Neue Studie zeigt: Verpackungssteuern verursachen hohe Kosten und Bürokratie bei minimalem Umwelteffekt

Kommunale Verpackungssteuern erfassen lediglich 0,7 Prozent des gesamten Verpackungsverbrauchs in Deutschland. Zu diesem Ergebnis kommt eine neue Studie der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung und des ifeu - Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH. Gleichzeitig verursacht die Steuer erhebliche wirtschaftliche und bürokratische Belastungen für Unternehmen, Kommunen und Verbraucher, während ihr Beitrag zu Abfallvermeidung und Klimaschutz gering bleibt.

Die Studie untersucht erstmals umfassend die ökologischen und ökonomischen Auswirkungen kommunaler Verpackungssteuern. Ziel ist eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Bewertung ihrer Wirksamkeit und ihrer Folgen für Umwelt, Wirtschaft und Verbraucherinnen und Verbraucher.

Wenig Wirkung auf das Abfallaufkommen

Nach den Berechnungen der Studie betrifft die kommunale Verpackungssteuer nur einen sehr kleinen Teil des gesamten Abfallgeschehens. Selbst bei einer fiktiven Hochrechnung auf das gesamte Bundesgebiet würde das gesamte Verpackungsaufkommen in Deutschland damit lediglich um 0,04 Prozent sinken und die deutschen Treibhausgasemissionen um 0,0013 Prozent reduziert werden. Aus Sicht der Auftraggeber bleibt der ökologische Gesamtnutzen der Verpackungssteuer deshalb begrenzt.

Hohe Belastung für Unternehmen und Kommunen

BdS-Rechtsabteilungsleiterin Kristina Harrer-Kouliev: „Die Studie zeigt, dass kommunale Verpackungssteuern ihr zentrales Ziel – Verpackungsabfälle wirksam zu reduzieren – nicht erreichen. Statt echter Abfallvermeidung entstehen zusätzliche neue Belastungen für Gastronomie, Handel sowie Verbraucher und Kommunen. Zusätzliche Bürokratie ersetzt keine wirksame Umweltpolitik."

Der vergleichsweise geringe Umwelteffekt geht mit einem erheblichen administrativen Aufwand einher. Für Kommunen entsteht ein hoher Verwaltungsaufwand für die Einführung, Erhebung und Kontrolle der Steuer. Die Verwaltungskosten liegen nach den Berechnungen der Studie bei rund 10 bis 15 Prozent des Steueraufkommens.

Gleichzeitig entstünden in Betrieben zusätzliche Dokumentationspflichten, Anpassungen von Kassensystemen sowie Schulungsaufwand. Nach den Berechnungen der Studie würde sich die gesamte Abgabenbelastung auf die betroffenen Verpackungen von derzeit rund 0,1 Milliarden Euro auf 4,1 Milliarden Euro erhöhen. Für einzelne Verpackungen steigt die Belastung um das 20- bis 30-Fache. Die Untersuchung kommt außerdem zu dem Ergebnis,

dass die Steuer langfristig überwiegend von den Verbraucherinnen und Verbrauchern getragen wird. Die zusätzlichen Kosten werden in der Regel vollständig oder weitgehend über höhere Preise weitergegeben. Besonders betroffen sind davon Haushalte mit geringeren Einkommen.

HDE-Geschäftsführerin für Nachhaltigkeit Antje Gerstein: „Unsere Unternehmen setzen sich bereits heute auch ohne Steuer mit großem Engagement für die Reduzierung und Vermeidung von Verpackungen ein, ohne Verbraucher zusätzlich zu belasten. Anstatt dieses unternehmerische Engagement zu unterstützen, führt eine solche zusätzliche Steuer nur zur Verteuerung von Produkten und schadet am Ende den Verbrauchern."

Die Untersuchung zeigt zudem, dass 89 Prozent der betroffenen Verpackungsmengen bereits anderen regulatorischen Instrumenten und Abgaben unterliegen, darunter Systembeteiligungsentgelte und Zahlungen in den Einwegkunststofffonds. Die Verpackungssteuer führt damit zu zusätzlichen Belastungen derselben Verpackungen.

Kommunale Verpackungssteuern führen zu Ausweichreaktionen

Den Ergebnissen der Untersuchung zufolge löst die Verpackungssteuer zwar Verhaltensänderungen aus, ihre ökologische Lenkungswirkung bleibt jedoch begrenzt. Verbraucherinnen und Verbraucher weichen etwa auf vorverpackte Convenience-Produkte aus, verzichten auf gastronomische Angebote oder nutzen nicht steuerpflichtige Verpackungen. Zudem zeigt sich ein Ausweichen in Nachbarkommunen, in denen keine Verpackungssteuer gilt. Das Ergebnis: Das Verpackungsaufkommen sinkt häufig nicht, sondern verlagert sich. Teilweise kann es sogar steigen.

Mehrweg ist kein Selbstzweck

Trotz ausgebauter Mehrwegangebote bleiben Einwegverpackungen in vielen Konsumsituationen die bevorzugte Lösung der Kunden. Das bestätigen auch die Zahlen der Betriebe in den Städten, in denen es bereits Verpackungssteuern gibt. Hier zeigt sich, dass die Mehrwegabnahmequoten nicht steigen. Doch selbst dort, wo Verbraucherinnen und Verbraucher auf Mehrweg umsteigen, ist ein ökologischer Vorteil nicht automatisch gewährleistet. Mehrwegverpackungen bieten nur dann ökologische Vorteile, wenn sie ausreichend häufig genutzt und zuverlässig zurückgegeben werden. Die Studie zeigt zudem, dass Papierverpackungen aus europäischer Produktion dank hohem Anteil regenerativer Energie eine deutlich bessere Klimabilanz aufweisen als der Durchschnitt der von der Steuer erfassten Verpackungen.

Auftraggeber fordern wirksamere Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der Studienergebnisse sprechen sich die Auftraggeber gegen kommunale Verpackungssteuern aus.

DIHK-Bereichsleiter Sebastian Bolay: „Die Studie deckt sich mit dem, was wir auch von den Unternehmen hören, die bereits davon betroffen sind. Die kommunale Verpackungssteuer ist weder zielführend noch bürokratiearm. Statt neuer Belastungen sollten die bestehenden Kreislaufwirtschaftssysteme gezielt gestärkt und weiterentwickelt werden. Der Ausbau funktionierender Recyclingsysteme und innovativer Lösungen für Einsparungen beim Materialeinsatz wären deutlich zielführender. "

Über die Studie

Die Studie „Ökonomische und ökologische Bewertung der Auswirkungen kommunaler Verpackungssteuern" wurde von der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH gemeinsam mit dem ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH erstellt. Grundlage sind umfangreiche Marktdaten, Auswertungen der GVM-Datenbanken, Experteninterviews sowie Vor-Ort-Recherchen in Kommunen mit bestehender Verpackungssteuer. Auftraggeber der Studie sind die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), die Allianz Verpackung und Umwelt (AVU), der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS), die Papierindustrie, der Fachverband Faltschachtel-Industrie (FFI), der Handelsverband Deutschland (HDE), der Industrieverband Papier- und Folienverpackung (IPV) sowie die Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen (PRO-S-PACK). Die Langversion der Studie kann bei der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH angefordert werden.