

Getränkeverpackungssteuer für mehr Mehrweg

NABU-Studie zur ökologischen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes

Der Mehrweganteil im Getränkemarkt lag – über alle Getränke hinweg – 2019 nur bei knapp 33 Prozent.¹ Um die Quote zukünftig zu steigern, bedarf es aus Sicht des NABU auch fiskalischer Anreize. Im Auftrag des NABU hat das Öko-Institut daher den bereits 2009 gemeinsam veröffentlichten Vorschlag² für eine ökologische Getränkeverpackungssteuer aktualisiert.

Die Studie bestätigt, dass eine Getränkeverpackungssteuer als Verbrauchsteuer verfassungs- und europarechtlich zulässig ist. Darüber hinaus schätzt sie die Einsparpotenziale an klimarelevanten Emissionen ab: Mit einer Mehrwegquote von 70 Prozent könnte rund die Hälfte der durch die Verpackungsherstellung verursachten Emissionen eingespart werden.³

So könnten Verpackungen besteuert werden

Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer

Mehrweg		Einweg	
Glas (0,7 l)	PET (1 l)	PET (1 l)	Karton (1 l)
			
25 Umläufe 0,06 €	10 Umläufe 0,12 €	0,62 €	0,14 €
50 Umläufe 0,03 €	20 Umläufe 0,06 €		

Bier (0,5 l)

Mehrweg	Einweg
Glas	Alu
	
25 Umläufe 0,05 €	0,36 €

Wein (0,75 l)

Einweg
Glas

1,38 €

Hinweis: Die Beispiele hier beziehen sich auf Getränkeverpackungen mit weniger als 50 Prozent Recyclingmaterial (außer Glasflaschen, die immer aus < 75 Prozent Altglas bestehen). Die Umlaufzahl zeigt, wie oft die Mehrwegflasche wieder befüllt wird. Je mehr Umläufe, desto geringer wird die Steuer (siehe Seite 4).

Studie unter

www.NABU.de/getraenke-steuer

Vorteile des Steuermodells

- ✓ Die Steuer dient dazu, das Mehrweg-Ziel im VerpackG zu erreichen, indem Einwegverpackungen im Vergleich zu Mehrwegverpackungen teurer werden.
- ✓ Das Modell orientiert sich an der Klimabelastung der Verpackungsherstellung.
- ✓ Hohe Umlaufzahlen bei Mehrwegflaschen werden gefördert: Je mehr Umläufe, desto geringer die Steuer.
- ✓ Als sekundäres Ziel honoriert die Tarifgestaltung den Einsatz von Recyclingmaterial.
- ✓ Die absolute Mehrbelastung für Verbraucher*innen fällt bei umweltfreundlichen Verpackungen sehr gering aus.
- ✓ Die Steuereinnahmen können im Einklang mit EU-Recht Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanzieren.

Ist die Getränkeverpackungssteuer rechtlich zulässig?

Grundrechtsprüfung

Die Steuer ist bezüglich der Grundrechte zulässig. Sie ist durch tragfähige umweltpolitische Lenkungsziele legitimiert.

✓ Grundrechte von Unternehmen

Eingriff betrifft Unternehmen, die hoch besteuerte (= umweltschädigende) Verpackungsarten nutzen/vertreiben. Umstieg auf entlastende Geschäftsmodelle ist möglich und auch das Ziel der Steuer.

✓ Grundrechte der Konsumierenden

Die Steuer ist zumutbar, eine weitreichende Belastungswirkung kann für die Breite der Bevölkerung nicht entstehen: Es gibt Ausweichangebote an geringer besteuerten Produkten.

✓ Gleichheitsgrundsatz

Wichtig: Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist bei der Ausgestaltung der Steuer dafür Sorge zu tragen, dass insbesondere die Tarifgestaltung in den verfolgten Umweltlenkungszielen eine tragfähige Grundlage haben (Folgerichtigkeitsgebot).

✓ Einordnung als Verbrauchsteuer

Die Getränkeverpackungssteuer ist finanzverfassungsrechtlich als Verbrauchsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG konzipiert: Besteuerung von privat konsumierbaren Gütern des täglichen Bedarfs; Ziel ist die Abwälzung an die Endverbrauchenden, die wirtschaftliche Last verbleibt nicht bei den Unternehmen.⁴

Kompatibilität mit bestehendem Abfallrecht

Wichtig: Gebot der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ ist zu beachten. Getränkeverpackungssteuer und abfallrechtliche Vorschriften, insbesondere des Verpackungsgesetzes (VerpackG), dürfen nicht in Widersprüche zueinander geraten, sondern müssen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Diese Voraussetzung erfüllt das vorgeschlagene Steuermodell: Die Steuer unterstützt die abfallpolitischen Zielstellungen und ergänzt sinnvoll die Vorgaben im VerpackG.

✓ Kreislaufwirtschaftsgesetz

✓ Verpackungsgesetz

Europäisches Recht

Kompatibilität mit...

✓ ... AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU)

✓ ... EU-Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie

Die Steuer muss so konzipiert werden, dass EU-ausländische Unternehmen gegenüber inländischen Unternehmen nicht diskriminiert werden (Vorbild Kaffeesteuer). Das Steuerkonzept kann nach Verpackungsarten differenzieren, muss aber für gleichartige Waren aus dem gesamten EU-Binnenmarkt dieselben Belastungen beinhalten. Daher wäre eine Tarifgestaltung unzulässig, wenn z. B. die Transportentfernung bei der Bemessungsgrundlage berücksichtigt würde.

Auf eine förmliche Zweckbindung sollte verzichtet werden, um eine mittelbare Diskriminierung zu vermeiden, wenn Einnahmen voraussichtlich allein inländischen Unternehmen zugutekämen. Eine sehr allgemeine Klausel, dass die Einnahmen primär dazu verwendet werden, „um im Einklang mit EU-rechtlichen Anforderungen zusätzliche Maßnahmen zur Abfallvermeidung, zur Wiederverwendung oder zum Recycling sowie zur Verminderung der Umweltbelastungen von Abfällen finanzieren zu können“, erscheint indessen unproblematisch.

Kompatibilität mit EU-Abfallrecht u. a.

Verschiedene EU-Richtlinien adressieren die Umsetzung von Maßnahmen bezüglich Abfallvermeidung, Wiederverwendung und hochwertigem Recycling durch die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene. Die Getränkeverpackungssteuer steht nicht in Konflikt mit den Richtlinien. Vielmehr kann sie diese sinnvoll ergänzen und zu deren umweltpolitischen Zielen beitragen:

✓ Abfallrahmenrichtlinie

✓ Verpackungsrichtlinie

✓ Einwegkunststoffrichtlinie

✓ Kompatibilität mit der sogenannten EU-Plastikabgabe

Die Steuer würde nicht in Konkurrenz oder Konflikt zur sogenannten EU-Plastikabgabe stehen, die keine Steuer oder Abgabe im engeren Sinne ist.

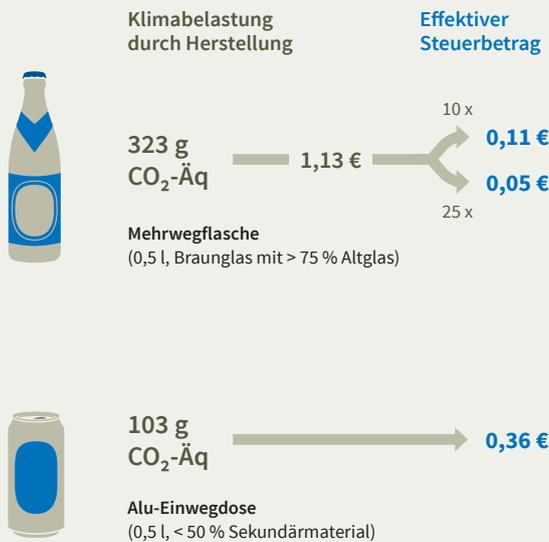
Wie wird die Steuer berechnet?

Ziel der Steuer ist es, die Umweltauswirkungen durch den Ressourcenverbrauch bei Getränkeverpackungen deutlich zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, durch Mehrwegflaschen das Verpackungsaufkommen insgesamt zu reduzieren sowie umweltschonendere Verpackungsmaterialien zu verwenden (Rohstoffauswahl, Rezyklateinsatz, Recyclingfähigkeit). Bei der Ausgestaltung der Steuer sollten sich unterschiedliche Umweltbelastungen der Verpackungen daher auch in unterschiedlichen Steuerbeträgen widerspiegeln. Als Bemessungsgrundlage für die hier vorgeschlagene Steuer wurde der Indikator „Global Warming Potential“ (GWP) gewählt.

Das GWP wird in CO₂-Äquivalenten (CO₂-Äq) gemessen und ist laut Studie bei Getränkeverpackungen auch richtungsweisend für die Ökobilanz-Kriterien Versauerung, Eutrophierung, fossiler Ressourcenverbrauch und bodennahe Ozonbildung. In der Studie wurde eine vereinfachte Ökobilanz⁵ für die Getränkeverpackungsmaterialien durchgeführt und die CO₂-Äq-Werte für die Verpackungen berechnet.⁶ Für eine Referenz-Verpackung wurde ein Steuerbetrag von 25 Cent festgesetzt (siehe Seite 4). Die anderen Steuerbeträge richten sich nach der höheren oder niedrigeren Klimabelastung zur Referenz-Verpackung.

Die Klimabelastung bestimmt die Steuerhöhe:

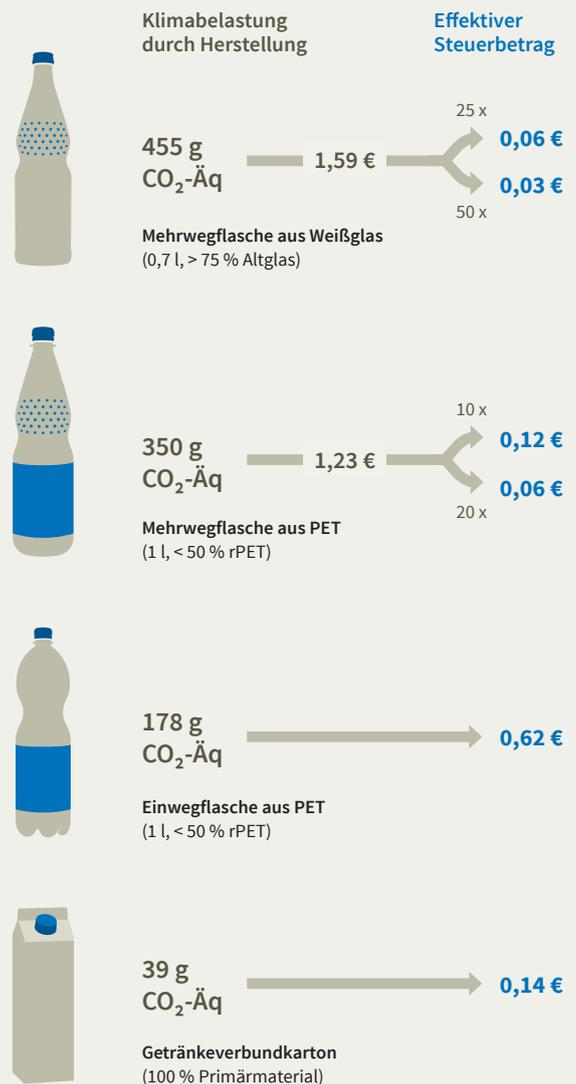
Bier



Wein



Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer



Priorität: Förderung von Mehrweg

Ziel der Steuer ist die deutliche Reduktion der Umweltbelastungen im Getränkeverpackungsmarkt. Prioritär ist dabei, Angebot an und Nachfrage nach Getränken in umweltfreundlichen Mehrwegverpackungen zu stärken. Durch die Steuer werden Einwegverpackungen im Vergleich zu Mehrwegverpackungen teurer. Sie dient dazu, das Mehrweg-Ziel im VerpackG zu erfüllen.

Gleichwohl soll nicht pauschal jedes Mehrwegsystem (gleichermaßen) bevorzugt werden, sondern die Steuerbeträge berücksichtigen auch hier den Ressourcenverbrauch: Mehrwegflaschen mit hoher Umlaufzahl werden geringer belastet als solche mit niedrigen. Die Steuer soll daher beim Inverkehrbringen (erstmalige Befüllung) anfallen und sich auf die Anzahl der Abfüllungen verteilen: Je höher die Umlaufzahl, desto geringer der Steuerbetrag je Abfüllung.⁷ Zum Beispiel würde der Steuerbetrag einer Glas-Mehrwegflasche für alkoholfreie Getränke (0,7 l) absolut bei 1,59 € liegen, bei 50 Umläufen jedoch effektiv nur noch bei 0,03 € (siehe Seite 3).

Steuererleichterung bei hohem Rezyklatanteil

Die Priorität liegt auf der Mehrweg-Förderung, aber das Steuerkonzept honoriert auch den Einsatz von Rezyklaten. Dazu wurden drei Kategorien¹⁰ gebildet (siehe Tabelle). Der Steuerbetrag bei über 75 Prozent rPET würde sich gegenüber einer Flasche mit nur bis zu 50 Prozent rPET um mehr als 60 Prozent reduzieren.

Eckpunkte der Steuer

- ✓ Die Referenz-Verpackung für die Steuerhöhe ist die 1,5 Liter PET-Einwegflasche für alkoholfreie Getränke, da diese (absolut gesehen), derzeit die höchsten Umweltbelastungen auf dem deutschen Markt verursacht.⁸
- ✓ Die Steuerbeträge der anderen Gebinde errechnen sich entsprechend ihrer Klimabelastung im Vergleich zur Referenz-Verpackung.
- ✓ Mit einem festgelegten Steuerbetrag von 0,25 € für die Referenz-Verpackung mit > 75 % rPET setzt das Steuermodell auch bei einem zukünftig höheren Rezyklateinsatz bei PET-Einweg Anreize für Mehrweglösungen.
- ✓ Mehrwegverpackungen werden im Umfang ihrer ökologischen Vorteile geringer besteuert, aber nicht von vornherein von der Steuer ausgenommen: Je mehr Umläufe, desto geringer die Steuer pro Abfüllung.
- ✓ Für gute Erhebungs- und Überwachungsstrukturen sollten die abfüllenden Unternehmen sowie die Importeure die Steuer vorgelagert entrichten.⁹
- ✓ Es wird empfohlen, die Steuerbeträge sowie deren Änderung gesetzlich festzulegen und vorzuschreiben, dass die Steuer beim Verkauf durch den Einzelhandel auszuweisen ist.

Verpackung	Anteil Recycling-PET (rPET)	Klimabelastung durch Herstellung	Steuerbetrag pro Verpackung	Nutzung	Effektiver Steuerbetrag
 Mehrwegflasche aus PET (1 l)	< 50 % rPET	350 g CO ₂ -Äq	1,23 €	20 x	0,06 €
	50 % - 75 % rPET	198 g CO ₂ -Äq	0,69 €	20 x	0,03 €
	> 75 % rPET	122 g CO ₂ -Äq	0,43 €	20 x	0,02 €
 Einwegflasche aus PET (1,5 l)	< 50 % rPET	202 g CO ₂ -Äq	0,71 €	1 x	0,71 €
	50 % - 75 % rPET	116 g CO ₂ -Äq	0,41 €	1 x	0,41 €
	> 75 % rPET	73 g CO ₂ -Äq	0,25 €	1 x	0,25 €



Warum empfiehlt der NABU das Steuermodell?

In der Studie werden die klimarelevanten Emissionen durch die Verpackungsherstellung für Getränke¹¹ auf über 4,3 Mio. Tonnen CO₂-Äq jährlich geschätzt. Je nach Mehrwegquote, Umlaufzahlen und Rezyklateinsatz könnten hier zukünftig **50 bis 80 Prozent der Emissionen eingespart** werden. Die Getränkeverpackungssteuer soll hierzu beitragen durch eine deutliche Steigerung des Mehrweganteils. Das Modell fördert hohe Umlaufzahlen und honoriert, als sekundäres Ziel, den Einsatz von Sekundärmaterial.

Die Getränkeverpackungssteuer ist ein konkreter finanzpolitischer Ansatz, mit dem sich unterschiedliche Umweltbelastungen auch in den Preisen für Verpackungen und Produkte niederschlagen. Der NABU unterstützt den Ansatz, unabhängig von der Pfandpflicht, **alle Getränkeverpackungen nach der jeweiligen Klimabelastung der Herstellung zu besteuern** – ob Einweg oder Mehrweg, ob Kunststoff, Karton oder Glas. Gerade Einwegglas kommt trotz seiner hohen Umweltbelastungen in der öffentlichen Debatte viel zu kurz, es sollte dringend in ein Abgabe- oder Steuermodell integriert werden.

Im Gegensatz zu einer pauschalen Abgabe nur auf Einweg ist das vorgeschlagene Modell differenzierter: Hier spiegelt die finanzielle Mehrbelastung die Unterschiede bei der Klimabelastung wider. Dies **stärkt die umweltpolitische Legitimation einer staatlichen Abgabe** und wird der realen Marktsituation gerechter. Bei einer Ausgestaltung des Steuermodells muss man sich potenzielle „Schlupflöcher“ anschauen, die Steuer könnte auch mit anderen Instrumenten wie verbindlichen Vertriebsquoten für Mehrweg oder Bonus-Malus-Systemen verbunden werden.

Finanzielle **Mehrbelastungen der Verbraucher*innen können durch die Wahl ökologischerer Verpackungsalternativen auf ein Minimum reduziert** werden. Dennoch sollte die Getränkeverpackungssteuer sozialpolitisch eingebettet und mit anderen fiskalischen Instrumenten abgestimmt werden. Auch beschäftigungspolitische Potenziale des Ausbaus des Mehrwegangebots sind stärker in die zukünftige Debatte miteinzubeziehen.

Das Ziel der Steuer sind nicht möglichst hohe Steuereinnahmen durch die Verbraucher*innen, sondern deren sukzessiver Rückgang durch die Umstellung auf klimaschonendere und damit weniger besteuerte Verpackungen. Im besten Falle sinken die Steuereinnahmen in kurzer Zeit. Verbleibende Steuereinnahmen sollten, im Einklang mit EU-rechtlichen Anforderungen, **Maßnahmen zur Abfallvermeidung** finanzieren.

Der NABU setzt sich für eine allgemeine Reduktion des Verpackungsaufkommens über alle Materialfraktionen hinweg ein. Die Getränkeverpackungssteuer ist ein erster Ansatz, über die Preisgestaltung ökologischere Verpackungsalternativen zu fördern. Im besten Falle dient sie darüber hinaus als **Blaupause für andere Verbrauch- oder Produktsteuern** und wird nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten eingeführt.

Studie

Öko-Institut (2022): Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Darmstadt; Studie im Auftrag des NABU e. V.

www.NABU.de/getraenke-steuer

www.NABU.de/mehrweg

© 2022, NABU-Bundesverband, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e. V., Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de; Text: Katharina Istel, Julia Simon, Redaktion: Michael Jedelhauser, Sina Fitzner; Gestaltung: publicgarden GmbH; 1. Auflage 03/2022

¹ Hier alle Getränkeverpackungen mit und ohne gesetzlicher Pfandpflicht. Der Mehrweganteil bei den nach VerpackG befandeten Getränkeverpackungen lag 2019 bei 41,8 %; siehe GVM/UBA (2021): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen – Bezugsjahr 2019, UBA-TEXTE 116/2021

² Öko-Institut (2009): Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Darmstadt; Studie im Auftrag des NABU e. V.

³ Allgemeiner Hinweis: In der Studie orientierte man sich an den (bis 2022) pfandpflichtigen Getränken nach VerpackG (Bier, Wasser und Erfrischungsgetränke). Daneben wurden Wein, Schaumwein, Sekt, alkoholhaltige Mischgetränke und hochprozentige Alkoholika (siehe Kategorie „Wein“) sowie Gemüse- und Obstsaft und Nektare (siehe Kategorie „Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer“) berücksichtigt. Milch und milch- oder molkehaltige Getränke wurden in der Studie aus Datenmangel nicht explizit betrachtet, gleichwohl sollte nach Ansicht des NABU eine Getränkeverpackungssteuer auch diese umfassen.

⁴ Zu entrichten ist die Steuer jedoch vorgelagert von den Unternehmen, die die besteuerte Ware in Verkehr bringen.

⁵ In der vereinfachten Ökobilanz (sLCA – screening Life Cycle Assessment) werden vereinfachte Annahmen getroffen und GWP-Werte aus der Datenbank ecoinvent und anderen Studien übernommen. Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es nicht nur eine allein vertretbare Methode der Ökobilanzierung, gleichwohl hätte der Gesetzgeber laut Studienautor*innen einen weiten Beurteilungsspielraum, solange er eine Bemessungsgrundlage wählt, die sicherstellt, dass „die Lenkungsintention richtungssicher verfolgt wird“ (siehe Studie, Kapitel 4).

⁶ Für die Steuerhöhe wird die einzelne Getränkeverpackung im Sinne von § 3 Abs. 2 VerpackG (ohne Umverpackungen wie Getränkekästen, Papp- und Kunststoffträger, Folien) als Bezugspunkt für die Bemessung der Steuer gewählt.

⁷ Bei der ökologischen Bilanzierung eines Mehrwegsystems (statt „nur“ der Produktion der Mehrwegverpackung) sind auch die Aspekte Rückführ- und Spüllogistik relevant, einschließlich der Transportentfernungen. Transporte werden im vorliegenden Steuermodell systematisch nicht berücksichtigt (außer sie sind in den Materialdatensätzen enthalten), da es europarechtlich riskant wäre, diese im Rahmen der Steuertarifgestaltung zu berücksichtigen (siehe Seite 2). Transportaufwendungen von Mehrwegsystemen werden aber auch im Rahmen anderer Politikmaßnahmen im Verkehrs- und Transportbereich adressiert. Ob andere Aspekte der Mehrweg-Logistik in die Tarifgestaltung einbezogen werden könnten, müsste geprüft werden. Ein Ansatzpunkt wäre das Refoplan-Vorhaben „Ökobilanzielle Analyse von Optimierungspotentialen bei Getränkeverpackungen“ (FKZ 3721 31 3020).

⁸ Dies gilt nicht pro Gebinde, aber unter Berücksichtigung der Mengen an 1,5 Liter PET-Einwegflaschen mit einem Anteil von unter 50 % Recyclingmaterial ergeben sich – bezogen auf den absoluten CO₂-Äq-Ausstoß auf dem deutschen Markt – ca. 1,9 Millionen Tonnen CO₂-Äq (siehe Studie, Tabelle 6).

⁹ Eine Verbesserung der Datengrundlage ist zukünftig zu erwarten: Nach dem neuen § 5a des Umweltstatistikgesetzes sollen pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen und Getränkemehrwegverpackungen sowie die Umläufe im Mehrwegbereich statistisch erfasst werden (alle 10 Jahre als Vollerhebung, jährlich als Stichprobe).

¹⁰ Für die Berechnungen der CO₂-Äq wurden jeweils die untersten Werte der Spannweite genutzt.

¹¹ Siehe Fußnote 3