



Zusammenfassung und politische Empfehlungen

Zur Studie des Öko-Instituts

**“Steuern oder Sonderabgaben
für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung“**

Berlin, 04. Dezember 2009



“Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung“

KERNBOTSCHAFTEN

- 1. Steuer ist fair zur Wirtschaft und rechtskonform (EU & D).**
- 2. Steuer auf alle Getränkeverpackungen ist einer Sonderabgabe auf einzelne (umweltschädliche Behälter) vorzuziehen.**
- 3. Abfüller, Handel und Verbraucher werden bei der Wahl umweltfreundlicher Getränkeverpackungen nur gering belastet.**
- 4. Der vorgeschlagene Steuersatz ist abhängig von Materialart und -menge, respektive von deren CO₂-Ausstoß.**
- 5. Erhebung beim Hersteller oder Abfüller/Importeur bedingt geringen Verwaltungsaufwand.**
- 6. Einsparung von 400.000 Tonnen Plastikmüll und 1.500.000 Tonnen CO₂ jährlich.
(Grundannahme: Einwegpfand, Kennzeichnung und Steuer bewirken das Erreichen der Quotenvorgabe [80 % Mehrweg/ ökologisch vorteilhafter Einweg] aus der Verpackungsverordnung.)**

0. Lenkungsabgabe – Warum diese Studie?

Zunächst muss festgehalten werden, dass die umweltfreundlichen Getränkeverpackungen – trotz Dosenpfand – z. T. weit unter 50 Prozent Marktanteil besitzen, obwohl die Verpackungsverordnung 80 Prozent Marktanteil vorschreibt.

Die Belastung der Umwelt durch Ressourcenverbrauch und Klimagase aufgrund von Getränkeverpackungen nimmt seit über zehn Jahren zu und hat mittlerweile ein nicht mehr tolerierbares Maß erreicht. Die Stabilisierung des Marktanteils für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen war und ist jedoch ein Ziel der Kreislaufwirtschaftspolitik der Bundesrepublik. Die Verpackungsverordnung schreibt daher vor, dass mindestens 80 Prozent aller Getränkebehälter umweltfreundliche Mehrwegflaschen, Getränkekartons und Schlauchbeutel sein müssen. Diese Quote wird schon seit Jahren, trotz Einwegpfand, verfehlt. Sie sinkt kontinuierlich; 2007 wurden keine 55 Prozent Marktanteil mehr erreicht. Bleibt der Mehrweg dominierte Biermarkt (86 Prozent) in der Betrachtung außen vor, ist die Lage noch dramatischer. Die Markteinbrüche betreffen auch den Getränkekarton, der seit 2003 bei fruchthaltigen Getränken einen Marktanteilsverlust von mehr als 20 Prozent erlitt. Auswege aus dieser Sackgasse, werden nur punktuell aufgezeigt, obwohl über 160.000 Arbeitsplätze, allein in der Mehrwegbranche, in Gefahr sind.

Offensichtlich wird im Getränkeverpackungsbereich einmal mehr bei den Personal-, nicht aber bei den Materialkosten gespart, obwohl hier die Einsparpotenziale und -notwendigkeiten groß sind. Das widerspricht jeglichen Ressourceneffizienzbemühungen der Bundesregierung – etwa dem Ziel bis 2020 die ressourceneffizienteste Volkswirtschaft der Welt zu sein. Mehrwegsysteme als Klassiker der Abfallvermeidung werden außerdem von der europäischen Union auf Grundlage der Abfallrahmenrichtlinie stärker eingefordert.

Immer wieder werden ökonomische Lenkungsinstrumente als Ausweg aus der Mehrwegkrise genannt; auf der 70. Umweltministerkonferenz haben acht Bundesländer explizit die Prüfung einer Lenkungsabgabe gefordert.

1. Gründe für den Siegeszug der umweltschädlichen PET-Einwegflaschen

Zusammenfassend kann man von mangelnder Unternehmensverantwortung bei Handel und Abfüllern sowie mangelnder Verbraucherkenntnis sprechen.

Als Gründe für die schlechten Quoten der umweltfreundlichen Getränkeverpackungen wurden bisher folgende Erklärungen von Politik, Umweltverwaltung und Wirtschaft geliefert:

- Massive Marktanteilsgewinne der Discounter, die ausschließlich auf Einwegbehälter setzen.
- Orientierung des gesamten Einzelhandels an den Erfolgen der Discounter.
- Konzentration der Abfüllmärkte; weg von kleinen hin zu großen Füllmengen.
- Unzureichendes Marketing und Engagement der Hersteller und Abfüller, die auf umweltfreundliche Getränkeverpackungen setzen.
- Das Einwegpfand hat bei alkoholfreien Getränke dazu geführt, dass die alte Regel „Pfandflasche = umweltfreundlich“ nicht mehr gilt. Dennoch wird sie von vielen Verbraucher/innen nach wie vor angewendet – sowohl bei Einweg-, als auch bei Mehrwegflaschen.
- Viele Menschen können nicht mehr zwischen Einweg, Mehrweg und PETcycle (Einwegflasche in Mehrwegkiste) unterscheiden und greifen ungewollt/unwissend zum umweltschädlichen Produkt. Eine bereits auf den Weg gebrachte Kennzeichnung von Einweg- und Mehrwegflaschen wird hier in Zukunft eindeutiger Hinweise geben.

- Es ist davon auszugehen, dass die meisten Verbraucher/innen nicht um den Unterschied zwischen ökologisch vorteilhaften (Karton) und ökologisch nachteiligen (PET-Einweg) Einwegbehältern wissen. In manchen Getränkesegmenten (Saft) führt Mehrweg aber nur mehr ein Nischendasein und wird gar nicht mehr wahrgenommen, so dass dieses Wissen wichtiger wird.
- Die Kosten der durch Ressourcen verschwendende und Abfall generierende Plastik-einwegflaschen hervorgerufenen Umweltschäden (Klimafolgen, Rohstoffausbeutung, Schädigung der Ökosysteme) werden auf die Allgemeinheit, nicht aber auf die Verursacher abgewälzt.

Das sogenannte „Convenience-Argument“ besitzt dagegen seit der Ausweitung des Einwegpfands 2005 keine Gültigkeit mehr. Mittlerweile erfüllen alle Getränkeverpackungen ähnliche Eigenschaften, die Verbraucher/innen zufrieden stellen; sie sind handlich, leicht und qualitativ hochwertig. So existieren etwa auch 0,5 Liter Mehrwegflaschen. Gleichzeitig müssen alle bepfandeten (Mehrweg und Einweg) Behälter zurückgebracht werden, so dass die einfache Entsorgung eine untergeordnete Rolle spielt.

2. Die politische Debatte bis zur Bundestagswahl 2009

Fachpolitiker aller Bundestagsfraktionen kennen die den Zielen der Verpackungsverordnung zuwider laufende Entwicklung bei den Getränkeverpackungen und erkennen dies als ungelöstes Problem an. Vertreter/innen der Bundesländer sowie betroffene Wahlkreisabgeordnete wissen um die problematische Arbeitsmarktsituation, etwa bei kleinen Mehrweg-abfüllenden Betrieben, die immer stärker von Schließungen bedroht sind. Acht Bundesländer, von unterschiedlichen Regierungsparteien geführt, haben im Sommer 2009 bereits die Prüfung weiterer politischer Instrumente gefordert.

Die Verpackungsverordnung schreibt die Überprüfung der Pfandpflicht bis Januar 2010 vor. Eine Studie im Auftrag des Bundesumweltministeriums ist in Auftrag. Deren Ergebnisse werden jedoch hinsichtlich des oben beschriebenen Trends verheerend für die Quoten umweltfreundlicher Getränkeverpackungen ausfallen.

In der Politik ist das Problem bekannt. Bis heute aber stockt jede weitere Diskussion über eine Abgabe, da man uneins über deren Konformität mit deutschem und europäischen Recht war, sowie eine sog. „Erdrosselungswirkung“ einzelner Branchen befürchtete.

Die EU schreibt mit der neuen Abfallrahmenrichtlinie allen Mitgliedsstaaten vor, Abfallvermeidungspläne mit konkreten Vorhaben bis 2013 zu entwickeln. Mehrwegsysteme sind dafür und damit für die Ressourcenschonung insgesamt ein Paradebeispiel. Realisiert wurden diese neuen Verpflichtungen bisher nur in geringem Maße.

Die Interessensvertreter aus der Wirtschaft sind in zwei Lager gespalten. Klein- und mittelständisch geprägte Unternehmen sprechen sich für weiteres politisches Handeln aus. Vor allen Dingen der Einzelhandel erkennt das Problem nicht an bzw. spricht sich für ein bloßes „Weiter So“ aus.

3. Eine Materialsteuer als Ausweg aus der Mehrwegkrise?

Der NABU hat aufgrund der verheerenden Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen beim Öko-Institut eine Studie in Auftrag gegeben. Diese hat Zulässigkeit, Machbarkeit und Wirksamkeit einer lenkenden Sonderabgabe (z. B. lediglich auf umweltschädliche Einwegbehälter) bzw. einer Steuer zu Lenkungszwecken geprüft.

Seit der Jahrtausendwende fordert der NABU die Entwicklung einer lenkenden Abgabe als umweltpolitisches Instrument, um die Getränkeverpackungsquoten einzuhalten. Mit dem Versagen des Einwegpfands im Bereich alkoholfreier Getränke zeigt sich, wie wichtig politisches Handeln in diesem Bereich sein wird. Die Steuer würde zur Sicherung einer der wenigen (verbrauchernahen) Abfallvermeidungsmaßnahmen (jährlich 400.000 Tonnen weniger Kunststoffabfall) beitragen. Zudem steckt ein hohes Klimaschutz-Potential (jährlich 1,5 Millionen Tonnen CO₂ weniger) in ihr.

Die Studienergebnisse zeigen, dass eine Umweltsteuer für Getränkeverpackungen leicht umsetzbar und in der Wirkung erfolgreich sein kann. Diese sollte abhängig von Materialart und -menge der Verpackung sein. Basis für die Berechnung des Steuersatzes sollen die bei der Herstellung der Materialien anfallenden CO₂-Emissionen sein. Dies hält den Ansatz einfach und offen für Innovationen. Weil sie am Anfang der Wertschöpfungskette (Verpackungshersteller, Abfüller, Importeure) erhoben werden soll, ist der Verwaltungsaufwand gering. Der Einsatz nachwachsender Rohstoffe und von Recyclingmaterialien wirkt sich mildernd auf die Besteuerung aus. Mehrweggebinde spielen ihren Vorteil durch die vielen Umläufe des einmal in Verkehr gebrachten Flaschenmaterials aus. Alle Akteure, vom Hersteller bis zum privaten Endverbraucher haben es mit der Entscheidung für umweltfreundliche Getränkeverpackungen selbst in der Hand, die Steuerbelastung signifikant zu reduzieren.

Die Steuer ist z. B. einer Sonderabgabe auf umweltschädliche Getränkeverpackungen vorzuziehen. Denn eine Sonderabgabe würde gleich mehrere Anforderungen stellen. So müsste etwa das Aufkommen gruppennützig verwendet werden. Solch eine Gruppe wird im Getränkesegment schwierig abzugrenzen sein. Zudem muss eine Sachnähe zwischen Finanzierungszweck der Abgabe und den Belasteten gegeben sein. Ebenfalls sollte eine Sonderabgabe mit Lenkungszweck nicht mehr erhoben werden, wenn sich eine Lenkungswirkung eingestellt hat; sie ist nicht auf Dauer ausgelegt.

4. Welche Effekte bringt das von NABU und Öko-Institut vorgeschlagene Steuermodell? Wie ist dessen Ansatz? Worauf belaufen sich die Einnahmen?

Wird die Quote von **80 Prozent Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen** erreicht, sähe ein von uns durchgerechnetes realistisches Szenario etwa wie folgt aus:

- Füllmengen im PET- und Glas-Einwegsegment: - 50 %
- Füllmengensteigerung im Mehrwegsegment: + 58 %
- Füllmengen im Getränkekartonsegment: + 30 %
- Steigerung der Mehrwegumläufe um: + 25 %
- Steigerung des Anteils von Recyclingmaterialien im Mehrwegbereich
- Rückgang von Weißglas und Aluminiumdeckel

Daraus ergibt sich eine **Minderbelastung von Natur und Umwelt** durch:

- 1,4 Mio. Tonnen weniger CO₂-Emissionen
- 44 Prozent weniger Plastikabfällen
- 51 Prozent weniger Glasabfällen
- insgesamt 900.000 Tonnen weniger Abfall (davon allein 400.000 t Kunststoffe)

Rechtliche Prüfung einer Abgabe – Sonderabgabe oder Steuer?

Die rechtswissenschaftliche Prüfung spricht klar für die Erhebung einer Steuer und keiner Sonderabgabe. Denn erstere ist konform mit dem EU-Recht (freier Binnenmarkt) und wirkt nicht erdrosselnd (da auf alle Getränkeverpackungen erhoben und nicht unverhältnismäßig

hoch). Zudem ist sie zeitlich nicht begrenzt, muss keiner streng definierten Nutzergruppe zu gute kommen und ist begründet mit dem Zweck des Umweltschutzes (Grundgesetz, Art. 20a). Fiele dennoch eine Entscheidung für eine Sonderabgabe, müsste aufgrund der ausschließlich auf Gerichtsurteilen beruhenden Rechtsprechung zu Sonderabgaben mit vielen Gerichtsverfahren gerechnet werden.

Da eine Zweckbindung ebenfalls nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, sollte dennoch ein Teil der generierten Einnahmen zur Stützung umweltfreundlicher Lösungen verwendet werden (etwa durch Förderung Mehrweg zurücknehmender Betriebe im Einzelhandel).

Das anfallende Steueraufkommen beliefe sich bei den derzeitigen Füllmengen auf etwa drei Milliarden Euro und würde sich bei Erreichen der Quote fast halbieren (vgl. Tabelle).

	Ist Situation (2007)		Szenario 3: 80 % ökologisch vorteilhafte Getränkebehälter	
	Steuer- satz Cent/l	Steuer- einnahmen Mio. Euro	Steuer- satz Cent/l	Steuer- einnahmen Mio. Euro
Bier	5,2	383	4,9	357
Wasser	6,2	820	3,1	412
Getr. mit CO ₂	12,5	1.142	6,2	568
Getr. ohne CO ₂	6,1	346	4,6	260
Wein	21,0	330	6,7	106
gew. Mittel / Summe	8,2	3.021	4,6	1.704

Tab. 1: Entwicklung des Steueraufkommens und des Steuersatzes nach Getränkegruppen [Darstellung nach Tab. 7.2 in der Studie].

Berücksichtigt die Steuer zusätzlich auch Milchgetränkebehälter, erhöhten sich die Steuereinnahmen um weitere 280.000 Euro auf insgesamt 3,3 Milliarden Euro. Etwa 92 Prozent der Milchgetränke werden in Getränkekartons verkauft.

Warum Ist eine Lenkungswirkung zu erwarten?

Aufgrund der engen Preiskalkulationen und geringen Gewinnspannen, bestehen nur begrenzte Möglichkeiten, die Steuerlast auf andere Produktbereiche schrägzuwälzen. Es kann davon ausgegangen werden, dass umweltfreundliche Getränkeverpackungen als kostensenkendes Element verwendet werden bzw. von den Kunden verstärkt gewählt werden. Die Lenkungswirkung der Steuer hat mehrere positive Effekte. Da sie das in Verkehr gebrachte Material bepreist, motiviert sie Hersteller, zukünftig innovative, leichte Materialien einzusetzen, Mehrwegflaschen zu verwenden, die Umläufe dieser weiter zu erhöhen sowie Recyclingmaterial und nachwachsende Rohstoffe zu verwenden. Das Steuermodell lässt außerdem die Alternative offen, dass sich bei ausbleibender oder zu starker Lenkungswirkung der Steuersatz noch anpassen lässt.

Ansprechpartner beim NABU:

Dr. Benjamin Bongardt
Referent für Umweltpolitik
Charitéstr. 3
10117 Berlin
Tel. 030 / 284984 – 1610 Fax – 3610
E-Mail: benjamin.bongardt@NABU.de
Internet: <http://www.NABU.de/kreislaufwirtschaft>