

## Policy Instruments zur Förderung von Mehrwegsysteme für Getränkebehälter

Mehrwegverpackungen spielen eine wichtige Rolle in der Kreislaufwirtschaft. Von Bierflaschen aus Glas über mehrweg Plastikflaschen für Erfrischungsgetränke bis hin zu Kaffeebechern können Mehrweggetränkebehälter mehrmals wiederverwendet werden, bevor sie verwertet werden, was entscheidend ist, um wertvolle Ressourcen so lange wie möglich im Produktionskreislauf zu halten. In einigen Ländern werden wiederbefüllbare Flaschen bis zu 50 Mal wiederverwendet, wodurch die Herstellung von 49 weiteren Flaschen überflüssig wird und alle schädlichen Umweltauswirkungen vermieden werden, die mit der Produktion und der Entsorgung am Ende des Lebenszyklus verbunden sind.

Abgesehen von den offensichtlichen Vorteilen für die Umwelt bieten Mehrwegsysteme enorme wirtschaftliche Vorteile in Form von Materialkosteneinsparungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen, die sich mit jeder Nachfüllung vervielfachen. Trotz dieser Vorteile ist der Marktanteil von Getränken in Mehrwegbehältern in Jurisdiktionen auf der ganzen Welt schnell zurückgegangen, da Einwegalternativen aus Glas, Kunststoff, Metall und Mehrschichtmaterialien (z.B. Getränkekartons) ihren Platz genommen haben. Allein in Westeuropa ist der Verkauf von Mehrweg-Getränkebehältern von 63,2 Milliarden Einheiten im Jahr 2000 auf 40,2 Milliarden Einheiten im Jahr 2015. (Um zu sehen, wie Mehrwegsysteme in einzelnen Ländern in ganz Europa zurückgegangen sind, besuchen Sie das Reloop Reuse Resource Center unter: <https://www.reloopplatform.org/resources/beverage-sales/beverage-sales-by-container-type/>).

Mehrere Faktoren können diesen Rückgang erklären, einer davon ist eine Umstellung des Einzelhandels auf große Einzelhändler oder "Big Box"-Läden. Ohne eine Politik zu ihrer Förderung haben Einzelhändler in Europa (und anderswo) aufgehört, mehrweg Produkte zu führen, um den mit der Rücknahme verbundenen Arbeits-, Platz- und allgemeinen Managementbedarf zu verringern. Ein Beispiel hierfür ist ALDI - einer der führenden europäischen Discounter -, der sich hartnäckig weigert, Produkte in wiederverwendbaren Verpackungen zu verkaufen.

Ein weiterer Faktor, der zum Rückgang der Mehrweg-Getränkeverpackungen und der entsprechenden Zunahme von Einwegbehältern beiträgt, ist die Tatsache, dass Mehrwegsysteme ein höheres Niveau der Kosteninternalisierung durch die Getränkehersteller erfordern. Während die Hersteller von Getränken in Einwegverpackungen in der Regel nur einen Teil der Kosten für die Entsorgung am Ende des Lebenszyklus tragen, müssen die Hersteller von wiederbefüllbaren Getränkebehälter die vollen Kosten der Sammlung tragen und nachfüllen. Dieses ungleiche Spielfeld schafft ein wirtschaftlicher Anreiz zur Verwendung von Einwegbehältern über wiederverwendbare.

Länder, die nach wie vor einen relativ hohen Marktanteil für wiederbefüllbare Flaschen aufweisen, haben aktiv politische Instrumente zur Erhaltung der wiederbefüllbaren Infrastruktur eingeführt. In diesem Factsheet werden drei politische Mechanismen diskutiert, die, wenn sie zusammen eingesetzt werden, den Rückgang der wiederbefüllbaren Flaschen umkehren können: **(1) obligatorisches Pfandsystem; (2) Umweltabgaben oder Vorauszahlungen für Einwegalternativen; und (3) Wiederverwendung Ziele.**

Obwohl diese drei Instrumente im Mittelpunkt dieses Factsheets stehen, ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es mehrere andere politische Mechanismen gibt, die zur Unterstützung der Mehrwegsysteme eingesetzt werden können. Dazu gehören:

- Anerkanntes nationales oder europaweites Kennzeichnungsprogramm;
- Förderung und Ausbildung;
- Ein einzigartiges Vertriebssystem;

- Finanzielle Anreize für Unternehmen, die Produkte in Mehrwegbehältern verkaufen;
- Verbot von Einwegbehältern;
- ein System handelbarer Genehmigungen; und
- Allgemeine Materialpolitik (wie Steuern auf Rohstoffe).

### **#1 - OBLIGATORISCHES PFANDSYSTEM**

Ein Pfandsystem (DRS) an sich mag einen Getränkehersteller zwar nicht zwingen, auf Mehrweggetränkebehälter umzustellen, aber es schafft eine Infrastruktur, über die Behälter zurückgegeben werden können, und ist eine der wirksamsten Möglichkeiten, ein hohes Maß an Erfassung und Materialqualität zu unterstützen. Kurz gesagt, es ist ein notwendiger Bestandteil jedes erfolgreichen Mehrwegsystems.

Ein DRS ist ein Programm, das ein Pfand auf Bier, Erfrischungsgetränke, Alkohol und andere Getränke setzt, um eine hohe Rückgewinnungsrate von Behältern für Recycling oder Wiederverwendung zu gewährleisten. Im Rahmen eines Pfandsystems wird auf Getränkebehälter beim Kauf ein Pfand erhoben, das zurückerstattet wird, wenn der Verbraucher den Behälter bei einer autorisierten Rücknahmestelle, z.B. einem Einzelhändler, zurückgibt. Dies ist notwendig, um den Behälter zum Nachfüllen zurück zum Händler zu bringen.

Pfandsysteme führen aufgrund des Einflusses des ökonomischen Instruments auf das Verbraucherverhalten zu hohen Rücklaufquoten. Wenn das Pfand im Verhältnis zum Gesamtkaufpreis eines Getränkes zu niedrig angesetzt ist, besteht daher wenig Anreiz, den Behälter zum Recycling zurückzugeben. Dies wiederum minimiert den wirtschaftlichen Vorteil der Wiederbefüllung, da die Mehrwegflasche weniger Wege (Verwendungen) hat und ihr wirtschaftlicher Nutzen für den Abfüller geringer ist.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der bei der Implementierung eines DRS-Programms zu berücksichtigen ist, ist sein Umfang. Um am effektivsten zu sein, ist es wichtig, dass ein Pfand sowohl auf Mehrwegbehältern als auch auf Einwegbehältern erhoben wird. Wenn das Pfand nur auf wiederbefüllbare Flaschen erhoben wird, besteht für die Verbraucher ein Anreiz zum Kauf von nicht wiederbefüllbaren Flaschen, da nur die wiederbefüllbare Flasche einen anfänglichen Geldaufwand (das Pfand) erfordert. Die Forderung nach einem Pfand auf alle Getränkeverpackungen schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf die Preisgestaltung am Point-of-Purchase.

Eine weitere Möglichkeit, die Verbraucher zum Umstieg auf nachfüllbar ist, mehrstufige Pfandwerte zu verwenden. In einem mehrstufigen Pfandsystem, niedrigere Pfandwerte werden auf nachfüllbare Behälter und höhere werden auf Einwegcontainer, was ein kleiner wirtschaftlicher Anreiz zum Kauf von Mehrwegprodukten schafft. Zum Beispiel in Deutschland, das Pfand auf eine Einwegflasche beträgt 25 % Euro-Cent, gegenüber der nachfüllbaren Alternative, die ein Pfand von 8 Euro-Cent - 16 Cent pro Einheit hat. Pfandsysteme sind entscheidend für die Unterstützung von Mehrwegsystemen, können aber allein den Trend der Hersteller, die auf nicht nachfüllbare Alternativen umsteigen wollen, nicht halten.

### **#2 - EINFÜHRUNG VON UMWELTABGABEN ODER ENTSORGUNGSGEBÜHREN FÜR EINWEGBEHÄLTER**

Die Einführung einer "grünen" Abgabe oder Gebühr auf Einwegbehälter ist eines der wirksamsten und an den häufigsten verwendeten Instrumenten, die Regierungen zur Förderung der Verwendung

von Mehrwegverpackungen benutzen kann. Der Zweck solcher Abgaben oder Gebühren besteht darin, einen Preisvorteil für Getränke zu schaffen, die in Mehrwegbehältern verkauft werden, und gleichzeitig vom Kauf und Konsum von Getränken in Einwegbehältern zu entmutigen.

Drei Elemente, die in der Formulierung einer Abgabe oder Gebühr auf Einwegbehälter zu berücksichtigen sind:

- Wer soll die Abgabe/Gebühr zahlen?
- Soll die Abgabe/Gebühr auf eine pro Einheit oder nach Volumenbasis? und
- Wie hoch sollte die Abgabe sein?

1978 empfahl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass die gerechteste Art und Weise, eine Abgabe oder Gebühr zu erheben, direkt auf den Abfüller oder Händler angewandt werden sollte. Die Anwendung der Abgabe auf den Abfüller am Verkaufsort hätte den gewünschten Effekt, dem Kunden einen finanziellen Anreiz zum Kauf des Mehrwegsbehälter zu geben, da die Abgabe an den Einzelhändler weitergegeben würde, der sie dann an den Kunden weitergeben würde.

Da die Verpackung selbst und nicht das darin enthaltene Getränk/Produkt das Problem ist, wäre es sinnvoll, die Abgabe oder Gebühr auf den Behälter und nicht auf das Volumen zu erheben. Dieser Ansatz wäre auch für Einzelhändler und Verbraucher einfacher zu verstehen.

Die Festlegung des Abgabesatzes muss sorgfältig vorgenommen werden. Wird er zu hoch angesetzt, wird es erheblichen Widerstand von Seiten der Verbraucher und möglicherweise auch der Importeure geben. Umgekehrt können bei einer zu niedrigen Festsetzung die zusätzlichen Kosten für Einwegbehälter von den Verbrauchern unbemerkt bleiben. In diesem Fall würde die Abgabe oder Gebühr ihr Ziel nicht erreichen, da sie keinen Anreiz zur Änderung der Kaufgewohnheiten bieten würde.

Der Bundesstaat New York (USA) führte eine Steuer von 0,02 Dollar auf nicht wiederbefüllbare Erfrischungsgetränke ein. Diese Steuer hat keine Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten gehabt, wahrscheinlich weil der Verbraucher die Steuer nicht kennt, die in den Preis des Getränks internalisiert wurde.

Umgekehrt betrug in Finnland die Umweltabgabe auf nicht wiederverwertbare Behälter 67 Cent/Liter und auf wiederverwertbare Behälter 17 Cent/Liter. Die Zahlen zeigen, wie erfolgreich diese Kombination von Maßnahmen bei der Erhaltung des finnischen Mehrwegsystems war. Im Jahr 2000 wurden 73% des Bier- und 98% der in Finnland konsumierten Erfrischungsgetränke in Mehrwegbehältern gekauft. Doch am 1. Januar 2008 wurde die Verpackungssteuer auf Einweg Getränkeverpackungen abgeschafft. Dies bedeutete, dass wiederbefüllbare Getränkebehälter und wiederverwertbare Getränkeverpackungen nun den gleichen Besteuerungsbedingungen unterliegen. Dies hatte die vorhersehbare Folge, dass die wiederbefüllbare Industrie in Finnland dezimiert wurde. In nur einem Jahr wurden die Märkte für Karbonate und Wasser vollständig von Einweg-PET-Behältern übernommen, und die wiederbefüllbare PET-Flasche verschwand.

### **#3 - FESTLEGUNG (ODER ERHÖHUNG BESTEHENDER) ZIELE FÜR WIEDERBEFÜLLBARE FLASCHEN ALS PROZENTSATZ DES GETRÄNKEVOLUMENS**

Ein Ziel ist eine Art von Regulierungsinstrument, das die gesamte Getränkeindustrie oder einzelne Getränkeunternehmen verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Getränkeprodukte in Mehrwegbehältern zu verpacken oder zu verkaufen. Das Hauptziel dieser Politik besteht darin, sicherzustellen, dass ein Mindestprozentsatz der in einem bestimmten Markt verkauften Getränkebehälter wiederbefüllbar ist. Einer der Nachteile von Zielvorgaben besteht darin, dass sie für sich genommen wenig Anreiz bieten, die Verwendung von Mehrwegverpackungen zu erhöhen, insbesondere wenn es keine Strafen für die Nichteinhaltung gibt.