



Getränkeverpackungssteuern sind sinnvoll und rechtmäßig

Gutachten bestätigt die Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer



Eine Verbrauchssteuer auf Getränkeverpackungen, wie sie der NABU vorschlägt, ist nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern auch mit dem deutschen und europäischen Rechtsrahmen vereinbar, wie ein aktuelles Rechtsgutachten beweist. Für eine von Steuergegnern oft befürchtete Erdrosselungswirkung auf dem Getränkemarkt gibt es keine Hinweise. Vielmehr kann die Steuer zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs und damit zur Abfallvermeidung bei Getränkeverpackungen beitragen.

In der aktuellen Debatte zur Novellierung der Verpackungsverordnung (VerpV) über Probleme rund um die Verwertung und Entsorgung der Verpackungen wird häufig das zentrale Ziele der Verordnung vergessen: Die Abfallvermeidung. Für den Getränkebereich setzte die Bundesregierung 1998 das Ziel „80% Mehrweg-ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen“. Das Mittel eines zwingenden Pfands auf Einweggetränke sorgte zwar für ein weitgehendes Ende des Litterings, die Mehrwegquote nimmt aber seit Jahren ab und lag 2011 bei unter 50 %. Als Konsequenz daraus forderte der NABU eine Materialsteuer zusätzlich zum Einwegpfand, um die Hersteller von umweltbelastenden Getränken stärker in die Pflicht zu nehmen. Der Vorschlag des NABU sieht eine mengenbezogene Abgabe auf in der Verpackung als Produkt enthaltene Rohstoffe vor, die beim ersten Inverkehrbringen der Verpackung fällig wird. Sie setzt damit an den strukturellen Gründen der Verfehlung der Abfallvermeidungsziele bei Getränkeverpackungen an, die von der Verpackungsverordnung nicht aufzulösen sind.

Unklar war bisher, ob eine solche Steuer der deutschen und europäischen Gesetzgebung entspricht.

Rechtsgutachten stärkt Steuervorschlag

Ein vom NABU in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Arndt Schmehl (Universität Hamburg) stellte die generelle Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags der Getränkeverpackungssteuer fest und machte klar unter welchen Bedingungen die Steuer rechtskonform ist. Um besonders sensibel auf die Hauptkritikpunkte der Steuergegner einzugehen, wurde zusätzlich Rechtsanwalt Prof. Dr. Kristian Fischer mit einer Kurzstellungnahme zum Gutachten betraut, der die zentralen Feststellungen des Gutachtens zusätzlich bestätigt.

Kontakt

NABU Bundesverband

Dr. Benjamin Bongardt
Leiter Ressourcenpolitik

Tel. +49 (0)30.284 984-1610
Fax +49 (0)30.284 984-3610
Benjamin.Bongardt@NABU.de

Sascha Roth
Referent für Umweltpolitik

Tel. +49 (0)30.284 984-1660
Fax +49 (0)30.284 984-3660
Sascha.Roth@NABU.de

Anforderungen an eine nationale Getränkeverpackungssteuer

Neben der Wahrung der Grundsätze der EU-Umweltpolitik, des Verursacherprinzips sowie der Unionsverträge muss die vorgeschlagene Verpackungssteuer auch mit den Zielen der Verpackungsrichtlinie vereinbar sein. Den Zielen wird auch dann entsprochen, wenn die Steuer der Vermeidung und Wiederverwendung von Verpackungen stärker dient als der Verwertung von Verpackungsabfällen. Grundsätzlich erlauben es das europäische und das deutsche Recht, Umweltsteuern mit verhaltenslenkender Wirkung einzuführen, wenn die Lenkungsziele unionsrechtlich anerkannt sind. Bei der vorgeschlagenen Getränkeverpackungssteuer ist dies der Fall: Laut Rechtsgutachten stehen die Ziele und das Lenkungskonzept im Einklang mit primärem und sekundärem Unionsrecht, ihre Tatbestandskriterien folgen objektiven Sachgründen und sind herkunftsunabhängig und gelten für alle gleichartigen Produkte.

Getränkeverpackungssteuer hat keine Erdrosselungswirkung

Zwar könnte durch eine Getränkeverpackungssteuer ein Handelshemmnis entstehen, von einer so genannten Erdrosselungswirkung kann aber keine Rede sein. Im deutschen Recht ist die Schwelle der Erdrosselung sehr hoch angesetzt und wird nur dann bejaht, wenn die Steuer praktisch wie ein ordnungsrechtliches Verbot wirkt. Der Getränkemarkt bildet einen wirtschaftlich, logistisch und technisch zusammenhängenden Markt mit gemeinsamen Ressourcenverbrauchsauswirkungen. Es besteht daher eine hohe wechselseitige Substituierbarkeit unterschiedlicher Materialien bei den Verpackungen (Glas, Plastik, Kartonverbund). Für die Unternehmen im In- und Ausland ergeben sich in ihrer Gesamtheit genügend Anpassungsmöglichkeiten an die neuen Wettbewerbsverhältnisse, so dass sie auch nach Einführung der Steuer die Möglichkeit besitzen, in wirtschaftlich rentabler Weise zu existieren. Sie haben die Möglichkeit ihren geänderten Bedarf an Rohstoffen in Europa zu decken, sollte es aufgrund der Steuer wie erwartet zu einer höheren Nachfrage an Sekundärrohstoffen für die Herstellung von Getränkeverpackungen kommen. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass den Unternehmen genügend Zeit zur Anpassung an die neue Steuergesetzgebung eingeräumt wird.

Durch die Steuer würde weder die Berufsausübungsfreiheit der Produzenten erheblich bedroht noch die allgemeine Handlungsfreiheit der Konsumenten. Ein potentiellles Handelshemmnis durch Anpassungskosten ist zudem mit den europäischen Gesetzen vereinbar, da die Steuer durch objektive Umweltschutzkriterien gerechtfertigt werden kann. Die Steuer würde zu einem geringeren Ressourcenverbrauch und zu einer damit einhergehenden CO₂-Emissionssenkung führen.

Getränkeverpackungssteuer ist diskriminierungsfrei

Die Steuer ist materialabhängig ausgestaltet und die unterschiedliche Besteuerung z.B. von Glas und Plastik ist auf objektive ökologische Kriterien zurückzuführen. Da der Materialeinsatz bei der Verpackungsherstellung typischerweise nicht staatspezifisch ist, sondern für alle Wirtschaftsbeteiligten in der EU insoweit im Grundsatz die gleichen Wirtschaftsbedingungen vorherrschen, ist eine diskriminierende Behandlung von Importware nicht ersichtlich. Auch eine Steuer, die neben der Materialart auch nach dem Einsatz von primären und sekundären Rohstoffen differenzieren würde und damit auch einen wichtigen Beitrag zur Ressourcenschonung durch Kreislaufwirtschaft beitragen würde hat kein Diskriminierungspotenzial. Denn auf dem europäischen Markt haben in- und ausländische Produzenten gleichermaßen Zugriff auf sekundäre Rohstoffe.

Getränkeverpackungssteuer fällt nicht unter den Beihilfenbegriff

Die Steuer würde sich insofern ökologisch auswirken, als dass die Nachfrage auf umweltfreundliche Getränkeverpackungen wegen der relativ geringeren Steuerbelastung erhöht würde. Diese Umlenkung der Nachfrage stellt aber keine Begünstigung aus staatlichen Mitteln dar. Allerdings sollte das Steuerkonzept so konsequent wie möglich ohne spezielle Ausnahmeregelungen umgesetzt werden.

Fazit

Das Rechtsgutachten zeigt, dass nicht nur für die vorgeschlagene Getränkeverpackungssteuer, sondern für lenkungswirkende Umweltsteuern im Allgemeinen vielfältige Möglichkeiten sowohl im europäischen Unions- als auch im deutschen Verfassungsrecht vorgesehen sind. Es ist an den Gesetzgebern diese Möglichkeiten so zu nutzen, dass Unternehmen ihre Produktverantwortung stärker wahrnehmen können, und gleichzeitig Umwelt und Verbraucher besser geschützt werden. Einer Getränkeverpackungssteuer steht aus rechtlicher Sicht nichts im Wege und der NABU fordert die Bundesregierung auf, sich mit einer Gesetzesinitiative für einen geringeren Ressourcenverbrauch im Getränkebereich einzusetzen.

Mehr Informationen zum Vorschlag des NABU über eine Getränkeverpackungssteuer finden Sie unter www.NABU.de/Getraenkeverpackungssteuer.