentlichen Systems ist. Der Gesetzentwurf sieht lediglich vor, eine solche Entlastung später per Rechtsverordnung zu regeln. Zum Zeitpunkt der Einführung würden deshalb zunächst auch Verpackungen mit Rezyklatanteilen der Steuer unterliegen.

Bessere Alternative: Recycling gezielt fördern

Für die Kreislaufwirtschaft kommt es darauf an, Verpackungen so zu gestalten, dass sie möglichst gut recycelt werden können und Rezyklate verstärkt zum Einsatz kommen. Dafür stehen bereits geeignetere Instrumente zur Verfügung. Mit dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) hat der Gesetzgeber die Grundlage für eine ökologische Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte geschaffen. Nach § 26 und § 26a VerpackDG sollen künftig Kriterien für eine Ökomodulation entwickelt werden, die insbesondere die Recyclingfähigkeit von Verpackungen und den Einsatz von Rezyklaten berücksichtigen. Dieses Instrument setzt direkt am Umweltziel an und kann gezielt nachhaltige Verpackungslösungen fördern.

Anstatt einen einzelnen Werkstoff pauschal zu besteuern, sollten die bestehenden Regelungen nun konsequent umgesetzt werden. Eine wirksame Ökomodulation der Lizenzentgelte schafft Anreize für mehr Recyclingfähigkeit, mehr Rezyklateinsatz und zusätzliche Investitionen in die Kreislaufwirtschaft. Die geplante Plastiksteuer verfolgt dagegen einen anderen Ansatz. Sie dient in erster Linie der Erzielung zusätzlicher Staatseinnahmen und ist deshalb kein geeignetes Instrument für eine moderne Kreislaufwirtschaftspolitik. Statt Investitionen in Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz und Kreislaufösungen zu fördern, entzieht sie Unternehmen finanzielle Mittel für genau die Transformation, die politisch eigentlich beschleunigt werden soll.

Hoher Bürokratieaufwand bei fragwürdigen Annahmen

Neben den ökologischen Schwächen schafft der Gesetzentwurf ein vollständig neues Verbrauchsteuersystem mit umfangreichen Anzeige-, Melde-, Nachweis- und Kontrollpflichten. Hersteller, Importeure, Händler und weitere Marktteilnehmer müssten Kunststoffmengen erfassen, Steueranmeldungen erstellen und Nachweise gegenüber den Behörden führen.

Auch der Staat selbst geht von einem erheblichen Vollzugsaufwand aus. Der Entwurf sieht allein für die Zollverwaltung 788 zusätzliche Vollzeitstellen vor. Hinzu kommen weitere Stellen beim ITZBund und im Bundesfinanzministerium. Bis 2029 werden staatliche Kosten von rund 283 Millionen Euro veranschlagt. Ab 2029 sollen jährlich mehr als 100 Millionen Euro für den Betrieb des Systems anfallen.

Gleichzeitig erscheint die Annahme, die Wirtschaft werde lediglich mit rund 44 Millionen Euro pro Jahr belastet, wenig überzeugend. Andere Untersuchungen des Umweltbundesamts kommen für vergleichbare Modelle auf deutlich höhere Belastungen von bis zu 420 Millionen Euro¹. Darüber hinaus enthält selbst der Gesetzentwurf rechnerische Unstimmigkeiten bei einzelnen Aufwandsschätzungen. So werden für Einfuhranmeldungen der Wirtschaft rund 3,01 Millionen Fälle mit jeweils 16 Minuten Bearbeitungszeit und einem Stundensatz von 26,10 Euro angesetzt. Daraus ergibt sich rechnerisch ein Aufwand von knapp 21 Millionen Euro. Im Entwurf ausgewiesen sind jedoch lediglich rund 10,5 Millionen Euro. Ob die zugrunde gelegte Fallzahl, der Zeitansatz oder das ausgewiesene Ergebnis fehlerhaft ist, bleibt offen. Dies wirft zusätzliche Fragen zur Belastbarkeit der gesamten Bürokratiekostenschätzung auf.

Wettbewerbsnachteile für den Standort Deutschland

Besonders kritisch sind die offenen Fragen beim Vollzug gegenüber Importen. Während Verpackungen aus deutscher Produktion bereits bei der Herstellung steuerlich erfasst werden können, bleibt unklar, wie importierte Verpackungen gleichwertig kontrolliert werden sollen.

Ein zentrales Problem betrifft die Erfassung der Verpackungen selbst. Produziert ein Unternehmen in Deutschland Verpackungen, sind die relevanten Verpackungsdaten in der Regel bekannt. Werden dagegen verpackte Waren importiert, etwa Joghurt, Shampoo oder Waschmittel, wird regelmäßig die Produktkategorie erfasst, nicht aber die einzelne Verpackung. Insbesondere im europäischen Binnenmarkt werden viele der für die Steuer relevanten Verpackungsinformationen heute gar nicht systematisch erhoben. Damit bleibt offen, wie Kunststoffanteile, Verpackungsgewichte oder Rezyklatgehalte bei Millionen importierter Produkte überhaupt zuverlässig bestimmt werden sollen.

Dadurch droht ein strukturelles Ungleichgewicht: Deutsche Hersteller können vergleichsweise einfach identifiziert, kontrolliert und besteuert werden. Bei Importwaren aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten ist dagegen vielfach unklar, wie die notwendigen Daten überhaupt erhoben und überprüft werden sollen. Die Gefahr ist groß, dass vor allem die Unternehmen belastet werden, die in Deutschland produzieren und investieren.

Zusätzliche Probleme entstehen bei den vorgesehenen Entlastungen durch Rezyklateinsatz. In der Praxis können viele Prüflabore nicht zweifelsfrei zwischen Neuware und Rezyklat unterscheiden. Die Behörden wären daher weitgehend auf Dokumentationen und Herstellerangaben angewiesen. Gerade bei internationalen Lieferketten ist eine belastbare Überprüfung dieser Angaben nicht gegeben. Die Folge könnte sein, dass Unternehmen in Deutschland umfangreiche Nachweis-, Dokumentations- und Steuerpflichten erfüllen müssen, während bei Importwaren häufig auf Angaben aus europäischen und internationalen

¹ [Untersuchung ökonomischer Instrumente zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs sowie zur Stärkung des Kunststoffrecyclings und des Rezyklateinsatzes | Umweltbundesamt](#)

Lieferketten vertraut werden muss. Dies schafft erhebliche Wettbewerbsnachteile für die heimische Produktion, ohne dass ein entsprechender Umweltgewinn sichergestellt wäre.

Besonders problematisch ist dabei, dass die Steuer mit dem Anspruch antritt, gleiche Umweltstandards durchzusetzen, in der Praxis aber vor allem die Unternehmen trifft, die sich einfach kontrollieren lassen. Für die Kreislaufwirtschaft entsteht dadurch kein Vorteil. Für den Industriestandort Deutschland dagegen ein erhebliches Risiko.

Die Plastiksteuer ist vor allem ein Finanzierungsinstrument

Der Gesetzentwurf benennt die Konsolidierung des Bundeshaushalts ausdrücklich als Hauptziel. Mit der Steuer sollen dauerhaft Einnahmen in Höhe des deutschen EU-Eigenmittelbeitrags erzielt und die Einnahmehasis des Bundes gestärkt werden. Gleichzeitig wird die Steuer mit einer möglichen Verringerung des Kunststoffverbrauchs und einer Förderung von Rezyklaten begründet.

Damit wird deutlich: Die Steuer ist in erster Linie als fiskalisches Instrument konzipiert. Für die Transformation zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft braucht Deutschland jedoch Instrumente, die gezielt Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz und Investitionen in Kreislaufösungen fördern. Die geplante Plastiksteuer erfüllt diese Anforderungen nicht. Darüber hinaus offenbart der Entwurf eine grundlegende Zielspannung. Einerseits werden dauerhaft Steuereinnahmen von rund 1,4 bis 1,5 Milliarden Euro pro Jahr für den Bundeshaushalt eingeplant. Andererseits soll die Steuer dazu beitragen, den Einsatz von Kunststoffverpackungen zu verringern und Rezyklate zu fördern. Treten diese Lenkungseffekte tatsächlich ein, wird die steuerpflichtige Bemessungsgrundlage mittel- bis langfristig kleiner. Gleichzeitig sieht der Entwurf den Aufbau eines dauerhaften Verwaltungs- und Kontrollapparates mit hunderten zusätzlichen Stellen und jährlichen Betriebskosten von über 100 Millionen Euro vor.

Der Gesetzentwurf gibt keine überzeugende Antwort darauf, wie diese Ziele zusammenpassen sollen. Statt auf die Förderung von Kreislaufwirtschaft und Innovationen setzt er auf zusätzliche Belastungen, Bürokratie und neue Verwaltungskosten. In einer Phase, in der erhebliche Investitionen in Recycling, Rezyklateinsatz und zirkuläre Wertschöpfungsketten erforderlich sind, sendet dies die falschen Signale an Unternehmen und Investoren. So bleibt der Eindruck, dass die Erzielung zusätzlicher Staatseinnahmen im Vordergrund steht, während die ökologische Wirkung unklar bleibt und zentrale Herausforderungen der Kreislaufwirtschaft ungelöst bleiben.

Ansprechperson: Dr. Wadim Weber

Abteilung Energie, Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft

Bereich Nachhaltigkeit, Energie und Klimaschutz

T +49 (69) 2556- 1442 | **E** wadim.weber@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55

60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [YouTube](#) | [Instagram](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

Der VCI ist Europas größter Verband für Chemie und Pharma. Mit seinen 22 Fach- und 7 Landesverbänden repräsentiert er die Interessen von rund 2.000 Unternehmen – vom Global Player bis zum hoch spezialisierten Mittelständler. Mit 240 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2024 und mehr als 560.000 Beschäftigten in Deutschland zählt die Branche zu den stärksten Treibern für Innovation, Wohlstand und Zukunft. Für eine starke chemisch-pharmazeutische Industrie von heute und morgen ist der VCI in Deutschland, in Europa und weltweit aktiv.