

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/10045 –

Geplante Umlegung der Plastikabgabe auf die Verursacher

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Ankündigung der Bundesregierung, die sogenannte EU-Plastikabgabe in Höhe von 1,4 Mrd. Euro pro Jahr auf die Verursacher überzuwälzen (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2250312/6fc279292e1cd7a71d62fa31d7aaf7bb/2023-12-19-haushalt-data.pdf?download=1>), hat große Verunsicherung in der Wirtschaft ausgelöst. Projekte für neue, besser recyclingfähige Verpackungen aus Kunststoff drohen gestoppt zu werden, und Investitionen in bessere Sortier- und Recyclingtechniken sowie der Ausbau der entsprechenden Kapazitäten könnten nach Ansicht der Fragesteller zum Erliegen kommen. Die Bundesregierung hat wiederholt im Deutschen Bundestag erläutert, dass es sich bei der EU-Plastikabgabe „weder um eine Steuer noch um eine Abgabe [handelt]. Sie ist vielmehr eine Methode zur Berechnung der Beiträge zum EU-Haushalt. Es handelt sich dabei um eine Bemessungsgrundlage für Beiträge aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, die sich nach der Masse der nicht recycelten Kunststoffverpackungen in den Mitgliedstaaten bemisst. Die sogenannte EU-Kunststoffabgabe mindert bzw. ersetzt seit dem Jahr 2021 die Beiträge auf Basis des Bruttonationaleinkommens (sogenannte BNE-Eigenmittel) in der entsprechenden Höhe. Dadurch ändert sich lediglich der Finanzierungsmix des EU-Haushalts“ (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 195 auf Bundestagsdrucksache 20/7148).

Angaben des Umweltbundesamtes zufolge steigt die Nachfrage nach schwer oder nicht recycelbaren Papier-Kunststoffverbundpackungen derzeit kontinuierlich. Dies bereite „große Sorgen“ (<https://www.umweltbundesamt.de/press/pressemitteilungen/aktuelle-recyclingbilanz-erfolge-verfehlungen>). Vor diesem Hintergrund besteht dringlicher Aufklärungsbedarf bezüglich der geplanten Umlegung der Plastikabgabe auf die Verursacher, um drohende Schäden für die Kreislaufwirtschaft und die Unternehmen abzuwenden. Des Weiteren wurde Anfang des Jahres 2024 bekannt, dass die Bundesregierung die Einführung der Plastikabgabe auf den 1. Januar 2025 verschoben hat (vgl. <https://www.boerse-frankfurt.de/nachrichten/POLITIK-Plastikabgabe-kommt-zum-1-Januar-2025-cde6ff1a-e8bd-4efd-82c3-924ecf5dc15f>).

1. Handelt es sich bei der EU-Plastikabgabe lediglich um einen (gesondert berechneten) Teil des deutschen Beitrags an den EU-Haushalt, und wenn ja, warum erweckt die Bundesregierung nach Ansicht der Fragesteller in der Ankündigung der Plastikabgabe den Eindruck, dieser Teil des deutschen EU-Mitgliedsbeitrags müsse nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern von den Verursachern gezahlt werden (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die sogenannte EU-Plastikabgabe ist einer von mehreren Teilbeträgen, aus denen sich der Beitrag eines jeden Mitgliedstaates zum EU-Haushalt zusammensetzt. Die jährlich zu entrichtende EU-Plastikabgabe bemisst sich nach dem nationalen Aufkommen an nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen und soll in den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft schaffen. Die EU-Plastikabgabe wird aus den nationalen Haushalten entrichtet. Es steht aber im Ermessen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die jeweilige Summe der EU-Plastikabgabe umgelegt werden soll.

Eine nationale Umlegung der EU-Plastikabgabe, die bisher von der Allgemeinheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler getragen wird, auf die Hersteller und Inverkehrbringer gemäß Koalitionsvertrag trägt dem Verursacherprinzip Rechnung und fördert eine ökologische Lenkungswirkung im vorgenannten Sinne.

2. Wer ist aus Sicht der Bundesregierung „Verursacher“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
 - a) Welchen Teil der Wertschöpfungskette hält die Bundesregierung für „Verursacher“, das heißt, welche Unternehmen sollen die Plastikabgabe zahlen?
 - b) Um wie viele Unternehmen handelt es sich insgesamt?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 6 verwiesen.

3. Hält es die Bundesregierung für gerechtfertigt, deutsche Unternehmen für die Deckung des erhöhten Finanzbedarfs der EU nach dem Brexit in Anspruch zu nehmen (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/brexit-deutschland-zahlt-2021-mehr-denn-je-in-eu-haushalt-ein-a-dfb53ee3-a7f3-4fd4-a972-024d91805eff>), und wenn ja, aus welchen Gründen und wie lässt sich dies mit dem Verursacherprinzip vereinbaren?

Es gibt keinen Zusammenhang zwischen dem Brexit und den infolge des Verlassens eines wichtigen Beitragszahlers ab 2021 notwendig gewordenen Beitragserhöhungen der EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den aktuellen Überlegungen zur nationalen Umlegung der EU-Plastikabgabe auf der anderen Seite.

4. In welcher Form soll die EU-Plastikabgabe auf die Verursacher „abgewälzt“ werden?
5. Für welche Produkte soll die Plastikabgabe gelten?
6. Wie hoch soll die Abgabe ab dem 1. Januar 2025 sein?

Die Fragen 4 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befindet sich momentan noch in der Abstimmung hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der nationalen Umlegung der EU-Plastikabgabe. Verschiedene Optionen werden geprüft. Insofern ist über den genauen Mechanismus und die Adressaten der Regelung sowie die einbezogenen Produkte und die Höhe der nationalen Umlegung der EU-Plastikabgabe noch zu entscheiden.

7. Welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gelten für eine Plastikabgabe insbesondere vor dem Hintergrund der bereits beschlossenen und ab 1. Januar 2024 geltenden Sonderabgabe auf Einweg-Kunststoffverpackungen (EWKFondsG), der Systembeteiligungs- und Lizenzierungspflicht für Kunststoffverpackungen (VerpackG), der geltenden Pfandpflichten für Getränkeflaschen aus Kunststoff (VerpackG) sowie der zu erwartenden europäischen Rezyklateinsatzquoten für Kunststoff in Verpackungen und Mehrwegquoten teilweise speziell für Kunststoffverpackungen (hier bitte insbesondere auf das Übermaßverbot eingehen)?

Die nationale Umlegung der EU-Plastikabgabe wird die genannten nationalen und europäischen Rechtsakte ergänzen. Das Grundgesetz steht einer sich hieraus gegebenenfalls ergebenden Mehrfachbelastung nicht per se entgegen. Grenzen für die Belastungswirkung bestehen allenfalls dort, wo die staatliche Maßnahme einer Regelung mit Verbotscharakter nahekommt oder sie sich als unverhältnismäßig erweist. Den Anforderungen des Übermaßverbotes wird bei der Konzeptionierung selbstverständlich Rechnung getragen werden.

8. Sieht die Bundesregierung eine Abgabe ausschließlich auf Kunststoffverpackungen bzw. Verpackungen mit Kunststoffanteil und damit eine Benachteiligung gegenüber anderen Verpackungsmaterialien (z. B. Papier, Glas, Metall) als mit dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes vereinbar?

Die Bundesregierung befindet sich aktuell noch in der Abstimmung über die Frage, welche Produktgruppen erfasst werden sollen. Unabhängig davon verbietet Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) nicht jede unterschiedliche Behandlung von Sachverhalten, sondern nur die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte, wenn hierfür kein Rechtfertigungsgrund vorliegt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 6 verwiesen.

9. Wie hoch ist der finanzielle und personelle Aufwand auf staatlicher Seite pro Jahr, um eine Plastikabgabe zu erheben und zu überwachen, und in welchem Verhältnis steht dieser Aufwand zu den erwarteten Einnahmen?
10. Wie hoch ist nach Ansicht der Bundesregierung der zu erwartende Aufwand aufseiten der Unternehmen insgesamt pro Jahr zur Ermittlung und Zahlung der Plastikabgabe (inklusive Kosten für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer)?
11. Erhöht die Plastikabgabe aus Sicht der Bundesregierung die Verbraucherpreise?
 - a) Wenn ja, hält die Bundesregierung dies mit dem Verursacherprinzip vereinbar?
 - b) Wenn nein, wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Plastikabgabe nicht an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergereicht wird?
 - c) Rechnet die Bundesregierung mit höheren Lebensmittelpreisen, und wenn ja, in welcher Höhe, und bei welchen Produktgruppen?

Die Fragen 9 bis 11c werden gemeinsam beantwortet.

Der mit der nationalen Umlegung der EU-Plastikabgabe verbundene finanzielle und personelle Aufwand auf staatlicher Seite, der zu erwartende Aufwand auf Seiten der Unternehmen und etwaige Auswirkungen auf die Verbraucherpreise hängen von der konkreten Ausgestaltung ab.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 6 verwiesen.

12. Hält die Bundesregierung eine ökologische Lenkungswirkung der Plastikabgabe für erforderlich, und wenn ja, in welcher Form soll diese erfolgen?
13. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Plastikabgabe nicht zu einem weiteren Anstieg schwer recycelbarer Papier-Verbundverpackungen führt?
14. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Plastikabgabe eine Lenkungswirkung zu weniger Kunststoffverpackungen erzielen wird, und wenn ja, wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Ersatz von Kunststoffverpackungen durch andere Materialien auf das Aufkommen an Verpackungsabfällen und die Treibhausgasemission des Verpackungssektors insgesamt auswirken?

Die Fragen 12 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hält es für angezeigt, dass eine nationale Umlegung der EU-Plastikabgabe eine ökologisch sinnvolle Lenkungswirkung entfaltet, insbesondere das Aufkommen an Verpackungsabfällen verringert und Ausweichbewegungen zu schwer recycelbaren Verpackungen entgegenwirkt. Weniger Verpackungsabfall bedeutet weniger Treibhausgasemissionen. Außerdem würde eine Verringerung von nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen zu geringeren Abführungen Deutschlands in Form der EU-Plastikabgabe führen.

15. Welche anderen Länder in Europa haben nach Kenntnis der Bundesregierung eine Plastikabgabe zulasten von Unternehmen eingeführt?
- Ist der Bundesregierung bekannt, wie hoch die jeweilige Plastikabgabe in diesen Ländern ist?
 - Ist der Bundesregierung bekannt, wie die Lenkwirkung in Staaten wie Italien oder Spanien, die eine solche Abgabe bereits eingeführt haben, ist?

Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in diesen Staaten bereits Untersuchungen, bzw. wie schätzt die Bundesregierung die Effekte ein?
 - Ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung dadurch im Vergleich zur geplanten Plastikabgabe in Deutschland in Höhe von ca. 1,4 Mrd. Euro pro Jahr ein Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen, und wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung die ökonomischen und sozialen Folgen eines solchen Standortnachteils?

Die Fragen 15 bis 15c werden gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis der Bundesregierung haben insbesondere folgende Mitgliedstaaten seit dem EU-Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 fiskalische Instrumente mit dem Ziel der Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft eingeführt:

Spanien führte im Zuge einer Novellierung des Abfall- und Bodenschutzgesetzes („Ley de Residuos y Suelos Contaminados“) zum 1. Januar 2023 eine Steuer auf Kunststoffverpackungen in Höhe von 0,45 Euro/kg ein. Besteuert werden grundsätzlich alle nicht wiederverwendbaren Verpackungsarten, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen.

Litauen erhebt seit dem Jahr 2022 eine nach der Art der Verpackung differenzierte Steuer. Für wiederverwendbare und recycelbare Plastikverpackungen wird eine Steuer in Höhe von 0,618 Euro/kg und für nicht-recycelbare Plastikverpackungen eine Steuer in Höhe von 0,875 Euro/kg erhoben.

Portugal hat durch Artikel 320 des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2021 (Gesetz Nr. 75-B/2020 vom 31. Dezember 2020) einen Beitrag für nicht recycelte Kunststoffverpackungen in Höhe von 0,30 Euro pro Verpackung eingeführt. Näheres regelt die Verordnung Nr. 331-E/2021 vom 31. Dezember 2021. Diese enthält auch Bestimmungen über den Beitrag für Einwegverpackungen aus Kunststoff oder Aluminium sowie für Mehrwegverpackungen mit Kunststoff oder Aluminium beim Kauf verzehrfertiger Mahlzeiten.

In Italien sah bereits das Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 die Einführung einer Steuer für Kunststoff-Einwegprodukte in Höhe von 0,45 Euro/kg Plastikanteil vor. Steuerschuldner ist danach grundsätzlich der Hersteller. Die Einführung der Steuer wurde mehrmals verschoben und steht noch aus.

Nach Kenntnis der Bundesregierung planen darüber hinaus weitere Mitgliedstaaten eine nationale Umlegung der EU-Plastikabgabe.

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zur ökologischen Lenkwirkung der vorgenannten fiskalischen Instrumente vor. Da die konkrete Ausgestaltung der von der Bundesregierung geplanten nationalen Umlegung der EU-Plastikabgabe noch nicht feststeht, können sich daraus gegebenenfalls ergebende Auswirkungen für deutsche Unternehmen noch nicht abgeschätzt werden.

