

Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes

Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland) e.V.

Autor*innen

Martin Gsell
Günter Dehoust
Friedhelm Keimeyer
Alexandra Möck
Öko-Institut e.V.

Prof. Dr. Stefan Klinski,
Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
(HWR Berlin)

Berlin, Januar 2022

Kontakt

info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Zusammenfassung	8
Abstract	8
1 Einleitung	9
2 Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten	9
2.1 Einleitendes	9
2.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	10
2.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Einordnung – mögliche Abgabenarten	10
2.2.2 Zulässigkeit und Anforderungen einer Konstruktion als Verbrauchsteuer	11
2.2.3 Vereinbarkeit mit den Grundrechten	15
2.2.3.1 Grundlagen	15
2.2.3.2 Freiheitsgrundrechte	15
2.2.3.3 Gleichheitsgrundsatz	18
2.2.4 Kompatibilität mit dem Regelungsgefüge des Abfallrechts	19
2.2.5 Zwischenergebnis	21
2.3 Vereinbarkeit mit EU-Recht	22
2.3.1 Einleitendes	22
2.3.2 Vereinbarkeit mit der Abfallrahmenrichtlinie	22
2.3.3 Vereinbarkeit mit der Verpackungsrichtlinie	24
2.3.4 Vereinbarkeit mit der Einweg-Kunststoff-Richtlinie	28
2.3.5 Verhältnis zur sog. Plastikabgabe der EU	31
2.3.6 Vereinbarkeit mit der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie	32
2.3.7 Vereinbarkeit mit den Vorgaben des AEUV	33
2.3.7.1 Einführung einer Getränkeverpackungsteuer (Erhebungsseite)	33
2.3.7.2 Verwendung der Steuereinnahmen (Ertragsseite)	35
2.3.8 Zwischenergebnis	36
2.4 Gestaltungsmöglichkeiten einer Getränkeverpackungsteuer	37
2.4.1 Einleitendes	37
2.4.2 Steuergegenstand	37
2.4.2.1 Besteuerung der Getränkeverpackungen	37
2.4.2.2 Besteuerung der Ausgangsmaterialien	39
2.4.2.3 Besteuerung der verpackten Getränke	39
2.4.2.4 Begriffliche Eingrenzungen des Gegenstands	40
2.4.3 Steuerschuldner, Steuerentstehung und Steuerlager	41
2.4.3.1 Grundfall: Im Inland hergestellte Ware	41
2.4.3.2 Aus dem Ausland eingeführte Ware	42

2.4.4	Wälzung der Steuer	43
2.4.5	Erhebungsverfahren und Überwachung	44
2.4.6	Steuertarife	45
2.4.6.1	Zur Tarifstruktur im Allgemeinen	45
2.4.6.2	Zur Berücksichtigung der Umwelteigenschaften in der Tarifstruktur	46
2.4.6.3	Zum Umgang mit Mehrweg-Behältnissen	47
2.4.6.4	Zur Berücksichtigung von Recyclinganteilen	48
2.4.6.5	Zur Anpassung von Steuersätzen im Zeitverlauf	48
2.4.6.6	Bedeutung für die Mehrwertsteuer	49
2.4.7	Verwendung der Einnahmen	49
2.4.8	Zwischenergebnis	49
2.5	Politische Anschlussfähigkeit einer Getränkeverpackungsteuer	50
2.5.1	Kreislaufwirtschaftsgesetz und Produktverantwortung	51
2.5.2	Novelle des Verpackungsgesetzes (VerpackG)	52
2.5.3	Novelle des Umweltstatistikgesetzes	53
2.5.4	Zwischenergebnis	53
3	Entwicklungen auf dem Markt für Getränke und Getränkeverpackungen	54
3.1	Auswahl der Datenbasis	54
3.2	Entwicklungen auf dem Getränkemarkt in Deutschland	55
3.2.1	Verbräuche an Getränken in Deutschland	55
3.2.2	Umsätze und Marktanteile der Getränkenachfrage in Deutschland	58
3.3	Entwicklungen im Mehrwegbereich	60
3.4	Systemkosten bei Mehrweg	65
3.5	Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Bier	67
3.6	Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Wasser und alkoholfreier Erfrischungsgetränke	68
3.7	Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Wein	69
3.8	Zwischenergebnis	70
4	Ermittlung des Carbon Footprint für den Ist-Zustand	70
4.1	Der Carbon Footprint als Bewertungsgrundlage	70
4.2	Materialien für Getränkeverpackungen und Packmittelverbrauch	72
4.3	Übersicht der eingesetzten Materialmengen	73
4.4	Vereinfachende Annahmen zur Ökobilanz	74
4.5	Umlaufzahlen und Aufwendungen von Mehrwegsystemen	75
4.6	Übersicht der Ergebnisse	76
4.7	Zwischenergebnis	80
5	Ausgestaltung der Steuer	81

5.1	Ziele	81
5.2	Festlegung der Steuerbeträge für eine Getränkeverpackungsteuer	82
5.3	Qualitative Betrachtungen der Steuerwirkungen	86
5.3.1	Verhaltensanpassungen bei den Verbrauchenden	86
5.3.2	Verhaltensänderungen bei Einzel- und Großhandel	88
5.3.3	Verhaltensanpassungen der Getränke- und Verpackungshersteller	88
5.3.4	Ermittlung des fiskalischen Steueraufkommens	89
5.3.5	Flankierende Maßnahmen für die Ausgestaltung einer Getränkeverpackungssteuer	91
5.4	Zwischenergebnis	92
6	Darstellung und Ergebnisse der Szenarien	94
6.1	Darstellung der Szenarien	94
6.2	Szenarienergebnisse zur Veränderung der Umweltauswirkungen	94
6.2.1	Bier	96
6.2.2	Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer	98
6.2.3	Wein	100
6.3	Szenarienergebnisse zur Veränderung des Steueraufkommens	101
7	Fazit	104
9	Anhang	110
9.1	Datengrundlagen zur Ermittlung der eingesetzten Materialien, Klimawirkungen und Materialmengen in verschiedenen Getränkesegmenten	110
9.1.1	Bier	110
9.1.2	Alkoholfreie Mischgetränke und Wässer	111
9.1.3	Wein	113
9.1.4	PET	114
9.1.5	PP114	
9.1.6	Aluminium	114
9.1.7	Weißblech	115
9.1.8	Glas	115
9.1.9	Getränkekarton	115
9.2	Szenarioergebnisse	116

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nachgefragte Menge an Getränken in Deutschland in Mio. Liter	56
Abbildung 2: Nachgefragte Menge an Getränken in Deutschland in %	56
Abbildung 3: Umsätze der Getränkenachfrage in Deutschland in Mio. EUR	58
Abbildung 4: Umsätze der Getränkenachfrage in Deutschland in %	58
Abbildung 5: Umsatzbezogener Exportanteil verschiedener Getränkearten in Deutschland zwischen 2010 und 2020	59
Abbildung 6: Entwicklung der Mehrwegquote 2000 – 2018 für pfandpflichtige Getränke nach gültiger VerpackV	61
Abbildung 7: Entwicklung der Mehrwegquote 2014 bis 2018 für nicht pfandpflichtige Getränke nach gültiger VerpackV	62
Abbildung 8: Verbrauch von Packmitteln je Getränkesegment 2018	63
Abbildung 9: Getränkeverbrauch in Glas- und Kunststoffflaschen unterschieden nach Mehrweg- und Einweg 2014, 2018 in Mrd. Liter für bepfandete Getränkesegmente nach VerpackV*	64
Abbildung 10: Materialspezifische Ergebnisse verschiedener Wirkungskategorien (geordnet nach ihrem Beitrag zum GWP)	72
Abbildung 11: Gesamtemissionen in den verschiedenen Szenarien für Primärmaterial	95
Abbildung 12: Jährlich abgefüllte Menge und CO ₂ -Gesamtemissionen für Bier für die drei Szenarien beispielhaft für Primärmaterial kleiner 50 % dargestellt	97
Abbildung 13: Gesamte CO ₂ -Emissionen für Bier im Szenario 2 nach Anteil Sekundärmaterial	98
Abbildung 14: Jährlich abgefüllte Menge und gesamte CO ₂ -Emissionen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer für die drei Szenarien beispielhaft für Primärmaterial dargestellt	99
Abbildung 15: Gesamte CO ₂ -Emissionen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke im Szenario 2 nach Anteil Sekundärmaterial (Primärmaterial = 0 % Sekundärmaterial)	100
Abbildung 16: Jährlich abgefüllte Menge und gesamte CO ₂ -Emissionen für Wein für die drei Szenarien	101
Abbildung 17: Ergebnisse zum Steueraufkommen in den jeweiligen Szenarien	102
Abbildung 18: Veränderungen des Steueraufkommens alkoholfreier Getränke und Wässer	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Verbrauchs von Getränken nach § 9 VerpackV 2014 – 2018 in Mio. Liter nach GVM-Daten	57
Tabelle 2:	Entwicklung des Pro-Kopf-Verbrauchs von Getränken nach § 9 VerpackV 2014 – 2018 in Liter pro Einwohner	57
Tabelle 3:	Anzahl und Masse Verpackungen in den Getränkesegmenten	73
Tabelle 4:	Übersicht zu CO ₂ -Emissionsfaktoren der betrachteten Verpackungsmaterialien (inkl. Verbrennung der Materialien EoL s. Kapitel 4.4)	77
Tabelle 5:	Übersicht zu CO ₂ -Emissionsfaktoren der betrachteten Verpackungen in den verschiedenen Getränkesegmenten unter Berücksichtigung Gewichte	78
Tabelle 6:	CO ₂ -Emissionen aller hier berücksichtigter Verpackungen am deutschen Getränkemarkt (Verpackung inkl. Deckel)	79
Tabelle 7:	Anteil Verpackungsmaterialien und CO ₂ -Äq im Getränkesegment für den Status-Quo	80
Tabelle 8:	Festlegung der Steuerbeträge pro in Verkehr gebrachter Getränkeverpackung	83
Tabelle 9:	Effektive Steuerbeträge für verschiedene Sekundäreinsatzquoten je Gebinde	85
Tabelle 10:	Steueraufkommen der Getränkesteuer in Deutschland für unterschiedliche Sekundärmaterialeinsatzquoten	90
Tabelle 11:	Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für Bier	110
Tabelle 12:	Gewichte der Verpackungen für Bier	111
Tabelle 13:	Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für alkoholfreie Erfrischungsgetränke	112
Tabelle 14:	Gewichte der Verpackungen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke	113
Tabelle 15:	Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für Wein	113
Tabelle 16:	Gewichte der Verpackungen für Wein	114
Tabelle 17:	Ergebnisse Szenario 1	116
Tabelle 18:	Ergebnisse Szenario 2	117

Zusammenfassung

Die Studie zeigt, dass grundsätzlich die Umsetzung einer Getränkeverpackungssteuer auf deutscher Ebene möglich ist und keine grundsätzlichen rechtlichen Hürden bestehen. Gleichzeitig zeigen die Untersuchungen, dass durch die Einführung einer Getränkeverpackungssteuer weitere Zielsetzungen aus anderen bestehenden Regulierungen adressiert werden können und das Instrument einer Getränkeverpackungssteuer somit zusätzlich zu bestehenden Regulierungen eingeführt werden könnte.

Die Ausgestaltung der Steuer ist so gewählt, dass ein Lenkungseffekt entsteht und sich die Höhe der Steuerbeträge an den ökologischen Belastungen orientiert, die durch den Endkonsum einer Getränkeverpackung ausgelöst werden. Damit kann eine Internalisierung systematisch entstehender externer Effekte erreicht werden.

Wie die Szenarien zeigen, können durch Optimierungen zusätzliche Emissionen eingespart und durch eine kluge Umverteilung des entstehenden Steueraufkommens zusätzliche gesellschaftliche Mehrwerte geschaffen werden. Im Ergebnis können durch die Steuer bis zu 2,8 Mio. Tonnen CO₂-Äq in Deutschland pro Jahr eingespart werden. Dabei würde ein Steueraufkommen von über 15 Mrd. EUR entstehen.

Der gewählte Steuerbetrag hätte zur Folge, dass beispielsweise alkoholfreie Erfrischungsgetränke oder Wässer in 1 Liter PET-Einweggebinden um 0,62 EUR teurer für den Endverbrauch werden würden und demgegenüber der effektive Preisanstieg durch die Steuer je 1 Liter PET-Mehrweggebinde nur um 0,03 EUR (bei entsprechenden Umläufen).

Die Lenkungswirkungen werden zur Steigerung des ökologischen Nutzens durch zusätzliche flankierende Maßnahmen ergänzt.

Abstract

The study shows that there are no fundamental legal barriers to the introduction of a beverage packaging tax at the German level. At the same time, the studies show that the introduction of a beverage packaging tax can achieve further objectives from existing or projected regulations and that this instrument could thus be introduced in addition to existing regulations.

The design of the tax is chosen in such a way that a steering effect is created and the amount of the tax is based on the ecological burdens that are triggered by the choice of beverage packaging. In this way, an internalization of systematically arising external effects can be achieved.

As the scenarios show, additional emissions can be saved through optimisations and additional social added value can be created by a smart redistribution of the resulting tax revenue. As a result, the tax could save up to 2.8 million tonnes of CO₂ eq in Germany per year and induce a tax revenue of up to €15 billion.

The selected tax amount would result in e.g. non-alcoholic soft drinks or waters in 1-litre non-refillable PET bottles becoming 0.62 EUR more expensive for the end consumer. Whereas the effective price increase due to the tax per 1-litre refillable PET bottle would only be 0.03 EUR (with proportionate rotations).

The steering effects are supplemented by additional flanking measures to increase the ecological benefit.

1 Einleitung

Seit Jahren befindet sich der Anteil umweltfreundlicher und Mehrweg-Getränkeverpackungen auf dem deutschen Markt im Rückgang. Gleichzeitig nimmt die damit verbundene Ressourcenverschwendung weiter zu, was sich unter anderem auch an der stetigen Zunahme der Verpackungsabfälle deutlich macht. Dieser Trend wurde erwartungsgemäß weder durch das Einwegpfand noch eine deutlichere Verbraucherkennzeichnungen im Handel oder durch die unverbindliche Mehrwegquote im Verpackungsgesetz gestoppt.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht der Verfasser*innen dieser Studie die dringende Notwendigkeit, durch zusätzliche staatliche fiskalische Lenkungssignale an die Marktakteure dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Die Einführung flankierender fiskalischer Maßnahmen, z. B. in Form einer Getränkeverpackungsteuer hatte der NABU bereits vor über zehn Jahren basierend auf einer eigens dafür beauftragten Studie gefordert.¹ Deren zentrale Ergebnisse sollen nun im Kontext der aktuellen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen nochmal neu beleuchtet und aktualisiert werden.

Das Projekt zielt darauf ab, die Ausgestaltung und Machbarkeit fiskalischer Instrumente zu untersuchen und zu zeigen, wie durch eine Lenkungssteuer oder Sonderabgabe der Trend zu umweltschädlicheren Verpackungen gestoppt werden könnte und somit der Anteil der klima- und ressourcenschonenderen Verpackungen erhöht werden kann. Der Vorschlag soll im Kontext relevanter politischer Prozesse auch tatsächlich umgesetzt werden können und als Ziel die Förderung umweltfreundlicher Getränkeverpackungen haben.

Der aktualisierte Vorschlag zur Einführung und Ausgestaltung einer Lenkungsabgabe wird zunächst in Bezug auf rechtliche Aspekte prüfen, unter welchen Bedingungen eine Ausgestaltung erfolgen sollte (siehe dazu Abschnitt 2). Für die konkrete Ausgestaltung wurde daraufhin der Markt für Getränke und Getränkeverpackungen dargestellt und analysiert (siehe dazu Abschnitt 3) und in Bezug auf seine Umweltauswirkungen analysiert und dargestellt (siehe Abschnitt 4). In Abschnitt 5 werden in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung die Steuerbeträge festgelegt, und deren wirtschaftliche Auswirkungen auf den Getränke- und Getränkeverpackungsmarkt werden analysiert und dargestellt. Die Ergebnisse der Szenarien sind in Abschnitt 6 dargestellt und das Fazit in Abschnitt 7. Weitere Tabellen und Datengrundlagen sind im Anhang ab Abschnitt 9 dargestellt.

2 Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten

2.1 Einleitendes

In diesem Kapitel der Studie soll untersucht werden, ob das übergeordnete Recht (EU-Recht und Verfassungsrecht) Raum für ein fiskalisches Instrument gibt, welches darauf hinausläuft, dass eine nach ökologischen Kriterien gestaffelte Abgabe auf Getränkeverpackungen erhoben wird, um die Konsumierenden zum Erwerb von auf ökologisch verträglichere Weise verpackten Waren anzureizen.

¹ Günter Dehoust et al., Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung 2009.

Mit der hier zu untersuchenden Frage haben sich bereits vor längerer Zeit mehrere gutachterliche Ausarbeitungen für den Auftraggeber befasst². Diese kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer in dem angestrebten Sinne ausgerichteten Verbrauchsteuer rechtlich grundsätzlich möglich und einer etwaigen Sonderabgabe gegenüber zu bevorzugen ist. Dieses Ergebnis soll auf Grundlage der zwischenzeitlich eingetretenen Rechtsentwicklung überprüft werden. Hierfür sind zum einen die verfassungsrechtlichen Grundlagen – insbesondere zum Finanzverfassungsrecht – näher in den Blick zu nehmen (siehe 2.2), zum anderen die inzwischen deutlich weiterentwickelten EU-rechtlichen Ausgangsbedingungen (2.3). Daran anknüpfend soll der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise die Steuer gestaltet werden kann oder muss, einerseits um den übergeordneten rechtlichen Anforderungen zu genügen und andererseits, um praktikabel umgesetzt werden zu können (2.4). Denn aus der bloßen Möglichkeit zur Erhebung der Steuer kann nicht ohne weiteres darauf geschlossen werden, dass sie sich auch auf gut funktionierende Weise und mit angemessenem Aufwand verwirklichen lässt.

2.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

2.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Einordnung – mögliche Abgabenarten

Das BVerfG hat den Spielräumen des Gesetzgebers für abgabenrechtliche Instrumente im sog. Finanzverfassungsrecht (Art. 104a ff. GG) enge Grenzen gezogen.³ Im Ausgangspunkt betrachtet das Gericht die Bundesrepublik als „*Steuerstaat*“, worunter es einen Staat versteht, der seine Aufgaben in erster Linie aus Steuermitteln zu finanzieren hat.⁴ Das Gericht leitet dies daraus ab, dass das GG in Art. 105 und 106 ausschließlich Steuern als Einnahmequellen aufführt. Abgaben, die *nicht* den Charakter von Steuern tragen, gelten daher nur unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig. Zu beachten ist dabei für das Verständnis, dass der Begriff „Abgaben“ als Oberbegriff für einerseits steuerliche und andererseits nichtsteuerliche Abgaben fungiert, nicht als Gegenbegriff zur Steuer.

Im Bereich der *steuerlichen Abgaben* folgert das BVerfG aus dem Zusammenspiel von Art. 105 und 106 GG, dass der Bund keine neuen Steuertypen „erfinden“ dürfe, also keine Steuern, die ihrem *Typus* nach dort nicht vorgesehen sind. Das war lange Zeit umstritten, wurde durch das BVerfG 2017 jedoch in seinem Beschluss zur Kernbrennstoffsteuer geklärt.⁵ Nur innerhalb der im GG aufgeführten Typusgruppen (z. B. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Verbrauchsteuer) bleibt die Erfindung von Steuern demnach zulässig. Das BVerfG begründet dies insbesondere mit zwei Gesichtspunkten: Zum einen argumentiert es systematisch, dass das GG für andere Steuerarten nicht geregelt habe, wer die Erträge erhalten solle, für eine neue Steuerart also eine Regelungslücke entstünde.⁶ Zum anderen argumentiert es mit dem Sinn und Zweck von Art. 105 und

² Arndt Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungsteuer 2014;
 Kristian Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer 2014;
 Dehoust u. a. 2009 (Anm. 1).

³ Eingehend zum Ganzen Klinski/Keimeyer, NVwZ 2019, 1465 ff.

⁴ BVerfG, Urt. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a. = BVerfGE 93, 319, 342 (Wasserpfeffennig);
 BVerfG, Urt. v. 11.10.1994 - 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186, 201 (Kohlepfeffennig);
 BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990 - 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159, 178 (Absatzfonds);
 BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988 - 2 BvL 9/85 und 3/86 = BVerfGE 78, 249, 266 f. (Fehlbelegungsabgabe).

⁵ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 58 ff. sowie Ls.3.

⁶ Ausführlich BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 80 ff.

106 GG, der darauf ausgerichtet sei, verbindlich zu regeln, wer die jeweiligen Einnahmen erhalte (Bund, Länder oder Gemeinden): Würde der Bund über die im GG geregelten Steuertypen hinaus neue Steuern erfinden können, die von den betreffenden Typusmerkmalen abweichen, so würde die in Art. 105 und 106 GG austarierte föderale Balance der Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gefährdet.⁷

Von einer *Steuer* ist auszugehen, wenn es sich um eine Abgabe handelt, die in den allgemeinen Haushalt geht und die nicht als Gegenleistung für eine individuelle staatliche Leistung fungiert, in diesem Sinne also voraussetzungslos zu entrichten ist.⁸ Dabei betont das BVerfG, dass es nicht auf die Bezeichnung ankomme, sondern allein auf den objektiven materiellen Regelungsgehalt.⁹

Von einer Abgabe *nichtsteuerlicher* Art ist auszugehen, wenn eines der die Steuer kennzeichnenden Merkmale fehlt. Zu den wichtigsten Fallgruppen *nichtsteuerlicher* Abgaben zählen zum einen solche, bei denen die Abgabe als Gegenleistung für eine individuell zuordenbare staatliche Leistung oder einen vom Staat gewährten Vorteil erhoben wird (gegenleistungsabhängige Abgaben, Abgaben mit Entgeltcharakter, z. B. Abfallentsorgungsgebühren, Maut, Erschließungsbeiträge).¹⁰ Zum anderen zählen zu diesen Abgaben, die nicht in einen allgemeinen staatlichen Haushalt (des Bundes, der Länder oder der Gemeinden) fließen, sondern z. B. in einen Fonds, aus dem bestimmte spezielle Aufgaben finanziert werden (Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion = Sonderabgaben im engeren Sinne, z. B. Abwasserabgabe, Filmförderungsabgabe). Letztere sind nach der Rechtsprechung des BVerfG nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.¹¹ In Betracht kommen kann darüber hinaus unter Umständen auch die Erhebung von Abgaben, denen ausschließlich eine verhaltenslenkende Funktion zukommt (wie etwa bei Bußgeldern¹²). Solche reinen „*Lenkungsabgaben*“ gelten aber nur als verfassungskonform, wenn sie nicht der Finanzierung bestimmter staatlicher Aufgaben dienen, auch nicht im Nebenzweck.¹³

Sofern die hier betrachtete Abgabe in den allgemeinen Haushalt fließen (nicht in einen besonderen Fonds) und sie nicht als Gegenleistung für einen durch den Staat gewährten Vorteil erhoben werden soll, trägt sie eindeutig den Charakter einer Steuer.

2.2.2 Zulässigkeit und Anforderungen einer Konstruktion als Verbrauchsteuer

Das Finanzverfassungsrecht (Art. 104a ff GG) befasst sich zum einen mit der Frage, wer (Bund, Länder oder Kommunen) die Kompetenz hat, eine Steuer einzuführen und zu regeln (Erhebungs-kompetenz, ggf. Gesetzgebungskompetenz), zum anderen damit, welcher Körperschaft die Einnahmen zustehen (Ertragskompetenz). Beides wird in den Artikeln 105 und 106 miteinander verknüpft.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 78 ff.

⁸ BVerfG Beschl. v. 16.09.2009 - 2 BvR 852/07 = BVerfGE 124, 235, 243 (BaFin-Umlagen), Rn. 17, 20.

⁹ BVerfG, Urt. v. 11.03.1980 - 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274, 304 f. (Berufsausbildungsabgabe); BVerfG, Urt. v. 06.11.1984 - 2 BvL 19, 20/83 u.a. = BVerfGE 67, 256, 276 (Investitionshilfegesetz).

¹⁰ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a. = BVerfGE 93, 319, 343 ff. m.w.N. (Wasserpfennig), siehe auch: BVerfG, Beschl. v. 05.03.2009 - 2 BvR 1824/05 = BVerfG NVwZ 2009, 837 (Stellplatzablösung); BVerfG, Beschl. v. 05.03.2018 - 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972, Rn. 26 ff. (Zuteilung Emissionshandel); BVerfG, Urt. v. 11.10.1994 - 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186, 201 (Kohlepfennig).

¹¹ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 11.03.1980 - 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274, 307 f. (Berufsausbildungsabgabe); siehe auch: BVerfG, Urt. v. 06.11.1984 - 2 BvL 19, 20/83 u.a. = BVerfGE 67, 256, 278 (Investitionshilfegesetz).

¹² Vgl. BVerfG, RG v. 06.05.1954 - 1 PBvV 2/52 = BVerfGE 3, 407, 435 f. (Baugutachten).

¹³ Ausdrücklich BVerfG, Urt. v. 06.11.1984 - 2 BvL 19, 20/83 u.a. = BVerfGE 67, 256, 278 (Investitionshilfegesetz).

Als neue Steuer ist die Getränkeverpackungsteuer zulässig, wenn sie einem der ausdrücklich im GG aufgeführten Steuertypen zuzuordnen sein sollte. Unter den in Art. 106 GG aufgeführten Steuertypen springt für diesen Besteuerungsansatz als erste (und einzige realistische) Möglichkeit die Erhebung im Sinne des Typus' der „Verbrauchssteuer“ nach Art 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ins Auge. Zu den Verbrauchsteuern gehören heute z. B. die Energiesteuer und die Stromsteuer¹⁴ sowie die Tabaksteuer, die Kaffeesteuer, die Biersteuer, die Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer oder die Alkopopsteuer.

Für Verbrauchsteuern ergibt sich aus Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG, dass deren Erträge dem Bund zustehen, also dem Bundeshaushalt zufließen, soweit nicht ausdrücklich Abweichendes geregelt ist.¹⁵ Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Verbrauchsteuern liegt ebenfalls beim Bund. Denn Art. 105 Abs. 2 GG bestimmt (u.a.), dass dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für diejenigen Steuern zusteht, aus denen ihm das Steueraufkommen ganz oder zum Teil zusteht.

Ausgeschlossen werden kann demgegenüber die theoretisch ebenfalls noch denkbare „Verkehrssteuer“, bei der an Akte des Rechtsverkehrs wie den Abschluss von Rechtsgeschäften (z. B. den Verkauf) angeknüpft wird.¹⁶ Hier soll aber nicht der einzelne Verkaufsakt Steuergegenstand sein, sondern das ggf. verkaufte und verbrauchte Verpackungsmittel.

Für die Ausgestaltung von Verbrauchsteuern hat das BVerfG insbesondere in seiner 2017 ergangenen Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer¹⁷ enge Konditionen aufgestellt. Nach dieser Entscheidung ist der Begriff der Verbrauchssteuer als Typusbegriff (zwar) weit zu verstehen, zeichnet sich jedoch durch bestimmte prägende Merkmale aus – die praktisch zu einem relativ engen Anwendungsbereich führen. Zusammenfassend führt das BVerfG dazu aus:¹⁸

„Der Begriff der Verbrauchssteuer wird im Grundgesetz nicht definiert (a)). Er ist als Typusbegriff weit zu verstehen (b)). Die Verbrauchsteuern sind von den Unternehmenssteuern abzugrenzen, die nicht die Einkommensverwendung, sondern die Einkommenserzielung zum Ausgangspunkt nehmen (c)). Bei der Verbrauchssteuer handelt es sich im Regelfall um eine indirekte Steuer, die beim Hersteller erhoben wird und auf eine Abwälzung auf den (End-)Verbraucher angelegt ist (d)). Der Typusbegriff der Verbrauchssteuer erfordert zudem den Verbrauch eines Gutes des ständigen Bedarfs (e)). Ferner knüpfen Verbrauchsteuern regelmäßig an den Übergang des Verbrauchsgutes aus einem steuerlichen Nexus in den steuerlich nicht gebundenen allgemeinen Wirtschaftsverkehr an (f)).“

Die Prüfung für die Kernbrennstoffsteuer fiel in mehreren Punkten negativ aus – insbesondere weil das BVerfG darauf abstellte, dass das besteuerte Gut (Kernbrennelemente) keiner privaten konsumtiven Nutzung zugänglich ist,¹⁹ dass die Steuer auf eine Belastung des unternehmerischen Verbrauchs eines reinen Produktionsmittels ziele und dadurch auf eine Besteuerung der unternehmerischen Erträge hinauslaufe.²⁰ Dem gegenübergestellt kann für die Getränkeverpackungsteuer davon ausgegangen werden, dass sie sämtliche typusprägende Merkmale einer Verbrauchssteuer aufweist oder sie jedenfalls so ausgestaltet werden kann, dass diese erfüllt werden können:

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 - 1 BvR 1748/99 = BVerfGE 110, 274, Ls. 3 sowie Rn. 62 ff. (Ökosteuern).

¹⁵ Abweichende Bestimmungen enthält Art. 106 in den Absätzen. 2, 3 und 6. Diese sind hier aber nicht relevant.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 05.11.2014 - 1 BvF 3/11 (Luftverkehrssteuer) = BVerfGE 137, 350 Rn. 29; vgl. Seiler, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar (81. EL 2017), Art. 106 GG Rn. 94 m.w.N.

¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer).

¹⁸ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112.

¹⁹ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 139 ff.

²⁰ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 149 ff., insb. 151.

- Die Besteuerung zielt nicht darauf, den unternehmerischen Ertrag (die Einkommenserzielung der Getränkeunternehmen) zu besteuern, sondern den Verbrauch der von ihnen verkauften Produkte (Getränkeverpackungen) zu belasten, also einen Akt der Einkommensverwendung. Konkret wird mit der Steuer bezweckt, das Kaufverhalten der Kunden dahin zu beeinflussen, sich für ökologisch verträglich(er) verpackte Produkte zu entscheiden. Über diesen Weg soll mittelbar ein Anreiz für die Getränkeindustrie geschaffen werden, vermehrt auf ökologisch verträgliche Verpackungsarten umzustellen.
- Die Steuer kann und soll wie eine typische indirekte Steuer bei Unternehmen erhoben werden, welche die betreffenden Waren (entweder die Getränkeverpackungen oder die verpackten Getränke) in Verkehr bringen, jedoch zugleich auf eine Abwälzung auf die (End-) Verbrauchenden angelegt werden. Infolge der Steuer sollen ökologisch unverträglich verpackte Getränke teurer werden als verträglicher verpackte Getränke gleicher Art. Wenn die Steuer keine Auswirkungen auf den Endverkaufspreis hätte, hätte sie ihren Zweck verfehlt. Deshalb wird ohnehin angestrebt, die Steuer auf eine Abwälzung hin auszugestalten (siehe zu Einzelheiten unten in den Kapiteln zur näheren Ausgestaltung, insb. in 2.4.3 und 2.4.4).
- Bei der Getränkeverpackungsteuer geht es um die Besteuerung von privat konsumierbaren Gütern des täglichen Bedarfs, nicht um die Besteuerung von Produktionsmitteln. Auch dieses Kriterium ist erfüllbar. Zwar soll hinsichtlich der Bemessung der Steuer ihrer Höhe nach u.U. auch berücksichtigt werden, aus welchen Materialien die jeweiligen Verpackungen bestehen (konkret welche Umwelteigenschaften diese auf Grund unterschiedlichen Materialeinsatzes aufweisen). Damit werden die Materialien aber selbst nicht zum Gegenstand der Besteuerung. Hierauf wird in der Ausgestaltung ggf. Rücksicht zu nehmen sein (siehe 2.4.2). Steuergegenstand muss – vereinfacht ausgedrückt – das Konsumgut „Verpackung“ sein, nicht das Produktionsgut „Verpackungsrohstoff“.
- Mit der Steuer wird ggf. auch an einen Akt „des Verbringens des Besteuerungsgutes aus einem steuerlichen Nexus in den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr“ angeknüpft. Gemeint ist damit der Vorgang des Inverkehrbringens, mit dem das jeweilige Gut als solches zu einem versteuerten Verbrauchsgut wird. Auf welchen Akt insoweit abzustellen ist, wodurch die hergestellte Verpackung also zu einer im wirtschaftlichen Verkehr versteuerten Verpackung wird, wird ebenfalls im Rahmen der Überlegungen zur näheren Ausgestaltung anzusprechen sein (siehe 2.4.3).

Hinzuweisen ist ergänzend darauf, dass auch die Verfolgung von umweltpolitischen Lenkungszwecken durch die Steuer keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. In der Rechtsprechung des BVerfG ist seit langem anerkannt, dass mit Steuern (jeder Art) politische Lenkungszwecke verfolgt werden dürfen: Der Staat darf eine Steuer so anlegen, dass sie einen Anreiz zur Verhaltensänderung bildet („Lenkungssteuern“).²¹ Der Lenkungszweck darf gegenüber der Einnahmeerzielung sogar im Vordergrund stehen.²² Praktisch ist es insbesondere möglich, die Tarife so auszurichten, dass aus bestimmten politischen Gründen erwünschtes Verhalten begünstigt und unerwünschtes belastet wird, z. B. im Rahmen der Kraftstoffbesteuerung oder der Einkommens-

²¹ Eingehend BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer), Rn. 58 ff. m.w.N.

²² Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.05.1963 - 1 BvR 78/56 = BVerfGE 16, 147, 161 (Werkfernverkehr); BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974 - 1 BvR 51/69 = BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

teuer. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die betreffenden Regelungen im Interesse der jeweiligen Lenkungszwecke folgerichtig ausgestaltet werden.²³

Problematisch sind Steuern mit Lenkungszwecken erst dann, wenn sie eine „erdrosselnde Wirkung“ haben.²⁴ Davon ist nicht schon dann auszugehen, wenn etwa eine unerwünschte Verpackungsart durch die Steuer teurer wird als eine erwünschte. Von der Steuergesetzgebungskompetenz sind die Belastungen erst dann nicht mehr gedeckt, wenn das Steuergesetz dem Zweck der Einnahmeerzielung zuwiderliefe, indem es „ersichtlich darauf ausginge, die Erfüllung des Steuerstatbestands praktisch unmöglich zu machen, also in diesem Sinne eine ‚erdrosselnde‘ Wirkung auszuüben“.²⁵ Erst dadurch würde die Grenze überschritten, jenseits derer „die Finanzfunktion der Abgabenerhebung in eine reine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter umschlägt“,²⁶ wofür die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Grundlage mehr bietet.²⁷ Entsprechendes ist hier nicht beabsichtigt.

Bei Steuern müssen die Erträge in einen allgemeinen Haushalt fließen – dürfen also nicht (direkt) in einen Fonds gehen. Andernfalls wären es keine Steuern, sondern Sonderabgaben. Ungeachtet dessen ist es finanzverfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, eine Zweckbindung für die Verwendung der Einnahmen aus der Steuer vorzusehen. Der Umstand allein, dass die Verwendung der Einnahmen einer Steuer auf bestimmte Zwecke festgelegt wird, führt nicht dazu, dass die Steuereigenschaft verneint werden und etwa ein Umschlag in die Kategorie der Sonderabgaben angenommen werden müsste.²⁸ Etwas anderes kann nach der Rechtsprechung des BVerfG „allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden“.²⁹ Entsprechendes ist hier weder beabsichtigt noch notwendig. Zwar erscheint es sinnvoll, die Steuer insbesondere zu verwenden, um mit den Einnahmen ggf. Maßnahmen finanzieren zu können, mit denen z. B. die Rezyklierbarkeit von Verpackungen verbessert wird. Aber selbst, wenn die Gelder größtenteils oder überwiegend dafür verwendet werden und dies im Gesetz festgeschrieben werden sollte, kann angesichts des insgesamt im Vergleich zu anderen Steuern eher überschaubaren Geldvolumens nicht von Zweckbindung in „unvertretbarem Maße“ ausgegangen werden. Für eine relativ allgemein gehaltene Zweckbindungsklausel für die Mittelverwendung, wie sie unten befürwortet wird, lässt das Verfassungsrecht daher in jedem Falle Raum (vertiefend unten, 2.3.7.2 und 2.4.7).

²³ BVerfG, Urt. v. 9. Dezember 2008 = BVerfGE 122, 210, Rn. 59 (Pendlerpauschale).

²⁴ BVerfG, Urt. v. 22.05.1963 - 1 BvR 78/56 = BVerfGE 16, 147, 161 (Werkfernverkehr); BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974 - 1 BvR 51/69 = BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

²⁵ BVerfG, Urt. v. 22.05.1963 - 1 BvR 78/56 = BVerfGE 16, 147, 161 (Werkfernverkehr BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974 - 1 BvR 51/69 = BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974 - 1 BvR 51/69 = BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

²⁷ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

²⁸ BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 - 1 BvR 1748/99 = BVerfGE 110, 274, Rn. 65 ff. (Ökosteuer).

²⁹ Näher quantifiziert wird die Formel nicht. Vgl. BVerfG, Urt. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a. = BVerfGE 93, 319, 348 (Wasserpfennig).

2.2.3 Vereinbarkeit mit den Grundrechten

2.2.3.1 Grundlagen

Aus grundrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die von der Besteuerung ausgehenden Belastungswirkungen mit den Grundrechten der betroffenen Unternehmen und Privatpersonen zu vereinbaren sind.

Eine als Verbrauchsteuer konzipierte Getränkeverpackungsteuer belastet unmittelbar zunächst die als Steuerschuldner bestimmten Unternehmen, mittelbar aber auch die am Handel sowie die an der Vorkette der Verpackungsherstellung beteiligten Unternehmen und schließlich die Konsumierenden, welche die Belastungen in der Konsequenz zu tragen haben.

Bei den verschiedenen Betroffenen können unterschiedliche *Freiheitsgrundrechte* berührt sein: Auf der Seite der als Steuerschuldner verpflichteten Unternehmen kann tatbestandlich ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) vorliegen, soweit der Pflicht zur Entrichtung der Steuer eine „berufsregelnde Tendenz“ innewohnt, im Übrigen ein Eingriff in das Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). In Bezug auf die Konsumierenden wird bei steuerlichen Belastungen generell von einem Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit ausgegangen. Abgesehen hiervon ist hinsichtlich der Ausgestaltung generell der *Allgemeine Gleichheitsgrundsatz* (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten.

Bei der Grundrechtsprüfung kommt es für alle einschlägigen Grundrechte entscheidend auf die Verhältnismäßigkeit an. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird gefragt, ob es ausreichende *legitime Beweggründe* gibt, um die konkrete Beeinträchtigungswirkung als akzeptabel werten zu können. Dafür muss die Maßnahme *geeignet*, *erforderlich* und *angemessen* sein.³⁰ Nachfolgend soll auf die Grundrechtsprüfung einerseits für die berührten Freiheitsgrundrechte (Art. 2 und 12 GG) und andererseits für den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) eingegangen werden, da sich die Prüfung insoweit strukturell gleicht. Demgegenüber erfordert die Gleichheitsprüfung eine spezielle Sichtweise.

2.2.3.2 Freiheitsgrundrechte

Um die Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Freiheitsgrundrechte im Einzelnen beurteilen zu können, bedarf es einer genauen Betrachtung, welche Arten der Beeinträchtigungswirkung entstehen (können):

Grundrechte der Unternehmen

Auf der Seite der betroffenen Unternehmen kann von einem Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG ausgegangen werden, soweit der zugrunde liegenden Verpflichtung objektiv eine „berufsregelnde Tendenz“ innewohnt. Das nimmt die Rechtsprechung an, wenn eine gesetzliche Regelung nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten trifft, die typischerweise beruflich ausgeübt werden³¹, oder die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert.³² Das wird bei ab-

³⁰ Zusammenfassend BVerfG, Beschluss vom 20.06.1984 - 1 BvR 1494/78 (Überwachung Post und Telefonverkehr) = BVerfGE 67, 157, 173 ff. Differenzierend Jarass, in: Jarass/ Piroth, GG (16. Aufl. 2020), Art. 20 Rn. 116 ff. m.w.N.

³¹ BVerfG, Urteil vom 17.02.1998 - 1 BvF 1/91 = BVerfGE 97, 228, 254 (Kurzberichterstattung).

³² BVerfG, Beschl. v. 13.07.2004 - 1 BvR 1298/94 u.a. = BVerfGE 111, 192, 213 (Notarkassen).

gabenrechtlichen Regelungen angenommen, soweit diese der Förderung oder Lenkung bestimmter Berufstätigkeiten dienen.³³ Das kann auch für mittelbare Auswirkungen der betreffenden Regelung gelten.³⁴

Vor diesem Hintergrund spricht Überwiegendes dafür, einen unmittelbaren oder – je nach Ausgestaltung – mittelbaren Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG bei denjenigen Unternehmen anzunehmen, auf deren Verhaltensänderung die angestrebte Anreizwirkung der Getränkeverpackungsteuer zielt. Damit sind insbesondere die Unternehmen angesprochen, die Getränke auf den Markt bringen und hierfür darüber entscheiden, auf welche Weise sie ihre Produkte verpacken oder welche wie verpackten Produkte sie vertreiben. Das gilt auch, wenn diese selbst nicht Steuerschuldner sein sollten, sondern lediglich an der Herstellungs- oder Vertriebskette beteiligt sind. Es gilt damit insbesondere auch für Handelsunternehmen. Auch diese sind entweder unmittelbar (soweit sie als Steuerschuldner adressiert werden sollten) oder mittelbar (soweit sie selbst nicht Steuerschuldner sind) im Grundrecht der Berufsfreiheit betroffen.

Zu beachten ist im Hinblick auf die Würdigung der Eingriffstiefe speziell bei den als Steuerschuldner bestimmten Unternehmen, dass diese die Abgabenlast als solche auf die Endkonsumierenden abwälzen könnten. Unmittelbar belastend wirkt bei diesen ggf. die Verpflichtung, die Steuer selbst abzuführen und damit so etwas wie „Managementaufgaben“ für das Funktionieren des Besteuerungsmechanismus‘ zu erfüllen. Wirtschaftlich verblieben bei diesen im Übrigen gewisse Nachteile, soweit sich die Abgabe negativ auf ihr Geschäftsmodell auswirken sollte. Letzteres gilt auch für die übrigen an der Herstellungs- und Vertriebskette beteiligten Unternehmen. Die zu erwartende wirtschaftliche Belastung ist aber allenfalls bei denjenigen Unternehmen groß, deren Geschäftsmodell auf der Nutzung oder dem Verkauf von vergleichsweise hoch besteuerten Verpackungsarten beruht. Das kann z. B. bei Handelsunternehmen sein, deren Geschäftsmodell im Getränke-segment maßgeblich auf den Verkauf von Einweg-Getränkeverpackungen gerichtet ist, die ihrerseits aus hoch besteuerten Materialien bestehen.

Für unmittelbare oder auch mittelbare Eingriffe in die Berufsausübung kann sich der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung grundsätzlich auf jeden legitimen öffentlichen Zweck berufen. Anders läge es, wenn der Eingriff seiner Art oder Intensität nach nicht nur regelnd in die Art und Weise der *Berufsausübung* eingreifen würde, sondern so weit ginge, dass er die Möglichkeiten zur *Berufswahl* einschränkt.³⁵ Eine (objektive) Beschränkung der Freiheit der Berufswahl würde vor Art. 12 Abs. 1 GG nur durch herausragende Erfordernisse des Gemeinwohls legitimierbar sein, während eine Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich durch jede sachliche Gemeinwohlerwägung getragen werden könnte, sofern sich diese im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung als verhältnismäßig erweist.³⁶ Von einer Einschränkung der Wahl des Berufs ist auszugehen, wenn eine bisher vorhandene, eigenständige Art des Berufs auf Grund der Regelung abgeschafft wird oder nicht mehr ausgeübt wer-

³³ BVerfG, Beschl. v. 06.07.2010 - 2 BvL 13/09 = BVerfGE 126, 268, 284 (häusliches Arbeitszimmer); BVerfG, Urteil vom 05.11.2014 - 1 BvF 3/11 = BVerfGE 137, 350 Rn. 69 (Luftverkehrssteuer).

³⁴ BVerfG, Beschl. v. 12.04.2005 - 2 BvR 1027/02 = BVerfGE 113, 29, 48 f. (Beschlagnahme Datenträger).

³⁵ Eingehend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG (16. Aufl. 2020), Art. 12 Rn. 37 sowie Rn. 39 m.w.N.

³⁶ Grundlegend, BVerfG, Urteil vom 11.06.1958 - 1 BvR 596/56 = BVerfGE 7, 377, 414 (Apothekenurteil); BVerfG, Urteil vom 04.04.1967 - 1 BvR 126/65 = BVerfGE 21, 245, 251 (Führungskräfte der Wirtschaft); BVerfG, Beschl. v. 15.12.1987 - 1 BvR 563, 582/85 = BVerfGE 77, 308, 332 (Arbeitnehmerweiterbildung).

den kann.³⁷ Dafür ist hier nichts ersichtlich. Denn es gibt kein Berufsbild, das hier als solches substanziell beeinträchtigt sein könnte.

In Ansehung der realen Verhältnisse auf dem Getränkemarkt ist auch sonst nicht erkennbar, dass die Steuer auf einzelne Unternehmen eine sehr tiefgehende wirtschaftliche Belastung auslösen könnte. Alle Beteiligten der Herstellungs- und Vertriebskette dürften die Möglichkeit haben, ihre Geschäftsmodelle durch Änderung der eingesetzten bzw. veräußerten Verpackungsarten oder Verpackungsmaterialien auf die Steuer so einzustellen, dass sie im Wettbewerb mit anderen Unternehmen der gleichen Betätigungsfelder keine erheblichen Nachteile erleiden. Damit werden sich die Belastungswirkungen der Steuer auf einzelne Unternehmen nicht tiefgreifend auswirken.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass es für die Erhebung der Steuer keiner besonders gewichtigen sachlichen Gründe bedarf. Dem steht gegenüber, dass die hier verfolgten Intentionen durchaus sehr wichtig sind: Es geht darum, mit der Steuer einen nicht nur unbedeutenden Beitrag zu den Gemeinwohlzielen der Ressourcenschonung, des Klimaschutzes und allgemein des Umweltschutzes zu leisten – Intentionen, denen gemäß Art. 20a GG sogar mit Blick (insbesondere) auf die künftigen Generationen Verfassungsrang zukommt und denen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz vom 24. März 2021³⁸ ein besonderes Gewicht zukommt.

Hiervon ausgehend ergibt sich auch aus den weiteren Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung keine hohe Hürde für das Besteuerungskonzept: Es kann als zur Zielerreichung geeignet angesehen werden, es ist erforderlich (da nicht ersichtlich ist, dass es ein vergleichbar wirksames, aber milderer Mittel gibt)³⁹ und es ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne (denn Zweck und Mittel stehen in einer für die betroffenen Unternehmen zumutbaren Relation zueinander).⁴⁰

Die gleichen Maßstäbe und Wertungen gelten, soweit es um belastende Wirkungen gegenüber den Unternehmen geht, die mangels berufsregelnder Tendenz nicht von Art. 12 GG erfasst werden, sondern im Rahmen der Allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützt sind.

Grundrechte der Konsumierenden

Im Hinblick auf die von einzelnen Steuern ausgehenden Belastungswirkungen für die Bürger*innen und das für diese insoweit maßgebliche Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) muss die einzelne Steuer dadurch legitimiert sein, dass sie ein Verhalten besteuert, in welchem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der belasteten Bürger*innen zum Ausdruck kommt (z. B. in der Einkommens- oder Umsatzerzielung, im Verbrauch von Gütern, in der Anschaffung eines Grundstücks oder im Halten eines Kraftfahrzeugs).⁴¹ Daraus folgt, dass es dem Staat nicht gestattet ist, Steuern von der Anlage her so auszugestalten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Belasteten überfordert wird (steuerliches Übermaßverbot). Eine derart weitreichende

³⁷ Eingehend m.w.N. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG (16. Aufl. 2020), Art. 12 Rn. 38.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. (Bundes-Klimaschutzgesetz).

³⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.06.1984 - 1 BvR 1494/78 (Überwachung Post und Telefonverkehr) = BVerfGE 67, 157, 177 f. m.w.N.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.06.1984 - 1 BvR 1494/78 (Überwachung Post und Telefonverkehr) = BVerfGE 67, 157, 178 f. m.w.N.

⁴¹ Ausdrücklich für die direkten Steuern, BVerfG, Beschl. v. 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91 u.a. = BVerfGE 99, 216, 232 (Familienlastenausgleich II); ähnlich schon BVerfG, Beschl. v. 26.01.1994 - 1 BvL 12/86 = BVerfGE 89, 346, 355 (Einkommenssteuerfreibetrag Kinder).

Belastungswirkung kann hier für die Breite der Bevölkerung nicht entstehen, zumal die Verbrauchenden im Regelfall alternativ auch auf nur gering besteuerte Produkte zurückgreifen könnten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Steuer zu einer Erhöhung der Getränkepreise führen würde, da davon auszugehen ist, dass der überwiegende Anteil der Steuer auf die Endkonsument*innen abgewälzt werden würde. Ausgehend von einer realistisch erscheinenden Spanne in der Größenordnung von 0 bis 50 Cent pro Behältnis sind die Belastungen unter Umständen nicht unerheblich (siehe Abschnitt 5 und 6). In den Bevölkerungsgruppen, deren regelmäßige Einkünfte im Bereich des Existenzminimums liegen, würde die Steuer daher durchaus eine merkliche Zusatzbelastung auslösen. Daher dürfte es zum Ausgleich geboten sein, die am Existenzminimum orientierten sozialrechtlichen Transferleistungen um einige Euro pro Monat zu erhöhen.⁴²

Fraglich könnte auf den ersten Blick auch sein, ob die Erhebung einer Getränkeverpackungsteuer problematisch ist, weil die Endkonsument*innen für die Getränke effektiv mit mehreren Steuern belastet werden. Bei nichtalkoholischen Getränken ergäbe sich für das jeweilige Getränk über die Umsatzsteuer hinaus zumindest eine weitere zusätzliche Besteuerung. Bei alkoholischen Getränken ergäbe sich sogar eine Dreifach- oder Vierfachbesteuerung, denn diese unterliegen hinsichtlich des enthaltenen Alkohols bereits der Alkoholsteuer,⁴³ im Falle von Bier außerdem der Biersteuer,⁴⁴ im Falle von Sekt/Schaumwein der Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer⁴⁵ und im Falle von sog. Alcopops der Alcopopsteuer.⁴⁶ Auch hieraus ergeben sich aber keine überzeugenden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit. Eine mehrfache Besteuerung von Produkten ist im Steuerrecht nichts Ungewöhnliches, wie sich an den soeben erwähnten Steuerarten erkennen lässt. Dem Grundgesetz lässt sich ein Verbot der Doppel- oder Mehrfachbesteuerung nicht entnehmen.⁴⁷ Die entscheidende Frage, die sich auf dem Gebiet des Verfassungsrechts insoweit stellt, ist, ob die „Mehrfachbesteuerung“ auf Seiten der die Steuerlast tragenden Personen einzeln oder in der Summe zu einer nicht ausreichend legitimierten oder übermäßigen steuerlichen Belastung führt. Davon kann hier nicht die Rede sein, denn die Steuer soll nicht darauf angelegt werden, dass die oder bestimmte Getränke als solche für viele Menschen unerschwinglich werden, und die von ihr ausgehende Zusatzbelastung würde ggf. auf einem sehr niedrigen Niveau liegen, wenn ökologisch verträglicher verpackte Getränke erworben werden.

2.2.3.3 Gleichheitsgrundsatz

Bei der Auswahl der Steuergegenstände, der Steuerschuldner, der inneren Differenzierung von Steuern, der angelegten Bemessungsmaßstäbe und der Festlegung der Steuerhöhe hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen weitreichenden Gestaltungsspielraum.⁴⁸ Das gilt für alle Steuertyp-

⁴² Siehe zum verfassungsrechtlichen Gebot der Sicherung eines Existenzminimums BVerfG, Beschluss vom 29.05.1990 - 1 BvL 20, 26/84, 4/86 = BVerfGE 82, 60, 89 (Steuerfreies Existenzminimum); BVerfG, Beschl. v. 08.06.2004 - 2 BvL 5/00 = BVerfGE 110, 412, 434 (Teilkindergeld); BVerfG, Beschl. v. 13.10.2009 - 2 BvL 3/05 = BVerfGE 124, 282, 294 (Kindergeld).

⁴³ Alkoholsteuergesetz vom 21. Juni 2013 (BGBl. I S. 1650, 1651), das zuletzt durch Artikel 206 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁴⁴ Biersteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870, 1908), das zuletzt durch Artikel 201 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁴⁵ Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870, 1896), das zuletzt durch Artikel 202 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁴⁶ Alcopopsteuergesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1857), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist.

⁴⁷ Differenzierend Seiler, in: Maunz-Dürig, GG (74. EL 2015), Art. 105 GG Rn. 73 ff. m.w.N.

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 04.12.2002 - 2 BvR 400/98 = BVerfGE 107, 27, 46 f. (Doppelte Haushaltsführung).

pen. Gewisse Grenzen ergeben sich aus den Prinzipien der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sowie den Geboten der Belastungsgleichheit und der Folgerichtigkeit:

Aus dem im Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wurzelnden Prinzip der steuerlichen Belastungsgleichheit leitet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung z. B. ab, dass die Besteuerung niedrigerer Einkommen im Vergleich zu höheren Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügen muss⁴⁹ und dass Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit grundsätzlich gleich hoch besteuert werden müssen.⁵⁰ Das Gebot bezieht sich somit auf die Frage, wie verschiedene Personengruppen besteuert werden, nicht darauf, wie unterschiedliche Gegenstände oder Vorgänge besteuert werden.

Bedeutsamer ist hier das Folgerichtigkeitsgebot: Dieses fordert, bei der Ausgestaltung von Steuern den jeweiligen wirtschaftlichen Vorgang in der Bemessungsgrundlage sachgerecht aufzunehmen und realitätsgerecht abzubilden.⁵¹ Es verlangt damit nicht eine bestimmte Ausgestaltung im Detail, sondern die Anwendung sachgerechter, dem Belastungsgrund und dem Ziel der Belastungsgleichheit gerecht werdender Bemessungs- und Differenzierungsmaßstäbe. Bei alledem sind jedoch Ausnahmen nicht generell unzulässig, sondern durchaus möglich, sofern hierfür ein besonderer sachlicher Grund vorliegt, der in der gesetzgeberischen Entscheidung zum Ausdruck gebracht wird.⁵² Ein solcher Grund kann insbesondere in der Verfolgung umweltpolitischer Lenkungsziele liegen.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass auf Grundlage von Art. 3 Abs. 1 GG auch Typisierungen und Pauschalierungen möglich sind,⁵³ die sich aber für sich genommen ebenfalls an dem Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung auszurichten haben. Insoweit ist der Gesetzgeber allerdings gehalten, sich am tatsächlichen Regelfall zu orientieren und darf nicht umgekehrt Ausnahmekonstellationen zum Regelfall erklären.⁵⁴

Sofern sich der Steuergesetzgeber bei der konkreten Gestaltung der Getränkeverpackungsteuer an diese Vorgaben hält, begegnet die Steuer auch unter Gleichheitsgesichtspunkten keinen Bedenken. Darauf wird folglich auf der Ausgestaltungsebene Acht zu geben sein (siehe unten, 2.4, insb. 2.4.6 sowie in Kapitel 4, wo es um den Carbon Footprint als Bemessungsgrundlage geht).

2.2.4 Kompatibilität mit dem Regelungsgefüge des Abfallrechts

Eine weitere aus verfassungsrechtlicher Sicht für die Konzipierung neuer steuerlicher Vorschriften bedeutsame Anforderung kann sich aus dem vom BVerfG aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Gebot der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ ergeben.⁵⁵ Danach trifft Bundes- und Landesgesetzgeber die Verpflichtung, ihre Rechtsvorschriften so aufeinander

⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 29.05.1990 - 1 BvL 20, 26/84, 4/86 = BVerfGE 82, 60, 89 (Steuerfreies Existenzminimum);
Beschl. v. 04.12.2002 - 2 BvR 400/98 = BVerfGE 107, 27, 46 f. (Doppelte Haushaltsführung);
BVerfG, Beschl. v. 16.03.2005 - 2 BvL 7/00 = BVerfGE 112, 268, 279 f. (Kinderbetreuungskosten).

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 06.03.2002 - 2 BvL 17/99 = BVerfGE 105, 73, 126 (Pensionsbesteuerung);
BVerfG, Beschl. v. 16.03.2005 - 2 BvL 7/00 = BVerfGE 112, 268, 279 (Kinderbetreuungskosten).

⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 = BVerfGE 93, 121, 136 (Einheitswerte II);
BVerfG, Beschl. v. 11.11.1998 - 2 BvL 10/95 = BVerfGE 99, 280, 290 (Aufwandsentschädigung Ost).

⁵² So schon BVerfG, 27.05.1958 - 2 BvQ 1/58 = BVerfGE 27, 58 (Volksbefragung); BVerfG, Beschl. v. 06.03.2002 - 2 BvL 17/99 = BVerfGE 105, 73, 126 (Pensionsbesteuerung).

⁵³ Grundlegend BVerfG, 28.06.1960 - 2 BvL 19/59 = BVerfGE 11, 245, 254 (Kriegsgefangenenentschädigung).

⁵⁴ BVerfG, Ur. v. 9. Dezember 2008 = BVerfGE 122, 210, Rn. 60 (Pendlerpauschale).

⁵⁵ Eingehend BVerfG, Ur. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

abzustimmen, dass die Normunterworfenen nicht gegenläufigen Regelungen ausgesetzt sind, die im Extremfall umfassend normkonformes Verhalten sogar unmöglich machen könnten.⁵⁶ Der Gesetzgeber darf aufgrund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft.⁵⁷

Das BVerfG sah das Gebot der Widerspruchsfreiheit nach früherer abfallrechtlicher Rechtslage (auf Grundlage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes 1994 – KrW-/AbfG⁵⁸) durch die Einführung einer *kommunalen* Verpackungsteuer als verletzt an. Das Gericht leitete aus den damaligen Bestimmungen des KrW-/AbfG⁵⁹ ab, dass sich der Bundesgesetzgeber mit ihnen auf eine Art abfallrechtliches Kooperationsgebot festgelegt habe, welches den Ländern und Kommunen keine Spielräume für eigenständige Regelungen mit dem Ziel der Abfallvermeidung lasse.⁶⁰ Die dieser Einschätzung zugrunde liegenden Regelungen des KrW-/AbfG wurden in das heute geltende Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)⁶¹ jedoch nicht übernommen, so dass die daran anknüpfende Rechtsprechung des BVerfG insoweit gegenstandslos geworden ist.⁶² Auch das Verpackungsgesetz (VerpackG),⁶³ welches 2019 an die Stelle der früheren, auf Grundlage des KrWG-/AbfG erlassenen Verpackungsverordnung (VerpackV)⁶⁴ getreten ist, kennt kein solches Kooperationsgebot.

Unmittelbar wäre das 1998 für kommunale Verpackungssteuern ausgesprochene negative Urteil des BVerfG auf das hier betrachtete Konzept einer Getränkeverpackungsteuer ohnehin nicht übertragbar, denn hier ginge es ggf. nicht um unterschiedliche Rechtssetzungen auf verschiedenen Ebenen des föderalistischen Systems – zwischen dem Bundesrecht und dem Landesrecht respektive Kommunalrecht. Vielmehr stehen hier die gegenüberzustellenden Regelungen – einerseits KrWG und VerpackG, andererseits ggf. das Gesetz zur Getränkeverpackungsteuer – beide auf der Ebene des Bundesrechts.

Damit wird das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in der vorliegenden Konstellation als solches jedoch nicht bedeutungslos. Auch auf derselben Ebene der Gesetzgebung ist grundsätzlich darauf zu achten, dass bestehende Rechtsnormen nicht in Widerspruch zueinander geraten. Von einer rechtsstaatlich bedenklichen Widersprüchlichkeit ist aber nur auszugehen „bei einem echten Normwiderspruch [...], also dann, wenn der vermeintliche Widerspruch durch Auslegung und Kollisionsregeln nicht zu beheben ist“.⁶⁵

⁵⁶ Kotzur, in: v. Münch/Kunig, GG (7. Aufl. 2021), Art. 20 Rn. 171 m.w.N.

⁵⁷ So wörtlich Leitsatz 3 in BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 - 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95 = BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungsteuer).

⁵⁸ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705).

⁵⁹ Anknüpfungspunkt war insbesondere der damalige § 14 Abs. 2 KrW-/AbfG.

⁶⁰ Eingehend BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 - 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95 = BVerfGE 98, 106, 118 ff. (Kommunale Verpackungsteuer).

⁶¹ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist.

⁶² Ausführlich Klinger/Krebs: Kommunale Verpackungsteuer – Nicht nur neu verpackt, sondern jetzt zulässig!, ZUR 2015, 664, 666 f. m.w.N.

⁶³ Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Januar 2021 (BGBl. I S. 140) geändert worden ist.

⁶⁴ Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), letzte Änderung (vor der Aufhebung) Artikel 1 der Verordnung vom 17. Juli 2014 (BGBl. I S. 1061).

⁶⁵ BVerfG-K, Beschl. v. 27. 1. 2011 – 1 BvR 3222/09 = NJW 2011, 1578, Rn. 35 (Bauforderungssicherungsgesetz).

Im Rahmen der näheren Ausgestaltung der hier angestrebten Regelungen wird darauf zu achten sein, dass die Bestimmungen einerseits zur Getränkeverpackungsteuer und andererseits der abfallrechtlichen Vorschriften des VerpackG nicht in Widersprüche zueinander geraten und daher sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Problematisch wäre es insoweit etwa, wenn das Verpackungsrecht eine bestimmte Verpackungsart ausdrücklich als ökologisch verträglich einstuft, diese jedoch im Rahmen der steuerlichen Regelungen wegen besonders schlechter ökologischer Bewertung einem sehr hohen Steuersatz unterworfen wird. Möglich ist es indessen – ohne insoweit rechtsstaatliche Bedenken auszulösen – im Rahmen der steuerlichen Regelungen ergänzende, differenzierende oder zusätzlich auf andere Gesichtspunkte abstellende Kriterien zur Anwendung zu bringen – z. B. auf Grundlage von Ökobilanzen –, auch wenn diese im Ergebnis dazu führen, dass im Verpackungsrecht (grob) gleich behandelte Verpackungen (z. B. alle Einweg-Getränkebehältnisse) wegen ihrer unterschiedlichen Materialzusammensetzung steuerlich unterschiedlich behandelt werden. Entsprechendes wäre auch innerhalb der Gruppe der von den Pflichtpfandregelungen des VerpackG nicht erfassten Verpackungsarten möglich. Entscheidend ist auch in dieser Hinsicht letztlich die Folgerichtigkeit: Die einzelnen Kriterien bedürfen einer sachlich nachvollziehbaren Begründung und müssen dann bei der näheren Ausgestaltung zweckentsprechend angewandt werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass etwaige Wertungswidersprüche ggf. durch Abstimmung der verschiedenen Gesetze im Gesetzgebungsverfahren vermieden werden können.

Konkret ist insbesondere zu beachten, dass § 6 VerpackG – in Umsetzung der Entscheidung 97/129/EG⁶⁶ der EU-Kommission zur Verpackungskennzeichnung – regelt, in welcher Weise Verpackungen gekennzeichnet werden dürfen. Danach können Verpackungen „zur Identifizierung des Materials, aus dem sie hergestellt sind, mit den in der Anlage 5 festgelegten Nummern und Abkürzungen gekennzeichnet werden. Die Verwendung von anderen als den in der Anlage 5 festgelegten Nummern und Abkürzungen zur Kennzeichnung der gleichen Materialien ist nicht zulässig.“ Eine weitergehend differenzierende Kennzeichnung etwa von Rezyklatanteilen ist demnach nicht vorgesehen. Das Verfassungsrecht würde einer entsprechenden Anpassung nicht im Wege stehen. Ob die hinter der deutschen Bestimmung stehende EU-Regelung Spielräume dafür lässt, wird noch zu erörtern sein (siehe unten, 2.3.3).

2.2.5 Zwischenergebnis

Das Konzept einer Getränkeverpackungsteuer lässt sich in Gestalt einer Verbrauchsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG realisieren. Die Steuer muss auf Abwälzung auf die Endverbrauchenden angelegt werden, so dass sich diese regelmäßig auf den Endpreis der Getränke auswirkt und die wirtschaftliche Belastung nicht bei den Unternehmen verbleibt.

Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bestehen auch in Ansehung der Grundrechte keine Bedenken. Die Steuer ist durch tragfähige umweltpolitische Lenkungsziele legitimiert. Die aus der Steuer entstehenden finanziellen Belastungen sind, sofern die Steuersätze nicht überzogen hoch angesetzt werden, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten grundsätzlich zumutbar, zumal die Verbrauchenden im Regelfall auf nur unwesentlich besteuerte Produkte zurückgreifen können.

⁶⁶ Entscheidung der Kommission 97/129/EG vom 28. Januar 1997 zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien gemäß der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 50 vom 20.2.1997, S. 28.

Unter Gleichheitsgesichtspunkten wird bei der näheren Ausgestaltung dafür Sorge zu tragen sein, dass die Einzelregelungen insbesondere zur Tarifgestaltung in den verfolgten Umweltlenkungszielen eine tragfähige Grundlage haben (Folgerichtigkeitsgebot).

2.3 Vereinbarkeit mit EU-Recht

2.3.1 Einleitendes

Ob die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, auf nationaler Ebene rechtliche Regelungen zu treffen, um in einem Rechtsbereich politisch lenken zu können, hängt davon ab, ob das EU-Recht ihnen hierfür die nötigen Spielräume belässt. Diese Spielräume sind insbesondere insoweit beschränkt, als die EU für die jeweilige Rechtsfrage selbst abschließend harmonisierende Rechtsakte in Gestalt von Richtlinien, Verordnungen, Beschlüssen (Art. 288 AEUV – „Sekundärrecht“) oder von Durchführungsrechtsakten oder delegierten Rechtsakten (Art. 289, 290 AEUV – „Tertiärrecht“) erlassen hat. Soweit das nicht der Fall ist, haben die Mitgliedstaaten im Übrigen die allgemeinen Vorgaben der EU-Verträge, insbesondere des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁶⁷ zu beachten („Primärrecht“). Im Folgenden werden daher zunächst die hier einschlägigen EU-Regelungen auf der Ebene der konkreten Rechtsakte und anschließend die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des AEUV betrachtet.

Auf der Ebene der konkreten Rechtsakte des Sekundärrechts (und ggf. des Tertiärrechts, welches hier jedoch keine Rolle spielt) stellt sich stets die Frage nach der Intensität der Rechtsangleichung, also danach, inwieweit der jeweilige Rechtsakt auf die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme einwirkt und/oder den Mitgliedstaaten Regelungsbefugnisse belässt.⁶⁸ Ob eine abschließende Regelung getroffen worden ist, die entgegenstehende, abweichende oder überhaupt eigenständige einzelstaatliche Maßnahmen ausschließt, ist durch Auslegung zu ermitteln, wobei der Wortlaut, die Zielsetzung und die Regelungssystematik zu beachten sind.⁶⁹ Für den Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers ist also entscheidend, ob und inwieweit die verschiedenen einschlägigen EU-Rechtsakte eine Sperrwirkung entfalten.

2.3.2 Vereinbarkeit mit der Abfallrahmenrichtlinie

Zur Vereinheitlichung des Abfallwirtschaftsrechts der EU-Mitgliedstaaten hat die EU die sog. Abfallrahmenrichtlinie erlassen. Die heute geltende Fassung der Richtlinie 2008/98/EG,⁷⁰ zuletzt geändert im Jahr 2018,⁷¹ legt nach ihrem Artikel 1 „Maßnahmen“ fest, „die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dienen, indem die Erzeugung von Abfällen und die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden, und welche für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und für die Sicherstellung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Union entscheidend sind.“

⁶⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

⁶⁸ M. Schröder in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 114 AEUV, Rn. 45 ff. m.w.N.

⁶⁹ M. Schröder in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 114 AEUV, Rn. 46.

⁷⁰ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

⁷¹ Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

Im Mittelpunkt der Abfallrahmenrichtlinie steht die verbindliche Vorgabe einer von den Mitgliedstaaten bei ihren Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen zur Abfallwirtschaft zu beachtenden „Abfallhierarchie“. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie gibt hierzu die folgende Prioritätenfolge vor: a) Vermeidung, b) Vorbereitung zur Wiederverwendung, c) Recycling, d) sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung, e) Beseitigung.

Mit welchen konkreten Instrumenten die Mitgliedstaaten dieser grundsätzlichen Rangfolge zur Durchsetzung verhelfen, gibt die Richtlinie diesen nicht dezidiert vor. Sie belässt ihnen hinsichtlich der Wahl der Instrumente bewusst weitreichende Spielräume, verlangt von ihnen jedoch ausdrücklich, geeignete Instrumente zu ergreifen. Nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie „treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen“ (Unterabs. 1). Sie „berücksichtigen [hierbei] die allgemeinen Umweltschutzgrundsätze der Vorsorge und der Nachhaltigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, des Schutzes von Ressourcen und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen“ (Unterabs. 3). Nach Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie nutzen die Mitgliedstaaten hierfür „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen, wie etwa die in Anhang IVa aufgeführten Maßnahmen oder sonstige geeignete Instrumente und Maßnahmen.“

Eine Getränkeverpackungsteuer ist eines der in Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie geforderten Instrumente zur Umsetzung der Abfallhierarchie. Sie könnte ein konkretes Instrument sein, welches insbesondere den Zielen der Abfallvermeidung, der Wiederverwendung und des hochwertigen Recyclings dient – unter besonderer Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung. Die Einzelregelungen zur Besteuerung, namentlich die Bemessungsmaßstäbe und die Festlegungen zur Steuerhöhe, könnten gezielt so festgelegt werden, dass einerseits die Menge der Abfälle von Getränkeverpackungen und andererseits die unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung besonders problematischen Arten von Materialien und Einwegverpackungen reduziert werden. Durch relative Bevorzugung von Verpackungen mit hohem Recyclinganteil kann zusätzlich ein Anreiz zum Recycling gesetzt werden.

Die Abfallrahmenrichtlinie fordert nicht explizit, zur praktischen Umsetzung der Abfallhierarchie steuerliche Instrumente einzusetzen, schließt diese aber auch nicht aus. Anhang IVa der Richtlinie erwähnt steuerliche Instrumente – wenn auch in anderer, spezifischer Ausrichtung⁷² – sogar als Beispiel für geeignete Instrumente. Die Formulierungen von Art. 4 der Richtlinie, aber auch eine Reihe anderer Vorschriften lassen erkennen, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Instrumentenwahl weitreichende Spielräume belässt und insoweit gerade nicht darauf hinausläuft, den Mitgliedstaaten hierzu konkrete und ggf. einschränkende Vorgaben zu machen.

⁷² Steuerliche Maßnahmen werden dort ausdrücklich genannt einerseits in Bezug auf Spenden von Produkten (Nr. 3) sowie zur Förderung des Absatzes von Produkten und Materialien, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt wurden (Nr. 9).

2.3.3 Vereinbarkeit mit der Verpackungsrichtlinie

Speziell für den Bereich der Verpackungen hat bereits die frühere EG im Jahr 1994 einen an die Mitgliedstaaten gerichteten Rechtsakt erlassen: die inzwischen mehrfach geänderte Verpackungsrichtlinie 1994/62/EG.⁷³

Die Verpackungsrichtlinie wurde seitens der damaligen EG auf Grundlage von Art. 100a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EWGV) in der Fassung von 1992 (sog. Maastricht-Vertrag)⁷⁴ erlassen. Die betreffende Vorschrift wurde in das spätere EU-Vertragsrecht unter gewissen Anpassungen in den (heutigen) Art. 114 AEUV überführt. Auf diesem beruhen auch die jüngeren Änderungen der Verpackungsrichtlinie. Art. 114 AEUV leitet die Bestimmungen des AEUV zur Angleichung von Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des EU-Binnenmarkts ein und ist die entscheidende Rechtsgrundlage für den Erlass von EU-Rechtsakten zur Harmonisierung des Binnenmarkts.

Der Umstand, dass die Verpackungsrichtlinie auf die Rechtsetzungskompetenz der EU für den Binnenmarkt und nicht – wie etwa die Abfallrahmenrichtlinie – auf die Kompetenz für Rechtsakte zur Umweltpolitik (heute Art. 192 AEUV) gestützt ist, hat erhebliche rechtliche Bedeutung. Praktisch hat das zur Konsequenz, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich daran gehindert sind, nicht nur abweichende, sondern auch weitergehende Vorschriften auf nationaler Ebene zu erlassen, soweit der auf seiner Grundlage ergangene EU-Rechtsakt – hier die Verpackungsrichtlinie – den Rechtsbereich abschließend harmonisiert. Bei einem auf Art. 192 AEUV gestützten EU-Rechtsakt wäre das anders, da Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht einräumt, „verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen“. Eine entsprechende „Schutzverstärkungsklausel“ gibt es für den Anwendungsbereich des Art. 114 AEUV nicht – mit der Folge, dass die jeweiligen Rechtsakte strikt zu beachten sind,⁷⁵ soweit sie abschließend harmonisierende Vorgaben enthalten.

Entscheidend für die Frage, ob und ggf. inwieweit den Mitgliedstaaten innerhalb eines von einem Harmonisierungsrechtsakt erfassten Rechtsbereichs noch Spielräume für eigene Regelungen zustehen, ist somit, ob und in welchem Umfang der EU-Rechtsakt abschließend harmonisierende Regelungen enthält. Dabei kann zwischen Vollharmonisierung, Mindestharmonisierung und Teilharmonisierung differenziert werden.⁷⁶ Für die Beurteilung der Reichweite der Harmonisierung kommen die allgemeinen Auslegungsregeln zur Anwendung.⁷⁷

Die Beantwortung der Frage wirft im vorliegend erörterten Kontext keine Probleme auf. Denn schon der Wortlaut der Bestimmungen der Verpackungsverordnung lässt klar erkennen, dass die Verpackungsrichtlinie nur für bestimmte ihrer Regelungen einen abschließend harmonisierenden Charakter hat, für andere jedoch nicht. In einer Reihe von Vorschriften gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten ausdrücklich den Auftrag, selbst geeignete Instrumente zu ergreifen, um die festgelegten Ziele und Vorgaben zu erreichen. Das gilt insbesondere für die allgemeineren Zielvorgaben

⁷³ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141.

⁷⁴ ABl. C 191 vom 29.07.1992, S. 5.

⁷⁵ Sehr eng umschriebene Möglichkeiten für Abweichungen lässt Art. 114 AEUV in seinen Absätzen 4 bis 6 unter Einhaltung eines bestimmten Procederes (Mitteilung an die EU-Kommission, Beschluss der EU-Kommission) zu.

⁷⁶ Eingehend M. Schröder in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 114 AEUV, Rn. 4f ff. m.w.N.

⁷⁷ M. Schröder in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 114 AEUV, Rn. 46.

zu Abfallvermeidung (Art. 4) und zur Wiederverwendung (Art. 5) sowie die quantifizierten Mindestvorgaben zu Verwertung und stofflicher Verwertung (Art. 6). Einige Kernpassagen dieser Vorschriften dazu sollen hier, um dies zu veranschaulichen, im vollen Wortlaut wiedergegeben werden:

„Artikel 4 Abfallvermeidung

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass zusätzlich zu den Maßnahmen, die gemäß Artikel 9 getroffen werden, weitere präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfall und zur Minimierung der ökologischen Auswirkungen von Verpackungen ergriffen werden.

Bei solchen weiteren präventiven Maßnahmen kann es sich um nationale Programme, Anreize im Rahmen von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung zur Minimierung der Umweltauswirkungen von Verpackungen oder ähnliche Maßnahmen handeln [...].

Die Mitgliedstaaten nutzen wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen, etwa die in Anhang IVa der Richtlinie 2008/98/EG aufgeführten Maßnahmen oder sonstige entsprechende Instrumente und Maßnahmen.

[...]

Artikel 5 Wiederverwendung

(1) Im Einklang mit der in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Abfallhierarchie treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen nach Maßgabe des Vertrags zu fördern [...]. Diese Maßnahmen können unter anderem Folgendes umfassen:

- a) Pfandsysteme,
- b) Festsetzung qualitativer oder quantitativer Zielvorgaben,
- c) wirtschaftliche Anreize,
- d) Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen, die jedes Jahr per Verpackungsstrom in Verkehr gebracht werden.

[...]

Artikel 6 Verwertung und stoffliche Verwertung

(1) Zur Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen mit folgenden, sich auf ihr gesamtes Hoheitsgebiet beziehenden Zielvorgaben:

[...]

(4) Die Mitgliedstaaten fördern, sofern dies sinnvoll ist, die Verwendung von Materialien aus stofflich verwerteten Verpackungsabfällen bei der Herstellung von Verpackungen und sonstigen Produkten durch

- a) die Verbesserung der Marktbedingungen für diese Materialien,
- b) die Überarbeitung bestehender Regelungen, die die Verwendung dieser Materialien verhindern.

[...]

(10) Die Mitgliedstaaten, die Programme aufgestellt haben oder aufstellen werden, welche über die Höchstzielvorgaben von Absatz 1 hinausgehen, und die zu diesem Zweck angemessene Kapazitäten für die Verwertung und die stoffliche Verwertung bereitstellen, dürfen diese Ziele im Interesse eines hohen Umweltschutzniveaus weiterverfolgen, sofern diese Maßnahmen Verzerrungen des Binnenmarkts vermeiden und andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, dieser Richtlinie nachzukommen. [...].“

Zur Kennzeichnung von Verpackungen ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 der Verpackungsrichtlinie, dass insoweit die Entscheidung 97/129/EG⁷⁸ der EU-Kommission zur Verpackungskennzeichnung maßgeblich ist. Die Entscheidung 97/129/EG legt für die verschiedenen Materialarten einheitliche Kategorien und Bezeichnungen fest (siehe dort die Anhänge I bis VII), deren Anwendung jedoch

⁷⁸ Entscheidung der Kommission 97/129/EG vom 28. Januar 1997 zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien gemäß der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 50 vom 20.2.1997, S. 28.

nach Art. 3 der betreffenden Entscheidung ausdrücklich „freiwillig“ ist. Die Bestimmungen wurden für Deutschland in § 6 VerpackG überführt, der ebenfalls von einer freiwilligen Verwendung ausgeht, jedoch für den Fall einer Kennzeichnung die Verwendung anderer Kennzeichnungen untersagt. Die betreffenden Kennzeichnungen sind Anlage 5 des VerpackG zu entnehmen. Interessanterweise ist danach die Kennzeichnung von Recyclinganteilen nicht vorgesehen.

Auf den ersten Blick könnte fraglich erscheinen, ob Art. 8 der Verpackungsrichtlinie Spielraum dafür gibt, im Rahmen der Getränkeverpackungsteuer zu verlangen, dass die verschiedenen Behälter über die EU-rechtlich vorgesehene Kennzeichnung hinaus auch mit Angaben über den jeweiligen Recyclinganteil oder andere relevante Zusammensetzungsmerkmale versehen werden müssen. Sofern bei der Getränkeverpackungsteuer Regelungen getroffen werden sollen, nach denen es auf den Rezyklatanteil ankommen kann, könnte das je nach Ausgestaltung sinnvoll oder notwendig sein. Zu beachten ist jedoch: Weder aus Art. 8 der Verpackungsrichtlinie noch aus der Entscheidung 97/129/EG ergibt sich, dass ergänzende weitere Kennzeichnungen unzulässig wären. Schon der Wortlaut gibt eine solche Interpretation nicht her. Ablesen lässt sich aus den betreffenden Vorschriften unter Berücksichtigung ihres Harmonisierungszwecks lediglich, dass abweichende Kennzeichnungen, welche die einheitliche Erkennung der verschiedenen Verpackungsarten innerhalb der EU behindern oder beeinträchtigen könnten, unzulässig sein dürften. Soweit sichergestellt ist, dass es sich ggf. nur um ergänzende Angaben handelt, dürfte an der Vereinbarkeit mit den EU-Kennzeichnungsvorschriften kein Zweifel bestehen.

Möglicherweise wird die EU-Kommission hierzu jedoch im Zuge der Durchführungsregelungen zur Einweg-Kunststoff-Richtlinie (dazu sogleich) neue Regelungen schaffen, da diese Richtlinie Vorgaben zu Recyclinganteilen bei PET-Flaschen macht, die ohne Kennzeichnungsmöglichkeiten nicht sinnvoll durchführbar sein dürften (siehe dazu sogleich, 2.3.4). Gegebenenfalls könnte dann auf die betreffenden Rechtsakte der EU-Bezug genommen werden.

Nach Art. 9 der Verpackungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass nur Verpackungen in den Verkehr gebracht werden, welche alle grundlegenden Anforderungen dieser Richtlinie einschließlich des Anhangs II erfüllen. Hieran anknüpfend bestimmt Art. 18 der Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten dürfen in ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Verpackungen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten.“

Zu betonen ist, dass Art. 18 der Verpackungsrichtlinie in auffälligem Gegensatz steht zu den in einigen anderen produktbezogenen Richtlinien⁷⁹ zu findenden Warenverkehrsklauseln, nach denen das Inverkehrbringen der betreffenden Waren durch die Mitgliedstaaten nicht nur nicht „verboten“ werden darf, sondern auch nicht beschränkt und nicht behindert.⁸⁰ Die insoweit weniger scharfe Regelungsweise der Verpackungsrichtlinie hat offenkundig ihren Grund darin, dass die Mitgliedstaaten in diversen anderen Bestimmungen der Richtlinie ja gerade aufgefordert werden, weitergehende Maßnahmen in Richtung von Vermeidung, Wiederverwendung und Verwertung zu ergreifen, durch deren Anwendung in der Folge der Marktzugang für nach der Richtlinie an sich zulässige Verpackungen notwendigerweise beeinträchtigt wird, was in dem im EU-Recht geläufi-

⁷⁹ Siehe z. B. Art. 6 der Verordnung 2016/426 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über Geräte zur Verbrennung gasförmiger Brennstoffe (ABl. L 81 vom 31.3.2016, S. 99). Des weiteren Art. 6 der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG = Richtlinie 2009/125/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10), geändert durch Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1).

⁸⁰ Zur Warenverkehrsklausel der Ökodesign-Richtlinie eingehend Keimeyer/Klinski u.a. 2021.

gen Verständnis als „Beschränkung“ bzw. „Behinderung“ des Inverkehrbringens oder der Warenverkehrsfreiheit eingeordnet wird.⁸¹

Dass der Verpackungsrichtlinie dieses Verständnis zugrunde liegt, lässt sich auch an ihren Artikeln 15 und 16 erkennen:

- In Art. 15 der Richtlinie ist bestimmt, dass der Rat (der EU) marktwirtschaftliche Instrumente zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie einsetzt (Satz 1), andernfalls – soweit keine derartigen Maßnahmen ergriffen werden – die Mitgliedstaaten ihrerseits „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Umweltpolitik der Gemeinschaft, unter anderem dem Verursacherprinzip“ Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele erlassen können. Da auf EU-Ebene entsprechende Regelungen bislang nicht getroffen wurden, bleibt den Mitgliedstaaten folglich die Freiheit, in dieser Hinsicht selbst tätig zu werden. Dazu kann auch die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer beitragen.
- Dass zu den insoweit in Betracht kommenden Instrumenten der Mitgliedstaaten auch solche steuerlicher Art gehören können, lässt sich aus Art. 16 der Richtlinie herauslesen. Darin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die „Entwürfe der von ihnen im Rahmen der vorliegenden Richtlinie geplanten Maßnahmen – mit Ausnahme steuerlicher Maßnahmen, jedoch einschließlich technischer Spezifikationen, die in der Absicht, die Betreffenden zur Einhaltung dieser Spezifikationen zu bewegen, mit steuerlichen Maßnahmen verknüpft wurden – vor deren Verabschiedung der Kommission“ im Verfahren nach der Richtlinie 83/189/EWG⁸² mitzuteilen, „damit diese sie unter jeweiliger Anwendung des in der obengenannten Richtlinie vorgesehenen Verfahrens auf ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften hin überprüfen kann“.

Abgesehen von dem Umstand, dass demnach steuerliche Maßnahmen wie eine Getränkeverpackungsteuer grundsätzlich nicht als Verstoß gegen die Verpackungsrichtlinie einzustufen sind, fragt sich, ob für eine solche Steuer nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie eine Pflicht zur Notifizierung als technische Spezifikation besteht. Die insoweit wörtlich in Bezug genommene Richtlinie 83/189/EWG ist zwischenzeitlich zunächst durch die Richtlinie 98/34/EG⁸³ und später durch die heute geltende Richtlinie (EU) 2015/1535⁸⁴ ersetzt worden. Darin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die EU-Kommission über neue technische Spezifikationen oder Vorschriften, die mit technischen Spezifikationen operieren,⁸⁵ vor ihrer Annahme zu unterrichten, damit diese und die anderen Mitgliedstaaten Gelegenheit bekommen zu prüfen, ob aus diesen ein Handelshemmnis resultiert. Im Einzelnen sehen die Vorschriften hierzu außerdem Stillhaltefristen und Stellungnahme-

⁸¹ Zur Anwendungspraxis der Kommission vgl. Keimeyer/Klinski u.a., Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, UBA-Texte 16/2021, S. 43 ff. Vertiefend zur Rechtsprechung des EuGH im Kontext der Warenverkehrsfreiheit Brigola, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, C. Warenverkehr (46. EL 2019), Rn. 91 ff. m.w.N.

⁸² Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 109 vom 26.4.1983, S. 8.

⁸³ Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 37.

⁸⁴ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 241 vom 17.09.2015, S. 1.

⁸⁵ Siehe dazu genauer die Begriffsbestimmungen in Art. 1 Abs. 1 lit. c) und d) der Richtlinie 2015/1535; ferner EuGH, Urteil vom 13.10.2016 - C-303/15, BeckRS 2016, 82509.

möglichkeiten vor (siehe dazu insb. Art. 5 bis 7 der Richtlinie (EU) 2015/1535)⁸⁶, jedoch nicht die Möglichkeit, die nationalen Regelungen zu untersagen oder Änderungen zu fordern.⁸⁷

Für das Konzept der Getränkeverpackungsteuer folgt aus Art. 16 der Verpackungsrichtlinie, dass das Steuergesetz nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifiziert werden muss, wenn davon auszugehen sein sollte, dass die Steuer „in der Absicht“ ergeht, die Wirtschaftsakteure „zur Einhaltung dieser technischen Spezifikationen zu bewegen“. Jedenfalls bei einem weiten Verständnis dieser Formel spricht viel dafür, das anzunehmen, denn zu den Zielen der Getränkeverpackungsteuer gehört es, zu einem größeren Einsatz von Recyclingmaterial in den Verpackungen zu kommen – wenn auch nicht im Wege einer Verpflichtung, sondern durch einen wirtschaftlichen Anreiz. Sicherheitshalber ist daher ggf. zu empfehlen, den Entwurf des Gesetzes nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 zu notifizieren. Ein Hindernis für die Realisierbarkeit kann daraus aber nicht erwachsen.

2.3.4 Vereinbarkeit mit der Einweg-Kunststoff-Richtlinie

Die im Juni 2019 verabschiedete Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt⁸⁸ (im Weiteren „Einweg-Kunststoff-Richtlinie“ bezeichnet, welche auch ausgehend von den englischsprachigen Begrifflichkeiten Single-Use Plastics (SUP) Directive genannt wird) ergänzt die Richtlinien 94/62/EG und 2008/98/EG und geht diesen in ihrem Anwendungsbereich als speziellere Richtlinie vor (siehe Art. 2 Abs. 2 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie).⁸⁹ Mit ihr wird neben den auch von der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie verfolgten allgemeinen abfallwirtschaftlichen Zielen der Kreislaufwirtschaft im Speziellen bezweckt, dem sog. Littering und den weitreichenden negativen Auswirkungen von Kunststoffpartikeln auf die Umwelt, insbesondere der Gefährdung von Meereslebewesen entgegenzuwirken.

Die Richtlinie stellt im Einzelnen verschiedenartige Regelungen auf, die jeweils für unterschiedliche Produktgruppen Bedeutung haben (differenziert ausgewiesen im Anhang der Richtlinie) und zu verschiedenen Zeitpunkten von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Im Einzelnen sieht sie folgende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vor (unterstrichen sind Regelungen/Aussagen, die für den Anwendungsbereich der Getränkeverpackungsteuer relevant sein können):

- **Verbrauchsminderung** (Art. 4): Ergreifung geeigneter Maßnahmen auf nationaler Ebene zur Minderung des Verbrauchs an Getränkebechern sowie der zum unmittelbaren Verzehr dienenden Lebensmittelverpackungen, ausgenommen solche mit Lebensmittelinhalt wie Getränkebehälter (siehe Anhang Teil A),
- **Beschränkung des Inverkehrbringens** (Art. 5): Verbot bestimmter Einwegkunststoffprodukte (siehe Anhang Teil B),
- **Produktanforderungen** (Art. 6 Abs. 1 bis 4): Verpflichtung sicherzustellen, dass bei Kunststoff-Getränkebehältern die Verschlüsse und Deckel im Gebrauch an den Behältern befestigt bleiben (nicht geltend für Getränkebehälter aus Glas oder Metall mit Verschlüssen oder Deckeln aus Kunststoff, siehe Anhang Teil C),

⁸⁶ Die Stillhaltefristen liegen je nach Konstellation bei drei bis zwölf Monaten.

⁸⁷ Eingehend zu den Informationspflichten auf Basis der früheren Richtlinie 98/34/EG Meyring, Europarechtliche Stillhalteverpflichtungen bei der nationalen Gesetzgebung, EuR 2003, 949, 954 ff.

⁸⁸ Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1.

⁸⁹ Vgl. auch Erwägungsgrund (10) der Richtlinie.

- **Produktanforderungen** (Art. 6 Abs. 5): Sicherstellung, dass Getränkeflaschen mit einem Fassungsvermögen von bis zu 3 Litern aus PET ab 2025 zu mindestens 25 % aus recyceltem Kunststoff bestehen, ab 2030 zu mindestens 30 % (Durchschnittswert der im Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Getränkeflaschen, siehe Anhang Teil F); hinsichtlich der Einzelheiten soll die EU-Kommission bis 1. Januar 2022 einen Durchführungsrechtsakt erlassen,
- **Kennzeichnungsanforderungen** (Art. 7): Sicherstellung der Kennzeichnung als Einwegprodukt für bestimmte Hygieneprodukte, Tabakprodukte und Getränkebecher (siehe Anhang Teil D, gilt nicht für Getränkeflaschen),
- **Erweiterte Herstellerverantwortung** (Art. 8): Einrichtung von „Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung“ (im deutschen Abfallrecht der „Produktverantwortung“ zugeordnet), d. h. insb. von Rücknahmesystemen mit Verwertungsanforderungen, u.a. unter Einbeziehung von Getränkeflaschen, jedoch nicht geltend für Getränkebehälter aus Glas oder Metall mit Verschlüssen oder Deckeln aus Kunststoff (siehe Anhang Teil E),
- **Getrenntsammlung** (Art. 9): Sicherstellung, dass bestimmte Getrenntsammlerquoten für Einwegkunststoffartikel erreicht werden (bis 2025 77 Gewichtsprozent, bis 2029 90 Gewichtsprozent, bezogen auf die Gesamtmenge in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel) unter Einbeziehung von Kunststoff-Getränkeflaschen (siehe Anhang Teil F),
- **Sensibilisierung** (Art. 10): Ergreifung von Maßnahmen, um Verbraucher zu informieren und Anreize zu verantwortungsvollem Verbraucherverhalten zu schaffen, um dem sog. Littering entgegenzuwirken, u.a. geltend für Getränkeflaschen (siehe Anhang Teil G).

Das Konzept einer Getränkeverpackungsteuer steht zu den einzelnen Vorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie nicht im Widerspruch, sondern überschneidet sich mit der Richtlinie hinsichtlich der Ziele und ist daher geeignet, die Regelungen sinnvoll zu ergänzen. Je nach Ausgestaltung lässt sich durch die Getränkeverpackungsteuer unter Umständen auch ein konkreter Beitrag leisten, um die Ziele der Richtlinie erreichen zu können. Das gilt insbesondere, soweit vorgesehen werden sollte, Regelungen zu treffen, bei denen es auf den Rezyklatanteil ankommt. Die Getränkeverpackungsteuer kann so konzipiert werden, dass sie einen Anreiz zur Erfüllung und zur Übererfüllung der in der Richtlinie festgesetzten Mindestanteile liefert. In diesem Sinne kann sie ein Instrument sein, um die hierauf bezogene Regelung, welche 2021 in das Verpackungsgesetz aufgenommen wurden⁹⁰ zu unterstützen und in ihrer Wirkung zu verstärken.

⁹⁰ Siehe das „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ (BGBl. I 2021 S. 1699) sowie dazu den Gesetzentwurf vom 22.01.2021 (BT-Drs. 19/27634) und die Beschlussempfehlung in BT-Drs. 19/29385. Dort ist in Art. 1 (Änderung des Verpackungsgesetzes) die Einfügung eines neuen § 30a VerpackG mit folgendem Wortlaut geregelt:

„(1) Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen, dürfen diese Flaschen ab dem 1. Januar 2025 nur in Verkehr bringen, wenn sie jeweils zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Ab dem 1. Januar 2030 dürfen Hersteller von sämtlichen Einwegkunststoffgetränkeflaschen diese Flaschen nur in Verkehr bringen, wenn sie jeweils zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen.“

(2) Ein Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen kann die Vorgaben nach Absatz 1 auch dadurch erfüllen, dass die Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweist. In diesem Fall hat er Art und Masse der von ihm für die Flaschenproduktion eingesetzten Kunststoffrezyklate sowie der insgesamt für die Flaschenproduktion verwendeten Kunststoffe in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. Die Dokumentation ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.

[...]“

Die EU stützt die Einweg-Kunststoff-Richtlinie ausdrücklich – siehe die Einleitungsformel zur Richtlinie – auf die Rechtsetzungskompetenz aus Art. 192 Abs. 1 AEUV, also auf die Kompetenz für den Erlass von Regelungen im Bereich der Umweltpolitik (Art. 191 AEUV). Damit kommt für ihren Anwendungsbereich die Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV zur Anwendung, welche den Mitgliedstaaten gestattet, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

Hindernisse für die Getränkeverpackungsteuer ergeben sich somit auch aus der Einweg-Kunststoff-Richtlinie nicht. Der Getränkeverpackungsteuer können namentlich weitaus ambitioniertere Ziele für die Reduzierung von Kunststoffeinwegverpackungen und/oder für die Erhöhung der Rezyklatanteile im Material zugrunde gelegt werden. Der Richtlinie lässt sich auch nicht entnehmen, dass von den Mitgliedstaaten eingesetzte steuerliche Instrumente oder andere Anreizsysteme ausschließlich auf die Reduzierung von Kunststoffen oder die Erhöhung der Recyclinganteile im Segment der Kunststoffverpackungen begrenzt sein müssten. Mit ihnen können durchaus auch Ziele allgemeiner abfallwirtschaftlicher oder klimapolitischer Ausrichtung verbunden werden, ebenso wie andere Materialarten einbezogen werden können. Nur in einen Widerspruch zu den speziellen Bestimmungen der Einweg-Kunststoff-Richtlinie und deren Wirkungsvorgaben sollten die nationalen Vorschriften nicht geraten.

Bei der näheren Ausgestaltung wird darauf zu achten sein, dass die Vorschriften beider Systeme sinnvoll aufeinander abgestimmt werden, um sicherzustellen, dass keine widersprüchlichen Signale von den verschiedenen Systemen ausgehen. Vermieden werden sollte etwa eine Bemessungsweise der Steuer, die zu einem Anreiz führen kann, eher (nicht recycelte) Kunststoffe als andere, ökologisch vorteilhaftere Materialalternativen, wie z. B. Getränkekarton, einzusetzen. Ungeeignet wäre in diesem Sinne eine Bemessung auf Basis *allein* des Behältergewichts. Die Vermeidung von Kunststoffeinwegverpackungen soll und darf allerdings nicht dazu führen, dass Einwegverpackungen aus Materialien über Gebühr gefördert werden, die zu anderen Umweltproblemen führen. Sollte etwa ein anderes Material aus speziellen Gründen eine wesentlich schlechtere Ökobilanz als Kunststoff aufweisen, so kann aus der Richtlinie nicht geschlossen werden, dass es untersagt wäre, das Material höher zu besteuern. Denn die Richtlinie erstreckt sich sowohl von ihren Zielen als auch vom Anwendungsbereich her ausschließlich auf Einweg-Kunststoffe. Sie schränkt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, im Einklang mit der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie (u.a. steuerliche) Anreizinstrumente zur Vermeidung von Abfällen, zur Erhöhung des Recyclings und zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs sowie der Umweltauswirkungen von Verpackungen bzw. Abfällen zu ergreifen, nicht dahin ein, solche Instrumente ausschließlich auf den Bereich der Kunststoffe zu beschränken zu müssen. Insbesondere geben diese EU-Richtlinien Spielräume dafür, Anreize für umweltfreundliche Mehrwegsysteme zu schaffen, unabhängig davon, aus welchen Materialien diese Mehrwegverpackungen sind.

Positiv aufgreifen ließen sich die Bestimmungen der Richtlinie beispielsweise, indem in der Steuer an geeigneten Stellen mit den gleichen oder höheren Mindestrezyklatanteilen operiert wird als in der Einweg-Kunststoff-Richtlinie. Ab den in Art. 6 Abs. 5 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie gesetzten Schwellenjahren (2025 bzw. 2030) könnte etwa vorgesehen werden, dass für aus Kunststoffen bestehende Getränkebehältnisse mit jeweils geringeren Rezyklatanteilen ein höherer Steuertarif gilt. Vorstellbar wäre es aber etwa auch, schon früher oder von Beginn an einen günstigeren Steuertarif bei Einhaltung der Mindestanteile vorzusehen und diesen ab den Schwellenjahren auf einen höheren Wert zu setzen, um den Anreizwirkungen von Art. 6 Abs. 5 der Einweg-Kunststoff-Richtlinie einen zusätzlichen Impuls zu geben oder bewusst über diese hinaus zu gehen.

2.3.5 Verhältnis zur sog. Plastikabgabe der EU

Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2021 hat die EU im Rahmen eines größeren Pakets von Beschlüssen über die Finanzierung des EU-Haushalts die sog. Plastikabgabe eingeführt. Rechtsgrundlage ist ein Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 14. Dezember 2020.⁹¹ Das für die Wirksamkeit innerhalb des deutschen Rechts erforderliche Ratifizierungsgesetz wurde im April 2021 beschlossen.⁹²

Nach den Beschlüssen zur sog. Plastikabgabe müssen die Mitgliedstaaten ab Januar 2021 je Kilogramm in dem jeweiligen Mitgliedstaat anfallenden, nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfalls 0,80 EUR an die EU abführen. Die Plastikabgabe fungiert als reines Finanzinstrument für den EU-Haushalt. Sie ist von den Mitgliedstaaten zu entrichten, um den EU-Haushalt mitzufinanzieren. Sie ist nicht mit einer Pflicht der Bürger*innen oder bestimmter Unternehmen verbunden, einen Geldbetrag an den deutschen Staat oder an die EU zu entrichten. Der durch die Bezeichnung als „Plastikabgabe“ hervorgerufene Eindruck, es ginge um die Einführung einer Art Umweltlenkungsabgabe, bei der die Plastikabfälle verursachenden Bürger*innen oder Unternehmen zur Zahlung verpflichtet würden, ist falsch. Einen Umweltlenkungseffekt kann die sog. Plastikabgabe allenfalls dann haben, wenn die Mitgliedstaaten diese zum Anlass nehmen sollten, selbst eine echte Abgabe für die Verursachung von Plastikabfällen einzuführen – oder in der Wirkung vergleichbare Abgabenregelung zu schaffen.⁹³

Im deutschen Recht ist die Einführung einer von Unternehmen oder Bürger*innen zu entrichtenden Plastikabgabe, wie oben aufgezeigt, nur möglich, wenn diese entweder als den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Steuer oder als entgeltartige Geldzahlungspflicht konstruiert wird (siehe 2.2.1). Als Steuer kommt dafür aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht nur eine Verbrauchsteuer in Betracht, die auf Kunststoffprodukte erhoben wird. Denkbar ist – sofern der Anwendungsbereich eingeschränkter sein soll – auch eine Verbrauchsteuer auf Kunststoffverpackungen und gegebenenfalls weitere Verpackungen. Als entgeltartige Abgabe könnte unter Umständen eine „Plastikabgabe“ für die Entsorgung von Plastikabfällen erhoben werden. Dann müsste sie von denjenigen erhoben werden, die die betreffenden Plastikabfälle nach den Vorschriften des Abfallrechts entsorgen. Als Sonderabgabe wäre die Einführung demgegenüber nicht möglich, weil eine Sonderabgabenkonstruktion im Sinne des Verursacherprinzips – „wer ein Problem verursacht, muss dafür zahlen“ – im Grundgesetz nicht vorgesehen ist.

Die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer kann aus dieser Perspektive als ein im deutschen Recht praktisch gangbarer Weg angesehen werden, um die „Plastikabgabe“ der EU aus einem Finanzierungsinstrument für den EU-Haushalt mit den Mitteln des Steuerrechts in eine wirkungsvolle umweltpolitische Lenkungsabgabe zu „übersetzen“. Hierzu könnte eine Übertragung der hier konzipierten Getränkeverpackungsteuer auf Verpackungen insgesamt geprüft werden.

⁹¹ Beschluss EU / Euratom Nr. 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (ABl. EU Nr. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

⁹² Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) vom 23. April 2021 (BGBl. II 2021 S. 322). Siehe dazu auch den Gesetzentwurf vom 19.02.2021, BT-Drs. 19/26821.

⁹³ In dieser Richtung SRU 2021.

2.3.6 Vereinbarkeit mit der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie

EU-rechtlich ist vom Ausgangspunkt her davon auszugehen, dass die Erhebung von Verbrauchsteuern oder anderen verbrauchsbezogenen Abgaben grundsätzlich eine eigene Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist. Allerdings ermächtigt Art. 113 AEUV die EU zum Erlass von Bestimmungen „zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über [...] die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“ Der EU-rechtliche Begriff der Verbrauchsabgaben umfasst jegliche Art der Abgaben auf Verbrauchsgüter, auf die vom BVerfG entwickelten (engen) Kriterien des GG für Verbrauchsteuern kommt es insofern nicht an.⁹⁴

Auf Grundlage von Art. 113 AEUV – wofür die Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten im Rat erforderlich ist – wurde eine Reihe von Harmonisierungsrichtlinien erlassen, zu denen neben der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie⁹⁵ insbesondere die Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie sowie einige Strukturrichtlinien und speziellere Verbrauchsteuerrichtlinien gehören.⁹⁶ Im vorliegenden Zusammenhang ist im Speziellen die Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie relevant. Aktuell gilt noch die Fassung der Richtlinie 2008/118/EG.⁹⁷ Die diese ersetzende Neufassung, die Richtlinie (EU) 2020/262,⁹⁸ ist bis spätestens Ende 2021 in deutsches Recht umzusetzen.⁹⁹

Zu den direkt von der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie (in alter und neuer Fassung) erfassten Verbrauchsteuern zählen allerdings nur die Steuern auf Energieerzeugnisse, Alkoholerzeugnisse und Tabakwaren; nur diese werden als „verbrauchsteuerpflichtig“ definiert (siehe jeweils Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie). Insofern spricht man von „harmonisierten Verbrauchsteuern“.¹⁰⁰

Auf Grundlage von Art. 1 Abs. 3 Satz 1 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie (ebenfalls in beiden Fassungen identisch) sind die Mitgliedstaaten frei darin, auf andere Waren als die in Absatz 1 der Vorschrift als „verbrauchsteuerpflichtig“ eingestuft Verbrauchsteuern zu erheben („nicht harmonisierte Verbrauchsteuern“). Zu diesen zählen im deutschen Recht aktuell nur zwei Steuern: die Kaffeesteuer und die Alkopopsteuer.¹⁰¹ Auch die Getränkeverpackungsteuer wäre in diesem Sinne als nicht harmonisierte Verbrauchsteuer einzuordnen.

Art. 1 Abs. 3 Satz 2 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie bestimmt für national erhobene Steuern auf EU-rechtlich nicht verbrauchsteuerpflichtige Waren ergänzend, dass die Erhebung solcher Steuern „im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem

⁹⁴ Vgl. Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 392, 572 ff. m.w.N.

⁹⁵ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2020/2020 des Rates vom 7.12.2020, ABl. L 419 v. 11.12.2020, S. 1.

⁹⁶ Einen Überblick geben Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 113 AEUV Rn. 25; differenzierender Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 579 ff.

⁹⁷ Richtlinie 2008/118/EG des Rates v. 16.12.2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. 2008 L 9, S. 12), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2019/475 des Rates v. 18.02.2019, ABl. L 83 v. 14.1.2009, S. 42.

⁹⁸ Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates v. 19.12.2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl. L 58 v. 27.2.2020, S. 4.

⁹⁹ Siehe zu den Einzelheiten der Umsetzung, den Übergangsbestimmungen und der Anwendung der neuen Regelungen die Art. 53 bis 58 der Richtlinie (EU) 2020/262.

¹⁰⁰ Vgl. Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 588 ff.

¹⁰¹ Vgl. Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 624 ff. Die ebenfalls hierzu gehörende Kernbrennstoffsteuer wurde 2017 vom BVerfG aufgehoben.

Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen“ dürfen. Diese Anforderung wäre hier ohne weiteres einhaltbar. Die Getränkeverpackungsteuer müsste entsprechend konstruiert werden. Ein Vorbild für einer dieser Anforderung genügende Verfahrensweise bei der Steuererhebung bieten die Regelungen der Kaffeesteuer. Erhebungstechnisch kann hierfür im Übrigen auch an die harmonisierten Steuern angeknüpft werden, die ebenfalls so konstruiert sind, dass es nicht zu mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten kommt.

2.3.7 Vereinbarkeit mit den Vorgaben des AEUV

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des AEUV ist zwischen der Besteuerung als solcher, also der Zulässigkeit der Einführung einer Getränkeverpackungsteuer, und der Zulässigkeit von Regelungen zur Verwendung der Erträge aus der Steuer zu unterscheiden.

2.3.7.1 Einführung einer Getränkeverpackungsteuer (Erhebungsseite)

Der Umstand, dass von der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie für von ihr nicht erfasste Verbrauchsteuern – wie einer Getränkeverpackungsteuer – keine harmonisierende Wirkung ausgeht, darf nicht dahin missverstanden werden, dass die Mitgliedstaaten bei der Konzipierung solcher Verbrauchsteuern völlig freie Hand hätten. Eine Getränkeverpackungsteuer würde auch für Waren gelten, die von Unternehmen aus dem Ausland nach Deutschland importiert werden. Dadurch könnten für Unternehmen aus anderen EU-Staaten unter Umständen Nachteile bei der Vermarktung ihrer Produkte entstehen. Deshalb könnte die Zulässigkeit unter Umständen als Eingriff in die von Art. 34 AEUV postulierte Warenverkehrsfreiheit oder als Überschreitung der steuerrechtlichen Befugnisse nach Art. 110 AEUV problematisiert werden. Im Ergebnis erwachsen auch aus diesen EU-Vorschriften jedoch keine Hindernisse für das Konzept der Getränkeverpackungsteuer:

Auf Art. 34 AEUV kann es insoweit nicht ankommen, denn Art. 110 AEUV ist dieser Norm gegenüber *lex specialis* und verdrängt diese daher in seinem Anwendungsbereich vollständig.¹⁰²

Art. 110 AEUV bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben.

Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten keine inländischen Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen.“

Ein Verstoß gegen Art. 110 AEUV läge vor, wenn die Abgabe auf das eingeführte Erzeugnis und die Abgabe auf das gleichartige inländische Erzeugnis in unterschiedlicher Weise oder nach unterschiedlichen Modalitäten berechnet werden, so dass das eingeführte Erzeugnis – und sei es auch nur in bestimmten Fällen – höher belastet wird.¹⁰³ Es ist indessen hier nicht beabsichtigt, im Rahmen der Besteuerung nach der Herkunft zu differenzieren oder Kriterien aufzustellen, die mittelbar Mehrbelastungen für ausländische Waren bewirken können, die nicht für deren inländische Entsprechung gelten. Die Ausgestaltung der Getränkeverpackungsteuer kann daher nach Verpackungsarten differenziert vorgehen, muss dabei aber für gleichartige Waren aus dem gesamten EU-Binnenmarkt gleiche Belastungen beinhalten.

¹⁰² Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 110 AEUV Rn. 33 m.w.N.

¹⁰³ EuGH, Urteil vom 8.11.2007 - C-221/06, Rn. 49 m.w.N.; eingehend Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 30 ff. m.w.N.

Grundsätzlich erlaubt Art. 110 Abs. 1 AEUV den Mitgliedstaaten, ein differenziertes Steuersystem nach Maßgabe objektiver Unterscheidungskriterien, z. B. nach der Art der verwendeten Ausgangsstoffe oder nach den angewandten Herstellungsverfahren, zu praktizieren.¹⁰⁴ Auch für nach objektiven Kriterien unterscheidende Abgaben muss jedoch nach der Rechtsprechung des EuGH sichergestellt sein, dass jede Diskriminierung von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und jeder Schutz inländischer konkurrierender Produkte ausgeschlossen ist,¹⁰⁵ wofür im Zweifelsfall der Mitgliedstaat die Nachweislast trägt.¹⁰⁶ Der Schutz umfasst auch mittelbare Diskriminierungen, wie sie bei einem Abgabensystem entstehen können, das zwar formal nicht nach der Herkunft der Waren unterscheidet, aber eine typische inländische Produktion faktisch begünstigt und gleichartige Produkte aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligt.¹⁰⁷ Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Abgabenregelung diskriminierend wirkt, sind nicht nur die Abgabensätze, sondern auch die Bemessungsgrundlage und die Erhebungsmodalitäten der jeweiligen Abgabe zu berücksichtigen.¹⁰⁸ Unzulässig sind daher z. B. auch Regelungen, bei denen im Falle importierter Ware auf ungünstige Weise pauschaliert wird oder Stundungsmöglichkeiten nur für inländische Unternehmen gewährt werden.¹⁰⁹

Da das Konzept der Getränkeverpackungsteuer nicht darauf gerichtet ist, ausländische Waren schlechter zu stellen als inländische, dürften diese Anforderungen erfüllbar sein. Diese müssen aber ggf. bei der konkreten Ausgestaltung beachtet werden. Unzulässig dürften etwa Tarifgestaltungen sein, bei denen nach der Transportentfernung unterschieden wird. Sichergestellt werden muss insoweit auch, dass sich speziell aus dem Verfahren zur Erhebung der Steuer bei ausländischen Steuerpflichtigen keine Nachteile gegenüber den in Deutschland ansässigen Konkurrenten ergeben, die gleichartige Waren anbieten. Das kann erhebungstechnisch gewährleistet werden, indem die gleichen Methoden angewendet werden wie bei anderen als nichtdiskriminierend anerkannten Steuern, z. B. der Kaffeesteuer oder der Biersteuer. Auch die Bestimmungen über die Erhebung der Umsatzsteuer liefern dafür ein nutzbares Beispiel.

Auch wenn von der Zielrichtung her klar ist, dass es nicht zu Diskriminierungen EU-ausländischer Unternehmen kommen soll, wird sich allerdings nicht gänzlich vermeiden lassen, dass sich einzelne EU-Unternehmen in bestimmten Konstellationen als relativ benachteiligt ansehen. Eine Nachteilswirkung kann aus der subjektiven Sicht der betroffenen EU-Unternehmen daraus resultieren, dass die Getränkeverpackungsteuer einen Anreiz zur Abfüllung in Mehrweg- statt in Einwegflaschen in sich trägt und die Umstellung auf Mehrweg umso aufwändiger ist, je größer die Transportentfernung ist. Rein praktisch muss dieser Nachteil nicht erheblich sein, da die jeweiligen Getränke nicht zwingend in Einzelbehältnissen nach Deutschland transportiert werden müssen, sondern auch ein Transport in Großgebinden bei Abfüllung und Kreislaufführung in Deutschland möglich ist. Entscheidend dürfte aus rechtlicher Sicht jedoch ein anderer Punkt sein: Einweg- und Mehrwegbehältnisse sind keine gleichartigen Produkte, denn sie unterscheiden sich im Hinblick auf verkehrswesentliche Eigenschaften grundlegend. Mehrwegverpackungen werden wiederbefüllt. Daraus resultiert, dass sie sich auf den Märkten als verschiedenartige Waren darstellen.

¹⁰⁴ Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 110 AEUV Rn. 23 m.w.N.

¹⁰⁵ Eingehend EuGH, Urteil vom 8.11.2007 - C-221/06, Rn. 30, 49 ff. m.w.N.

¹⁰⁶ Ausdrücklich EuGH, Urteil vom 26.06.1991 - C-152/89, Rn. 25.

¹⁰⁷ Vgl. Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 110 AEUV Rn. 24 m.w.N.

¹⁰⁸ EuGH, Urteil vom 8.11.2007 - C-221/06, Rn. 51 m.w.N.

¹⁰⁹ Vgl. Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 32 m.w.N.

Entscheidend für das Kriterium der Gleichartigkeit im Sinne von Art. 110 AEUV ist nach der Rechtsprechung des EuGH, ob die Waren „in den Augen der Verbraucher die gleichen Eigenschaften haben und denselben Bedürfnissen dienen“. ¹¹⁰ Ergänzend sind Kriterien heranzuziehen wie der Umstand, ob es sich um dieselbe „Gattung“ handelt oder ob bestimmte Merkmale der Waren, insbesondere die verwendeten Rohstoffe übereinstimmen. ¹¹¹ In anderen Entscheidungen hat die EU-Gerichtsbarkeit Unterscheidungskriterien für tragfähig erachtet wie die verwendeten Ausgangsstoffe, ihren Ursprung, das Herstellungsverfahren, Eigenschaften wie Geschmack, Geruch oder Alkoholgehalt oder die Art des Verbrauchs. ¹¹² Bei Autos hat der EuGH auch Differenzierungskriterien akzeptiert wie Antriebsart oder Ausstattung, Baujahr, Preis, Größe, Komfort, Leistung, Verbrauch, Haltbarkeit und Zuverlässigkeit. ¹¹³

Dass der Unterschied von Einweg und Mehrweg für die Einordnung als „gleichartig oder nicht“ bedeutsam ist, lässt sich zudem aus der im EU-Recht verankerten abfallrechtlichen Hierarchie ableiten. Nach dieser sind Produkte in erster Linie zu vermeiden und in zweiter Linie zur Wiederverwendung vorzubereiten. Darauf sollen sich die Politiken der Mitgliedstaaten richten. Beides kann insbesondere für Instrumente in Anspruch genommen werden, die einen Anreiz zur Nutzung von Mehrwegprodukten auslösen. Würden Einweg- und Mehrwegprodukte ungeachtet des Unterschieds der Wiederbefüllung als gleichartige Produkte eingestuft, so liefe das praktisch darauf hinaus, dass die Getränkeverpackungsteuer, wenn sie Art. 110 AEUV genügen soll, zu einer Bevorteilung der Einweggebilde führen würde. Eine so konstruierte Getränkeverpackungsteuer würde den abfallrechtlichen Zielen der EU und den insoweit bestehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen. Auch die unterschiedliche Bewertung von Einweg- und Mehrwegprodukten im EU-Abfallrecht spricht somit dagegen, Einweg- und Mehrwegbehältnisse als „gleichartige Waren“ im Sinne von Art. 110 AEUV zu betrachten.

2.3.7.2 Verwendung der Steuereinnahmen (Ertragsseite)

Eine spezielle Form der von Art. 110 AEUV untersagten Diskriminierung kann entstehen, wenn die Erträge aus den Steuereinnahmen dazu verwendet werden, die steuerlichen Belastungen bei den deutschen Unternehmen zu kompensieren oder diesen finanzielle Vorteile zuzuführen, den EU-ausländischen Unternehmen jedoch nicht. Denn dadurch ergäbe sich in der Gesamtwirkung eine Schiefelage, die als mittelbare Diskriminierung der EU-ausländischen Unternehmen eingeordnet werden kann. Der EuGH hat dies explizit in zwei Fällen von parafiskalischen (= nichtsteuerlichen) Abgaben angenommen, bei denen die zugrunde liegende nationale Regelung vorsah, dass inländische und ausländische Erzeugnisse gleich hoch belastet werden, aber die Einnahmen nur zugunsten inländischer Erzeugnisse verwendet werden, so dass die daraus entstehenden Vorteile die Belastung dieser Erzeugnisse teilweise ausgleichen. ¹¹⁴

¹¹⁰ So schon EuGH, Rs. 168/78, Rn. 5 (Kommission/Frankreich); Rs. 169/78, Rn. 5 (Kommission/Italien: Branntwein); Rs. 171/78, Rn. 5 (Kommission/Dänemark: Branntwein); Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (5. Aufl. 2016), Art. 110 AEUV Rn. 12; vgl. auch Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 28.

¹¹¹ So Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (5. Aufl. 2016), Art. 110 AEUV Rn. 12.

¹¹² Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 110 AEUV Rn. 20 m.w.N. für die Rechtsprechung; vgl. auch Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 28 m.w.N.

¹¹³ Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 110 AEUV Rn. 20 m.w.N. für die Rechtsprechung; vgl. auch Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 28 m.w.N.

¹¹⁴ EuGH, Urteil vom 11.03.1992 - C-78/90, Rn. 27; ferner EuGH, Urteil vom 16.12.1992 - C-17/91, Rn. 23. Im Falle eines vollständigen Ausgleichs soll danach sogar von einer verbotenen „zollgleichen Abgabe“ im Sinne von Art. 30 AEUV auszugehen sein.

Vor diesem Hintergrund ist trotz nachvollziehbarer rechtsdogmatischer Kritik aus der Rechtsliteratur¹¹⁵ davor zu warnen, im Gesetz über die Getränkeverpackungsteuer ausdrücklich eine Zweckbindung der Erträge vorzusehen, die dazu führt, dass in Deutschland ansässige Unternehmen, welche die Steuer zu entrichten haben, aus den Steuermitteln eine Kompensation oder auch Fördermittel etwa für Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbilanz von Verpackungen zu erhalten.

Unproblematisch dürfte es demgegenüber im Hinblick auf Art. 110 AEUV sein, die Geldmittel für Maßnahmen zu verwenden, die entweder nach denselben Kriterien auch EU-ausländischen Unternehmen zugutekommen können oder die etwa zur Verbesserung der Umweltbilanz von Verpackungen an dritte Unternehmen gehen, die selbst nicht zu den nach dem Gesetz zur Getränkeverpackungsteuer steuerpflichtigen Unternehmen gehören. Insoweit ist allerdings ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Ausschüttung von Fördermitteln auch für solche Zwecke unabhängig von Art. 110 AEUV in der Regel eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV darstellen dürfte, die nach Maßgabe von Art. 108 AEUV grundsätzlich bei der EU-Kommission notifiziert werden muss und einer Genehmigung durch die EU-Kommission bedarf.

In Anbetracht dieser tendenziell schwierigen Ausgangssituation ist davon abzuraten, im Gesetz zur Getränkeverpackungsteuer ausdrücklich eine Zweckbindung für die Einnahmeverwendung zu verankern, die über eine sehr allgemein gehaltene Klausel – etwa: „Die Einnahmen sollen 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“ – hinausgeht.

2.3.8 Zwischenergebnis

Das EU-Recht steht der Einführung einer Getränkeverpackungsteuer auf nationaler Ebene nicht entgegen. Die Steuer kann als ein geeignetes Instrument angesehen werden, um die in der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Einweg-Kunststoff-Richtlinie verankerten Forderungen an die Mitgliedstaaten, gezielt auf Abfallvermeidung, Wiederverwendung und hochwertiges Recycling gerichteten Maßnahmen, auf nationaler Ebene umsetzen zu können. In der näheren Ausgestaltung wird dafür Sorge zu tragen sein, dass keine Friktionen mit in Details gehenden einzelnen Vorgaben aus den Richtlinien entstehen. Das ist aber ohne weiteres möglich.

In Anwendung von Art. 16 der Verpackungsrichtlinie sollte der Entwurf des Steuergesetzes gemäß den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften bei der EU notifiziert werden. Damit würde der EU-Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Ein Hindernis kann dem Konzept der Getränkeverpackungsteuer daraus nicht entstehen.

Die Steuer würde nicht in Konkurrenz oder Konflikt zu der sog. Plastikabgabe der EU geraten, denn Letztere ist keine Steuer oder Abgabe im eigentlichen Sinne. Vielmehr geht es dabei nur um einen Finanzierungsbeitrag der Mitgliedstaaten (nicht von Bürgerinnen oder Bürgern) an die EU. Der deutsche Staat könnte die Getränkeverpackungsteuer – zumindest teilweise – zur Gegenfinanzierung der Plastikabgabe verwenden.

Die Steuer kann und soll so konzipiert werden, dass inländische und ausländische Produkte, die in Deutschland auf den Markt kommen, gleichbehandelt werden. Es kann in Anlehnung an bestehende, insoweit als unproblematisch anerkannte Verbrauchsteuern (wie insbesondere die Kaffeesteuer-

¹¹⁵ Kritisch u.a. Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 33.

er) dafür Sorge getragen werden, dass auch aus dem Erhebungsverfahren keine Nachteile für EU-ausländische Unternehmen entstehen. Von daher liegt auch kein Konflikt mit der Verbrauchsteuer-Richtlinie oder mit den allgemeinen Anforderungen des Art. 110 AEUV für die Erhebung von nationalen Steuern vor. Auf eine förmliche Zweckbindung für die Verwendung der Einnahmen sollte im Gesetz zur Getränkeverpackungsteuer verzichtet werden, da eine mittelbare Diskriminierung auch daraus resultieren könnte, dass die Einnahmen nur oder überwiegend für Maßnahmen verwendet werden, die allein inländischen Unternehmen zugutekommen können. 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.

2.4 Gestaltungsmöglichkeiten einer Getränkeverpackungsteuer

2.4.1 Einleitendes

Bei der näheren Ausgestaltung der Steuern ist hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht insbesondere das aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleitete Folgerichtigkeitsgebot zu beachten (siehe dazu oben, 2.2.3.3).

Mit Blick auf das EU-Recht ist zu beachten, dass die Steuer sowohl inhaltlich als auch vom Erhebungsverfahren her diskriminierungsfrei gegenüber EU-ausländischen Produkten und Unternehmen ausgestaltet werden muss (siehe dazu oben, 2.3.7). Hinsichtlich der Tarifgestaltung ist u.a. darauf zu achten, dass keine Friktionen mit den Einzelvorgaben der Einweg-Kunststoff-Richtlinie und mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 110 AEUV entstehen können (siehe dazu oben, 2.3.4 bzw. 2.3.7.1).

2.4.2 Steuergegenstand

Das Gesetz muss im Einzelnen festlegen, was der Besteuerungsgegenstand ist. Hierfür kommen vom Ansatz her drei Optionen in Betracht: die Besteuerung der (einzelnen) Getränkeverpackungen (siehe 2.4.2.1), die Besteuerung des zu ihrer Herstellung verwendeten Ausgangsmaterials (siehe 2.4.2.2) und die Besteuerung nicht der Verpackung, sondern des verpackten Getränks (2.4.2.3). Die drei Varianten werden nachfolgend rechtlich im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit untersucht.

2.4.2.1 Besteuerung der Getränkeverpackungen

In den bisherigen Ausführungen ist relativ allgemein von „Getränkeverpackungsteuer“ die Rede. Der Terminus legt es nahe, von einer Besteuerung der einzelnen Getränkeverpackungen auszugehen. Das dürfte im Ergebnis auch ein rechtlich sicherer und zugleich praktikabler Weg sein. Die Verpackung wird zwar nicht getrunken, sondern nach dem Konsum des Getränks einer Entsorgung zugeführt oder (in Mehrwegsystemen) zur Wiederverwendung vorbereitet. Auch das ist im Rechtssinne jedoch als ein „Verbrauch“ einzuordnen.

Für die (wegen angenommenen Verstoßes gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit – siehe oben, 2.2.4) als verfassungswidrig verworfene kommunale Verpackungsteuer der Stadt Kassel auf Einwegverpackungen äußerte das BVerfG insoweit:¹¹⁶

„Die Einwegverpackung ist ein verbrauchsfähiges Gut. Sie ist nach dem Verzehr der darin enthaltenen Getränke oder Speisen funktions- und wertlos geworden, also verbraucht (vgl. Förster, Die Verbrauchsteuern, 1989, S.115). Die Kunden von Fast-Food-Produkten und Getränken in Einwegverpackungen entledigen sich nach dem Verzehr der Lebensmittel und Getränke der übriggebliebenen Verpackung; diese wird vom Wirtschaftsgut zum Abfall, der - jedenfalls für den Kunden - ohne wirtschaftlichen Wert ist. Die Bemessungsgrundlage der Steuer erfaßt die zu verbrauchenden Verpackungseinheiten, rechtfertigt also ihre Ertragswirkung aus der im Verbrauch vermuteten Leistungsfähigkeit des Verbrauchers.“

Zu beachten ist, dass Einwegverpackungen nach der damaligen Rechtslage (1998) auch im Falle von Einweg-Getränkeflaschen (noch) keinem Pfandsystem unterlagen. Gleichwohl dürften die zitierten Erwägungen des BVerfG auch auf Einwegverpackungen übertragen werden können, die nach heutigem Recht dem sog. Einwegpfand nach dem VerpackG unterliegen. Denn die Existenz des Pfandsystems ändert nichts daran, dass die Verpackungen nach dem Verzehr des Getränks um aus der Sicht der Verbrauchenden grundsätzlich funktionslos geworden sind. Sie haben ihren ursprünglichen Sinn, den Transport und die Lagerung eines als Ware verkauften Getränks zu ermöglichen, verloren – auch wenn es unter Umständen möglich ist, die Verpackung zu anderen Zwecken umzufunktionieren. Daran ändert bei bepfandeten Produkten auch der Umstand nichts, dass die verbrauchten Verpackungen in Gestalt eines Rückkaufbetrages noch einen wirtschaftlichen Wert haben. Darin, einen Rückkaufwert zu haben, lag und liegt nicht der Zweck der Verpackung.

Für dieses Verständnis spricht auch eine Betrachtung auf Grundlage des Abfallrechts, wie sich aus §§ 1 Abs. 1 und 2 Abs. 2 VerpackG in Verbindung mit § 3 Abs. 2 KrWG ableiten lässt: Gemäß § 1 Abs. 1 VerpackG legt das Gesetz „Anforderungen an die Produktverantwortung“ nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Verpackungen fest. Es bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der Verpflichteten so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern“. Gemäß § 2 Abs. 2 VerpackG lässt das Gesetz die Bestimmungen des KrWG grundsätzlich unberührt, nach dessen § 3 Abs. 2 von der Abfalleigenschaft u.a. dann auszugehen ist, wenn der Besitzer die tatsächliche Sachherrschaft über Gegenstände „unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt“ – wie es bei der Rückgabe von geleerten Verpackungen gegen Pfand der Fall ist. Die Eigenschaft, mit einem Pfand belegt zu werden oder dies bei Rückgabe zurückzu erhalten, nimmt den geleerten Verpackungen nicht die Abfalleigenschaft, sondern fungiert nur als Anreiz dazu, den Abfall nicht mit dem sog. Hausmüll zu entsorgen oder einfach irgendwo hinzuwerfen, sondern einer geordneten Wiederverwertung (§ 3 Abs. 23 KrWG) zuzuführen.

Zu klären ist, ob auch Mehrwegverpackungen in die Besteuerung einbezogen werden können. Mit dieser Frage befasste sich das BVerfG in seiner Entscheidung zur Kommunalen Verpackungsteuer nicht, da in der betreffenden Regelung eine Besteuerung für diese (bewusst) nicht vorgesehen war. Von daher können die zitierten Ausführungen nicht abgrenzend dahin verstanden werden, eine Einbeziehung von Mehrwegverpackungen sei unzulässig. Vielmehr dürfte umgekehrt abgeleitet werden können, dass sich die Steuer auch auf diese beziehen darf. Mehrwegverpackungen

¹¹⁶ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 124 (Kommunale Verpackungsteuer), Rn. 79.

unterscheiden sich von Einwegverpackungen darin, dass sie nach dem Verzehr der Getränke grundsätzlich noch verwendbar sind, allerdings erst nach Rückführung und Reinigung sowie Ausstattung mit neuen oder neu gummierten Verschlüssen. Abfallrechtlich lässt sich das der Kategorie der Vorbereitung zur Wiederverwendung zuordnen (§ 3 Abs. 24 KrWG),¹¹⁷ was aber nicht ausschließt, sondern sogar voraussetzt, dass es sich im Moment der Rückgabe der geleerten Verpackungen ebenfalls um Abfall handelte. Denn aus dem Blickwinkel der Verbrauchenden liegt es auch hier so, dass sie nach dem Verzehr des Getränks kein eigenes Nutzungsinteresse mehr an dem jeweiligen Behältnis haben und daher im Moment der Rückgabe die Sachherrschaft über die Verpackung unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgeben, so dass abfallrechtlich eine Entledigung vorliegt (§ 3 Abs. 2 KrWG).

2.4.2.2 Besteuerung der Ausgangsmaterialien

Denkbar wäre unter dem Oberbegriff „Getränkeverpackungsteuer“ alternativ auch, nicht die Getränkeverpackungen als solche, sondern das zu deren Herstellung verwendete Material als Steuergegenstand zu definieren, also etwa Glas, Kunststoffe oder Metalle, die zur Herstellung von Verpackungsmaterialien für Getränke verwendet werden. Diese werden im Herstellungsprozess der Behältnisse eindeutig verbraucht. Eine derartige Herangehensweise würde es unter Umständen auch möglich machen, stärker ausdifferenzierend die unterschiedlichen ökologischen „Fußabdrücke“ der verschiedenen Materialien – insbesondere hinsichtlich der Vorketten – bei der Steuerbemessung berücksichtigen zu können, um die Lenkungseffekte der Steuer zu optimieren.

Zu bedenken ist jedoch, dass eine solche alternative Herangehensweise dem finanzverfassungsrechtlichen Modelltyp der Verbrauchsteuer nicht entsprechen würde, denn unter Verbrauchsteuern werden üblicherweise Abgaben verstanden, mit denen (zumindest überwiegend) privat konsumierbare Güter besteuert werden (siehe oben, 2.2.2). Das Ausgangsmaterial der Verpackungen wird jedoch – anders als die einzelne Getränkeverpackung – nicht durch den Konsum der verpackten Getränke „verbraucht“, sondern bereits im Herstellungsprozess für die Verpackungen, also nicht durch Private. Möglicherweise ließe sich diese rechtliche Hürde mit dem Argument überwinden, die produzierten Verpackungen würden am Ende des Prozesses überwiegend von Privaten konsumiert, so dass es sich zwar um eine untypische, gleichwohl aber nicht um eine unzulässige Art der Verbrauchsteuer handeln müsse.¹¹⁸ Es mag sein, dass das BVerfG diese Konstruktionsweise daher akzeptieren würde, jedenfalls wenn ansonsten sämtliche anderen Merkmale einer Verbrauchsteuer erfüllt wären.¹¹⁹ Aber ob das so sein würde, bliebe jedoch ggf. bis zu einer Entscheidung des BVerfG eine offene und (sehr) unsichere Frage. Diese Unsicherheit kann auf einfache Weise vermieden werden, indem nicht das eingesetzte Material, sondern die hergestellten Verpackungen als Gegenstand der Steuer definiert werden.

2.4.2.3 Besteuerung der verpackten Getränke

Nachgedacht werden könnte als eine weitere Alternative auch darüber, nicht die Getränkeverpackung zum Steuergegenstand zu erklären, sondern das verpackte Getränk. Dieses wird eindeutig konsumiert. In diesem Falle würde sich jedoch das Problem ergeben, dass bestimmte Getränke

¹¹⁷ Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (91. EL 2019), § 3 KrWG Rn. 60 ff.

¹¹⁸ In dieser Richtung Seiler, in: Maunz-Dürig, GG (81. EL 2017), Art. 106 GG Rn. 92.

¹¹⁹ Zu beachten ist, dass das BVerfG in der Kernbrennstoffsteuerentscheidung nicht zum Ausdruck gebracht hat, sämtliche für eine Verbrauchsteuer typischen Merkmale müssten bei jeder Verbrauchsteuer zwingend erfüllt werden. Siehe: BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 71 ff.

bereits einer auf das Getränk selbst bezogenen Verbrauchsteuer unterliegen – insbesondere der Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer oder der den Ländern zustehenden Biersteuer. Da damit eine Besteuerung u.a. von alkoholischen Getränken vorliegen würde, die nach EU-Recht als harmonisierte Verbrauchsteuern gelten (siehe dazu oben, 2.3.6), wären die Gestaltungsspielräume Deutschlands dann insoweit deutlich eingeschränkt. Die Steuer müsste dann nach Art. 1 Abs. 2 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie der EU „in Bezug auf die Bestimmung der Bemessungsgrundlage, die Berechnung der Steuer, die Entstehung des Steueranspruchs und die steuerliche Überwachung mit den Vorschriften der Union für die Verbrauchsteuer oder die Mehrwertsteuer vereinbar“ sein. Eine Besteuerung nach der Verpackungsart wäre mit den betreffenden Anforderungen jedoch nicht zu vereinbaren.

2.4.2.4 Begriffliche Eingrenzungen des Gegenstands

Zum Gegenstand der Steuer sollte das Gesetz demnach grundsätzlich die Getränkeverpackungen als solche erklären. Hierfür bietet es sich praktisch an, zur näheren Eingrenzung die Begrifflichkeiten des VerpackG zu verwenden.

Sinnvollerweise sollte der gegenständliche Anwendungsbereich eingegrenzt werden auf „Getränkeverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 2 VerpackG“:

„(2) Getränkeverpackungen sind geschlossene oder überwiegend geschlossene Verkaufsverpackungen für flüssige Lebensmittel im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 652/2014 (ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 1) geändert worden ist, die zum Verzehr als Getränk bestimmt sind.“

Hiervon ausgehend erscheint es sinnvoll, „Verpackungen, die erst beim Letztverbraucher befüllt werden“ (siehe § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbsatz 2 VerpackG) aus dem Geltungsbereich auszunehmen, da es sich ggf. um Bagatellfälle handeln würde, bei denen der Erhebungsaufwand unverhältnismäßig groß wäre. Aus demselben Grund könnte eine Herausnahme aus dem Geltungsbereich auch erwogen werden für die Befüllung der Verpackung am Ort des Verkaufs (z. B. in einzelnen Lebensmittelfilialen) oder für den Direktverkauf an Letztverbraucher durch den/die Hersteller*in des Getränks, sofern von diesem/r ausschließlich Getränke direkt an Letztverbraucher verkauft werden. Alternativ zur Eingrenzung des Geltungsbereichs könnte für diese besonderen Verkaufsarten auch an eine spezielle Ausnahme von der Besteuerung gedacht werden. Auf die Bedeutung dieser Sonderregelungen wird sogleich noch zurückzukommen sein.

Nicht erfasst würden bei der oben vorgeschlagenen Begriffseingrenzung automatisch „Umverpackungen“ im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG (z. B. Getränkekästen, Papp- oder Kunststoffträger). Das ist vorteilhaft, um die ohnehin schon recht große Komplexität des Bewertungssystems für die verschiedenen Verpackungsarten überschaubar zu halten. Zudem wäre der ökologische Zusatznutzen einer Einbeziehung (wohl) gering.

2.4.3 Steuerschuldner, Steuerentstehung und Steuerlager

Zu den für den Steuertypus der Verbrauchsteuer charakteristischen Merkmalen gehört nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass die Steuer durch die Überführung der steuerpflichtigen Ware in den sog. steuerrechtlich freien Verkehr entsteht (siehe oben, 2.2.2).¹²⁰

Die „Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr“ vollzieht sich bei allen Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Stromsteuer¹²¹ im Grundtatbestand dadurch, dass die besteuerte Ware ein rechtlich definiertes „Steuerlager“ verlässt, diesem also entnommen wird.¹²² Jede Lieferung und jeder Verkauf aus dem Steuerlager heraus führt dann – soweit nicht Besonderheiten geregelt sind – zur Entstehung der Steuer(-pflicht), wobei der Verbrauch im Steuerlager selbst üblicherweise der Entnahme gleichgestellt wird (was aber nicht zwingend der Fall sein muss). Für Waren, die aus dem Ausland bezogen werden, gelten besondere Regelungen.

Vorbild für die betreffenden Bestimmungen kann bei der Getränkeverpackungsteuer die Kaffeesteuer sein. Bei dieser handelt es sich neben dem Sonderfall der Alkopopsteuer um die einzige EU-rechtlich nicht harmonisierte, also vollständig in deutscher Eigenkompetenz geregelte Verbrauchsteuer.¹²³ Die dort vorgesehenen Abläufe ähneln weitgehend auch denen der meisten anderen Verbrauchsteuern.

2.4.3.1 Grundfall: Im Inland hergestellte Ware

Für im Inland hergestellte Verbrauchsgüter knüpfen die Grundtatbestände der Verbrauchsteuergesetze die Entstehung der Steuer an die Entnahme aus einem Steuerlager. Praktisch ist das Steuerlager damit der Ort, bei dessen Verlassen für das betreffende Verbrauchsgut die Steuer regulär¹²⁴ entsteht (vgl. §§ 5, 6 und 11 KaffeeStG). Die vorausgehenden (steuerrechtlich überwachten) Prozesse, bei denen das Verbrauchsgut hergestellt, bearbeitet, gelagert, empfangen und unter Umständen auch befördert wird, werden nach näheren Maßgaben des jeweiligen Gesetzes als „Verfahren der Steueraussetzung“ bezeichnet (vgl. § 4 Nr. 2 KaffeeStG)¹²⁵ Mit der Entnahme aus dem Steuerlager ist die vorangehende „Steueraussetzung“ beendet.

Steuerschuldner ist in dieser Logik, wer das Steuerlager betreibt (ggf. auch mehrere Lager), wer also für das Betreiben des Steuerlagers und damit für die Entstehung der Steuer rechtlich verantwortlich ist und daher die Steuer zu entrichten hat (vgl. § 11 KaffeeStG). Zum Betreiben des Steuerlagers ist eine behördlich erteilte Erlaubnis erforderlich (vgl. § 6 KaffeeStG). Die Erlaubnis wird

¹²⁰ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 - 2 BvL 6/13 = BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 71 ff.

¹²¹ Die Stromsteuer entsteht nach § 5 Abs. 1 StromStG grundsätzlich „dadurch, daß vom im Steuergebiet ansässigen Versorger geleisteter Strom durch Letztverbraucher im Steuergebiet aus dem Versorgungsnetz entnommen wird, oder dadurch, daß der Versorger dem Versorgungsnetz Strom zum Selbstverbrauch entnimmt.“ Siehe das Stromsteuergesetz vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378; 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 207 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

¹²² Siehe § 5 Abs. 1 KaffeeStG, § 5 bis 7 EnergieStG, § 5 Abs. 1 TabakStG, § 4 Abs. 1 AlkoholStG, § 4 BierStG, § 4 Abs. 1 SchaumwZwStG, § 3 Abs. 1 AlkopopStG.

¹²³ Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 631.

¹²⁴ Durch einen Auffangtatbestand ist abgesichert, dass die Steuer auch entsteht bei einer Abgabe ohne Erlaubnis zum Betreiben eines Lagers oder bei Unregelmäßigkeiten in der Beförderung unter Steueraussetzung (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KaffeeStG).

¹²⁵ Dem entspricht das Verständnis im EU-Recht. Steueraussetzung ist nach Art. 4 Nr. 7 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie definiert als eine „steuerliche Regelung, die auf die Herstellung, die Verarbeitung, die Lagerung sowie die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, die keinem zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren unterliegen, unter Aussetzung der Verbrauchsteuer Anwendung findet“.

unter Widerrufsvorbehalt erteilt und ist an enge Voraussetzungen geknüpft. Der Erlaubnis bedarf es, um die steuerrechtlichen Verantwortlichkeiten hinreichend eindeutig bestimmen zu können.

Der Steuergesetzgeber ist grundsätzlich frei darin zu bestimmen, welche Schnittstellen innerhalb der Herstellungs- und Vertriebskette des besteuerten Guts als Steuerlager fungieren sollen. Grundsätzlich wäre es möglich, dazu keine genauere Festlegung zu treffen. Das hätte allerdings zur Folge, dass Steuerlager auf verschiedenen Stufen der Vertriebskette betrieben werden könnten, so dass eine unübersichtliche und nur unter hohem Aufwand überwachbare Gesamtsituation entstehen könnte (in der z. B. einzelne Supermärkte Steuerlager sind, andere nicht). Deshalb setzen die Verbrauchsteuergesetze in dieser Hinsicht gewisse Schranken. So heißt es z. B. im Kaffeesteuergesetz aus diesem Grund: „Personen, die Kaffee lagern, aber nicht herstellen, wird eine Erlaubnis nur erteilt, wenn sie Kaffee zur Belieferung des Groß- und Einzelhandels lagern oder im grenzüberschreitenden Verkehr handeln“ (§ 6 Abs. 1 Satz 4 KaffeeStG).

Grundsätzlich ist es sinnvoll, mit dem Entstehen der Steuer dort anzusetzen, wo das besteuerte Produkt erstmals (fertig) in den Verkehr gebracht wird, denn jedes Ansetzen an einem späteren Punkt der Vertriebskette würde dazu führen, dass sich die Zahl der besteuerten Vertriebsvorgänge und damit auch der Erhebungs- und Überwachungsaufwand vergrößern würde. Deshalb ist im vorliegenden Fall zu empfehlen, entweder wie das Kaffeesteuergesetz eine partielle Beschränkung vorzusehen, nach der es ausgeschlossen ist, Steuerlager auf der Stufe des Einzelhandels zu betreiben (außer bei eigener Herstellung) oder noch stärkere Eingrenzungen vorzunehmen. Solche könnten z. B. dahin gehen, das Betreiben von Steuerlagern denjenigen vorzubehalten, die

- entweder in Deutschland (in Getränkeverpackungen) verpackte Getränke herstellen und (ohne anschließende Steueraussetzung) abgeben – praktisch also diejenigen, die Getränke in versteuerte Behältnisse abfüllen und dann weiterveräußern –
- oder die außerhalb Deutschlands hergestellte verpackte Getränke (ohne anschließende Steueraussetzung) in Deutschland abgeben – also praktisch einführen und dann aus dem Lager abgeben (Importeure).

Dieses Vorgehen empfiehlt sich, um möglichst klar überschaubare Erhebungs- und Überwachungsstrukturen zu schaffen.

In umgekehrter Richtung wäre es auch vorstellbar, schon an der Herstellung des besteuerten Produkts anzusetzen, die Steuer hier also bereits dadurch entstehen zu lassen, dass die fertig hergestellten Verpackungen aus dem jeweiligen Herstellungsbetrieb entnommen werden. Typischer Fall wäre dafür die Abgabe der (ungefüllten) Verpackungen an ein Getränkeherstellungsunternehmen. Daraus ergäben sich aber eher Nachteile als Vorteile. Der theoretisch denkbare Vorteil, auf diese Weise die Regelungen zum Steuertarif in Bezug auf die jeweilige Materialzusammensetzung differenzierter ausgestalten zu können und dadurch die Umweltlenkungswirkung zu erhöhen, dürfte sich praktisch kaum realisieren lassen, weil sich die ausländischen Herstellungsbetriebe von Deutschland aus insoweit nicht in gleicher Weise überwachen lassen, wodurch sich sogar ein Fehlanreiz zum vermehrten Import von Getränkeverpackungen ergeben könnte.

2.4.3.2 Aus dem Ausland eingeführte Ware

Im Hinblick auf Importe und Exporte ist vom Ausgangspunkt her zwischen dem Warenverkehr innerhalb der EU und dem Warenverkehr mit Drittstaaten zu unterscheiden. Der Warenverkehr innerhalb der EU ist zollfrei und muss nach Maßgabe von Art. 30 und 110 AEUV diskriminierungsfrei ermöglicht werden. Demgegenüber unterliegen Importe aus dem übrigen Ausland grundsätzlich den Zollbestimmungen und müssen nur mit inländischen Waren gleichbehandelt werden, soweit

das Welthandelsrecht oder spezielle völkerrechtliche Abkommen dies vorsehen. In beiden Fallgestaltungen kann wiederum das Kaffeesteuergesetz als Muster verwendet werden:

Zum Umgang mit EU-Importen sieht das Kaffeesteuergesetz vor, dass die Steuer bei einem Bezug des Verbrauchsguts zu privaten Zwecken grundsätzlich unversteuert bleibt (vgl. § 16 KaffeeStG). Beim Bezug für gewerbliche Zwecke (insb. für den Verkauf an Dritte) entsteht die nach § 17 Abs. 1 KaffeeStG dadurch, dass der Bezieher die Ware im Steuergebiet in Empfang nimmt oder die außerhalb des Steuergebietes in Empfang nimmt und in das Steuergebiet befördert oder befördern lässt. Steuerschuldner ist in diesem Fall der Bezieher. Für die Durchführung gelten spezielle Regelungen nach § 17 Abs. 2 KaffeeStG. Im Falle des gewerblichen Bezugs hat der Bezieher dies dem zuständigen Hauptzollamt vorher anzuzeigen, für die Steuer Sicherheit zu leisten (vgl. § 17 Abs. 4 GG) und unverzüglich eine Steueranmeldung abzugeben, wobei die Steuer spätestens am 20. Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats fällig ist (vgl. § 17 Abs. 5 KaffeeStG).

Im Falle des Versandhandels gelten ähnlich angelegte, im Detail etwas abweichende Bestimmungen (siehe im Einzelnen § 18 KaffeeStG). Hier entsteht die Steuer durch die Auslieferung. Gemäß Absatz 4 der Vorschrift hat, wer als Versandhändler Kaffee in das Steuergebiet liefern will, dies vorher anzuzeigen und eine im Steuergebiet ansässige Person als Beauftragte zu benennen. Die beauftragte Person bedarf einer Erlaubnis, die bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen unter Widerrufsvorbehalt erteilt wird.

Die Regelungen zur Steuerentstehung und Steuerschuld bei EU-Importen sind im Kaffeesteuergesetz bewusst „unbürokratisch“ gehalten, um sicher zu gehen, dass aus den Verfahrensanforderungen keine nach Art. 110 AEUV problematischen diskriminierenden Wirkungen entstehen können. Vorliegend könnte identisch verfahren werden. Ergänzend könnte die Möglichkeit geboten werden, entsprechend dem eben beschriebenen Vorschlag auch beim Import von Auslandsware ausdrücklich die Möglichkeit zu eröffnen, die Ware über ein Steuerlager steuerlich in Verkehr zu bringen. Ersetzen könnte dies die Möglichkeit der Steuerentstehung über den einfacheren Weg der Anzeige (wie nach § 17 Abs. 4 KaffeeStG) jedoch nicht, da dies den Import erschweren würde.

Den Umgang mit Importen aus Drittländern regeln mit näheren Maßgaben die §§ 13 bis 15 KaffeeStG. Hier entsteht die Steuer zum Zeitpunkt der Überführung von Kaffee in den steuerrechtlich freien Verkehr grundsätzlich durch die Einfuhr. Steuerschuldner ist im Grundfall die Person, die nach den Zollvorschriften verpflichtet ist, den Kaffee anzumelden oder in deren Namen der Kaffee angemeldet wird.

2.4.4 Wälzung der Steuer

An die Entstehung der Steuer durch die Entnahme aus dem Steuerlager schließt sich bei Verbrauchsteuern typischerweise die Weiter- und schließlich Abwälzung der Steuerlast in der Vertriebskette an.

Hierzu treffen die jeweils einschlägigen Verbrauchsteuergesetze üblicherweise keine genauen Festlegungen, so dass es den Beteiligten an der Vertriebskette überlassen bleibt, darüber zu entscheiden, ob sie die Steuer „eins zu eins“ und ggf. auch offen ausgewiesen bis zu den Endverbrauchenden durchreichen oder nicht – und ggf. auf welche Weise sie dies tun. Die Verbrauchsteuer muss auf die Abwälzung lediglich angelegt sein, verlangt diese aber nicht für die einzelnen Vertriebsvorgänge (anders als die Regelungen zur Umsatzsteuer, welche nach verbreiteter Rechtsansicht trotz ihrer Wesensähnlichkeiten im deutschen Steuerrechtsverständnis keine Ver-

brauchsteuer sein soll,¹²⁶ im EU-Recht indessen als allgemeine Verbrauchsteuer betrachtet wird¹²⁷). Auch hier wären genauere Festlegungen über die Art und Weise der Abwälzung nicht notwendig. Das Gesamtkonzept müsste nur darauf angelegt sein, dass die Steuer abgewälzt wird.

Die Festlegung von Einzelheiten zur Weiter- und Abwälzung der Steuer im Gesetz ist damit aber auch nicht ausgeschlossen. Im vorliegenden Fall spräche Einiges dafür, denn der entscheidende Anreizimpuls der Getränkeverpackungsteuer soll am Ende der Vertriebskette ansetzen, indem ggf. dort aus Kostengründen Entscheidungen für ökologisch verträglicher verpackte Getränke getroffen werden. Dafür müsste allerdings nicht geregelt werden, dass die Steuer auf jeder Vertriebsstufe weiterzureichen ist. Ausreichen würde eine Vorschrift, nach der die Steuer beim Verkauf im Einzelhandel auszuweisen ist. Entsprechendes würde zur Transparenz beitragen und den Anreizeffekt evtl. verstärken. Sofern – wie es nach den obenstehenden Überlegungen (siehe 2.4.2) präferiert wird – das einzelne in Verkehr gebrachte Behältnis zum Steuergegenstand erklärt werden sollte, lässt sich dies grundsätzlich praktizieren. Das gilt jedoch nicht, sofern für Mehrwegbehältnisse *keine* eigenständigen Steuersätze vorgesehen werden sollten, sondern jeweils der Steuersatz der materialgleichen Einwegverpackungen angesetzt würde. Letzteres wäre ohne Verlust des Anreizes für Mehrweg ebenfalls möglich (siehe dazu unten, 2.4.6.3).

2.4.5 Erhebungsverfahren und Überwachung

Hinsichtlich des Erhebungsverfahrens bietet es sich erneut an, die gesetzlichen Vorgaben an den steuerrechtlich erprobten Routinen des Kaffeesteuersystems zu orientieren. Für den gesetzlich vorgesehenen Hauptfall der Steuerentstehung – der Entnahme aus einem Steuerlager – könnte wie bei der Kaffeesteuer vorgesehen werden, dass der Steuerschuldner spätestens am zehnten Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats eine Steuererklärung abzugeben und in ihr die Steuer selbst zu berechnen hat (Steueranmeldung). Die Steuer wäre dann am 20. Tag des auf die Entstehung folgenden Monats fällig (vgl. § 12 Abs. 1 KaffeeStG). In allen anderen Fällen der Steuerentstehung wäre die Steueranmeldung unverzüglich vorzunehmen und die Steuer sofort fällig (vgl. § 12 Abs. 2 KaffeeStG). Einzelheiten des Verfahrens könnten im Wege der Rechtsverordnung des Bundesfinanzministeriums geregelt werden (vgl. § 12 Abs. 3 KaffeeStG).

Entsprechende Verfahren der Selbsterklärung sind auch bei den anderen Verbrauchsteuern üblich. Eine direkte Kontrolle des Erklärungsinhalts für jeden Einzelfall durch die ggf. zuständigen Finanzbehörden ist gesetzlich nicht vorgesehen. Vielmehr erfolgen nur stichpunktartige Steuerprüfungen. Alles andere würde die zuständigen Behörden überfordern. Da die Betreiber von Steuerlagern in der Regel kaufmännischen Buchprüfungsvorgaben und Pflichten zu Jahresabschlüssen unterliegen, entsteht außerhalb förmlicher Überwachungsakte ein gewisser Befolgungsdruck durch die Buchprüfungsvorschriften. Deren Einhaltung wird zudem üblicherweise dadurch abgesichert, dass die Erlaubnis zum Betrieb des Steuerlagers bei Verstößen zu widerrufen ist (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 KaffeeStG).

Die behördliche Zuständigkeit für das Verwaltungsverfahren der Steuererhebung und die Überwachung liegt für bundesrechtlich geregelte Verbrauchsteuern gemäß Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich bei den Bundesfinanzbehörden. Üblicherweise sind mit dieser Aufgabe die Zollbehörden betraut. Hiervon abweichend kann gemäß Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch die Zuständigkeit an die Landesfinanzbehörden

¹²⁶ Differenzierend Seiler, in: Maunz/Dürig, GG (81. EL 2017), Art. 106 GG Rn. 143 m.w.N.

¹²⁷ Gröpl, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht (37. EL 2015), Rn. 392 m.w.N.

delegiert oder ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden geregelt werden. Nicht möglich ist demgegenüber eine Übertragung der Befugnisse auf Behörden, die keine Finanzbehörden sind (z. B. an Umweltbehörden).

Diese Umstände und Vorgaben bringen es mit sich, dass bei der näheren Ausgestaltung der Steuer Wert daraufgelegt werden muss, die Anforderungen an den Inhalt von Steueranmeldungen und Steuererklärungen möglichst einfach und klar zu halten. Die nötigen Angaben sollten auf möglichst unkomplizierte Weise durch die Steuerpflichtigen selbst festgestellt werden können und durch fachlich nicht oder nur begrenzt qualifizierte Steuerbehörden nachkontrollierbar sein. Das ist insbesondere bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen, die daher z. B. nicht mit Differenzierungen operieren sollte, bei denen die Zuordnung oder Überprüfung im Einzelfall etwa chemische Analysen der Zusammensetzung oder die Heranziehung von sachverständigen Dritten erforderlich macht.

2.4.6 Steuertarife

Die Ausgestaltung der Steuertarife stellt angesichts der verschiedenen in dem Tarif abzubildenden Lenkungs- bzw. Anreizziele, der unterschiedlichen äußeren Merkmale der verschiedenen Materialien und der ggf. differenziert zu bewertenden ökologischen Eigenschaften ein relativ komplexes Unterfangen dar. Wie oben ausgeführt, kann insoweit pauschaliert, kategorisiert und gruppiert werden, soweit die Einteilungen aus ihren Zwecken heraus folgerichtig begründet und an in der Realität vorgefundenen Regelfällen orientiert sind (siehe oben, 2.2.3.3).

2.4.6.1 Zur Tarifstruktur im Allgemeinen

Hinsichtlich der Steuerhöhe wird bei existierenden Verbrauchsteuern in den jeweiligen Tarifbestimmungen im Regelfall auf eine technisch messbare Mengengröße abgestellt,¹²⁸ wobei ggf. weitere Differenzierungen hinsichtlich z. B. der verschiedenen Produktarten und ihrer Nutzungsweise stattfinden. So werden beispielsweise bei der Energiesteuer, mit der verschiedene Energieerzeugnisse belegt sind, unterschiedlich hohe Steuersätze einerseits für verschiedenartige Produkte (wie Benzin, Heizöl, Erdgas usw.), andererseits für verschiedene Nutzungszwecke angesetzt (einerseits als Kraftstoff, andererseits als Heizstoff, siehe im Einzelnen § 2 EnergieStG). Die Differenzierungen beruhen dabei im Regelfall auf fiskalischen Zielen und auf Angemessenheitserwägungen. Die Tarifgestaltung anhand von Umweltlenkungszielen ist aber grundsätzlich möglich, sogar auf dominierende Weise (siehe oben, 2.2.2 und 2.2.3).

Da nach den oben angestellten Überlegungen (siehe 2.4.2) die einzelne Getränkeverpackung (d. h. das Behältnis einer verpackt in Verkehr gebrachten Flüssigkeit) Steuergegenstand ist, bietet sich an, die einzelne Verpackung auch als Basis-Bezugspunkt für die Bemessung der Steuer zu wählen (sei es als Einzelverpackung oder in einer größeren Mengeneinheit). Es liegt dann auch nahe, hierbei die jeweils maßgebenden Einheiten in Stückzahlen zu bemessen und nicht in Gewichts- oder Volumemengen (z. B. in Cent pro Behältnis oder in Euro pro 1 000 Behältnisse, nicht in Euro pro kg oder Kubikmeter), wobei das Gewicht ggf. zusätzlich als differenzierendes Merkmal verwendet werden kann – und auch sollte, weil es das zentrale Kriterium für die Menge der für das jeweilige Material verbrauchten Ressourcen ist und damit als wesentliche Größe in die Ökobilanz einfließt. Die alleinige Wahl einer Gewichts- oder Volumeneinheit wäre im Übrigen auch der Sache

¹²⁸ Einzige Ausnahme ist die Tabaksteuer. Bemessungsgrundlage ist nach § 2 Tabaksteuergesetz der Wert der verbrauchsteuerpflichtigen Ware, ausgedrückt in einem Prozentsatz des Kleinverkaufspreises.

nach ungeeignet, weil die Verhältnisse von Gewichten zu Volumina bei den verschiedenen Verpackungsmaterialien sehr verschieden sind, so dass auch eine ökologische Bewertung allein anhand von Gewichts- oder Volumenmaßstäben nicht sachgerecht möglich ist.

Zu klären ist ergänzend unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und der verfolgten Umweltlenkungsziele, ob und inwieweit es sinnvoll ist, hierbei zusätzlich nach bestimmten (marktüblichen) Verpackungsgrößen zu unterscheiden – wie es z. B. auf stark vereinfachende Weise beim Pfand für Einweggetränke praktiziert wird.

2.4.6.2 Zur Berücksichtigung der Umwelteigenschaften in der Tarifstruktur

Von zentraler Bedeutung für die Umweltlenkungsziele ist die Frage, wie die unterschiedlichen verwendeten Materialarten, aus denen die verschiedenen Getränkebehältnisse bestehen, sowie ggf. die hierbei verwendeten Materialkombinationen zum einen unter Berücksichtigung sämtlicher verfolgter Umweltlenkungsmotive zu bewerten sind und zum anderen – darauf aufbauend – auf welche Weise diese Bewertung in die Tarifstrukturen einfließen können. Hierbei ist außerdem auf möglichste Kompatibilität mit den vorhandenen abfallrechtlichen Rahmenbedingungen zu achten, wobei ggf. einschlägige verbindliche EU-rechtliche Vorgaben strikt einzuhalten sind. Vermieden werden sollten daher nach Möglichkeit Tarifgestaltungen, die entgegen der Zielrichtung der Einweg-Kunststoff-Richtlinie zu einem Anreiz führen können, nicht recycelte Kunststoffe an Stelle anderer Materialalternativen wie z. B. Glas einzusetzen (siehe zum Ganzen oben, 2.3.4). Soweit sich solche Effekte nicht vermeiden lassen, bedarf es tragfähiger sachlicher Begründungen dafür, warum dies zur Erreichung (ggf. übergeordneter) Ziele dennoch erforderlich ist.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen verfolgten Umweltlenkungsaspekte steht dem Steuergesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dabei muss allerdings jeder einzelne Gestaltungsaspekt Ergebnis von Überlegungen sein, die auf eine folgerichtige Umsetzung der verfolgten Ziele gerichtet sind. Deshalb ist es wichtig, im Gesetz selbst und/oder in der Gesetzesbegründung jedes einzelne verfolgte Ziel klar zu umreißen und die verschiedenen Ziele ins Verhältnis zueinander zu setzen, um auf dieser Grundlage passende Tarifgestaltungen festlegen zu können. Bei ggf. erfolgenden Staffelungen und Kategorisierungen kann sinnvoll typisiert und pauschaliert werden (siehe oben, 2.2.3.3).

Die tarifbezogenen Regelungen sollten dabei nach Möglichkeit so gewählt werden, dass auf äußerlich erkennbare und leicht nachweisbare Merkmale abgestellt wird. Die Kennzeichnungsregelungen nach dem VerpackG (dort § 6 und Anlage 5, siehe dazu bereits oben, 2.2.4 und 2.3.3) bieten dafür grundsätzlich eine brauchbare Grundlage, könnten und müssten ggf. im Sinne des Zwecks der Steuer aber ergänzt werden durch weitere Kennzeichnungsvorgaben. Die Kennzeichnung wird dort bisher zwar als freiwillig eingeordnet, könnte aber im Zuge der Getränkeverpackungsteuer für Getränkebehältnisse verpflichtend gemacht werden.

Relativ ungünstig wären aus dem Blickwinkel der Praktikabilität, aber auch der Überwachbarkeit Tarifgestaltungen, bei denen die Feststellung der Materialzusammensetzung oder anderer maßgeblicher Beschaffenheitsmerkmale im Einzelfall, etwa chemische Analysen der Zusammensetzung oder die Heranziehung von sachverständigen Dritten, nötig sein sollten (siehe soeben, 2.4.5).

Angesichts der großen Unterschiede zwischen den verschiedenen Materialarten liegt es auch in Ansehung dieser Ausgangsbedingungen nahe, wie folgt vorzugehen: Es wird für jede einzelne Materialart und ggf. Materialkombination eine eigene Tarifstaffelung festgelegt, innerhalb der nach weiteren Merkmalen differenziert wird, soweit dies unter Lenkungsgesichtspunkten (oder schlicht zur Typisierung, z. B. nach Gewichten) sinnvoll erscheint. Dadurch würde sich für jede Material-

art/Kombination ein Basissatz mit ggf. abweichenden Stufen nach oben oder unten ergeben. Das Verhältnis der Basissätze für die einzelnen Materialarten zueinander muss auf Grundlage der Lenkungsziele und ggf. weiterer, zu berücksichtigender Gesichtspunkte tragfähig begründet sein und einheitlich umgesetzt werden, soweit nicht für Abweichungen von der Einheitlichkeit spezifische Gründe vorliegen (was durchaus denkbar ist). Allerdings sind Pauschalierungen und Typisierungen möglich. Soweit Differenzierungen die Praktikabilität in Frage stellen, kann auf sie auch verzichtet werden, sofern dadurch nicht Wirkungen entstehen, die der Zielrichtung des Systems entgegenlaufen würden. Das gleiche gilt für die Staffelungsweise.

2.4.6.3 Zum Umgang mit Mehrweg-Behältnissen

Eine spezifische zu klärende Frage richtet sich darauf, auf welche Weise im Tarifierungssystem mit Mehrwegverpackungen umgegangen werden soll. Hierfür kommen rechtstechnisch zwei Herangehensweisen in Betracht:

- Zum einen könnte für Mehrwegbehältnisse (ebenso wie ggf. bei anderen als ökologisch relativ vorteilhaft eingestuften Behältnissen) ein vergleichsweise niedriger Steuersatz angesetzt werden oder sogar eine generelle Freistellung vorgesehen werden.
- Zum anderen wäre es möglich, grundsätzlich die gleichen Steuersätze wie für materialgleiche Einwegverpackungen anzusetzen.

Im erstgenannten Fall entstünde ein besonders starker Anreiz Richtung Mehrweg. Hier würden sich jedoch innerhalb des Mehrwegbereichs keine Anreize zur Materialeinsparung ergeben. Im letztgenannten Falle ergäbe sich für die Endverbrauchenden dennoch eine niedrigere Steuerbelastung als beim Erwerb von Einweggetränken (und damit ein Mehrweganreiz), da die Steuer nur beim Erst-Inverkehrbringen der (befüllten) Behältnisse erhoben würde, bei Wiederbefüllungsvorgängen jedoch nicht erneut. Um auf diese Weise verfahren zu können, wäre es ggf. nötig, für die Herstellung von Mehrweggetränken (d. h. die Abfüllung in Mehrwegbehältnisse) besondere Steuererklärungen vorzusehen, um die steuerlich allein relevanten Vorgänge des Erst-Inverkehrbringens klar abgrenzen zu können. Das macht das System insofern etwas komplexer. Ein besonderer Vorteil dieser Vorgehensweise ist aber, dass Mehrwegsysteme mit hohen Umlaufzahlen nicht nur gegenüber Einwegverpackungen begünstigt wären, sondern auch gegenüber Mehrwegsystemen mit geringen Umlaufzahlen. Anzumerken ist darüber hinaus, dass diese Verfahrensweise relativ ungünstig sein würde, wenn vorgesehen werden sollte, dass die Steuer bei den Verkaufsprodukten im Einzelhandel erkennbar ausgewiesen wird, denn die Vorgänge der Wiederbefüllung würden sich hierin nicht abbilden lassen. Gegebenenfalls müsste hierfür eine abweichende Regelung getroffen werden.

Welche der Herangehensweisen sinnvoller ist, hängt auch, aber nicht nur und nicht unbedingt in erster Linie von Praktikabilitätsabwägungen ab. Entscheidend dürfte außerdem (möglicherweise auch prioritär) sein, ob sich eine Herangehensweise für die Umsetzung der verfolgten Umweltlenkungsziele besser eignet. Dies wird ggf. außerrechtlich zu betrachten sein.

Aus Unzufriedenheit mit den bestehenden Mehrwegpools (insbesondere Longneck-Pool 0,33 Liter) mit einheitlichen Flaschenformen sind einige (große) Getränkeunternehmen dazu übergegangen, ihre Getränke in individuell geformten oder gestalteten Flaschen abzufüllen, so dass eine Wiederbefüllung nur durch das eigene Unternehmen möglich ist. Möglicherweise führt dies zu längeren Transportwegen oder geringeren Umlaufzahlen und damit zu einer u.U. schlechteren Ökobilanz. Dieser Praxis könnte im Falle einer grundsätzlichen Besteuerung auch von Mehrwegflaschen mit einem Steuerzuschlag oder (umgekehrt) einer Vergünstigung für Einheits-Flaschensysteme

(„Poolflaschen“) begegnet werden. Bei einer generellen Erstreckung des Steuersystems nur auf Einweg wäre das von vornherein nicht möglich.

2.4.6.4 Zur Berücksichtigung von Recyclinganteilen

Speziell hinsichtlich der Recyclinganforderungen ist darauf zu achten, dass die Tarifstrukturen nicht in einen Zielkonflikt zu der in der Einweg-Kunststoff-Richtlinie der EU festgelegten Vorgabe eines Mindest-Rezyklatgehalts bei PET-Flaschen von 25 % ab 2025 und von 30 % in 2030 geraten. Dem kann z. B. gezielt Rechnung getragen werden, indem PET-Flaschen unterhalb dieser Mindestanteile ab den betreffenden Zeitpunkten oder ggf. schon früher oder bereits niedriger ansetzend mit besonders hohen Steuern belegt werden. Möglich wäre es aber auch, die EU-Regelung im Rahmen der Getränkeverpackungsteuer zu ignorieren, denn die betreffende Richtlinie verpflichtet nicht dazu, speziell die Getränkeverpackungsteuer als Instrument hierzu einzusetzen. Ungünstig wären aber Staffelungen, die in ihrer inneren Logik abweichend vorgehen.

Auch für andere Arten von Materialien wäre es allerdings sinnvoll, die jeweiligen Rezyklatanteile bei der Tarifstaffelung zu berücksichtigen, um einen gezielten Anreiz zur Erhöhung der stofflichen Verwertungsanteile zu setzen.

Um die Rezyklatanteile bei der Tarifgestaltung berücksichtigen zu können, müssen geeignete Nachweisvorschriften geschaffen werden. Der Nachweis muss von den Steuerschuldern geführt werden. Daher sollte ggf. vorgesehen werden, dass die Steuerschuldner geeignete Zertifikate ihrer Lieferanten vorlegen (entweder auf Verlangen der Behörde oder direkt verbunden mit der Steueranmeldung), mit denen die Materialzusammensetzung belegt wird. Im Gesetz oder in untergesetzlichen Vorschriften muss geregelt werden, wer die Zertifikate unter welchen Voraussetzungen ausstellen darf. Es müssen dabei auch geeignete Regelungen geschaffen werden, nach denen gleichwertige (EU-) ausländische Zertifikate ebenfalls anerkannt werden. Es muss sichergestellt werden, dass EU-Unternehmen keinerlei Nachteile haben.¹²⁹

2.4.6.5 Zur Anpassung von Steuersätzen im Zeitverlauf

Für die Anpassung der Steuersätze im Zeitverlauf stellt sich die Frage, wer diese auf welche Weise festlegen sollte. Üblicherweise werden die Steuersätze direkt im Gesetz festgelegt, so dass Änderungen der Tarife einer Gesetzesänderung bedürfen.

Hiervon abweichend wird gelegentlich über Möglichkeiten nachgedacht, Tarife durch Vorgabe von Indexregelungen dynamisch an die tatsächliche Entwicklung anzupassen. Die Indexierung von Steuern begegnet grundsätzlich keinen (finanz-) verfassungsrechtlichen Bedenken¹³⁰. Allerdings ist das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelnde Bestimmtheitsgebot zu beachten. Aus diesem folgert das BVerfG in ständiger Rechtsprechung ein Gebot der „Steuerklarheit“, nach dem steuerbegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass die Steuerpflichtigen die auf sie entfallende Steuerlast vorausberechnen können¹³¹. Daher muss sichergestellt sein, dass sich der jeweilige Steuerbetrag vor Eintritt des Besteuerungsfalls aus den Vorschriften zur Bemessungsgrundlage, zu denen ggf. auch der Index gehört, zweifelsfrei ableiten lässt. Der Index darf

¹²⁹ Vorteile dürfen ihnen demgegenüber eingeräumt werden. Insoweit wird von „Inländerdiskriminierung“ gesprochen. Vgl. Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art 18 AEUV Rn. 64 ff. m.w.N.

¹³⁰ Eingehend Fiedler et al. 2020.

¹³¹ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 14.12.1965 - 1 BvR 586/58 = BVerfGE 19, 253, 267 (Kirchensteuergesetz).

deshalb nicht von Unwägbarkeiten oder kurzfristigen Schwankungen abhängen. Die Festlegung darf auch nicht Dritten überlassen bleiben (z. B. einem Expertengremium), sofern diese nicht durch oder auf Grund Gesetzes mit einer hoheitlichen Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind. Von daher ist im vorliegenden Fall von einer Indexierung eher abzuraten. Sie erscheint für das Steuerkonzept auch nicht erforderlich. Etwaige spätere Anpassungen können im Wege der Gesetzesänderung erfolgen oder im Wege der Rechtsverordnung ermöglicht werden.

2.4.6.6 Bedeutung für die Mehrwertsteuer

Zu beachten ist, dass die Getränkeverpackungsteuer den der Umsatzsteuer zugrunde gelegten Bemessungswert erhöht, so dass der Steuerbetrag ggf. auch zu einem erhöhten Umsatzsteuerbetrag führt (und entsprechend höhere Umsatzsteuereinnahmen zur Folge hat).

2.4.7 Verwendung der Einnahmen

Für die Verwendung der Einnahmen empfiehlt sich aus Gründen des EU-Rechts, im Gesetz zur Getränkeverpackungsteuer keine enge Zweckbindung für die Einnahmeverwendung vorzusehen (siehe oben, 2.3.7.2). Unproblematisch erscheint die Verankerung einer sehr allgemein gehaltenen Klausel – etwa: „Die Einnahmen sollen 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“. Diese Klausel könnte z. B. in der Zweckbestimmung des Gesetzes verankert werden. Alternativ oder ergänzend könnten dazu in der Gesetzesbegründung Erläuterungen gegeben werden.

2.4.8 Zwischenergebnis

Aus der voranstehenden Betrachtung zu den Gestaltungsmöglichkeiten lässt sich eine Reihe von Schlüssen ziehen:

- Als Besteuerungsgegenstand sollte die Getränkeverpackung als solche gewählt werden, nicht deren Ausgangsmaterial und auch nicht der Inhalt der Verpackung (das Getränk). Die Eingrenzung der besteuerten Getränkeverpackungen sollte den Kategorien des VerpackG folgen (siehe § 3 VerpackG). Umverpackungen und am Verkaufsort befüllte Behältnisse sollten nicht einbezogen werden.
- Für Steuern, die finanzverfassungsrechtlich als „Verbrauchsteuer“ einzuordnen ist, gilt als typisch, dass sie auf eine Abwälzung zu den Endkonsumierenden angelegt sind. Zu entrichten ist die Steuer jedoch vorgelagert von den Unternehmen, die die besteuerte Ware in Verkehr bringen. Diese werden im Verbrauchsteuerrecht üblicherweise als „Betreiber eines Steuerlagers“ eingeordnet. Im Gesetz sind genauere Festlegungen zu treffen, wen die Steuerschuld trifft. Es bietet sich an, mit dem Entstehen der Steuer dort anzusetzen, wo das besteuerte Produkt in Deutschland erstmals in den Verkehr gebracht wird, denn jedes Ansetzen an einem späteren Punkt der Vertriebskette würde dazu führen, dass sich die Zahl der besteuerten Vertriebsvorgänge und damit auch der Erhebungs- und Überwachungsaufwand vergrößern würde. Praktisch führt das dazu, dass die Steuerschuld bei denjenigen liegt, die Getränke in (erstmalig hierfür genutzte) Behältnisse abfüllen und dann weiterveräußern sowie Importfall bei denjenigen, die verpackte Getränke erstmals in Deutschland veräußern (zu Einzelheiten siehe oben, 2.4.3). Für Mehrwegbehältnisse ist zu betonen, dass die Steuer nur bei erstmaliger Befüllung anfallen würde.

- Die Art und Weise der Abwälzung muss bei Verbrauchsteuern nicht näher geregelt werden. Das Gesamtkonzept muss nur darauf angelegt sein, dass die Steuer abgewälzt wird. Denkbar und durchaus sinnvoll wäre eine Vorschrift, nach der die Steuer beim Verkauf im Einzelhandel auszuweisen ist.
- Hinsichtlich des Erhebungsverfahrens können sich die Regelungen an den anderen Verbrauchsteuern orientieren (z. B. an der Kaffeesteuer). Üblich sind im Verbrauchsteuerrecht Pflichten zur Selbsterklärung, die nur stichprobenartig geprüft werden. Die Erhebung erfolgt bei Bundessteuern grundsätzlich durch die Zollbehörden. Auch eine Delegation an Landesfinanzbehörden ist möglich. Eine Delegation an Fachbehörden (z. B. Abfallbehörden) ist nicht möglich.
- Hinsichtlich der Steuerhöhe wird bei existierenden Verbrauchsteuern in den jeweiligen Tarifbestimmungen im Regelfall auf eine technisch messbare Mengengröße abgestellt. Es empfiehlt sich, auch hier so zu verfahren. Es bietet sich an, die einzelne Verpackung als Basis-Bezugspunkt für die Bemessung der Steuer zu wählen (sei es als Einzelverpackung oder in einer größeren Mengeneinheit) und hierbei die jeweils maßgebenden Einheiten in Stückzahlen zu bemessen (nicht in Gewichts- oder Volumenmengen), z. B. in Cent pro Behältnis bestimmter Art und Größe, wobei das Gewicht ggf. zusätzlich als differenzierendes Merkmal verwendet werden kann – und auch sollte, weil es das zentrale Kriterium für die Menge der für das jeweilige Material verbrauchten Ressourcen ist und damit als wesentliche Größe in die Ökobilanz einfließt. Ein hoher Recyclinganteil kann bei geeignetem Nachweis im Rahmen eines (nachträglichen) Teilerstattungsverfahrens berücksichtigt werden.
- Für Mehrwegbehältnisse (ebenso wie ggf. bei anderen als ökologisch relativ vorteilhaft eingestuften Behältnisse) könnte ein vergleichsweise niedriger Steuersatz angesetzt oder sogar eine generelle Freistellung vorgesehen werden. Zum anderen wäre es möglich, grundsätzlich die gleichen Steuersätze wie für materialgleiche Einwegverpackungen anzusetzen. Im letztgenannten Falle ergäbe sich für die Endverbrauchenden dennoch eine niedrigere Steuerbelastung als beim Erwerb von Einweggetränken (und damit ein Mehrweganreiz), da die Steuer nur beim Erst-Inverkehrbringen der (ggf. befüllten) Behältnisse erhoben würde, bei Wiederbefüllungsvorgängen jedoch nicht erneut. Im erstgenannten Fall entstünde zwar ein besonders starker Anreiz Richtung Mehrweg, jedoch würden sich innerhalb des Mehrwegbereichs keine Anreize zur Materialeinsparung ergeben. Das spricht eher für eine Anwendung der zweiten Variante.
- Im Falle einer grundsätzlichen Besteuerung auch von Mehrwegflaschen könnte mit einem Steuerzuschlag für Individual-Mehrwegpools oder (umgekehrt) einer Vergünstigung für Einheits-Mehrwegpools begegnet werden.
- Festlegungen zur Einnahmeverwendung sind rechtlich nicht erforderlich. Sinnvoll kann eine allgemeine Klausel im Gesetz (oder in der Begründung) sein, nach der die Erträge primär dazu verwendet werden, um Maßnahmen zur Abfallvermeidung, zur Wiederverwendung oder zum Recycling sowie zur Verminderung der Umweltbelastungen von Abfällen finanzieren zu können.

2.5 Politische Anschlussfähigkeit einer Getränkeverpackungsteuer

Der folgende Abschnitt hat zum Ziel, politische Anknüpfungspunkte und Anschlussfähigkeiten für die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer zu identifizieren und zu beschreiben. Hier sollen laufende und anstehende politische Prozesse kurz dargestellt werden und geklärt werden, wie die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer sich in den Kontext bestehender Regulierungsprozesse einpasst. In Kapitel 2.3 wurde bereits geprüft, ob eine Getränkeverpackungsteuer grundsätzlich mit der EU-Abfallrahmenrichtlinie (siehe Abschnitt 2.3.2), der EU-Verpackungsrichtlinie (siehe Abschnitt 2.3.3), mit der Einweg-Kunststoffrichtlinie (siehe Abschnitt 2.3.4) und der Plas-

tikabgabe der EU (siehe 2.3.5) vereinbar ist. Der Fokus hier richtet sich nun stärker auf anstehende politische Umsetzungsprozesse der genannten EU-Vorgaben auf deutscher Ebene.

2.5.1 Kreislaufwirtschaftsgesetz und Produktverantwortung

Mit dem deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetz werden die Vorgaben aus der EU-Abfallrahmenrichtlinie umgesetzt, insbesondere die Abfallhierarchie (siehe § 6 KrWG). Im KrWG wird auf konkrete Maßnahmen verwiesen, mit denen Anreize geschaffen werden sollen, die Abfallhierarchie umzusetzen. Konkret wird der „Einsatz steuerlicher Maßnahmen oder anderer Mittel zur Förderung des Absatzes von Erzeugnissen, Materialien und Stoffen, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt wurden“ (siehe Anlage 5 Nummer 9. KrWG) vorgeschlagen. Daneben liefert das KrWG die rechtliche Grundlage für die Hersteller- bzw. Produktverantwortung.

Für die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer bieten sich hier relevante Ansatzpunkte. Grundsätzlich sind nach § 23 KrWG Hersteller oder Inverkehrbringer entlang des gesamten Lebenszyklus verantwortlich für die von ihnen hergestellten Produkte. Folgende Zielsetzungen der Produktverantwortung können durch die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer befördert werden (siehe § 23, Abs. 2 KrWG):

„[...]“

6. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die ressourceneffizient, mehrfach verwendbar, technisch langlebig, reparierbar und nach Gebrauch zur ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Verwertung sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind,
7. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, bei der Herstellung von Erzeugnissen,

(...)

8. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs-, Verwertungs- und Beseitigungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse,
9. die Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung,
10. die Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,
11. die Information und Beratung der Öffentlichkeit über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, insbesondere über Anforderungen an die Getrenntsammlung sowie Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt,
12. die Beteiligung an Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von einem Hersteller oder Vertreiber in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen

2.5.2 Novelle des Verpackungsgesetzes (VerpackG)

Für den Getränkeverpackungsbereich gelten grundsätzlich die Vorschriften aus dem Verpackungsgesetz, welches am 03. Juli 2021 in geänderter Fassung in Kraft getreten ist.¹³² Hersteller von Verpackungen müssen sich zukünftig unter Einbezug von pfandpflichtigen Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen nach § 9 VerpackG grundsätzlich als Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen¹³³ vor dem in Verkehr bringen registrieren (§ 7 VerpackG). Nach § 10 VerpackG müssen diese, nur für die nicht-pfandpflichtigen Verpackungen, u.a. Masse und Materialien der Verpackungen lizenzieren. Davon ausgenommen sind Hersteller von pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen und Mehrwegverpackungen (siehe § 12 VerpackG¹³⁴). Nach der Novelle des VerpackG sind Inverkehrbringer dieser Getränkeverpackungen weiterhin von der Datenmeldung zu Menge und Materialart nach § 10 VerpackG ausgenommen, so dass keine Registrierung der in Verkehr gebrachten Menge und Materialien der pfandpflichtigen und Mehrweg-Getränkeverpackungen erfolgen wird¹³⁵. Mit der Novelle des Verpackungsgesetzes 2021 erfolgte eine Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkeeinwegkunststoffflaschen und Getränkedosen mit Ausnahme für folgende Inhalte:

- Diätische Getränke für Säuglinge oder Kinder
- Milch- und Milchmodergetränke mit mind. 50 % Milchanteil und sonstige Milchrnischerzeugnisse (Ausnahme noch bis 31.12.2023).

Gleichzeitig werden Letztvertreiber im Außerhausverzebrbereich mit mehr als 5 Beschäftigten und einer Verkaufsfläche größer als 80 qm mit der Novellierung verpflichtet, Mehrwegangebote für Speisen und Getränkebecher für den Außerhaus-Verkauf bereitzuhalten und diese als Mehrweg zu kennzeichnen (§ 33 VerpackG). Deren Endpreise dürfen dabei nicht höher sein als die entsprechenden Produktalternativen in Einwegverpackungen. Für die in Mehrwegverpackungen angebotenen Verpackungen müssen entsprechende Rücknahmesysteme bereitgehalten werden, gleichzeitig besteht keine Pflicht zur Rücknahme von Mehrwegverpackungen anderer Hersteller, wenn diese nicht angeboten werden. Die gesetzliche Vorgabe wird (noch) nicht für Getränkeverpackungen angewandt werden und wird daher auch nicht dazu führen, dass Mehrwegangebote im Discounterbereich weiter aufgebaut bzw. ausgeweitet werden. Damit wurde eine wichtige Chance für eine wirkungsvolle Vorgabe zur Stützung der im Gesetz vorgegebenen Mehrwegquote von 70 % vergeben.

Darüber hinaus macht das Verpackungsgesetz Vorgaben an die Sammlung der in Verkehr gebrachten Verpackungen und an den künftigen Rezyklateinsatz für Einweggetränkegebände. Es wird eine Pflicht zur getrennten Sammlung von Einwegkunststoffflaschen eingeführt. Als Vorgabe werden die Anteile der getrennt gesammelten Einwegkunststoffflaschen auf 77 % ab 01.01.2025 und auf 90 % ab 01.01.2029 der jeweils in Verkehr gebrachten Menge festgelegt (§ 1 Abs. 3 VerpackG). Für die Erreichung der Rezyklateinsatzquote können die Unternehmen wählen, ob sie

¹³² Siehe das Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (BGBl. I 2021 S. 1699) sowie dazu den Gesetzentwurf vom 22.01.2021 (BT-Drs. 19/27634) und die Beschlussempfehlung in BT-Drs. 19/29385.

¹³³ Systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen (§ 3 Abs. 8 KrWG).

¹³⁴ Gemäß § 12 Abs. 2 VerpackG in der soeben verabschiedeten Neufassung ist das Inverkehrbringen von (1.) Mehrwegverpackungen, (2.) der Pfandpflicht unterliegende Einweggetränkeverpackungen sowie (3.) Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter von den Pflichten des betreffenden Abschnitts des Gesetzes ausgenommen, jedoch „mit Ausnahme von § 9“, in dem die Registrierungspflicht geregelt ist.

¹³⁵ LANDBELL GROUP, Novelle des VerpackG 2021. Das ändert sich für Hersteller und Verreiber 2021.

diese Werte jeweils pro Flasche oder im Durchschnitt, des in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Behälterpools erreichen wollen (§ 30 a VerpackG).

Der weitaus größte Anteil von PET-Rezyklaten in Deutschland entstammt dem Recycling von Getränkeflaschen (86 %). Davon werden über 37 % derzeit wieder in PET-Flaschen als rezyklierte PET-Flakes eingesetzt¹³⁶ ¹³⁷. Die Novelle des Verpackungsgesetzes sieht vor, dass ab 01.01.2025 jede Flasche bzw. im Durchschnitt mindestens zu 25 % aus Rezyklaten bestehen soll und ab 2030 dann mindestens zu 30 %. Vor dem Hintergrund, dass bereits heute im Durchschnitt höhere PET-Einsatzquoten in Getränkeflaschen z.B. im Discountbereich erreicht werden, sind von diesen niedrig gesetzten gesetzlichen Vorgaben in Deutschland insgesamt zu geringe Impulse für eine weitere Steigerung des Rezyklateinsatzes zu erwarten.

Die hier vorgeschlagene Getränkeverpackungsteuer könnte auch ein Mittel sein, um die Plastikabgabe an die EU zu refinanzieren. Wie bereits unter Abschnitt 2.3.5 beschrieben müssen die Mitgliedsländer pro in Verkehr gebrachter Tonne Plastik eine Abgabe von 0,80 €, als direkte Gegenfinanzierung des EU-Haushalts leisten. Eine entsprechende Umsetzung ist in Deutschland derzeit in der Diskussion.

2.5.3 Novelle des Umweltstatistikgesetzes

Die Datengrundlage zum tatsächlichen Umgang mit pfandpflichtigen und Mehrweg-Verpackungen wird sich in Zukunft voraussichtlich wesentlich verbessern, denn der Bundestag hat am 24. Juni 2021 eine Gesetzesnovelle zum Umweltstatistikgesetz¹³⁸ beschlossen, die eine spezielle Regelung hierzu enthält. 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.

2.5.4 Zwischenergebnis

Für eine Getränkeverpackungssteuer ergeben sich aus bestehenden Gesetzen und geplanten Gesetzesnovellen wichtige Ansatzpunkte und Synergieeffekte, aber auch weiteren Handlungsbedarf beinhalten.

- Zentrale Zielsetzungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes können über eine Getränkeverpackungssteuer mittelbar oder unmittelbar adressiert und teilweise umgesetzt werden.
- Eine Registrierung und Lizenzierung für Hersteller pfandpflichtiger Getränkeverpackungen und Mehrwegverpackungen ist im Verpackungsgesetz nicht vorgesehen (Ausnahme § 12 VerpackG).
- Mit der Novelle des Verpackungsgesetzes sind konkretere Vorgaben zur Sammlung und zum Rezyklateinsatz von Einweggetränkeverpackungen erfolgt. Jedoch sind die geforderten Sammel- und Rezyklateinsatz-Quoten so niedrig gesetzt, dass daraus zu geringe Impulse erwartet

¹³⁶ Benedikt Kauertz/Andreas Detzel, Verwendung und Recycling von PET in Deutschland. Verwendung von PET und PET Rezyklaten aus Verpackungen in Deutschland. Eine Kurzstudie im Auftrag des NABU 2017.

¹³⁷ GVM-Studie zum PET-Wertstoffkreislauf: PET-Flaschen werden immer umweltschonender, 3. 11. 2020, <https://www.packreport.de/news/biooekonomie/nachhaltigkeit-umweltstrategien-zertifizierungen/GVM-Studie-zum-PET-Wertstoffkreislauf-PET-Flaschen-werden-immer-umweltschonender-22382> (Zugriff: 22.07.2021).

¹³⁸ Siehe den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes und anderer Gesetze in BT-Drs. 19/28180, beschlossen vom Bundestag in der Fassung der Beschlussempfehlung, BT-Drs. 19/30960.

werden. Insbesondere für den Mehrweganteil unterbleiben förderliche Anreize, wodurch weiterhin unveränderter Handlungsbedarf zu dessen Steigerung besteht.

- Die im Verpackungsgesetz eingeführte Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen im Außerhaus-Verkauf von Speisen und Getränken wird nicht analog auf Getränkeverpackungen angewendet.
- Zukünftig entsteht über die aktuelle Novelle des Umweltstatistikgesetzes eine solidere Datenbasis über Art und Menge der in Deutschland pro Jahr in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen.

3 Entwicklungen auf dem Markt für Getränke und Getränkeverpackungen

Für die weitere Ausgestaltung und Konkretisierung einer Abgabe auf Getränkeverpackungen sollen in diesem Abschnitt zunächst grundlegende Daten zur Struktur und Entwicklung des Getränke- und Getränkeverpackungsmarktes in Deutschland ermittelt werden.

3.1 Auswahl der Datenbasis

Ziel ist es, den für die Abgabe auf Getränkeverpackungen relevanten Markt in Deutschland darzustellen und einzugrenzen. Fokussiert wird dabei auf den inländischen Verbrauch von Getränken in Deutschland, ohne Exporte. Als Indikatoren werden dabei die Umsätze (in EUR) der in Deutschland hergestellten Getränke, unter Anrechnung des Außenhandels, herangezogen, um die relativen Marktanteile der Getränkesegmente zueinander abbilden zu können. Daneben werden auch Mengenangaben (in Liter) über die verbrauchten Mengen in den Getränkesegmenten dargestellt, soweit dies aus der zugrundeliegenden Datenbasis ersichtlich war.

Zur Auswahl des relevanten Marktes für Getränke wurden insbesondere Getränkekategorien betrachtet, die nach Verpackungsgesetz pfandpflichtig sind (Bier, Wasser und Erfrischungsgetränke). Daneben wurden als nicht-pfandpflichtige Getränkekategorien Wein, Schaumwein, Sekt, inkl. alkoholhaltiger Mischgetränke, Gemüse- und Obstsaft und Nektare, sowie hochprozentige Alkoholika abgebildet. Milch und milch- oder molkehaltige Getränke wurden dabei aus Datenmangel nicht explizit betrachtet, was aber nicht ausschließt, dass eine Getränkeverpackungssteuer sich nicht auch auf weitere Getränkesegmente anwenden ließe.

Für die Datenbasis wurden die vierteljährlichen Produktionserhebungen des verarbeitenden Gewerbes und die Außenhandelsstatistiken des Statistischen Bundesamtes¹³⁹ für den Zeitraum zwischen 2010 und 2020 ausgewertet.¹⁴⁰ Die dargestellten Daten beruhen auf der vierteljährlichen Produktionserhebung im verarbeitenden Gewerbe, die vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt werden. Von der Erhebung umfasst sind Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Deutschland mit mehr als 50 Angestellten. Somit stellen diese Daten die Gesamtheit der in

¹³⁹ Destatis, Produktionswert, -menge, -gewicht und Unternehmen der Vierteljährlichen Produktionserhebung: Deutschland, Jahre, Güterverzeichnis (9-Steller). Vierteljährliche Produktionserhebung i.Verarb.Gew. 2021.

¹⁴⁰ Die Kategorisierung des Statistischen Bundesamtes für die vierteljährliche Produktionserhebung im verarbeitenden Gewerbe erfolgte hierbei aufbauend auf dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken (in der Version GP 2019 für die Jahre 2019 und 2020; in der Version GP 2009 für die Jahre 2010 bis 2018; 9-Steller), entsprechend für die Außenhandelsstatistik die Kategorien des Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik (WA 2021, 4- und 6-Steller).

Deutschland hergestellten Getränke dar, inklusive der für den Export bestimmten Güter und exklusive der für den deutschen Markt importierten Getränke.

Darüber hinaus wurden zusätzlich verschiedene Studien und Publikationen ausgewertet, Interviews mit Expert*innen geführt und Studien des UBA und der GVM zur Entwicklung der Getränkeverpackungen in Deutschland ausgewertet. Aufbauend auf diesen Angaben können für die Szenarien in Abschnitt weitere Ableitungen gebildet werden.

3.2 Entwicklungen auf dem Getränkemarkt in Deutschland

Im folgenden Abschnitt werden die verbrauchten Mengen, Umsätze und Marktanteile an Getränken in Deutschland und deren Entwicklung im Zeitablauf und anhand unterschiedlicher Datenquellen dargestellt.

3.2.1 Verbräuche an Getränken in Deutschland

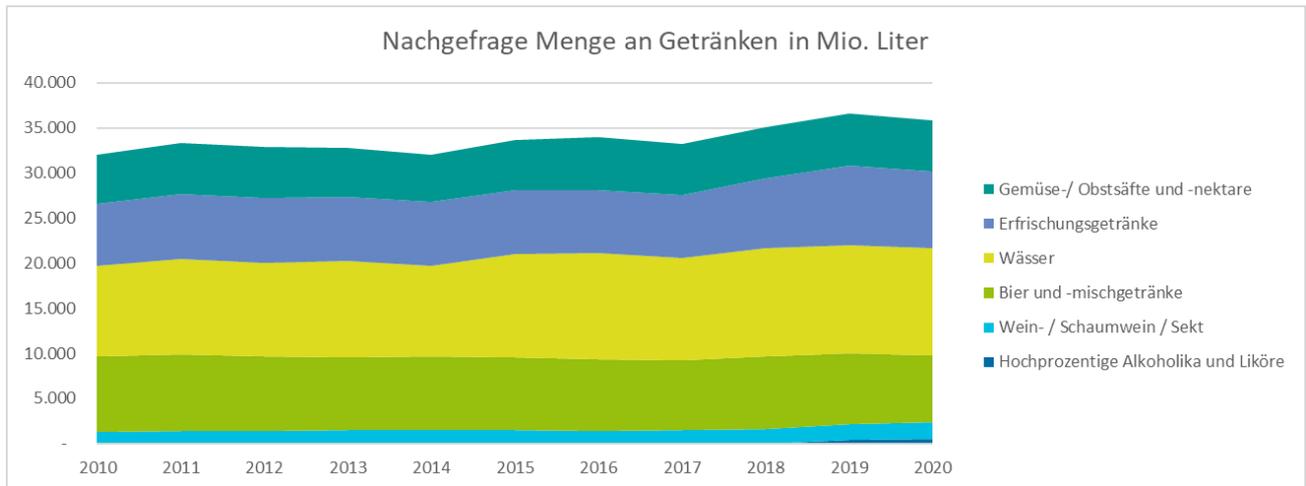
Aus der betrachteten Datengrundlage des statistischen Bundesamtes geht hervor, dass in 2020 insgesamt ca. 35 Milliarden Liter Getränke in Deutschland verbraucht wurden. Demgegenüber weisen die GVM-Daten einen Gesamtverbrauch von rund 44 Mrd. Liter für 2018 aus, wobei die GVM-Daten auf einer breiteren Grundgesamtheit aufbauen.¹⁴¹

In der Studie „Branchenanalyse Getränkemarkt“ der Hans-Böckler-Stiftung¹⁴² werden zwei langfristige Trends für die Entwicklung der Verbrauchsmengen festgestellt. Einerseits geht der Bierkonsum seit Jahren zurück z. B. von 151 Litern pro Kopf im Jahr 1976 auf 106 Liter pro Kopf im Jahr 2015, was vor allem auf sozio-demografischen Faktoren basiert. Andererseits ist ein stetig steigender Konsum von alkoholfreien Getränken, insbesondere von Wasser, Erfrischungsgetränken und Fruchtsäften, zu verzeichnen. Zum Beispiel stieg der Konsum bei Mineralwasser um das Zwölfwache von 12,5 Liter pro Kopf in 1970 auf 149 Liter pro Kopf in 2017 (ebd.). Allerdings ist seit 2011 ein eher stagnierender Konsum in diesen Segmenten zu verzeichnen, was auf gesättigte Märkte schließen lässt.

¹⁴¹ GVM, Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen. Bezugsjahr 2018/2020 (Texte 109/2020).

¹⁴² Stefan Stracke/Birte Homann, Branchenanalyse Getränkeindustrie. Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie, Düsseldorf 2017 (Study / Hans-Böckler-Stiftung).

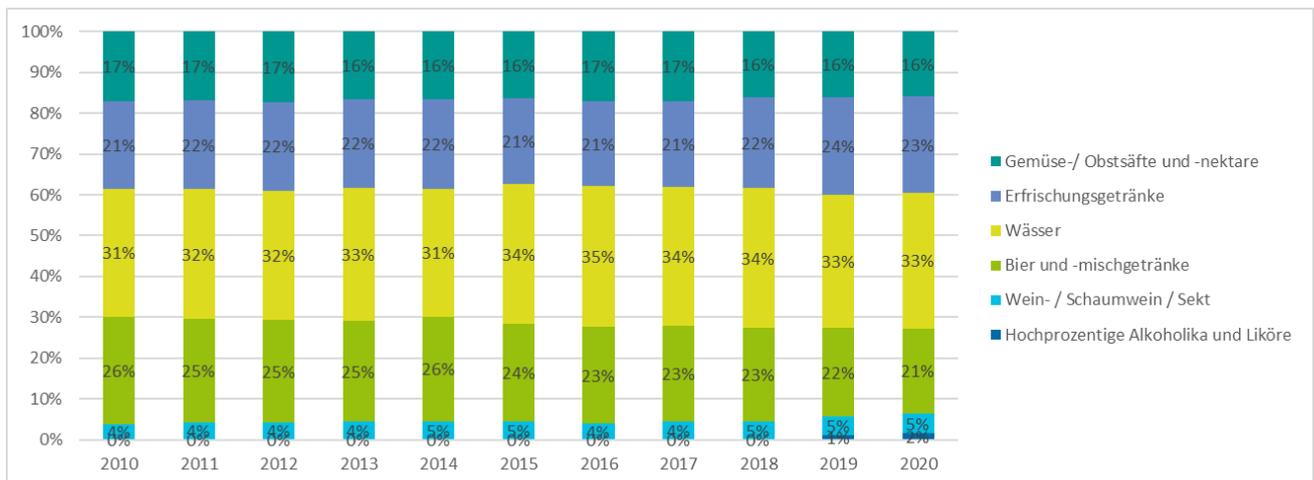
Abbildung 1: Nachgefragte Menge an Getränken in Deutschland in Mio. Liter



Quelle: eigene Zusammenstellung nach Destatis 2021.

Abgefüllte Wässer haben mit rund 12 Mrd. Litern bzw. einem Anteil von rund 33 % am Gesamtvolumen in 2020 gegenüber 2010 um 2 %-Punkte, leicht zugenommen, sowie auch die Erfrischungsgetränke mit rund 23 % in 2020 gegenüber 21 % in 2010. Der Anteil von Bier an der gesamten nachgefragten Menge ging mit 5 %-Punkten am stärksten zurück und betrug in 2020 rund 21 % gegenüber 26 % in 2010. Die Menge an Obst- und Gemüsesäften ist 2020 mit rund 16 % gegenüber 2010 um einen Prozentpunkt zurückgegangen. Auf die restlichen Getränkearten Wein, Sekt und hochprozentige Alkoholika entfielen 2020 ca. 6,5 % der hergestellten Menge, nach ca. 4 % in 2010 (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2).

Abbildung 2: Nachgefragte Menge an Getränken in Deutschland in %



Quelle: eigene Zusammenstellung nach Destatis 2021.

Tabelle 1: Entwicklung des Verbrauchs von Getränken nach § 9 VerpackV 2014 – 2018 in Mio. Liter nach GVM-Daten

Getränkesegmente	2014	2015	2016	2017	2018
Wässer	14.026	14.702	15.071	14.994	15.518
Bier inkl. Biermischgetränke	6.766	6.710	6.655	6.631	6.674
Erfrischungsgetränke	10.899	10.932	10.914	10.561	11.393
Alkoholhaltige Mischgetränke	9	9	10	12	13
Summe Getränke nach § 9 VerpackV	31.700	32.354	32.650	32.198	33.598

Quelle: GVM 2020

In Tabelle 1 sind die Gesamtverbräuche nach GVM in den einzelnen Getränkesegmenten für die Jahre 2014-2018 dargestellt. Die Datengrundlagen der GVM-Studie gehen über die oben bisher diskutierte Datengrundlage hinaus, da für die Erstellung der regelmäßig durchgeführten Studie neben den oben genutzten Datenquellen von Destatis zusätzliche Erhebungen, Befragungen und private Datenbanken eingebunden worden sind. Darüber hinaus werden von der Produktionserhebung im verarbeitenden Gewerbe Unternehmen erst ab 50 Mitarbeitenden erfasst. Daher unterscheiden sich die dargestellten Mengen und die Grundgesamtheiten der jeweiligen Datenquellen voneinander.¹⁴³

Tabelle 2: Entwicklung des Pro-Kopf-Verbrauchs von Getränken nach § 9 VerpackV 2014 – 2018 in Liter pro Einwohner

Getränkesegmente	2014	2015	2016	2017	2018	Änderungen 2018 ggü. 2014 (in %)
Einwohner in Mio.	80,9	81,7	82,4	82,7	82,9	2%
Wässer	173,2	180	183	181,4	187,2	7%
Bier inkl. Biermischgetränke	83,5	82,1	80,8	80,2	80,5	-4%
Erfrischungsgetränke	134,6	133,8	132,5	127,8	137,4	2%
Alkoholhaltige Mischgetränke	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	50%
Summe Getränke nach § 9 VerpackV	391,4	396,1	396,5	389,5	405,3	3%

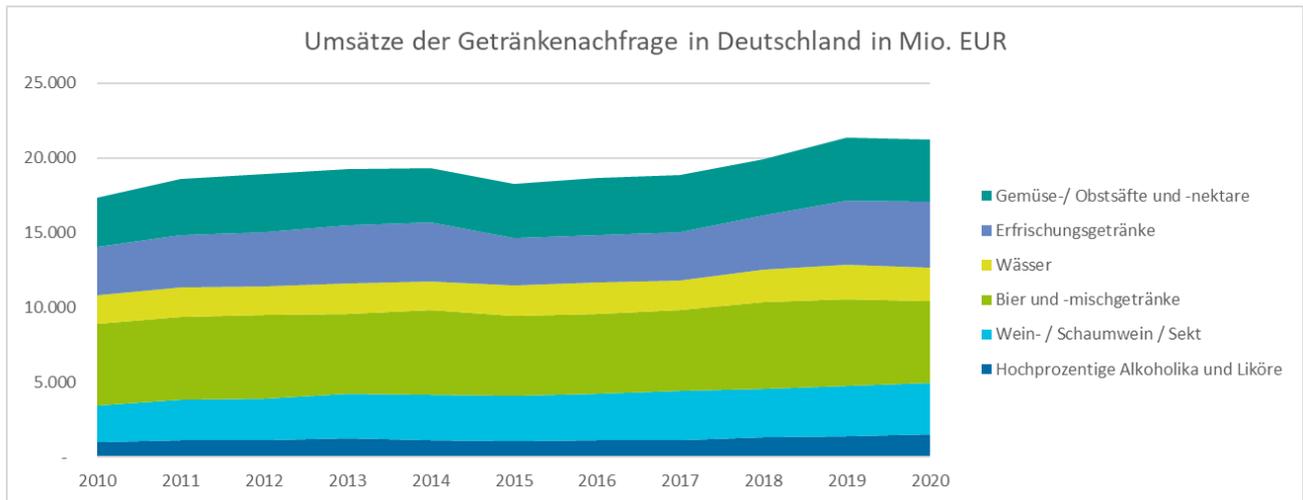
Quelle: GVM 2020.

¹⁴³ GVM 2020 (Anm. 141).

Tabelle 2 sind die entsprechenden Pro-Kopf-Verbräuche von 2014-2018 in den einzelnen Getränkesegmenten nach GVM dargestellt.¹⁴⁴ Bei den Pro-Kopf-Verbräuchen zeigt sich basierend auf diesen Daten im Bereich Wässer ein deutlicher Zuwachs von 7 % und auf niedrigem Niveau eine Verdopplung des Konsums alkoholhaltiger Mischgetränke und einen deutlichen Rückgang bei Bier und Biermischgetränken.

3.2.2 Umsätze und Marktanteile der Getränkenachfrage in Deutschland

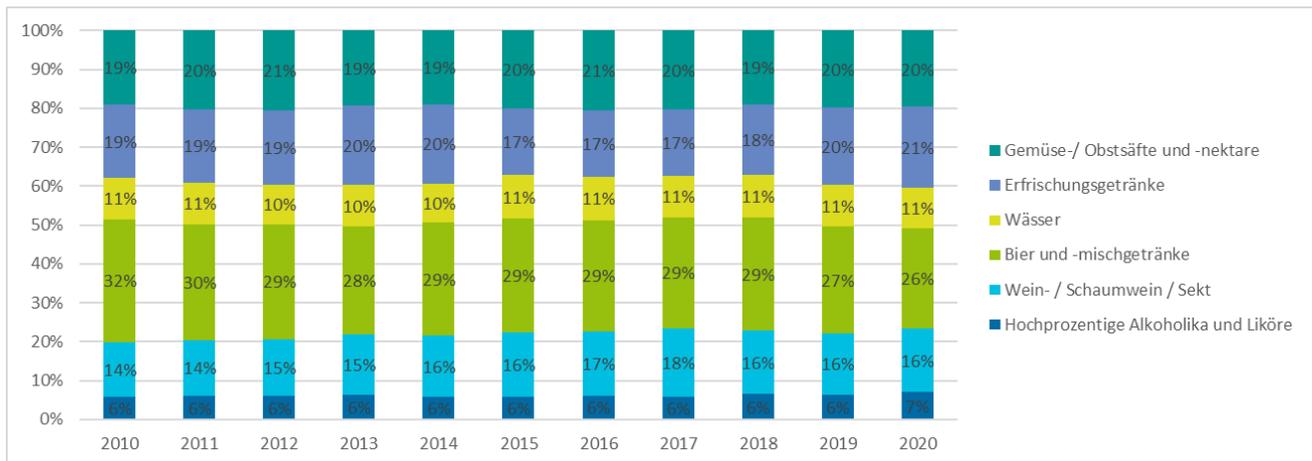
Abbildung 3: Umsätze der Getränkenachfrage in Deutschland in Mio. EUR



Quelle: eigene Zusammenstellung nach Destatis 2021.

Die in Deutschland im Jahr 2020 nachgefragte Menge an Getränken hatte ein Gesamtumsatzvolumen von rund 21 Mrd. €, was ca. 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht (siehe Abbildung 3).

Abbildung 4: Umsätze der Getränkenachfrage in Deutschland in %



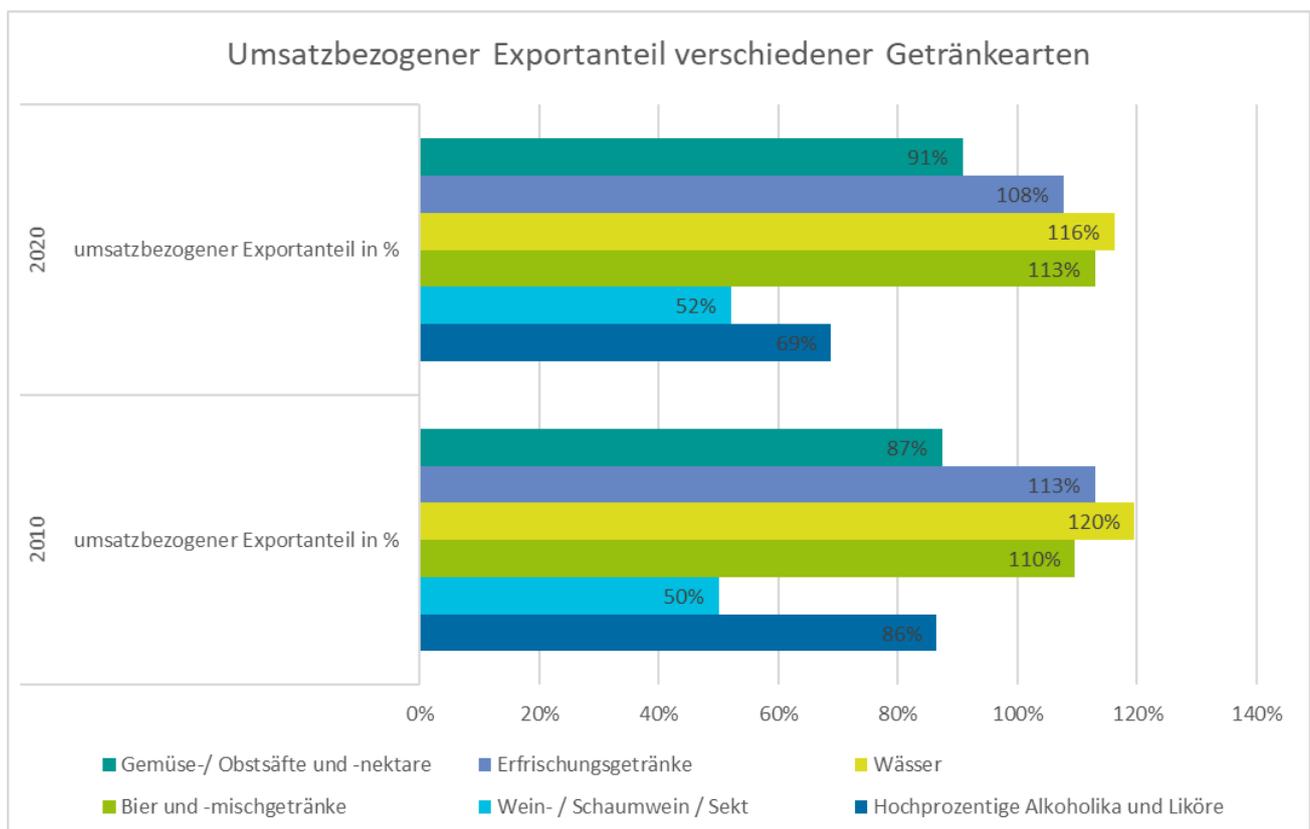
Quelle: eigene Zusammenstellung nach Destatis 2021.

¹⁴⁴ Ebd.

Der Gesamtumsatz der inländischen Nachfrage in 2020 verteilt sich unterschiedlich auf die einzelnen Getränkesegmente (siehe Abbildung 4):

- Der Umsatz mit Bier und Biermischgetränken, inklusive alkoholfreiem Bier machte im Jahr 2020 rund 26 % aus, was gegenüber dem Jahr 2010 einem Rückgang von ca. 7 %-Punkten gemessen am Gesamtumsatz entsprach.
- Auf Erfrischungsgetränke entfielen im Jahr 2020 rund 21 %, ein leichter Zuwachs von 2 %-Punkten gegenüber 2010.
- Auf Obst- und Gemüsesäfte und -nektare entfielen rund 20 %, gegenüber 2010 ein Zuwachs von rund 1 %-Punkt.
- Abgefüllte Wässer machten in 2020 rund 11 % aus, deren Anteil gegenüber 2010 ist konstant geblieben.
- Der Anteil von Wein, Sekt, Schaumwein etc. am Gesamtumsatz machte im Jahr 2020 rund 16 % aus, was gegenüber 2010 einen leichten Zuwachs von 2 %-Punkten bedeutet.
- Auf hochprozentige Alkoholika entfielen rund 7 % des Nachfrageumsatzes, was sich gegenüber 2010 um 1 %-Punkt leicht erhöht hat.

Abbildung 5: Umsatzbezogener Exportanteil verschiedener Getränkearten in Deutschland zwischen 2010 und 2020



Quelle: eigene Zusammenstellung nach Destatis 2021.

Mit Blick auf den Außenhandel zeigt sich, dass für den inländischen Verbrauch in Deutschland im Getränkesektor in der Gesamtbetrachtung umsatzbezogene Nettoimporte (in EUR) und mengenbezogene Nettoexporte (in Liter) ausgelöst werden. Bezogen auf die mengenbasierte Gesamtbe-

trachtung (in Liter) werden mehr Getränke exportiert als importiert. Daraus folgt, dass der Importwert der eingeführten Getränke den Exportwert der ausgeführten Getränke übersteigt. Für die folgenden Analysen wurde der Exportanteil für verschiedene Getränkearten berechnet, der sich aus dem Verhältnis der inländisch hergestellten Güter und dem inländischen Gesamtverbrauch ergibt. Bei Werten größer 100 % werden mehr Güter exportiert, bei Werten kleiner 100 % entsprechend mehr importiert.

Bezogen auf einzelne Getränkearten werden in Deutschland, gemessen am Produktionswert, mehr hochprozentige Alkoholika, Wein und Sekt und Gemüse-/Obstsäfte eingeführt und verbraucht als inländisch hergestellt werden (so liegt z. B. der errechnete Importanteil für Wein und Sekt bei ca. 50 % in 2020 unverändert gegenüber 2010). In Bezug auf Wasser, Biere und Erfrischungsgetränke wird inländisch mehr exportiert als verbraucht (Exportanteil von Wässern bei ca. 16 %, ein Rückgang gegenüber 20 % im Jahr 2010. Der Exportanteil von Bier liegt bei ca. 13 % gegenüber 10 % in 2010). In der Gesamtbetrachtung ergibt sich dadurch ein umsatzbezogenes negatives Handelsbilanzsaldo im Getränkebereich, da der umsatzbezogene Importanteil höher ist als die Exporte (siehe Abbildung 5).

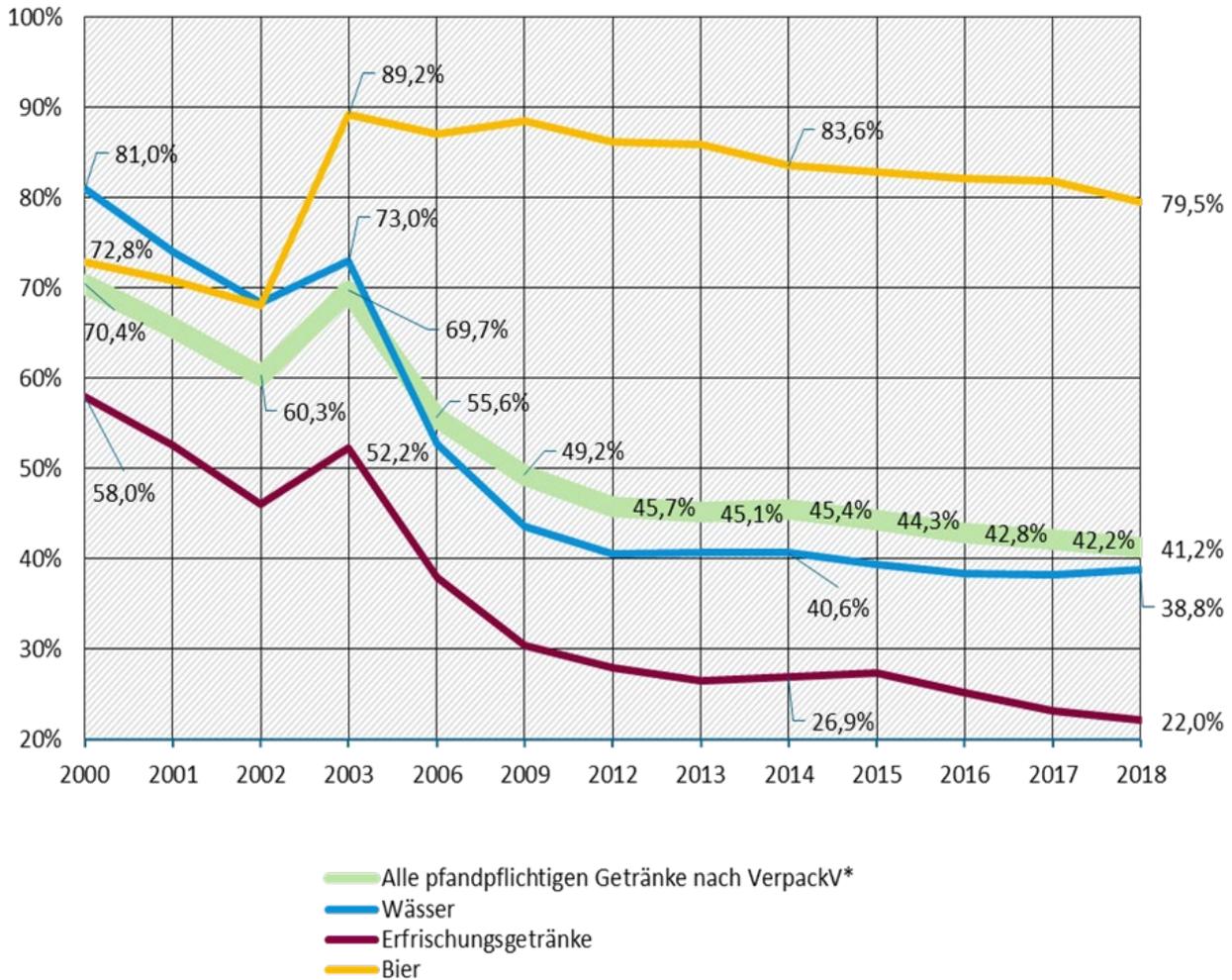
Gleichzeitig werden, bezogen auf die Menge (in Litern), mehr Getränke exportiert als importiert, somit sind die Unternehmen im deutschen Getränkesektor mengenbezogene Nettoexporteure. Dies zeigt also, dass der spezifische Nettoimportwert der importierten Getränkearten den Nettoexportwert der in Deutschland hergestellten Getränke übersteigt. Diesem liegt zugrunde, dass in Deutschland insbesondere Wein und hochprozentige Alkoholika importiert werden, deren spezifischer Marktpreis höher ist als z. B. für die Exportgüter Bier oder Wasser, deren volumenspezifischer Marktpreis entsprechend geringer ist.

3.3 Entwicklungen im Mehrwegbereich

Für die weiteren Untersuchungen ist die Ermittlung des Mehrweganteils in den jeweiligen Getränkesegmenten relevant. Hierzu beauftragt das Umweltbundesamt regelmäßig Studien zur Ermittlung der Mehrwegquote.¹⁴⁵

¹⁴⁵ GVM, Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen. Bericht 2017, 2019.

Abbildung 6: Entwicklung der Mehrwegquote 2000 – 2018 für pfandpflichtige Getränke nach gültiger VerpackV



Quelle: GVM 2020

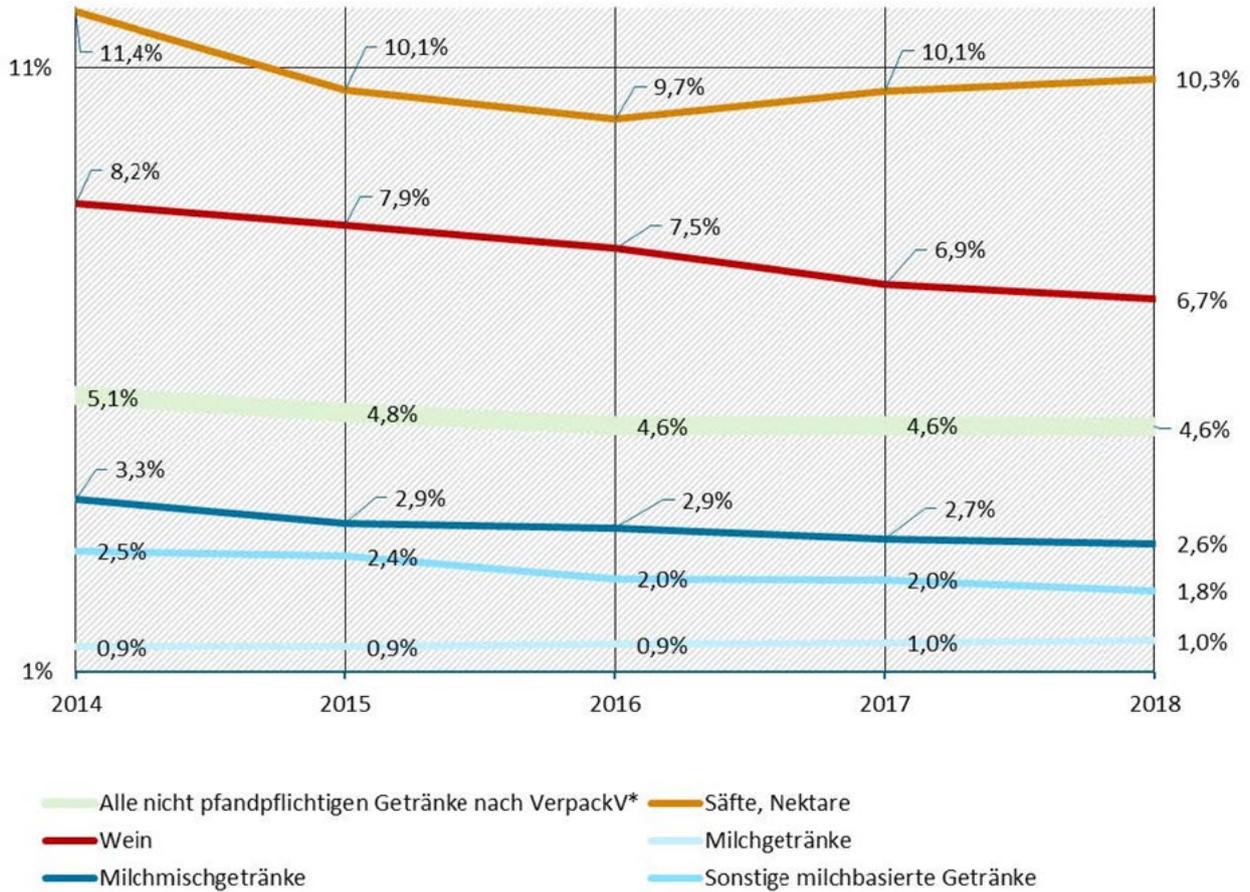
In Abbildung 6 ist für die pfandpflichtigen Getränkesegmente die Entwicklung der Mehrwegquote zwischen den Jahren 2000 und 2020 dargestellt. Seit der Einführung der Pfandpflicht im Jahr 2003 ist der Anteil von Mehrweggebinden im Bereich der pfandpflichtigen Getränkesegmente im Durchschnitt von knapp 70 % auf 41 % zurückgegangen (siehe Abbildung 6).

In der Branchenanalyse der Hans-Böckler-Stiftung wird der Handel als wesentlicher Treiber für die Verschiebung von Mehrweg zu Einweg, v.a. in den Jahren 2003 bis 2010 gesehen.¹⁴⁶ Demnach sei bereits in den Jahren 1990 bis 2002 der Anteil der Mehrwegverpackungen am Getränkeverbrauch in den drei Segmenten Bier, Wasser und Erfrischungsgetränke zurückgegangen. Vor Einführung des Pflichtpfandes für Bier, Wasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke kam es im Jahr 2003 zu einem kurzzeitigen Anstieg der Mehrwegquoten in allen pfandpflichtigen Segmenten. In den Folgejahren konnte allerdings nur im Biersegment der Mehrweganteil stabilisiert werden. In allen anderen Segmenten nahm der Mehrweganteil im Verlauf stetig ab, was sich vor allem

¹⁴⁶ Stracke/Homann 2017 (Anm. 142).

im Bereich der Erfrischungsgetränke, aber auch bei Wässern festmachen lässt (siehe Abbildung 6).

Abbildung 7: Entwicklung der Mehrwegquote 2014 bis 2018 für nicht pfandpflichtige Getränke nach gültiger VerpackV

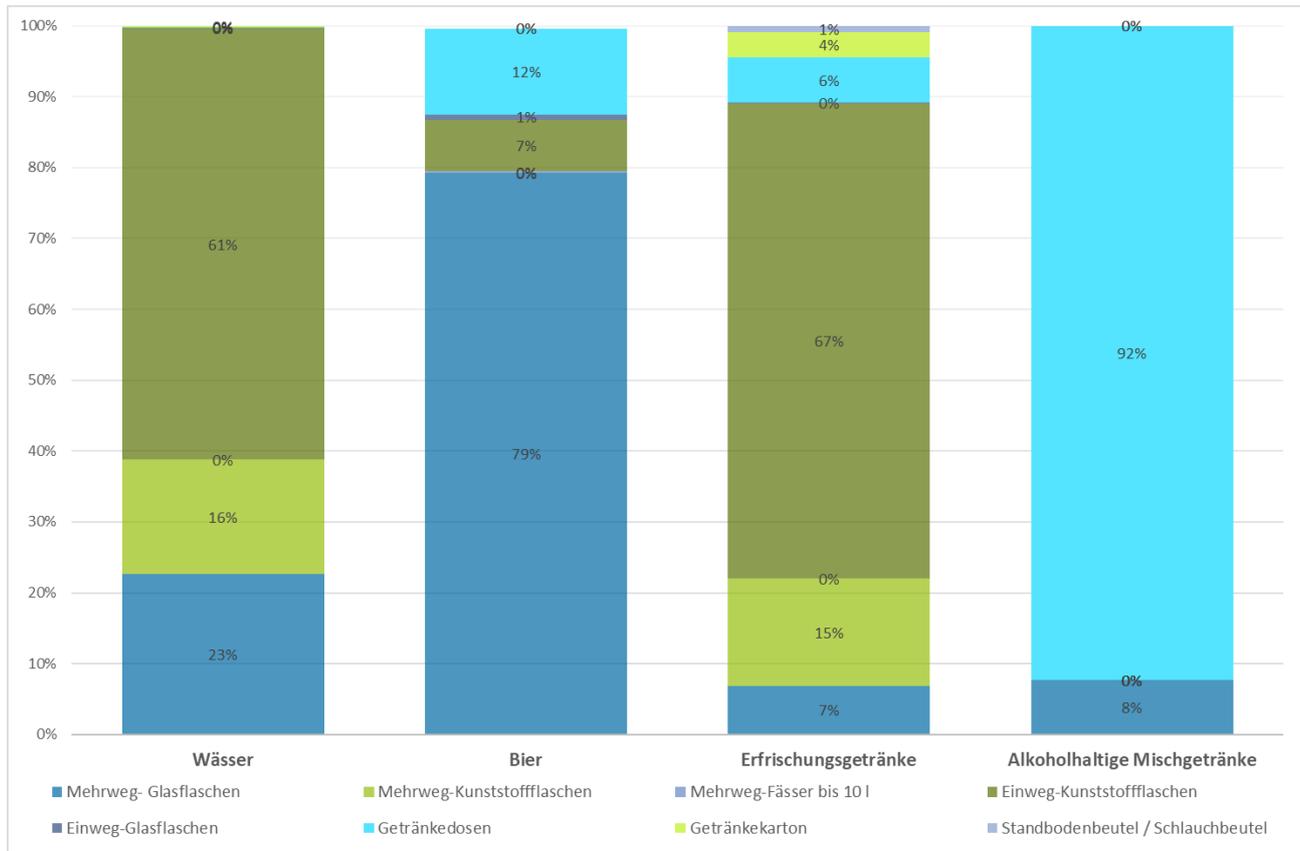


Quelle: GVM 2020

In Abbildung 7 sind für die nicht-pfandpflichtigen Getränkearten nach Verpackungsverordnung die Mehrweganteile dargestellt. Hierbei ist zu beachten, dass nach den Bestimmungen des 2021 novellierten Verpackungsgesetzes ab 2024 (fast) alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen einschließlich milchhaltigen von der Pfandpflicht umfasst sein werden (siehe § 31 Abs. 4 Satz 1 und 2 VerpackG).¹⁴⁷

¹⁴⁷ Geregelt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1699).

Abbildung 8: Verbrauch von Packmitteln je Getränkesegment 2018



Quelle: eigene Darstellung nach GVM 2020

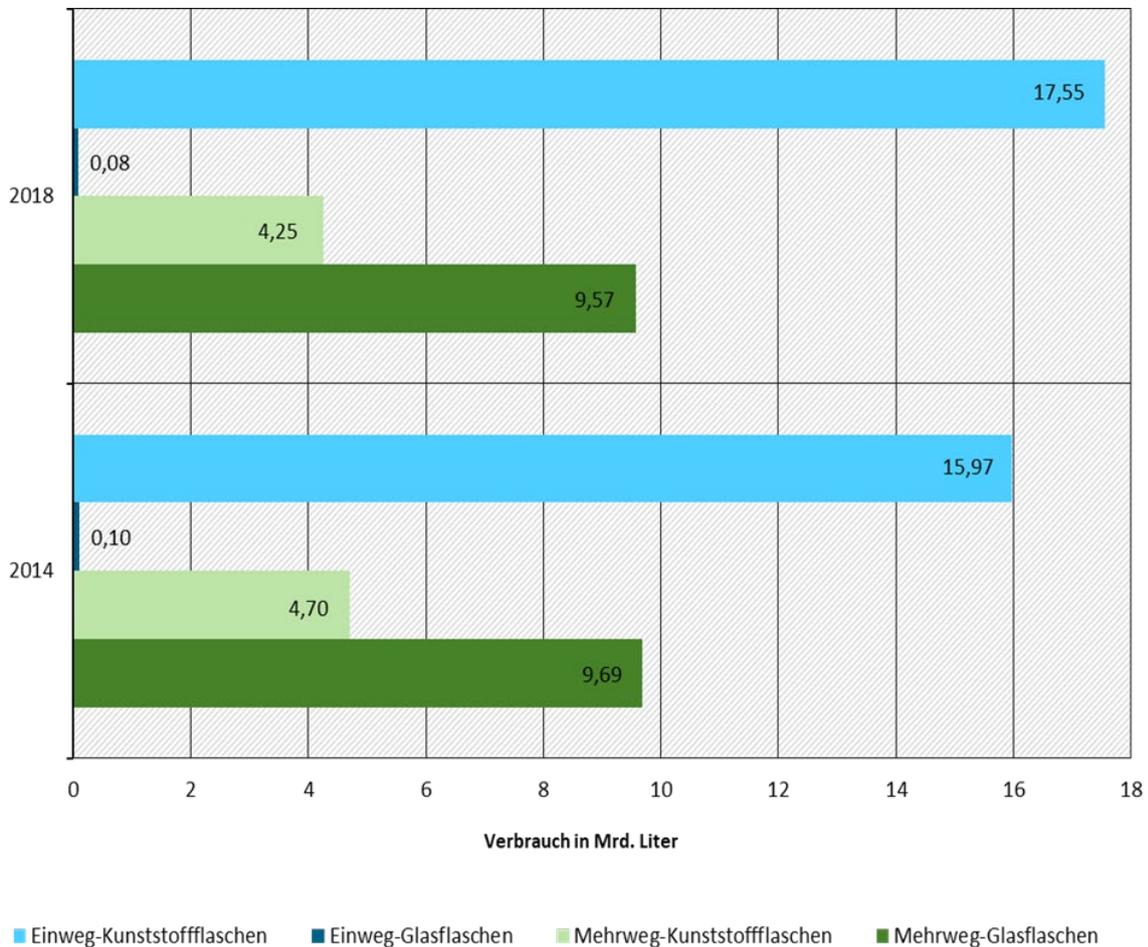
In Abbildung 8 wird in Bezug auf die Getränkesegmente die gewählten Packmittel in % vom Gesamtverbrauch für 2018 dargestellt, wie diese aus Daten der GVM hervorgehen.¹⁴⁸ Dabei werden die Anteile von Mehrwegkunststoff- und -glasflaschen sowie Einwegkunststoff- und -glasflaschen, Getränkedosen, Kartons, Standbodenbeutel und Fässer je Getränkesegment für 2018 dargestellt. Daraus geht hervor, dass sich die Ein- und Mehrweganteile und Verpackungsmaterialien innerhalb der einzelnen betrachteten Getränkesegmente wie folgt verteilen:

- Getränkesegment Wasser: 61 % der Wässer werden in Einweg-Kunststoffflaschen abgefüllt, 23 % in Glasmehrweg und 16 % in Mehrwegkunststoffflaschen.
- Getränkesegment Bier: Mit 79 % hat Glasmehrweg den größten Anteil, gefolgt von 12 % in Dosen abgefülltem Bier und 7 % in Einweg-Kunststoffflaschen, auf Einweg-Glasflaschen entfallen rund 1 % der Biermenge
- Getränkesegment Erfrischungsgetränke: 67 % der abgefüllten Menge an Erfrischungsgetränken wird in Einweg-Kunststoffflaschen verkauft, 15 % in Mehrweg-Kunststoffflaschen, 7 % in Mehrweg-Glasflaschen, 6 % in Getränkedosen, 4 % im Getränkekarton und 1 % in Glas-Einwegverpackungen.

¹⁴⁸ GVM 2020 (Anm. 141).

- Getränkesegment Alkoholhaltige Mischgetränke: 92 % werden in Getränkedosen abgefüllt, 8 % in Mehrweg-Glasflaschen.

Abbildung 9: Getränkeverbrauch in Glas- und Kunststoffflaschen unterschieden nach Mehrweg- und Einweg 2014, 2018 in Mrd. Liter für bepfandete Getränkesegmente nach VerpackV*



*Marktvolumen bepfandete Getränke 2018: 33,6 Mrd. Liter; 2014:31,7 Mrd. Liter.

Quelle: GVM 2020

In Abbildung 9 sind im Vergleich zwischen den Jahren 2014 und 2018 die Verteilung der in Glas- und Kunststoffflaschen für Ein- und Mehrweg verbrauchten Packmittel dargestellt. Hier zeigt sich, dass die Wachstumsraten von Kunststoffflaschen und Glasflaschen im Mehrwegbereich fast konstant geblieben sind, aber der Verbrauch in Einwegkunststoffflaschen dazu im Vergleich um gut 9 % angestiegen ist.

In einer, auch im Auftrag des NABU erarbeiteten Vorgängerstudie zur Getränkeverpackungsteuer¹⁴⁹ wurde der Einfluss der Pfandpflicht auf die Stabilisierung der Mehrwegquote diskutiert. Folgende Effekte wurden 2009 genannt:

- Das Einwegpfand setze keine ausreichenden Anreize für Konsument*innen und den Handel insbesondere für den Einzelhandel, um auf Mehrweg umzusteigen. Viele große Discounter in Deutschland hatten seinerzeit überhaupt keine Mehrwegangebote im Getränkebereich, was sich zum Teil bis heute nicht geändert hat.
- Positive Effekte wurden für das Thema Littering und die hohe Sortenreinheit bei der Sammlung durch das Einwegpfand attestiert.
- Mit der Pfandpflicht solle auch der Bequemlichkeitseffekt (convenience-Effekt) reduziert werden, da die Rückgabe als weniger bequem eingestuft wurde als die einfache und sanktionslose Entsorgung von Einwegverpackungen.
- Dies sollte zusätzlich unterstützt werden durch die geringere Befandung von Mehrweg im Vergleich zum teureren Pflichtpfand in Höhe von heute 25 Cent.
- Mehrwegsysteme verursachen insgesamt höhere Kosten als Einwegsysteme (insbesondere im Hinblick auf Logistik für Reinigung und Wiederbefüllung).

3.4 Systemkosten bei Mehrweg

Im Zuge der Automatisierung und Digitalisierung wurden im Getränkebereich bereits frühzeitig Potenziale realisiert. Wurde die Sortierung von Mehrweggebinden im Großhandel zu Beginn des Jahres 2000 nach Angaben der Hersteller / Händler noch zu 82 % manuell und mit hohen Personalkosten durchgeführt, stieg der Anteil an vollautomatisierten Sortierprozessen insbesondere im Großhandel und bei den Herstellern rapide an. Für kleine und mittlere Betriebe (insbesondere im Getränkeeinzelhandel) sind diese Investitionen oft schwerer zu realisieren.¹⁵⁰ Im Rahmen der Digitalisierung bestehen Anlagen (wie z. B. bei Paulaner in München), die über eine vollautomatisierte und mit Sensoren ausgestattete Abfüllanlage verfügen, wobei auch die Transporte und Zulieferung von Flaschen, Getränkeverschlüssen und Etiketten vollautomatisiert erfolgt. Daneben werden digitale Lagerverwaltungssysteme mittels automatischer Flurförderzeuge betrieben, um die elektronisch gekennzeichneten Waren verwalten und auch für eine optimierte Tourenplanung einsetzen zu können.¹⁵¹

Wenn nun durch das Verpackungsgesetz eine allgemeine Pflicht zu Mehrwegangeboten eingeführt werden würde, was bisher nur für den Außerhaus-Verzehrereich vorgesehen ist, wären im Einzelhandel zusätzliche Investitionen in bzw. Umrüstungen von bestehenden Pfandautomaten für eine automatische Sortierung nötig (insbesondere bei Discountern, die bisher noch gar kein Mehrweg einsetzen, wie z. B. Lidl und Aldi). Diese Schritte der Automatisierung würden im Einzelhandel zusätzliche Aufwendungen und Investitionen auslösen.

In Bezug auf die Kostendifferenz zwischen Einweggebinden und Mehrwegsystemen wirken sich Digitalisierung und Automatisierung unterschiedlich aus, da der Grad der Automatisierung im Ein-

¹⁴⁹ Dehoust u. a. 2009 (Anm. 1).

¹⁵⁰ Matthias Haubenreißer, GS1 Standards: Initiative Getränke-Mehrweg Positionspapier, Köln 2017 (Zugriff: 20.04.2021).

¹⁵¹ Stracke/Homann 2017 (Anm. 142).

wegbereich höher ausfällt als beim Handling von Mehrweg, da bei letzterem immer noch mehr Personal benötigt wird.¹⁵² Somit können zwar im Mehrwegbereich Kosten gesenkt werden, fraglich bleibt aber, ob dies ausreicht, um die höheren Systemkosten im Vergleich zu Einweg zumindest teilweise zu kompensieren. Eine weiterhin zunehmende Individualisierung von Mehrwegpools hätte zur Folge, dass die Aufwendungen für die Leergutsortierung und den Rücktransport der Flaschen weiter steigen würden.

Ohne zusätzliche Maßnahmen und regulatorische Vorgaben bleibt zu erwarten, dass die Mehrwegquote in bestimmten Segmenten weiter zurückgehen wird. Teilweise bieten bestimmte Discounter von vornherein keine oder kaum Mehrweggebinde an und setzen auf die Strategie eines stärker integrierten Sekundärstoffkreislaufs. Zum anderen werden mit günstigeren Einwegangeboten im Vergleich zu Mehrweg (z. B. Wasser in 1,5-Liter Einweg für 0,19 €) preislich oft unter den Mehrwegangeboten.

Stagnierende Wachstumsmöglichkeiten in den einzelnen Getränkesegmenten haben zu einem verstärkten Verdrängungswettbewerb geführt. Als Strategie, um sich optisch von der Konkurrenz abzuheben, wurden im Sinne der unternehmerischen Absatzpolitik in diversen Getränkesegmenten (z. B. Bier, Erfrischungsgetränke) immer mehr Individual-Mehrwegflaschen eingesetzt. Gleichzeitig sind mit Individual-Mehrwegsystemen in der Regel höhere Kosten verbunden, als in einem standardisierten Mehrwegpool, da sich viele Abfüller und Brauereien am Pool beteiligen, und somit über den Netzwerkeffekt die Kosten für alle niedriger gehalten werden können.

Gleichzeitig wurde die Tendenz zur Individualisierung zunächst auch dadurch befördert, dass beispielsweise beim herkömmlichen 0,33 Liter Longneck-Pool (z. B. Bier, Erfrischungsgetränke) sich große Brauereien und Abfüller immer wieder mit Leergutmangel konfrontiert sahen und sich weigerten, weitere Neufaschen in den Pool einzuspeisen. Diese hatten dann in der Folge zunächst Individualflaschen eingeführt, haben sich später aber wieder in Richtung Pool orientiert. Diese Problematik tritt häufig im Kontext von ungesteuerten Mehrweg-Pools auf und kann auch als open-access-Problematik von Allmendegütern verstanden werden.¹⁵³ Für alle gesetzlich bepfandeten Getränkekategorien hinweg hat die GVM einen Anteil der Individual-Flaschen am Getränkeverbrauch in Mehrweg-Flaschen von 43 % für 2017 ermittelt.¹⁵⁴

Im Rahmen eines Standardisierungsprozesses der „Initiative Getränke-Mehrweg“ haben sich 2017 verschiedene Verbände des Handels und der Getränkeindustrie auf künftige Weichenstellungen zur Stärkung von Mehrweg geeinigt, dazu gehören folgende Themen:¹⁵⁵

- Zunächst keine Erneuerung der bestehenden Mehrweg-Poolflaschen durch ein neues Poolflaschendesign, da einige Hersteller nicht von Individualflaschen abweichen wollen,
- Fokussierung auf die Optimierung der Leergutlogistik:
 - Rücknahme bestehender Flaschen des Pools, auch wenn Individualflaschen oder andere Poolflaschen eingeführt werden sollen,
 - Prozess- und Kostenverantwortung für Leergut-Tiefensortierung liegt bei den Herstellern, wobei Groß- und Einzelhandel unterstützen,

¹⁵² Ebd.

¹⁵³ Diese Erkenntnisse basieren auf einem Hintergrundgespräch mit einem Experten aus der Getränkebranche (Gespräch geführt im Juli 2021).

¹⁵⁴ GVM 2020 (Anm. 141).

¹⁵⁵ Haubenreißer 2017 (Anm. 150).

- weiterhin Einsatz von modularen Ladungsträgern im Getränkebereich,
- für die Bestellung von Leergutersatzgebinden zum Rückführungsprozess von Leergut zum Großhandel ist der Einzelhandel zuständig (z. B. neutrale Leergutrahmen Logipack Tray),
- Entwicklung standardisierter Leergutersatzgebinde, die für alle Flaschentypen für den Transport tiefensortiertes Leergut zwischen Großhandel und Hersteller / Abfüller ermöglichen (z. B. Klotzpack).

Zunächst konnte sich innerhalb des Deutschen Brauer Verbandes keine gemeinsame Poolflasche für den Mehrweg durchsetzen. Zum Anteil der Poolflaschen werden unterschiedliche Angaben gemacht. Laut den Angaben des Deutschen Brauerbundes betrug der Anteil der Individualflaschen am Getränkeverbrauch in Mehrweg-Flaschen 2012 für Bier nur 15 % und stieg bis 2017 auf 42 %. Dabei machen die Individualflaschen bezogen auf den gesamten Mehrwegbereich bei Bier 27 % aus und allein bezogen auf den Bereich der 0,5 Liter Gebinde 35 %¹⁵⁶. In einer Prognose für 2022 geht GVM davon aus, dass der Anteil der Individualflaschen um weitere 7 Prozentpunkte auf 49 % ansteigen wird¹⁵⁷.

Entgegen dieser Prognose besteht aber auch die Tendenz zur Bildung von neuen Standard-Mehrwegpools. Inzwischen haben vier große Brauereien einen gemeinsamen neuen Flaschenpool für 0,33 Liter geschaffen und im Januar 2021 erfolgte die Freigabe durch das Bundeskartellamt. Wichtig für die Bereitschaft von Brauereien und Abfüllern sich in einem Mehrwegflaschen-Pool zu organisieren ist die Verteilung der Stimmrechte. Hier werden unterschiedliche Modelle praktiziert. Das Stimmrecht kann nach Abfüllvolumen an die beteiligten Unternehmen verteilt werden, wobei hier die großen Brauereien profitieren. Kleinere Brauereien schließen sich tendenziell lieber genossenschaftlichen Lösungen an, da hier nach dem genossenschaftlichen Prinzip die Stimmen gleichverteilt je Unternehmen sind.

Der neugründete Mehrweg-Pool beabsichtigt zu wachsen, um besser von den Netzwerkeffekten des Flaschenpools profitieren zu können. Daher ist er bestrebt, einerseits den Zugang für weitere Abfüller, insbesondere aus dem Bereich der nicht-alkoholischen Erfrischungsgetränke zu erleichtern und will andererseits nach Einführung der neuen 0,33 Literflasche die Aktivitäten auch auf weitere Getränkegebinde wie die 0,5 Liter NRW und EURO Gebinde ausweiten¹⁵⁸.

3.5 Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Bier

Von Einzelereignissen wie besonders heißen Sommern oder großen Sportereignissen abgesehen, geht der Bierverbrauch in Deutschland seit vielen Jahren zurück. So lag die Nachfrage nach Bier 2018 gemäß GVM 2020 bei 6,7 Mrd. Liter bzw. bei 80,5 Liter/pro Kopf (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2). Der Deutsche Brauer Bund geht von höheren Verbräuchen aus: für 2018 von ca. 8,5 Mrd. Litern bzw. 102 Litern / Kopf und zuletzt für 2020 lag der Verbrauch bei 7,9 Mrd. Litern bzw. 94,6 Litern / Kopf, was auch auf die Pandemiesituation zurückzuführen sein könnte.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Deutscher Brauer Bund, Deutsche Brauwirtschaft in Zahlen 2021.;

¹⁵⁷ GVM 2020 (Anm. 141).

¹⁵⁸ Deutsche Getränke Wirtschaft, GeMeMa: Flaschenpool gestartet - deutsche getränke wirtschaft, 24. 5. 2021, <https://deutschegetraenkewirtschaft.de/ausgabe/2021/ausgabe-3-2021/gemema-flaschenpool-gestartet/> (Zugriff: 23.07.2021).;

Dirk Omlor, „Der Pool funktioniert nur, wenn alle mitmachen“, 7. 7. 2021, <https://getraenke-news.de/der-pool-funktioniert-nur-wenn-alle-mitmachen/> (Zugriff: 23.07.2021)

¹⁵⁹ Deutscher Brauer Bund (Anm. 156).

Bezüglich der Biersorten werden vor allem Pils (ca. 50 % Mengenanteil), Export und Weizen (je ca. 10 % Mengenanteil) getrunken. Daneben konnten insbesondere alkoholfreie Biere und Malztrunke Marktanteile hinzugewinnen. Dem Trend zu einem breiten Angebot an Bierspezialitäten sind auch größere Brauereien gefolgt und bieten Bierspezialitäten wie Helles, Kellerbiere, Landbiere, Zwickelbiere, Pale Ales oder Craft Biere in ihrem Sortiment an. Insgesamt hat die Biervielfalt deutlich zugenommen. Die Vermarktung von „Bio-Bieren“ oder „ohne Gentechnik“ hat deutlich zugenommen, was auch Ausdruck eines gesteigerten Umwelt- und Gesundheitsbewusstseins ist. Auch wurde in die regionale Vermarktung der Biersorten stärker investiert.¹⁶⁰

Hoher Preis- und Wettbewerbsdruck in der Braubranche fördert die Differenzierung von unterschiedlichen Verpackungsgrößen, -materialien und -designs, inklusive der Transportverpackungen. Diese Tendenz wirkt sich auch auf den Mehrwegbereich aus. Das Getränkesegment Bier hat mit fast 80 % den höchsten Mehrweganteil von allen Getränkesparten. Kleinere Gebindetypen machen einen zunehmend größeren Marktanteil aus. Laut einer Studie von 2014 liegen ca. 75 % im Bereich von 0,5 Liter Gebinden und ca. 25 % im Bereich von 0,33 Liter, wobei die kleineren Gebindegrößen mit dem Trend zur Individualisierung stärker anwachsen und die größeren zurückgehen. Die rund 1.539 deutschen Brauereien vermarkten mittlerweile rund 6.000 verschiedene Biermarken, das sind etwa 1.000 mehr als noch vor zehn Jahren.¹⁶¹

3.6 Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Wässer und alkoholfreier Erfrischungsgetränke

Die GVM-Studie für das Umweltbundesamt gibt den inländischen Verbrauch an kohlenstoffhaltigen und nicht-kohlenstoffhaltigen Wässern in Deutschland für 2018 mit 15,5 Mrd. Litern bzw. 187,2 Litern pro Kopf an. Gegenüber dem Vorjahr ist das eine Steigerung um 3,5 %. Diese Werte spiegeln tendenziell auch die mittelfristige Entwicklung im Wassermarkt wider. Der Verbrauch von alkoholfreien Erfrischungsgetränken beträgt demnach 11,4 Mrd. Liter bzw. 137,4 Liter pro Kopf (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2).¹⁶²

Der Wassermarkt wird als weitgehend gesättigt und zum Teil rückläufig beschrieben.¹⁶³ Marktanteile werden daher durch einen segmentspezifischen Differenzierungs- und Verdrängungswettbewerb geprägt. Im Bereich des Einzelhandels werden im Niedrigsegment Preise für Wässer aufgerufen (z. B. 0,19 € pro 1,5 Liter PET),¹⁶⁴ bei denen Zweifel angebracht sind, ob hierdurch die Gestehungskosten gedeckt sind. Möglicherweise dienen diese sehr günstigen Preise als Lockangebote für Kundschaft und werden erst in der Gesamtkalkulation wirtschaftlich. Außerdem setzen auch immer mehr hochpreisige Wassermarken auf die Discounter als Distributionsschiene.¹⁶⁵ Gleichzeitig ist ein Zuwachs im Bereich der stillen und kohlesäurereduzierten Wässer zu verzeichnen. Auch Wässer mit zugesetzten Geschmacksaromen konnten sich auf niedrigem Niveau behaupten.

Die Kategorie alkoholfreie Erfrischungsgetränke umfasst einerseits Brausen, Sodas und Fruchtschorlen, aber auch Frucht- und Gemüsesäfte. Rund 66 % entfallen hierbei auf die Produkte Cola

¹⁶⁰ Stracke/Homann 2017 (Anm. 142).

¹⁶¹ GVM 2020 (Anm. 141).

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ Stracke/Homann 2017 (Anm. 142).

¹⁶⁴ Hierzu wurden aktuelle Preisvergleiche von Discountern und Vollsortimentern in Berlin eingeholt.

¹⁶⁵ GVM 2020 (Anm. 141).

und Cola-Mischgetränke, sowie Limonaden. Innerhalb des Getränkesegments konnten sich die Marktanteile von Cola-Getränken und Energy- und Sportdrinks ausweiten und der Konsum von Limonaden ging tendenziell zurück.¹⁶⁶ Im Bereich der Erfrischungsgetränke hat das insgesamt gestiegene gesellschaftliche Gesundheits- und Umweltbewusstsein einen Trend zu (vermeintlich) kalorien- und zuckerreduzierten Produkten oder solchen mit biologischen Inhaltsstoffen ausgelöst.

Wie aus Abbildung 6 ersichtlich wird, liegt der gesamte Mehrweganteil bei Wasser bei knapp 40 %. Die Entwicklung der Mehrwegquote in diesem Getränkesegment hat sich von 80 % im Jahr 2000 auf etwa 40 % Mehrweganteil halbiert. Dabei konnte dieser Mehrweganteil seit dem Jahr 2012 stabilisiert werden (Abbildung 6). Laut GVM 2020 bestehe ein Trend zur Individualisierung der Getränkeverpackungen im Mehrwegbereich, um die eigene Marke in einem gesättigten Markt besser hervorheben zu können. So stieg der Anteil der Individual-Flaschen am Getränkeverbrauch im Mehrweg seit 2012 für Wasser von 25 % auf 29 % in 2017. In der Studie wird prognostiziert, dass für 2022 der Anteil der Individual-Flaschen auf 33 % ansteigen könnte.

Die Mehrwegquote im Bereich alkoholfreier Erfrischungsgetränke geht noch stärker zurück. Der Mehrweganteil sank von 58 % im Jahr 2000 auf 22 % in 2018 (Abbildung 6). Ähnlich wie auch im Segment Wasser machen Einwegkunststoffflaschen 2018 mit 67 % den größten Anteil der Verpackungen im Bereich Erfrischungsgetränke aus. Auf Mehrwegkunststoffflaschen entfallen hingegen nur 15,2 %.

Bei den alkoholfreien Getränken wird die 1,5-Liter-PET-Einwegflasche von den Verbrauchenden am meisten nachgefragt im Mehrwegbereich dominieren die 1-Liter-PET-Mehrwegflasche und im Glas-Bereich die 0,7- bzw. 0,75-Liter-Flaschen¹⁶⁷.

3.7 Marktsituation und Mehrweganteile im Bereich Wein

In Deutschland werden seit 20 Jahren etwa 20 L bis 21 L Wein pro Kopf konsumiert. 2019 waren es 20,1 L Weine und 3,3 L Schaumweine je Jahr und Kopf. Die Importquote beim Getränkesegment Wein etwa liegt bei etwa 55 %. Das entspricht ca. 13,2 Mio. hl, davon sind 2,2 Mio. hl Qualitätsweine. Somit werden ca. 45 % der in Deutschland konsumierten Weine in Deutschland angebaut. Der Rest wird aus Italien (16 %), Frankreich (12 %), Spanien (9 %) sowie weiteren Importländern wie Griechenland, Chile und Südafrika eingeführt. Exportiert werden dagegen nur gut 1 Mio. hl, davon sind 71 % Qualitätsweine. Die Weine aus Deutschland werden zu 78 % in Flaschen und zu 12 % in Fässern ausgeführt¹⁶⁸.

Bezogen auf den Wert der konsumierten Weine, liegt der Anteil deutscher Weine bei 50 %. Die Weintrinker geben im Lebensmitteleinzelhandel durchschnittlich ca. 3 € pro Liter Wein aus. Beim Winzer und im Weinfachhandel lag der mittlere Preis bei 6,9 € pro Liter Wein (Deutsches Weininstitut 2021).

Zu Beginn der Weinimporte im 18. und 19. Jahrhundert wurden Weine ausschließlich in Fässern importiert und in Deutschland abgefüllt. Heute wird Wein ganz überwiegend bei den Winzern in den Ursprungsländern abgefüllt und in Flaschen transportiert. Der Import in großen Tanks oder Tankwagen erfolgt nur noch an besondere Abnehmer in Großküchen und in der Industrie (Weinimporteur 2021).

¹⁶⁶ Stracke/Homann 2017 (Anm. 142).

¹⁶⁷ GVM 2020 (Anm. 141).

¹⁶⁸ Deutsches Weininstitut, Deutscher Wein - Statistik 20/21 2021.

3.8 Zwischenergebnis

Die Entwicklungen auf dem deutschen Getränkemarkt sind dargestellt worden. Zusammenfassend sollen hier nochmals kurz die wichtigsten Ergebnisse dargestellt werden.

- Die Menge der verbrauchten Getränkesegmente ist über lange Zeit hinweg relativ stabil geblieben, teils sind wie im Bierbereich die verbrauchten Mengen auch zurückgegangen.
- Fast alle Getränkesegmente sind durch stagnierendes Wachstum oder gar Umsatzeinbußen konfrontiert, wie z. B. im Bereich Bier. Die Folge ist ein zunehmender Differenzierungs- und Verdrängungswettbewerb auf dem Getränkemarkt.
- Der Mehrwegbereich konnte in den meisten Getränkesegmenten nicht stabilisiert werden, im Bierbereich wird mit über 70 % die höchste Mehrwegquote erreicht, bei pflichtbepfandeten Getränkeverpackungen liegt die Quote im Durchschnitt bei ca. 40 %.
- Im Mehrwegbereich hatten sich in den letzten Jahren vermehrt Individualpools gebildet, die für die Abfüller mit höheren Kosten einhergehen. Gleichzeitig haben sich auch neue Branchenlösungen für einen neuen gesteuerten Mehrwegpool entwickelt.
- Durch Automatisierung, Digitalisierung sowie standardisierte Logistikprozesse bestehen Potenziale für wirtschaftliche Kostensparungen bei Mehrwegsystemen.
- Insbesondere Entscheidungen des Handels determinieren, ob in stärkerem Maße Mehrweggebinde angeboten werden, wofür allerdings im Status Quo keine ausreichenden Verpflichtungen oder Anreize bestehen (z. B. keine Mehrwegpflicht für Getränkeverpackungen im Einzelhandel).

4 Ermittlung des Carbon Footprint für den Ist-Zustand

Im folgenden Abschnitt werden für das Ist-Szenario die materialspezifischen CO₂-Äq-Belastungen für einzelne Getränkeverpackungen hergeleitet.

4.1 Der Carbon Footprint als Bewertungsgrundlage

Bei der Entscheidung über die Bemessungsmaßstäbe und die innere Differenzierung von Steuern steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weitreichender Gestaltungsspielraum zu. Gewisse Grenzen ergeben sich aus den Prinzipien der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sowie den Geboten der Belastungsgleichheit und der Folgerichtigkeit: (siehe oben, 2.2.3.3 und 2.4.6). Bei der Bemessung darf insbesondere auch typisiert und pauschaliert werden. Nach dem Folgerichtigkeitsgebot müssen Bemessungsmaßstäbe und Differenzierungen gewählt werden, in denen die verfolgten Ziele des Gesetzes zielgerecht abgebildet werden. Widersprüche zu den Zielen müssen vermieden werden, Abweichungen bedürfen einer für sich genommen tragfähigen Begründung.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen stellt sich die Aufgabe, eine geeignete Bemessungsgrundlage zu gewinnen, in deren Anwendung sich die Ziele des Gesetzes sachgerecht widerspiegeln. Das leitende Lenkungsziel der Besteuerung liegt in der Schaffung von Anreizen, die zur Wahl möglichst wenig umweltbelastender Getränkeverpackungen führen und auf diese Weise die durch den Getränkeverpackungssektor insgesamt ausgelösten Umweltbelastungen (deutlich) reduzieren. Dies findet seinen konkreten Ausdruck darin, dass das Aufkommen der Verpackungen möglichst vermindert wird (Vermeidung von Ressourcenverbrauch, insbesondere durch Mehrfachnutzung) und die verwendeten Materialien möglichst wenig Umweltbelastungen mit sich bringen (was in verschiedenen Merkmalen wie der Materialart, der Recyclingfähigkeit und dem Rezyklat-

gehalt unterschiedlichen Ausdruck finden kann). Dabei geht es in einem umfassenden Sinne um die Ökobilanz der verschiedenen Verpackungen, für die es auf den gesamten Lebenszyklus von den sog. Vorketten (Ressourcenverbrauch, Rohstoffgewinnung und Produktion) über die Verarbeitungs- und Anwendungsphase bis hin zur Entsorgung ankommt, nicht nur im engeren Sinne auf die Nutzungsphase.

Deshalb ist es sinnvoll, dem Besteuerungssystem einen übergreifenden Indikator für die Ökobilanz zugrunde zu legen, in welchem Einzelaspekte wie die Mehrfachnutzung in Mehrwegsystemen oder Rezyklatanteile immanent berücksichtigt werden – und nicht ein Einzelziel wie etwa die Erhöhung (nur) von Mehrweganteilen oder (nur) des Rezyklatanteils. Im Rahmen des großen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums wäre sicher auch Letzteres möglich. Naheliegender aus der Gesamtsicht erscheint jedoch die Wahl eines Indikators für die Ökobilanz – wobei aus wissenschaftlicher Sicht klar ist, dass es nicht die eine allein vertretbare Methode gibt. Auch insoweit steht dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Gebunden ist er nur insoweit, als er keine ziel-fremden Bemessungsgrundlagen wählen darf, da dies mit dem Folgerichtigkeitsgebot kollidieren würde. Es reicht aus, wenn eine Bemessungsgrundlage gewählt wird, durch deren Anwendung sichergestellt wird, dass die Lenkungsintentionen richtungssicher verfolgt werden.

Eine gut geeignete Methode zur Bewertung der Umwelteigenschaften, die der gesetzlichen Einstufung der verschiedenen Verpackungsarten im Besteuerungssystem zugrunde gelegt werden kann, ist der Indikator des „Global Warming Potenzials“ (GWP, oft auch als „Carbon Footprint“ bezeichnet). Aus ihm können im Sinne des Folgerichtigkeitsgebots pauschalierende und typisierende Steuertarife für die einzelnen Getränkeverpackungsmaterialien abgeleitet werden. Das GWP ist eine gut zu bilanzierende Größe zur Abbildung von Umweltauswirkungen, die im wissenschaftlichen Raum breit akzeptiert ist. Das Charakterisierungsmodell des GWP ist aus naturwissenschaftlicher Sicht sehr gut begründet und in der internationalen Fachwelt seit Jahren allgemein anerkannt. Begrifflich mag es zunächst nicht nahe liegen, einen Indikator zu wählen, der allein auf den Treibhauseffekt der Materialien abstellt. Das GWP kann jedoch sachgerecht im Bereich der hier betrachteten Verpackungsmaterialien als richtungssicherer Indikator auch für die Belastungen weiterer Ökobilanzkriterien herangezogen werden. Bei den wichtigsten anderen Umweltkategorien (wie Versauerung, Eutrophierung, Verbrauch fossiler Ressourcen, bodennahe Ozonbildung) ist das Ranking sehr ähnlich wie das beim GWP. Damit schneidet die Getränkeverpackung mit dem besten GWP-Ergebnis meist auch in den anderen genannten Kategorien am besten ab. Eine frühe Ökobilanz für Getränkeverpackungen¹⁶⁹ zeigt, dass die Ergebnisse der wichtigsten Umweltkriterien gegenüber den Ergebnissen des GWP richtungsstabil sind. Auch die Ergebnisse einiger neueren Studien bestätigen die Richtungsstabilität des GWP¹⁷⁰. Daher kann sicher davon ausgegangen werden, dass das GWP eine geeignete methodische Grundlage für die verfolgten steuerlichen Lenkungsintentionen bietet.

Für die Bilanzierung wurden zunächst die zu berücksichtigenden Getränkesegmente und Verpackungen ausgewählt. Anschließend wurde eine vereinfachte Ökobilanz (sLCA – screening Life Cycle Assessment) durchgeführt, um den Carbon Footprint für die hier berücksichtigten Getränk-

¹⁶⁹ Umweltbundesamt (UBA), Ökobilanz für Getränkeverpackungen II / Phase 2 2002.

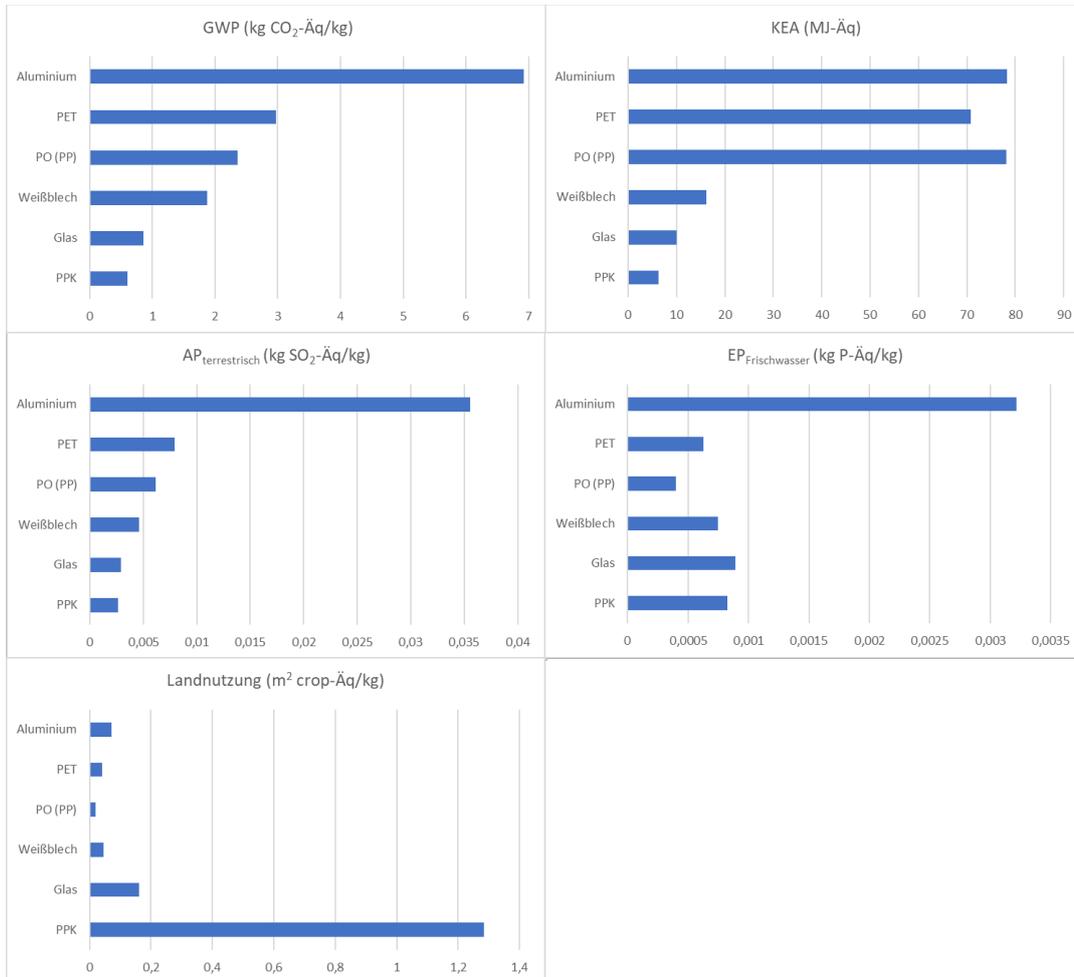
¹⁷⁰ Ifeu, PET Ökobilanz- Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für kohlenstoffhaltige Mineralwässer und Erfrischungsgetränke sowie stille Mineralwässer. Im Auftrag der Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. 2010;

Ifeu, Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für Bier. Im Auftrag der BCME. 2010;

Ifeu, Ökobilanzieller Vergleich von Getränkeverbundkartons mit PET-Einweg- und Glas-Mehrwegflaschen in den Getränkesegmenten Saft/ Nektar, H-Milch und Frischmilch. Im Auftrag des Fachverbandes für Kartonverpackungen für flüssige Lebensmittel e.V. (FKN). 2018.

keverpackungsmaterialien zu ermitteln. Die materialspezifischen Ergebnisse für verschiedene Wirkungskategorien (GWP, KEA, AP, EP, Landnutzung) sind in Abbildung 10 abgebildet. Daraus wird ersichtlich, dass nur der Indikator Landnutzung (im Kontext von Kartonverpackungen) von der allgemeinen Richtung abweicht.

Abbildung 10: Materialspezifische Ergebnisse verschiedener Wirkungskategorien (geordnet nach ihrem Beitrag zum GWP)



Quelle: Eigene Berechnungen.

4.2 Materialien für Getränkeverpackungen und Packmittelverbrauch

Auf dem deutschen Getränkemarkt gibt es unzählige Verpackungsarten und -größen. In der vorliegenden Studie wurden beispielhaft die wichtigsten Getränkeverpackungen (nach Anteil) berücksichtigt. Nach Auswertung der verfügbaren Quellen, wurden die drei Getränkesegmente Bier, Wein und alkoholfreie Erfrischungsgetränke ausgewählt. Eine differenzierte Unterscheidung im Segment alkoholfreie Erfrischungsgetränke konnte nicht erreicht werden, da sich lediglich Daten zu den Abfüllmenge der verschiedenen Untersegmente (bspw. Wässer, Säfte etc.) finden ließen, jedoch keine Unterschiede in die verschiedenen Verpackungen (Material und Volumen) pro Untersegment.

Im Anhang werden die für die Bilanzen genutzten Daten dargestellt (siehe Abschnitt 9.1). Diese wurden aus den Marktdaten für 2018 in Abschnitt 3 ermittelt. Verpackungen, die nur einen gerin-

gen Anteil an den Füllmengen eines Segmentes aufweisen, werden nicht weiter berücksichtigt. Die entsprechenden Füllmengen wurden anteilig auf die bilanzierten Verpackungen verteilt.

4.3 Übersicht der eingesetzten Materialmengen

Mit den Daten aus Tabelle 11 bis Tabelle 16 (siehe Anhang) können die Anzahl der Behälter und Deckel, sowie die gesamte Masse an benötigtem Material für jedes Getränkesegment und jede Verpackung berechnet werden (Tabelle 3). Die Anzahl und die Masse der Behälter berücksichtigen die Umlaufzahlen bei den Mehrwegflaschen. Die Deckel zählen nicht zum Mehrwegsystem und werden entsprechend für jeden Umlauf neu benötigt.

Tabelle 3: Anzahl und Masse Verpackungen in den Getränkesegmenten

Getränkesegment	Material	Volumen (L)	Mio. L pro Jahr	Anzahl (Mio. Stück)		Masse (Tonnen)	
				Behälter	Deckel	Behälter	Deckel
Bier	Glas MW	0,33	1.207	192	3.657	59.673	10.241
Bier	Glas MW	0,5	4.098	342	8.196	126.357	22.949
Bier	PET EW	0,5	513	1.025	1.025	24.404	3.333
Bier	Dose, Alu	0,5	679	1.358	1.358	16.302	3.940
Bier	Dose, Weißblech	0,5	178	356	356	8.903	1.033
Bier gesamt			6.675	3.274	14.594	235.639	41.495
alk.-frei	Glas MW	0,5	253	13	506	4.821	860
alk.-frei	Glas MW	0,7	2.417	65	3.453	33.946	5.870
alk.-frei	PET MW	1	3.204	178	3.204	11.569	10.541
alk.-frei	PET EW	0,5	2.168	4.336	4.336	96.556	14.264
alk.-frei	PET EW	1	2.370	2.370	2.370	76.652	7.798
alk.-frei	PET EW	1,5	13.932	9.288	9.288	343.008	30.558
alk.-frei	Karton	1	1.083	1.083	1.083	33.923	3.955
alk.-frei gesamt			25.427	17.333	24.240	566.553	69.890
Wein	Glas MW	0,75	107	10	143	4.378	1.156
Wein	Glas	0,75	1.491	1.988	1.988	914.440	16.102

	Material	Volumen (L)	Mio. L	Anzahl (Mio. Stück)		Masse (Tonnen)	
Wein gesamt			1.598	1.997	2.131	918.817	17.258
Gesamt			33.700	22.605	40.964	1.754.931	132.598

Quelle: eigene Berechnungen.

Im Juli 2024 tritt die EU-Vorgabe 2019/904 Single Use Plastics (SUP) zu Tethered Caps in Kraft: Dann müssen Verschlüsse an Einweg-Getränkeverpackungen einschließlich Verbundverpackungen wie Getränkekartons fest angebracht sein. Dies führt zu einem geringfügig höherem Materialaufwand, der in dieser Studie nicht berücksichtigt wird. Das geringe zusätzliche Gewicht liegt im Bereich der Unsicherheiten, der hier verwendeten Daten für die Deckel. Zudem wird es voraussichtlich so gering sein, dass es in der Gesamtbilanz keinen relevanten Effekt hätte.

4.4 Vereinfachende Annahmen zur Ökobilanz

Als Grundlage für die Verteilung der Steuersätze auf die einzelnen Verpackungsmaterialien wird eine vereinfachte Ökobilanz durchgeführt. Dazu werden die GWP-Werte für die Herstellung der Materialien aus ecoinvent¹⁷¹ oder aus anderen Studien übernommen. Es werden folgende vereinfachende Annahmen getroffen (vgl. auch Kapitel 9.1):

- Die Berücksichtigung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen in den Getränkeverpackungen wird als Gutschriften vereinfachend in drei Stufen berücksichtigt:
 - Wenn mehr als 50 % Primärrohstoffe eingesetzt werden, wird die Herstellung des Materials für die Getränkeverpackung aus 100 % Primärrohstoffen bilanziert.
 - Werden 50 % bis 75 % Sekundärrohstoffe eingesetzt, wird der Bilanz ein Mix aus 50 % Primär- und 50 % Sekundärrohstoffen zugrunde gelegt.
 - Werden mehr als 75 % Sekundärrohstoffe eingesetzt, wird der Bilanz ein Mix aus 25 % Primär- und 75 % Sekundärrohstoffen zugrunde gelegt.
- Im Rahmen der vorliegenden Studie konnte nicht geprüft werden, aus welchen Ländern, das Material für die in Deutschland eingesetzten Materialien stammen. Es wurden daher bei den Kunststoffen (PET, LDPE, PP) sowie Weißblech für die Primärproduktion immer der Datensatz für den globalen Markt genutzt. Für alle vier Materialien stellt ecoinvent neben dem globalen Markt zudem lediglich Daten für die Produktion in Europa und „restlicher Welt“ zur Verfügung (mit Ausnahme von PET, hier gibt es einen Datensatz für Quebec/Kanada).
- Transporte werden (außer sie sind in den Datensätzen enthalten) systematisch nicht berücksichtigt. Denn wie unter 2.3.7.1 dargelegt, dürfte es europarechtlich sehr riskant sein, die Transportentfernung im Rahmen der Steuertarifgestaltung zu berücksichtigen. Daher bleiben auch Transportaufwendungen von Mehrwegsystemen unberücksichtigt, die auch bereits im Rahmen anderer Politikmaßnahmen (z.B. im Verkehrs- und Transportbereich) adressiert werden.
- Die Schwerpunktsetzung auf den Materialeinsatz ermöglicht zudem, die Steuer auf Basis nachvollziehbarer Grundlagen und mit vertretbarem Verwaltungsaufwand zu vollziehen. Außerdem

¹⁷¹ Ecoinvent, Life cycle Inventory Database. Version 3.7.1 (2020). <https://www.ecoinvent.org/home.html>.

wird dadurch das in Verbindung mit dem Lenkungsziel besonders relevante Kriterium des Ressourcenverbrauchs betont.

- Da Materialien in der Realität nicht unendlich im Kreislauf geführt werden können, kann die endgültige Beseitigung der Materialien nach zahlreichen Recyclingumläufen (die hier nicht bilanziert werden) nicht außer Acht gelassen werden.¹⁷² Daher werden die Emissionen der Beseitigung der Materialien durch Verbrennung in der Bilanz immer mitberücksichtigt. Sowohl Glas als auch Metall verursachen bei der Verbrennung keine direkten Emissionen. Die CO₂-Emissionen bei der Verbrennung von Papier werden nicht angerechnet, da es sich bei Papier um einen nachwachsenden Rohstoff deren Emissionen nicht angerechnet werden. Für PET und PE (im Getränkekarton) werden die Emissionen in Abhängigkeit ihres fossilen Kohlenstoffanteils berechnet.

4.5 Umlaufzahlen und Aufwendungen von Mehrwegsystemen

Für die hier betrachteten Mehrwegverpackungen (Glas-Mehrweg bei Bier und Glas-Mehrweg sowie PET-Mehrweg bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken) wurden die Umlaufzahlen der Vorgängerstudie angesetzt.¹⁷³ Da die Vorgängerstudie aus dem Jahr 2009 stammt, ist zu vermuten, dass die Umlaufzahlen heute andere sind als damals. Beispielsweise setzen Bier-Hersteller aus Marketinggründen vermehrt auf Individualflaschen, die unter Umständen eine geringere Umlaufzahl haben als sogenannte Poolflaschen. Trotz dieser Entwicklung wurden die Zahlen der Vorgängerstudie herangezogen, da keine belastbaren neueren Zahlen verfügbar waren. Auch die Zahlen der Vorgängerstudie waren Zahlen aus Expertenschätzungen und wurden nicht systematisch in einer Studie erhoben.

Generell gilt für Umlaufzahlen, dass die Ausgangslage und damit die Erhebung der Zahlen komplex ist und eine anschließende Angabe zu einer einzigen durchschnittlichen Zahl daher fast unmöglich ist. 2014 wurde eine vom BVE und HDE in Auftrag gegebene Studie zu „Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie“ veröffentlicht (Deloitte-Studie)¹⁷⁴. Diese zeigt: Eine „allgemeine durchschnittliche Umlaufzahl für Mehrweg innerhalb eines Getränkesegments ist nicht vertretbar“. Innerhalb der Getränkesegmente und sogar innerhalb einer Gebindegröße eines Getränks sind die Umlaufzahlen sehr heterogen¹⁷⁵. Bierflaschen aus dem Pool kommen laut dieser Erhebung auf Umlaufzahlen zwischen 20 und 77 (in gemanagten Pools) bzw. 25 und 61 (offene Pools). Individualflaschen haben Umlaufzahlen zwischen 13 und 38 (gemanagte Pools) bzw. 19 und 37 (offene Pools). Bei Wasser und Erfrischungsgetränken ergeben sich Umlaufzahlen von 25 bis 54 (Glas-Poolflasche), 18 bis 37 (Glas-Individualflasche) und 12 bis 24 (PET-Flasche). Bei der Betrachtung dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Studie innerhalb der Branche kritisch

¹⁷² Kauertz/Detzel 2017 (Anm. 136).

¹⁷³ Dehoust et al. 2009 (Anm. 1).

¹⁷⁴ Deloitte, Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie. Im Auftrag der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE) und der Handelsverband Deutschland e.V. (HDE). München, 2014. <https://docplayer.org/43097963-Umlaufzahlen-und-transportentfernungen-in-der-getraenkeindustrie.html> (letzter Zugriff: 21.07.2021)

¹⁷⁵ Ebd.

diskutiert und in einer Stellungnahme der „Mehrweg-Allianz“¹⁷⁶ hinsichtlich ihres methodischen Vorgehens kritisiert wird¹⁷⁷.

In der vorliegenden Studie wurden für Bier Umlaufzahlen von 19 (0,33 L-Gebinde) bzw. 24 (0,5 L-Gebinde) angenommen. Damit wird die Umlaufzahl konservativ im unteren Bereich im Vergleich zu Erhebungen der Deloitte-Studie angesetzt. Für Erfrischungsgetränke wurde für Glas-Mehrweg eine Umlaufzahl von 28 (0,5 L-Gebinde) bzw. 53 (0,7 L-Gebinde) und für PET-Mehrweg eine Umlaufzahl von 18 (1 L-Gebinde) angesetzt. Die Glasflaschen liegen eher im oberen Bereich im Vergleich zu der von Deloitte durchgeführten Studie, die PET-Flasche im mittleren Bereich.

Für die in der vorliegenden Studie durchgeführte vereinfachte Ökobilanz ist relevant, dass bei der Nutzung von Mehrwegflaschen z.B. von Glasflaschen vor allem die ersten zehn Umläufe entscheidend sind, wie eine Ifeu-Studie von 2016 zeigt. Eine weitere Erhöhung der Umlaufzahlen bewirkt in Bezug auf die ökologische Amortisation rechnerisch nur noch geringe zusätzliche Veränderungen. Jeder zusätzliche Umlauf reduziert zwar den Einsatz in den Vorketten, jedoch mit sinkender Bedeutung, so dass bei 10 Umläufen ein Einspareffekt von 90 % der Herstellungsaufwendungen erreicht werden kann. Eine weitere Verdopplung der Umlaufzahl führt nur noch zu einer Erhöhung des Einspareffektes um 5 %-Punkte der ursprünglichen Belastung.¹⁷⁸ Ob die Umlaufzahl bei 40 oder 50 liegt, hat auf das Ergebnis der Ökobilanz nur eine minimale Auswirkung.

Auch aus rechtlicher Sicht sind die exakten Umlaufzahlen nicht entscheidend für die Bemessung der Steuer. Sofern – wie oben präferiert – die Steuer stets (nur) beim Inverkehrbringen nach erstmaliger Befüllung erhoben wird (siehe oben, 2.4.6.3), fällt die Steuer bei nachfolgender Wiederbefüllung nicht erneut an, so dass sich automatisch bei höheren Umlaufzahlen ein relativer Vorteil für Mehrwegflaschen ergibt.

Bei der Bilanzierung von Mehrwegsystemen fallen zusätzliche ökologische Belastungen für die Rückhol- und Reinigungslogistik an, die im Rahmen der Studie nicht berücksichtigt werden konnten. In Ökobilanzen zu Getränkeverpackungen sind Mehrweg-Poollösungen mit dezentralen Abfüllanlagen im Vergleich zu Einweggetränkeverpackungen mit ökologischen Vorteilen beurteilt worden. Beim Vertrieb von Getränken in Mehrweg-Individualflaschen könnten die Umweltlasten ansteigen, wenn Abfüllorte und Verbrauchsorte sehr weit auseinanderliegen. Für eine genaue Bestimmung der daraus resultierenden Umweltwirkungen sind aktuelle und produktspezifische Ökobilanzen nötig.^{179 180}

4.6 Übersicht der Ergebnisse

Eine detaillierte Darstellung der jeweiligen Quellen der Ökobilanzdaten ist im Anhang aufgeführt und unter den folgenden Abschnitten zu finden:

¹⁷⁶ Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Stiftung Initiative Mehrweg (SIM), Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V., Private Brauereien Deutschland e.V. und Verband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V.

¹⁷⁷ DUH 2014, Stellungnahme der „Mehrweg-Allianz“ zur Studie „Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie“ der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE) und des Handelsverbands Deutschland e.V. (HDE). http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Stellungnahme_Deloitte_Studie_110314.pdf (letzter Zugriff 22.07.2021).

¹⁷⁸ Ifeu, Prüfung und Aktualisierung der Ökobilanzen für Getränkeverpackungen. Im Auftrag des Umweltbundesamt (UBA) 2016.

¹⁷⁹ Andreas Detzel et al., Einweg und Mehrweg Aktuelle Ökobilanzen im Blickpunkt. Handreichung des IFEU 2010.

¹⁸⁰ Das BMU und Umweltbundesamt hat hierzu gerade ein Projekt ausgeschrieben (siehe <https://www.bundestag.de/presse/hib/828288-828288>). Mit ersten Ergebnissen ist 2023 zu rechnen.

- PET, Abschnitt 9.1.4
- PP, Abschnitt 9.1.5
- Aluminium, Abschnitt 9.1.6
- Weißblech, Abschnitt 9.1.7
- Glas, Abschnitt 9.1.8
- Getränkekarton, Abschnitt 9.1.9

Tabelle 4: Übersicht zu CO₂-Emissionsfaktoren der betrachteten Verpackungsmaterialien (inkl. Verbrennung der Materialien EoL s. Kapitel 4.4)

	Primärmaterial	50 - 75 % Sekundärmaterial ⁴	> 75 % Sekundärmaterial ⁵
	kg CO ₂ -Äq/t		
PET	2.974	1.781	1.185
PET mit Verbrennung	5.266	2.927	1.758
Aluminium	6.774	3.387	1.693
Weißblech	1.878	1.264	957
Glas	-	861 ¹	858 ²
Getränkekarton	1.316	-	-
Getränkekarton mit Verbrennung	969	-	-
PP (Deckel)	2.361	-	-
Korken³ (Deckel)	30	-	-

1 Weißglas

2 Grünglas

3 market for cork, raw (RoW)

4 berechnet mit Mix aus 50 % Primär- und 50 % Sekundärrohstoffen

5 berechnet mit Mix aus 25 % Primär- und 75 % Sekundärrohstoffen

Quelle: eigene Berechnungen.

In Tabelle 4 sind die Emissionsfaktoren der betrachteten Verpackungsmaterialien in Abhängigkeit ihres Anteils an Sekundärmaterial dargestellt. Die Sekundäranteile sind hier und in allen folgenden Tabellen keine Abbildung des aktuellen Marktes bei Getränkeverpackungen, sondern sind als Szenarien zu verstehen: Wie entwickeln sich die Emissionen (und Steuern) bei steigendem Sekundäranteil?

Tabelle 5: Übersicht zu CO₂-Emissionsfaktoren der betrachteten Verpackungen in den verschiedenen Getränkesegmenten unter Berücksichtigung Gewichte

Getränkesegment	Material	Volumen (L)	Umläufe	Primärmaterial	50% - 75% Sekundärmaterial ³	> 75% Sekundärmaterial ⁴
				kg CO₂-Äq pro Verpackung (inkl. Deckel)		
Bier	Glas MW	0,33	19	-	-	0,271 ¹
	Glas MW	0,5	24	-	-	0,323 ¹
	PET	0,5	1	0,135	0,079	0,051
	Alu Dose	0,5	1	0,103	0,065	0,045
	Weißblech Dose	0,5	1	0,052	0,037	0,029
Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wasser	Glas MW	0,5	38	0,317	0,317	0,317 ²
	Glas MW	0,7	53	0,455	0,455	0,455 ²
	PET MW	1,0	18	0,350	0,198	0,122
	PET	0,5	1	0,125	0,073	0,047
	PET	1,0	1	0,178	0,102	0,065
	PET	1,5	1	0,202	0,116	0,073
	Karton	1,0	1	0,039	-	-
Wein	Glas	0,75	1			0,395

1 Braunglas

2 Weißglas

3 berechnet mit Mix aus 50 % Primär- und 50 % Sekundärrohstoffen

4 berechnet mit Mix aus 25 % Primär- und 75 % Sekundärrohstoffen

Quelle: eigene Berechnungen.

In Tabelle 5 sind die spezifischen Emissionsfaktoren für die verschiedenen Getränkeverpackungen (inkl. der Deckel und unter Berücksichtigung ihres Gewichts) dargestellt. Am besten schneidet der Getränkekarton ab, am schlechtesten die Glasflaschen. Es ist zu beachten, dass es sich hier um die Produktion einer Verpackung handelt. Die Umlaufzahlen bei Mehrwegflaschen sind noch nicht berücksichtigt.

Tabelle 6: CO₂-Emissionen aller hier berücksichtigter Verpackungen am deutschen Getränkemarkt (Verpackung inkl. Deckel)

Getränke-segment	Material	Volumen (L)	Primärmaterial	50% - 75% Sekundärmaterial ³	> 75% Sekundärmaterial ⁴
			t CO ₂ -Äq		
Bier	Glas MW	0,33	(70.454) ¹	(70.454) ¹	70.454
	Glas MW	0,5	(151.562) ¹	(151.562) ¹	151.562
	PET EW	0,5	138.418	81.343	52.806
	Alu Dose	0,5	140.222	87.925	61.777
	Weißblech Dose	0,5	18.655	13.194	10.463
	SUMME			519.310	404.479
Alkoholfreie Erfrischungsgetränke	Glas MW	0,5	(5.765) ¹	(5.765) ¹	5.765
	Glas MW	0,7	(40.244) ¹	(40.244) ¹	40.244
	PET MW	1,0	85.803	58.745	45.217
	PET EW	0,5	542.115	316.296	203.387
	PET EW	1,0	422.038	242.771	153.137
	PET EW	1,5	1.878.332	1.076.131	675.031
	Karton	1,0	42.218	(42.218) ¹	(42.218) ¹
	SUMME			3.016.515	1.782.170
Wein	Glas MW	0,75	(3.793) ¹	(3.793) ¹	3.793
	Glas EW	0,75	(785.498) ¹	(785.498) ¹	785.498
	SUMME			789.291	789.291
SUMME alle Getränkesegmente			4.325.117	2.975.940	2.301.351

1 Die Zahlen in Klammern stehen für den Ist-Zustand im Markt. Glas mit weniger als 50 % Sekundäranteil gibt es nicht, auch keine Sekundärfasern bei Kartons. Unter der Annahme, dass alle anderen Verpackungsmaterialien am Markt im Schnitt noch unter 50 % Sekundärmaterialieninsatz liegen, bildet die Spalte „Primärmaterial“ den Ist-Zustand des Marktes ab.

2 berechnet mit Mix aus 50 % Primär- und 50 % Sekundärrohstoffen

3 berechnet mit Mix aus 25 % Primär- und 75 % Sekundärrohstoffen

Quelle: eigene Berechnungen

In Tabelle 6 sind die Gesamtemissionen aller hier berücksichtigten Verpackungen für den Verbrauch auf dem deutschen Getränkemarkt pro Jahr dargestellt.

Tabelle 7: Anteil Verpackungsmaterialien und CO₂-Äq im Getränke-segment für den Status-Quo

Ist-Zustand	Anteil Material im Getränke-segment	Anteil CO ₂ -Äq im Getränke-segment		
		Primärmaterial	Sekundärmaterial 50% - 75%	Sekundärmaterial ≥ 75%
Bier aus				
MW-Glas	79%	43%	55%	64%
EW-PET	8%	27%	20%	15%
Aludose	10%	27%	22%	18%
Weißblechdose	3%	4%	3%	3%
Alkoholfreie Erfrischungsgetränke aus				
MW Glas	11%	2%	3%	4%
MW PET	13%	3%	3%	4%
EW PET	73%	94%	92%	89%
Karton	4%	1%	2%	4%
Wein aus				
MW Glas	7%	0,5%	0,5%	0,5%
EW Glas	93%	99,5%	99,5%	99,5%

Quelle: eigene Berechnungen.

In Tabelle 7 werden die jeweiligen Anteile der Materialien am Verpackungsmarkt in den jeweiligen Getränke-segmenten sowie die Anteile an CO₂-Äq dargestellt. Die Anteile am Getränke-segment basieren auf der Menge abgefülltem Getränk pro Jahr. Die Anteile der CO₂-Emissionen berücksichtigen auch die Umläufe der Mehrwegflaschen. Da Glas nur mit einem hohen Sekundärrohstoffanteil als Getränkeverpackung vorkommt bzw. Karton nur mit Primärrohstoffen, sind in jedem der drei Szenarien eine Glasflasche mit Sekundäranteil > 75% und ein Karton mit 0 % Sekundärrohstoff hinterlegt. Der Anteil des Kartons von 6 % im Szenario „alle Verpackungen haben einen Sekundärrohstoffanteil > 75 %“ (Spalte 5) bezieht sich auf einen Karton mit 0 % Sekundärrohstoff.

4.7 Zwischenergebnis

Als Ergebnis des vorangegangenen Kapitels liegen nun die relevanten Daten zu Mengen, Materialien und Gewichten der verbrauchten Getränkeverpackungen, sowie der Beschreibung der ökobilanziellen Datengrundlagen vor. Für das Thema Mehrweg wurde die Problematik der Datengrundlage für die Umlaufzahlen diskutiert. Die Ergebnisse zeigen, dass im Status Quo die relativen Um-

welt-Belastungen bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken und Wasser am höchsten sind und hier insbesondere die Belastungen durch Einweg-PET-Flaschen ins Gewicht schlagen.

5 Ausgestaltung der Steuer

In diesem Abschnitt wird detailliert die konkrete Ausgestaltung der vorgeschlagenen Getränkeverpackungssteuer erläutert.

5.1 Ziele

Ziel der hier vorgestellten Getränkeverpackungssteuer ist, die Umweltauswirkungen durch den Ressourcenverbrauch bei Getränkeverpackungen zu reduzieren. Es wird angestrebt, dass die Inverkehrbringer von Getränken einen finanziellen Anreiz gesetzt bekommen, auf umweltfreundlichere Verpackungen umstellen. Darüber hinaus sollen Verbraucher*innen angereizt werden, Getränke stärker als bisher in ökologisch vorteilhaften Verpackungen, also z. B. in Mehrwegverpackungen zu konsumieren. Dazu gehören nach der Einschätzung des BMU Mehrwegverpackungen und ökologisch vorteilhafte Einwegverpackungen (Getränkekarton, Polyethylen-Schlauchbeutel und Folien-Standbeutel).¹⁸¹ Als Sekundärziel soll auch der Einsatz von Rezyklaten für die jeweiligen Verpackungsmaterialien durch die Steuer mittels positiver Steueranreize gefördert werden.

Das Verpackungsgesetz gibt als Ziel für die in Mehrwegverpackungen verpackten, gesetzlich pfandpflichtigen Getränke einen Anteil von mindestens 70 % an. Diese Zielvorgabe wird derzeit mit etwa 80 % nur im Getränkesegment Bier erreicht. Alle anderen Getränkesegmente unterschreiten diesen Zielwert deutlich, auch dann, wenn der Anteil an ökologisch vorteilhaften Verpackungen berücksichtigt wird.¹⁸² Die Getränkeverpackungssteuer dient dazu sicherzustellen, dass die Ziele im VerpackG zu den Anteilen an Mehrwegverpackungen zukünftig erreicht werden. Hierzu sollen Einwegverpackungen im Vergleich zu Mehrwegverpackungen teurer werden. Analog zu den Änderungen des VerpackG, wonach im Außerhausverkauf Speisen und Getränke in Mehrwegverpackungen nicht teurer sein sollen als in Einwegverpackungen, würde eine Getränkeverpackungssteuer in diese Richtung wirken. So kann durch eine Getränkeverpackungssteuer die Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes unterstützt werden.

Die Getränkeverpackungssteuer soll aber nicht pauschal jedes Mehrwegsystem bevorzugen, sondern den geringeren Ressourcenverbrauch der Mehrwegsysteme abbilden. Poolflaschen mit hohen Umlauffzahlen werden deshalb geringer belastet werden als Poolflaschen mit geringen Umläufen. Als weiteres Ziel soll der Anteil der in Getränkeverpackungen eingesetzten Rezyklate unterstützt werden. Nicht zuletzt soll die Steuer so ausgestaltet werden, dass sie in einem weiteren Schritt auch auf weitere Verpackungen ausgedehnt werden kann, beispielsweise für To-Go-Verpackungen für Getränke und Speisen. Auch bestehen Möglichkeiten, den Einsatz von Mehrwegsystemen zu unterstützen.

¹⁸¹ Siehe <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/statistiken/verpackungsabfaelle/anteile-der-in-mehrweg-getraenkeverpackungen-sowie-in-oekologisch-vorteilhaften-einweg-getraenkeverpackungen-abgefuellten-getraenke/> (abgerufen am 07.07.2021).

¹⁸² GVM 2020 (Anm. 141).

5.2 Festlegung der Steuerbeträge für eine Getränkeverpackungsteuer

Die Steuer zielt direkt auf die mit dem Ressourceneinsatz verbundenen Umweltprobleme. Um die Belastungen des Ressourcenverbrauches einer Getränkeverpackung zu ermitteln, wird der Carbon-Footprint aller eingesetzten Materialien mit dem jeweiligen Gewicht je Einzelverpackung verrechnet. Die Steuer wird beim Inverkehrbringen der verpackten Getränke fällig. In dieser Systematik ist für Mehrwegverpackungen zu berücksichtigen, dass diese nur beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert werden.

Im Unterschied zu dem Regelungsansatz, ausschließlich Einwegverpackungen zu besteuern, hat das hier gewählte Vorgehen den Vorteil, dass nach einem objektiven Maß, dem Carbon-Footprint, die Höhe der Steuer von den eingesetzten Materialien abhängig gemacht werden kann. Mehrweg- und ökologisch vorteilhafte Verpackungen werden im Umfang ihrer ökologischen Vorteile geringer besteuert, aber nicht von vornherein von der Steuer ausgenommen. Ob und in welchem Maße Mehrwegverpackungen bezüglich des Ressourcenverbrauchs besser abschneiden, hängt insbesondere von den erreichten Umlaufzahlen ab. Das heißt, bei der einmaligen Besteuerung von Mehrweggetränkeverpackungen verteilt sich der Steuerbetrag auf die Anzahl der Abfüllungen. Je höher die Umlaufzahl ist, umso geringer wird der Steuersatz je Abfüllung

Für die Festlegung und Höhe der Steuersätze sind einige Vorüberlegungen zu treffen. Einerseits wird angestrebt, die Steuer so auszugestalten, dass der Steuerbetrag bei der erstmaligen Inverkehrbringung pro Einheit Getränkeverpackung erhoben wird. Die Steuer wird also nur dann erhoben, wenn ein Verpackungsgebilde für Getränke in für Endabnehmer*innen geeigneten Füllgrößen angeboten wird (Gebindegrößen bis max. 5 Liter). Die Steuer fällt im Falle der Wiederbefüllung einer Getränkeverpackung nicht erneut an.

Zweitens setzt eine deutlich geänderte relative Preisdifferenz zwischen Einweg- und Mehrweg für die gesamte Wertschöpfungskette (Einzel- und Großhandel, Abfüller / Hersteller, Importeure etc.) einen zusätzlichen Anreiz, um Mehrwegsysteme einzuführen, diese zu optimieren und den Sekundärmaterialanteil der eingesetzten Verpackungsbehälter zu erhöhen. Insbesondere durch Optimierungen im Logistikbereich und durch hohe Umlaufzahlen in Mehrwegsystemen kann somit der zu entrichtende effektive Steuerbetrag pro verkaufter Getränkeeinheit reduziert werden.

Die Festlegung der Höhe der Steuersätze erfolgte unter der Abwägung und Maßgabe, dass durch den Steuersatz eine Anreizwirkung hin zu einer stärkeren Nachfrage nach Mehrweggebinden und ökologisch vorteilhaften Verpackungen ausgelöst werden soll und zweitens der Einsatz von Sekundärmaterial steuerlich belohnt werden soll. Als Ausgangspunkt für den Steuersatz wurde daher der Gebindetyp Einweg-PET 1,5 Liter im Bereich nicht-alkoholischer Erfrischungsgetränke und Wässer als der mit den höchsten Umweltbelastungen identifiziert. Dies gilt nicht pro Gebinde, aber bezogen auf den absoluten Ausstoß auf dem deutschen Markt unter Berücksichtigung der Mengen an 1,5 Liter Einweg-PET Flaschen mit einem Anteil von unter 50 % Recyclingmaterial ergeben sich hier ca. 1,9 Millionen Tonnen CO₂-Äq (siehe Tabelle 6).

Die Höhe des Steuersatzes wurde anschließend so festgelegt, dass sich bei einem ggf. zukünftig zu erwartendem Anstieg der Recyclingeinsatzquote, auch bei einem Recyclingeinsatz von größer 75 %, für eine 1,5 Liter Einweg-PET-Flasche eine deutliche Anreizwirkung ergibt. Für eine deutliche Anreizwirkung wurde angenommen, dass sich der Endpreis für die Konsumierenden in diesem Bereich durch den Steuerbetrag um 0,25 € erhöhen soll, um gegenüber anderen Gebinden einen für den Endpreis spürbaren Anreiz zu setzen. Die weiteren Steuerbeträge wurden auf dieser Basis und im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Carbon Footprint berechnet.

Tabelle 8: Festlegung der Steuerbeträge pro in Verkehr gebrachter Getränkeverpackung

Getränke-segment	Material Behälter EW / MW	Volumen (L)	Steuerbetrag in € Primärmaterial	Steuerbetrag in € (bei Sekundäranteil zwischen 50 % und 75 %)	Steuerbetrag in € (bei Sekundäranteil größer 75 %)
Bier	Glas MW	0,33	(0,95)*	(0,95)*	0,95
Bier	Glas MW	0,5	(1,13)*	(1,13)*	1,13
Bier	PET EW	0,5	0,47	0,28	0,18
Bier	Dose, Alu	0,5	0,36	0,23	0,16
Bier	Dose, Weißblech	0,5	0,18	0,13	0,10
alk.-frei	Glas MW	0,5	(1,11)*	(1,11)*	1,11
alk.-frei	Glas MW	0,7	(1,59)*	(1,59)*	1,59
alk.-frei	PET MW	1	1,23	0,69	0,43
alk.-frei	PET EW	0,5	0,44	0,26	0,16
alk.-frei	PET EW	1	0,62	0,36	0,23
alk.-frei	PET EW	1,5	0,71	0,41	0,25
alk.-frei	Karton	1	0,14	(0,14)*	(0,14)*
Wein	Glas MW	0,75	(1,38)*	(1,38)*	1,38
Wein	Glas EW	0,75	(1,38)*	(1,38)*	1,38

*für die Werte zu Glas in Klammern wurde von vornherein ein Sekundärmaterialeinsatz von mindestens 75 % angenommen, bzw. für Karton der für Primärmaterialien.
Quelle: eigene Berechnung.

Zur Berechnung der Steuersätze für die anderen Gebindetypen sollen, wie oben bereits beschrieben, die mit der Herstellung der Verpackungen verbundenen Treibhausgasemissionen als relative Richtschnur herangezogen werden. Aufbauend auf einem Steuersatz für 1,5 Liter Einweg-PET von 0,25 € ergeben sich unter der Verrechnung mit den Relationen der mit den jeweiligen Gebindegrößen verbundenen Emissionen die in Tabelle 8 aufgeführten Steuerbeträge für die jeweiligen Gebindetypen und Sekundärmaterialeinsatzquoten. In Bezug auf die Umlaufzahlen von Mehrwegsystemen entfallenden effektiven Steuerbeträge pro Einheit Getränkeverpackung sind hier nicht dargestellt, sondern die Kosten pro neu in Verkehr gebrachter Getränkeverpackung.

Die in Tabelle 9 dargestellten effektiven Steuersätze zeigen einen deutlichen Unterschied in der Steuerbelastung zwischen Ein- und Mehrweggebinden, aber auch zwischen den in den Getränkesegmenten jeweils genutzten Materialien und Sekundärrohstoffeinsatzes für die Behälter. Die Steuersätze pro Behälter in den jeweiligen Gebindegrößen und Getränkesegmenten (Steuersatz pro Behälter) fallen jeweils bei Inverkehrbringung an.

- Demnach würde etwa für die Inverkehrbringung von Glasflaschen ein Steuerbetrag zwischen 0,95 € und 1,59 € erhoben werden,
- für PET-Flaschen zwischen 0,16 € bis 1,23 €,
- für Getränkedosen 0,10 € bis 0,36 € und
- für Getränkekartons ein Steuersatz von 0,14 € (Tabelle 9).

Diese Steuersätze unterscheiden sich zum Teil erheblich von den in der Vorgängerstudie erhobenen Steuerbeträgen, was sich durch den veränderten Ansatz bei der Berechnung der Steuern und die veränderte Datenbasis ergibt¹⁸³. Wie auch in der Vorgängerstudie fallen die mit Abstand höchsten Steuersätze für Glasgebinde an, was insbesondere das höhere Gesamtgewicht von Glas, aber auch den hohen Emissionsfaktor der Glasherstellung widerspiegelt. Somit entsprechen die dargestellten Steuerbeträge jeweils den Verhältnissen des mit dem Carbon Footprint bewerteten Ressourceneinsatzes für den Materialaufwand der jeweiligen Verpackung. Eine Staffelung erfolgt außerdem je nach verschiedenen Sekundärmaterialeinsatzquoten.

¹⁸³ Dehoust et al. 2009 (Anm. 1).

Tabelle 9: Effektive Steuerbeträge für verschiedene Sekundäreinsatzquoten je Gebinde

Getränke-segment	Material Behälter EW / MW	Volumen (L)	Umläufe	Effektiver Steuerbetrag in € Primärmaterial	Effektiver Steuerbetrag in € (bei Sekundäranteil größer 75 %)	Unterschiede der Steuerbeträge durch erhöhten Sekundäreinsatz in %
Bier	Glas MW	0,33	19	(0,05)*	0,05	-*
Bier	Glas MW	0,5	24	(0,05)*	0,05	-*
Bier	PET EW	0,5	1	0,47	0,18	-62%
Bier	Dose, Alu	0,5	1	0,36	0,16	-56%
Bier	Dose, Weißblech	0,5	1	0,18	0,10	-44%
alk.-frei	Glas MW	0,5	38,3	(0,03)*	0,03	-*
alk.-frei	Glas MW	0,7	53,4	(0,03)*	0,03	-*
alk.-frei	PET MW	1	18	0,07	0,02	-65%
alk.-frei	PET EW	0,5	1	0,44	0,16	-62%
alk.-frei	PET EW	1	1	0,62	0,23	-64%
alk.-frei	PET EW	1,5	1	0,71	0,25	-64%
alk.-frei	Karton	1	1	0,14	(0,14)*	-*
Wein	Glas MW	0,75	15	(0,09)*	0,09	-*
Wein	Glas EW	0,75	1	(1,38)*	1,38	-*

*für die Werte zu Glas in Klammern wurde von vornherein ein Sekundär Materialeinsatz von mindestens 75 % angenommen, bzw. für Karton der für Primärmaterialien.
Quelle: eigene Berechnungen.

Unter der Annahme der in der Tabelle 9 aufgeführten Umlaufzahlen ergeben sich in Bezug auf den effektiven Steuersatz pro in Verkehr gebrachtem Getränkebehälter für den Mehrwegbereich dann deutlich geringere effektive Steuerbelastungen (siehe Tabelle 9). Dieser Unterschied zeigt sich am Beispiel einer Bier Glas-Mehrwegflasche 0,5 Liter, auf die bei Inverkehrbringung einmalig ein Steuerbetrag von 1,13 € erhoben wird, der sich effektiv bei angenommenen 24 Umläufen auf einen effektiven Steuerbetrag von 0,05 € pro verkaufter Flasche reduzieren würde (siehe Tabelle 9).

Durch die vorgeschlagenen Ausgestaltungen der Steuer fallen die absoluten Mehrbelastungen sehr gering aus, soweit in Mehrwegbehältnissen oder ökologisch vorteilhaften Verpackungen abgefüllt wird (siehe Tabelle 9). Das gilt für alle Getränkesegmente und Gebindegrößen. Die größten absoluten Mehrbelastungen ergeben sich für die Getränketypen in Einweg-PET und Einweg-Glas, da hiermit auch die höchsten Umweltbelastungen verbunden sind (siehe Tabelle 9).

5.3 Qualitative Betrachtungen der Steuerwirkungen

Die spezifisch nach Materialart gestaffelten Steuerbeträge werden bei der (Erst-)Inverkehrbringung eines Getränkegebundes direkt beim Getränkehersteller (oder bei Importeuren dessen Bevollmächtigten) erhoben. In der Folge wird der Steuerbetrag über den Groß- und Einzelhandel auf den Endkonsum abgewälzt. Es wird davon ausgegangen, dass der Steuerbetrag entlang der Handelsstruktur übertragen werden kann und die um den Steuerbetrag erhöhten Kosten auf der nächstgelagerten Wertschöpfungsstufe weitergegeben werden können.¹⁸⁴

Gleichzeitig wird es für den Handel attraktiver, Mehrweggebilde und ökologisch vorteilhafte Verpackungen stärker anzubieten, da zu erwarten ist, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher als Mengenreaktion, die nun relativ günstiger gewordenen Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Verpackungen vermehrt nachfragen werden. Auf Ebene der Verbrauchenden ist zu erwarten, dass es durch die unterschiedlich stark gestiegenen Preise mittel- bis langfristig zu verändertem Konsumverhalten kommt, da die Angebote vorhanden sind und diese auch relativ zum Einweg preisgünstiger werden.

Mit den obigen Berechnungen und Erwägungen können nun in Bezug auf die Verhaltensreaktionen der Marktakteure differenzierte Verhaltensanpassungen qualitativ antizipiert werden. Im Fokus stehen dabei mögliche Reaktionen von Verpackungs- und Getränkeherstellern, Großhandel, Einzelhandel, Konsumierenden und Staat. Die Wirkungen werden unterschieden in Bezug auf die Steuerwirkung für die jeweiligen Märkte, also die Wirkungen der monetären Schocks auf Angebot und Nachfrage, welche durch die Steuer ausgelöst werden, und in Form von Verhaltensveränderungen resultieren. Zum anderen werden die Akteure ihr Verhalten anpassen und entsprechende Reaktionen entwickeln.

5.3.1 Verhaltensanpassungen bei den Verbrauchenden

Die um den jeweiligen Steuerbetrag gestiegenen Kosten werden in Form von erhöhten Kaufpreisen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt. Da die Steuerbeträge für einzelne Gebindetypen und Getränkesegmente sehr unterschiedlich ausfallen, kommt es zu kurzfristigen und unterschiedlichen Nachfragereaktionen in den einzelnen Getränkesegmenten.

¹⁸⁴ Ebd.

Insgesamt werden die Verhaltensanpassungen der Verbraucher*innen gegenüber den erhöhten Preisen erwartbar unterschiedlich ausfallen. Hierbei spielen auch Faktoren wie die Höhe des verfügbaren Einkommens, die individuellen Präferenzen, Bildungsgrad sowie das soziale Setting beim Kauf eine wichtige Rolle. In Konsummilieus mit niedrigem Einkommen werden gestiegene Kosten eher zu Verhaltensanpassungen führen als bei Menschen mit hohem Einkommen. Gleichzeitig sind die erwartbaren Verhaltensanpassungen abhängig von der Getränkeart. Bei Gütern des täglichen Bedarfs bestimmen vor allem Gewöhnungseffekte und Regelmäßigkeit den Kaufakt, aber mittel- bis längerfristig sollten auch geringfügig gestiegene Preise zu Verhaltensanpassungen führen.

Beispielsweise würde im Bierbereich die Preise für Dosenbier und Bier in Einweg-PET so stark steigen, dass diese Nachfrage voraussichtlich bereits sehr kurzfristig in Richtung Glasmehrweg verlagert werden würde. Abgesehen von einzelnen Konsumierenden, für die die Wahl des Behälters eine starke Präferenz darstellt, z. B. Genuss von Bier aus Getränkedosen, wird Bier vor allem aus Glasflaschen nachgefragt. Bier in Kunststoffbehältern konnte sich nie wirklich durchsetzen. Voraussichtlich würde dann der bereits bestehende geringe Marktanteil von Bier in Einweg-Glas- und -PET-Flaschen sowie Getränkedosen also weiter zurückgehen und auch keine Substitution mit Mehrweg-PET im Biersegment erfolgen. Somit würde sich der Anteil von Bier in Glasmehrwegflaschen erhöhen.

Für die Getränkesegmente Wässer und alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Säfte stellt der Convenience-Aspekt von leichten und bruchsicheren Kunststoffbehältern für die Konsumierenden einen entscheidenden Faktor dar, was neben der Preisgestaltung in den Supermärkten wesentlich für die Ausbreitung von Kunststoffflaschen in diesen Getränkesegmenten war¹⁸⁵. Als Anpassungsreaktion auf die vorgeschlagene Steuergestaltung kann für dieses Getränkesegment erwartet werden, dass der Anteil an Glasmehrweg-Flaschen insbesondere für hochpreisige Wässer und Säfte leicht steigen wird, aber insbesondere die Nachfrage nach diesen Getränken in PET-Mehrwegflaschen und Getränkekartons stärker ansteigen wird.

In Bezug auf den Weinmarkt werden die Nachfragereaktionen für die einzelnen Preissegmente voraussichtlich sehr unterschiedlich ausfallen. Im Niedrigpreissegment für Wein werden sich Getränkekartons oder Bag-in-Box-Verpackungen stärker ausbreiten und die Angebote in Glaseinwegflaschen sehr stark zurückgehen. Im höherpreisigen Marktsegment von Wein werden sich die gestiegenen Preise der Getränkebehälter nicht unmittelbar auf die Nachfrage auswirken. Einerseits können die Präferenzen Wein in Glasflaschen zu beziehen als sehr starr angesehen werden und daher eine Ausweichreaktion auf Kunststoff- und Kartonverpackungen eher ausgeschlossen werden. Lediglich die Möglichkeit, Wein in Bag-in-Box-Verpackungen zu kaufen, könnte auch bei höherpreisigem Wein eine mögliche Ausweichreaktion darstellen. Aus Sicht der Konsumierenden mit starken Präferenzen für Glasflaschen für Wein, wären Glasmehrwegflaschen aus Preissicht die dann günstigste Produktalternative.

Aus Sicht der Verbrauchenden wird die Steuer zu einer merklichen Verschiebung der relativen Preise führen, da anzunehmen ist, dass kurzfristig die absoluten Preise in einzelnen Getränkesegmenten steigen werden. Mittel- bis längerfristig oder zum Beispiel im Rahmen einer gestuften Einführung der Abgabe auf Getränkeverpackungen sollte die hohe Wettbewerbsintensität im Getränkebereich aber schnell zu Verhaltensänderungen führen und das resultierende Preisgefüge stärker die ökologischen Belastungen der Verpackungswahl wiedergeben.

¹⁸⁵ Lars Handrich, Die Ökonomie der Getränkeverpackung. Studie im Auftrag des Bund Getränkeverpackungen der Zukunft (BGVZ) 2017.

5.3.2 Verhaltensänderungen bei Einzel- und Großhandel

Kurz- bis mittelfristig werden die um die Steuerbeträge veränderten relativen Preise dazu führen, dass die Nachfrage durch die Endverbraucher*innen nach Mehrweglösungen und ökologisch vorteilhaften Verpackungen steigen wird und die dabei angeschlossenen Logistik- und Wiederbefüllstrukturen des Handels besser ausgelastet werden. Möglicherweise müssen auch Kapazitäten erweitert werden, um die gestiegenen Bedarfe decken zu können. Dadurch können beim Einzel- und Großhandel Skaleneffekte im Mehrwegbereich generiert werden, die in Form von sinkenden Kosten im Logistikbereich von Mehrwegsystemen zusätzlich einen kostendämpfenden Effekt zugunsten des Mehrwegbereichs auslösen könnten. Diese ausgelösten Skalen – und Mengeneffekte in Folge der Steuerausgestaltung zugunsten von Mehrweg hätten somit möglicherweise sogar einen insgesamt preisdämpfenden Effekt. Allerdings wären hierfür weitergehende und koordinierte Schritte des Handels und der Abfüller nötig, um z. B. durch gemeinsame Poolflaschen, besser abgestimmte und optimierte Logistik die Effizienz der Mehrwegsysteme zu erhöhen.

Im Einzelhandel werden die um den Steuersatz erhöhten Kosten an die Endverbraucher abgewälzt. Mit der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Getränkeverpackungsteuer werden die Anteile von Mehrweg über alle Getränkesegmente hinweg steigen, da diese durch ihre relativ günstigeren Preise von den Verbrauchenden stärker nachgefragt werden. Damit wird insbesondere für den Teil der Supermärkte und Discounter, die bislang keine Produkte in Mehrwegsystemen führen, ein höherer Investitionsaufwand fällig, um in den Verkaufsstellen Rückgabemöglichkeiten und Sortierstrukturen für Mehrweggebinde einzuführen. Da im deutschen Lebensmitteleinzelhandel bereits der Großteil der Vollsortimenter und nur einzelne Discounter überhaupt Mehrwegangebote führen, werden diese Umstellungen vor allem auf die Discounter zukommen, die bislang nur Rückgabemöglichkeiten für Einwegverpackungen mit Einwegpfand bereithalten. In Einweg verpackte Getränke werden in größerem Umfang ausgelistet werden.

Im Großhandel werden die um den Steuersatz erhöhten Kosten durchgereicht. Im Falle der vermehrten Einführung von Mehrweg durch die Steuer sind im Großhandel, aber insbesondere in der Mehrweglogistik vereinzelt zusätzliche Investitionen für Anpassungen der Kapazitäten nötig (z. B. Spül- und Abfülllogistik, Lagerhaltung etc.). Grundsätzlich ist aber Mehrweg bereits ein wichtiger Bestandteil von Logistik- und Großhandelsstrukturen im Getränkebereich. Die gewünschte Lenkungswirkung auf der Verbrauchsebene kann zu einer Mehrnachfrage nach Mehrwegsystemen und ökologisch vorteilhaften Verpackungen führen, auf die der Großhandel sich dann längerfristig einstellen muss.

5.3.3 Verhaltensanpassungen der Getränke- und Verpackungshersteller

Hersteller von Getränken und Verpackungshersteller werden durch die vorgeschlagene Ausgestaltung der Steuer teils zu weitreichenden Anpassungsreaktionen gezwungen werden, wenn die Impulse, die durch den Steuerbetrag gestiegenen Endverkaufspreise im Einwegbereich hoch genug sind. Die Nachfrage nach mehrwegtauglichen und ökologisch vorteilhaften Getränkegebinden werden im Verpackungs- und Logistikbereich zusätzliche Innovationsimpulse auslösen, da die Hersteller durch die hohe Wettbewerbsintensität in allen Getränkesegmenten auf die geänderte Nachfragesituation reagieren müssen. Somit sind hier zusätzliche Investitionen in die Anlagen und Produktionsstrukturen zu erwarten. Zur Stützung dieser Aussage konnten im Rahmen der vorliegenden Studie zwar keine verlässlichen Angaben über die Höhe der tatsächlichen Kostendifferenz zwischen Einweg- und Mehrweg eingeholt werden. Dennoch führt in der Regel eine Veränderung der Endverkaufspreise mittel- bis langfristig auch zu Anpassungen des Angebots.

Die nach Sekundäreinsatzquoten gestuften Steuerbeträge führen dazu, dass die Hersteller und Abfüller von Getränken bei der Wahl der Verpackungsmaterialien insgesamt auf einen höheren Sekundärmaterialeinsatz für alle Gebindetypen achten werden und somit die Verpackungsindustrie gezwungen wird, mittels Produktinnovationen den Anteil an Sekundärmaterial zu steigern. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Recyclingindustrie mit höheren Erlösen für Sekundärmaterialien rechnen kann.

Wie beispielsweise für den Biermarkt dargestellt wurde, hat der Anteil der Individualflaschen im Mehrwegpool in den letzten Jahren zugenommen, was ggf. aber auch nur eine temporäre Erscheinung ist, da die erheblich höheren Kosten einen Anreiz für den Standard-Pool setzen. In anderen Getränke-segmenten besteht ein Trend zu kleineren Gebindegrößen. Die Hersteller z. B. im Bier- und Weinsegment haben Schwierigkeiten, sich auf eine gemeinsame Poolflasche für den Mehrwegbereich zu einigen. Mit der Einführung der Steuer würden sich die relativen Preise insbesondere für PET- und Glaseinweggebinde nachteilig verschieben und auch kleinere Gebindegrößen würden prozentual stärker belastet als größere Gebindetypen. Hersteller im Bier- und Weinsegment verweisen darauf, dass die „Vielfalt der Flaschenformen und -farben“ ein wichtiges Differenzierungsmerkmal für das Produktmarketing darstellt.

5.3.4 Ermittlung des fiskalischen Steueraufkommens

Zur Ermittlung des Steueraufkommens wurden die oben ermittelten Steuersätze mit den Verbrauchsmengen nach GVM 2020 verrechnet. Folgende Tabelle 10 gibt für unterschiedliche Sekundäreinsatzquoten das rechnerische Steueraufkommen in den jeweiligen Getränke-segmenten aus der gegebenen Datenlage an.

Tabelle 10: Steueraufkommen der Getränkesteuer in Deutschland für unterschiedliche Sekundärmaterialieinsatzquoten

Getränke-segment	Material Behälter	Volumen (L) je Behältnis	Menge Mio. Liter	Gesamtes Steueraufkommen					
				Primärmaterial		Sekundärmaterial		Sekundärmaterial	
						50% - 75%		> 75%	
				in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bier	Glas MW	0,33	1.207	247	2%	247	2%	247	3%
Bier	Glas MW	0,5	4.098	530	3%	530	5%	530	6%
Bier	PET EW	0,5	513	484	3%	285	3%	185	2%
Bier	Dose, Alu	0,5	679	491	3%	308	3%	216	3%
Bier	Dose, Weißblech	0,5	178	65	0%	46	0%	37	0%
Bier gesamt			6.675	1.818	12%	1.416	13%	1.215	15%
alk.-frei	Glas MW	0,5	253	20	0%	20	0%	20	0%
alk.-frei	Glas MW	0,7	2.417	141	1%	141	1%	141	2%
alk.-frei	PET MW	1	3.204	300	2%	206	2%	158	2%
alk.-frei	PET EW	0,5	2.168	1.897	12%	1.107	11%	712	9%
alk.-frei	PET EW	1	2.370	1.477	10%	850	8%	536	7%
alk.-frei	PET EW	1,5	13.932	6.574	43%	3.766	36%	2.363	29%
alk.-frei	Karton	1	1.083	148	1%	148	1%	148	2%
alk.-frei gesamt			25.427	10.558	70%	6.238	60%	4.077	51%
Wein	Glas MW	0,75	107	13	0%	13	0%	13	0%
Wein	Glas EW	0,75	1.491	2.749	18%	2.749	26%	2.749	34%
Wein gesamt			1.598	2.763	18%	2.763	26%	2.763	34%
Gesamt			57.530	15.138		10.416		8.055	

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Steuerbeträge spiegeln einen großen Ausschnitt der gegebenen Marktstruktur wider. Diese wird einerseits durch die Menge an verbrauchten Getränken und andererseits durch die dafür eingesetzten Materialien und unter Anwendung der für die einzelnen Gebindearten angesetzten Steuerbeträge ermittelt. Demnach werden mit fast 70 % die überwiegenden Steuerbelastungen im Getränkesektor alkoholfreie Getränke anfallen, gefolgt vom Weinsektor mit 18 % und dem Bereich Bier mit 12 %. Diese Zahlen spiegeln das Steueraufkommen für eine Sekundäreinsatzquote von

weniger als 50 % wider.¹⁸⁶ Die in 1,5 Liter PET-Einweggebinde abgefüllten alkoholfreien Getränke werden auf Grund ihrer Menge mit mehr als 40 % des Steueraufkommens die höchsten Belastungen durch die Steuer erfahren und auch bei gesteigerter Sekundäreinsatzquote noch mit knapp einem Drittel des Steueraufkommens belastet werden.

Das Gesamtaufkommen der Steuer im Rahmen der gewählten Steuerbeträge würde basierend auf der bestehenden Datengrundlage jährlich im Status Quo maximal bei rund 15 Mrd. EUR liegen, da für die meisten eingesetzten Materialien (bis auf Glas) Sekundäreinsatzquoten von weniger als 50 % am Markt verwendet werden. Das Gesamtaufkommen läge somit über dem Aufkommen der KFZ-Steuer und leicht über dem Aufkommen aus der Tabaksteuer¹⁸⁷.

Das Ziel der Steuer ist der Lenkungseffekt und nicht die Finanzierung des allgemeinen Bundeshaushaltes. Gleichzeitig steht das Steueraufkommen immer dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung (siehe Abschnitt 2.4.7). Gleichwohl könnten mit dem Steueraufkommen konkrete und bürger-nahe Infrastrukturen für den Ressourcenschutz unterstützen.

Mit den Mitteln könnten über ein Bundesprogramm allgemeine Maßnahmen zum Ressourcenschutz gefördert und finanziert werden und teilweise spezifisch für die Verbesserung der Mehrweglogistik verwendet werden. Als Beispiel könnten dezentral verteilte Ressourcenzentren und Repair-Cafes zusammen mit der Zivilgesellschaft und Unternehmen aufgebaut und unterhalten werden. Diese könnten einerseits als Rücknahmestellen Mehrweggebinde zurücknehmen und andererseits und weit darüberhinausgehend als zivilgesellschaftliche Ressourcenannahme und -abgabestelle (z. B. für Baustoffe, Haushaltsprodukte, Gartenartikel etc.) und z. B. mit angeschlossener Reparaturwerkstatt fungieren. Hierbei sollte auf bestehenden Ansätzen aufgebaut und diese entsprechend erweitert werden¹⁸⁸. Mit einem entsprechenden Bundesprogramm könnten auf kommunaler Ebene Materiallager mit angeschlossenen Rückgabesystem für alle Mehrweggebinde und pfandpflichtigen Gebinde entwickelt, aufgebaut und betrieben werden.

Diese zusätzliche Infrastruktur würde auch dabei helfen, Logistikprozesse im Mehrwegbereich zu verbessern und damit die konkreten Kosten ggf. gegenüber dem Status Quo noch weiter abzusenken, so dass durch diese Ausgestaltung der Steuer Mehrwegsysteme mit insgesamt geringeren Systemkosten betrieben werden könnten und somit ggf. sogar der Angebotspreis für Getränke in Mehrweggebinden gegenüber heute sinken könnte.

5.3.5 Flankierende Maßnahmen für die Ausgestaltung einer Getränkeverpackungssteuer

Durch das gewählte Steuerschema könnten zu geringe oder Fehlanreize ausgelöst werden, für die zusätzliche flankierende Maßnahmen vorgeschlagen werden sollen.

Grundsätzlich ist es erforderlich, dass die Inverkehrbringer registriert und die Art und Menge der in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen gemeldet und kontrolliert werden. Dies könnte über entsprechende Änderungen im Verpackungsgesetz umgesetzt werden. Hierzu ist eine Voraussetzung, dass Inverkehrbringer über Menge und Art der In Verkehr gebrachten Getränke und -verpackungen einen Nachweis führen. Ergänzende Belegpflichten regeln die Dokumentations-

¹⁸⁶ Für alle Glasgebinde wurden die Werte der tatsächlichen Marktsituation angenähert und Werte für über 50 % angesetzt.

¹⁸⁷ Destatis, Struktur des Steueraufkommens 2020 in Mrd. € und in % des Gesamtaufkommens 2021.

¹⁸⁸ Ähnlich wie dies bereits in Einzelprojekten durchgeführt wird (siehe z. B. <https://kunst-stoffe-berlin.de/>).

pflichten (ggf. auch per Selbsterklärung). So können im Mehrwegbereich Neu- und Wiederbefüllungen unterschieden werden und basierend z. B. auf der Umsatzsteuerberechnungen können Bezugrechnungen durchgeführt werden, um das Täuschungsrisiko zu minimieren. Bei gesteuerten Mehrweg-Pools liegen den Pool-Betreibern nach Aussage eines Experten konkrete Zahlen und Daten über Zugaben und Entnahmen aus dem Mehrwegpool vor, zu Umläufen etc. vor, so dass die Steuererhebung hier relativ einfach erfolgen kann. Zusätzlich wurden über die Novelle des Umweltstatistikgesetzes zusätzliche Dokumentations- und Auskunftspflichten eingeführt (siehe Abschnitt 2.5.3).

Die hier verwendete Systematik für eine Getränkeverpackungssteuer könnte einen Anreiz für einen höheren Einsatz von Recyclingmaterial in die Getränkeverpackungen setzen, was insbesondere bei Kunststoffflaschen zu einem stärkeren Einsatz von Einweggebinden führen könnte und Hersteller oder der Handel könnten einen Teil der Steuer kompensieren oder über andere Produkte quersubventionieren, ohne dass die gestiegenen Kosten dann zu geändertem Konsumverhalten führen würde. Dabei würde auch ggf. ein zu geringer Kaufanreiz in Richtung Mehrweg für manche Getränkearten gesetzt werden.

Um dem entgegenzuwirken könnte insgesamt ein höherer Steuerbetrag festgesetzt werden, der allerdings in der gewählten Systematik für andere Getränkearten erhebliche Mehrkosten mit sich bringen würde. Daneben wäre es auch möglich, den Mehrwegbereich generell von der Steuer auszunehmen oder mit einem geringeren Steuersatz zu belasten. Hierbei ist allerdings fraglich, ob dann für den Mehrwegsektor noch Anreize bestehen, sich ökologisch auszurichten (vgl. auch Abschnitt 2.4.6.3). Gleichzeitig könnte auch der Steuersatz für höhere Sekundäreinsatzquoten pauschal mit einem geringeren Steuernachlass versehen werden, als in dem vorgeschlagenen Vorgehen geschehen, um die Förderung der Wiederverwendung durch Mehrwegsysteme stärker durch die Steuergestaltung zu adressieren als das Recycling.

Durch eine Getränkeverpackungssteuer könnten sich die Probleme der ungesteuerten Mehrwegpools weiter verschärfen, da durch die Steuer ein weiterer Anreiz für Trittbrettfahrerverhalten gesetzt werden würde. Mit Einführung neuer Flaschen in den Pool würden Hersteller durch den Steuerbetrag sanktioniert werden und der Anreiz der Hersteller, auf gebrauchte und damit steuerbefreite Flaschen zuzugreifen, würde weiter steigen, was in der Folge den Leerflaschenmangel befördern würde. Somit könnten sich die Fliehkräfte in ungesteuerten Flaschenpools erhöhen und Hersteller vermehrt auf Individualpools setzen, was einen klaren Fehlanreiz setzen würde (siehe auch Abschnitt 3.4).

Für gemanagte Mehrwegpools bietet sich an, über eine Verpflichtung des Mehrwegpools zur Quotenregelung die Steuerlast auf die einzelnen Abfüller zu verteilen (z. B. nach Abfüllvolumen), da hier in der Regel die benötigten Daten vorliegen, was die Erhebung der Steuer wesentlich vereinfachen würde. Um die Entwicklung in Richtung Individualpools bei ungesteuerten Pools zu reduzieren könnte die Steuer auch so ausgestaltet werden, indem festgelegt wird, dass bei Mehrwegbehältnissen ein Zusatzbetrag je Gebinde erhoben wird, wenn das Gebinde auf Grund von Formgebung oder Schutzrechten nur von dem in Verkehr bringenden oder einem von ihm lizenzierten Unternehmen wieder befüllt werden kann.

5.4 Zwischenergebnis

Die Ausgestaltung der Steuer wurde beschrieben. Die Höhe des Steuerbetrages wurde so gewählt, dass dieser eine Anreizwirkung in Richtung Mehrweg setzt, auch bei einem höheren Sekundärmaterialeinsatz. Es wurde außerdem untersucht, zu welchen Lenkungseffekten die Steuer für

verschiedene Akteure entlang der Wertschöpfungskette potenziell führen würde. Folgende Fehlanreize müssen durch zusätzliche flankierende Maßnahmen korrigiert werden:

- Die Steuer zielt direkt auf die mit dem Ressourceneinsatz verbundenen Umweltprobleme. Um die Belastungen des Ressourcenverbrauches einer Getränkeverpackung zu ermitteln, wird der Carbon-Footprint aller eingesetzten Materialien mit dem jeweiligen Gewicht je Einzelverpackung verrechnet. Die Steuer wird beim Inverkehrbringen der verpackten Getränke fällig. In dieser Systematik ist für Mehrwegverpackungen zu berücksichtigen, dass diese nur beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert werden.
- Durch einen erhöhten Sekundärmaterialeinsatz kann der Steuerbetrag wirkungsvoll reduziert werden, womit auch die Anreize in Richtung Mehrweg reduziert werden. Hierzu könnte der Steuernachlass für den Rezyklateinsatz reduziert werden, um die Anreize in Richtung Mehrweg zu erhöhen.
- Gleichzeitig können durch eine Getränkeverpackungssteuer bestehende Probleme in ungesteuerten Mehrwegpools zusätzlich verschärfen. Hierzu können Quotenregelungen zur Verteilung der Steuerlast oder die steuerliche Belastung von Individualpools helfen, die Fehlanreize zu reduzieren.

6 Darstellung und Ergebnisse der Szenarien

Im folgenden Abschnitt werden die verschiedenen Szenarien und ihre Ergebnisse beschrieben.

6.1 Darstellung der Szenarien

Der Ist-Zustand spiegelt einen relevanten Ausschnitt des deutschen Getränkemarktes wider. Die Annahmen und Datengrundlagen für das Ist-Szenario wurden in Abschnitt 4 detailliert erläutert. Im Ist-Szenario wurden für den Mehrwegbereich folgende zentrale Annahmen getroffen:

- Getränkeverpackungen im Bierbereich: Mehrwegquoten für Glasmehrweg von 79 %, Umläufe bei 0,33 Liter Glasmehrweg bei 18 und Umläufe bei 0,5 Liter Glasmehrweg bei 24.
- Getränkeverpackungen im Bereich alkoholischer Erfrischungsgetränke und Wässer: Mehrwegquote von 11 % in Glasmehrweg und 13 % in Kunststoffmehrwegflaschen, Umläufe in 0,5 Liter Glasgebilde bei 38 und in 0,7 Liter Glasgebilden bei 53, Kunststoffflaschen (1 Liter) kommen auf 18 Umläufe.
- Getränkeverpackungen im Bereich Wein: Mehrwegquote liegt bei 7 %, wobei 15 Umläufe angenommen wurden

Die Ergebnisse für das Ist-Szenario sind in Tabelle 6 dargestellt.

Mit den folgenden Szenarien werden diese Annahmen variiert werden, um abbilden zu können, welche Größenordnungen ökologischer Einsparungen mit den veränderten Variablen verbunden wären. Zur Bilanzierung der beiden Szenarien wurde der Ist-Zustand bezüglich Mehrwegquoten und Umlaufzahlen angepasst.

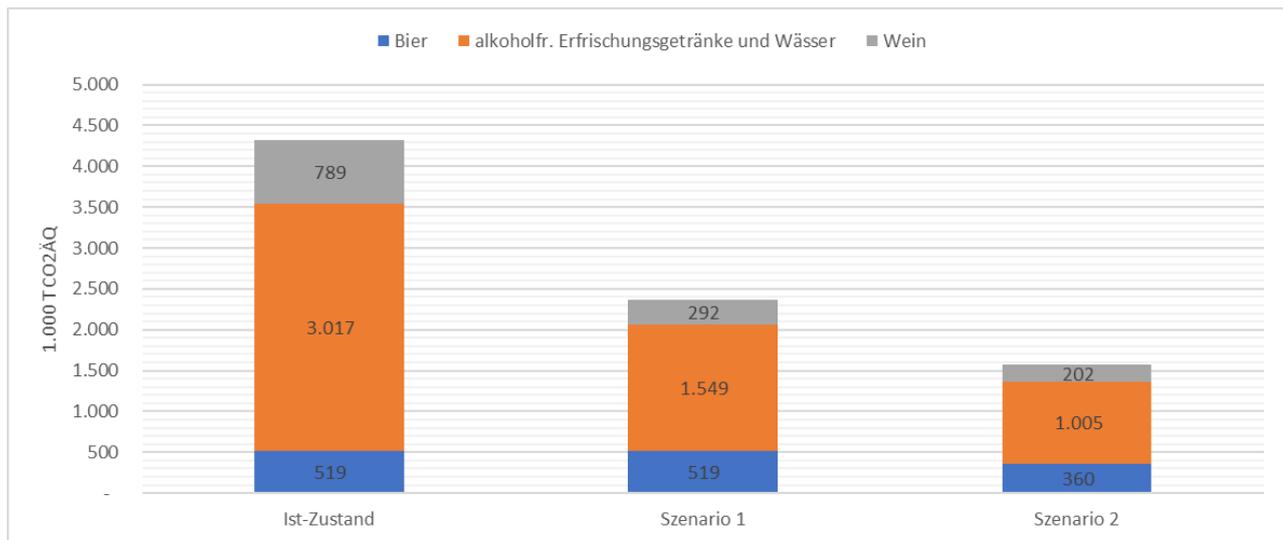
Für Szenario 1 wurde unterstellt, dass durch Einführung einer Getränkeverpackungssteuer die Zielgrößen für Mehrwegquoten aus dem Verpackungsgesetz erreicht werden können. Für Bier veränderte sich dadurch nichts (die Mehrwegquote ist mit ca. 79 % bereits erfüllt). Für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wein wurde die Quote auf 70 % angehoben. Die Umlaufzahlen blieben in diesem Szenario unverändert. Mit diesem Szenario soll gezeigt werden, welche ökologischen und ökonomischen Wirkungen sich einstellen würden, wenn die Einführung einer Getränkeverpackungssteuer den Mehrweganteil entsprechend erhöhen würde.

Für Szenario 2 wurde unterstellt, dass durch die Einführung einer Getränkeverpackungssteuer die Mehrwegquoten für Bier und alkoholfreie Erfrischungsgetränke auf 85 % und für Wein auf 80 % ansteigt und darüber hinaus die Mehrwegsyste me effizienter werden und höhere Umläufe generieren können. In diesem Szenario wurden die Umlaufzahlen für alle Glasmehrwegflaschen auf 50 Umläufe gesetzt, für PET-Mehrwegflaschen auf 25.

6.2 Szenarienergebnisse zur Veränderung der Umweltauswirkungen

In Tabelle 6 sind die bilanzierten CO₂-Emissionsdaten, die den Ist-Zustand für die untersuchten Getränkeverpackungen unter Berücksichtigung der abgefüllten Mengen widerspiegeln, abgebildet. Der Ist-Zustand wird dabei durch die Spalte Primärmaterial repräsentiert. Hier werden bis auf Glas, alle Verpackungen zugeordnet, die weniger als 50 % Sekundärmaterial aufweisen. Bei Glas liegt der Sekundäranteil im Mittel heute schon über 75 %. Hier wurde in allen drei Spalten mit den aktuellen Daten aus der Ökobilanzdatenbank gerechnet (vgl. Kapitel 9.1.8). Die Unterschiede bezüglich des verwendeten Sekundärmaterials betreffen bei den Glasflaschen lediglich die Deckel.

Abbildung 11: Gesamtemissionen in den verschiedenen Szenarien für Primärmaterial



Quelle: eigene Berechnungen

In der Summe werden derzeit durch die Bereitstellung der Ressourcen für die Herstellung der berücksichtigten Getränkeverpackungen rund 4,36 Mio. Tonnen CO₂-Äq emittiert. Der Anteil der PET-Einweg Flaschen an den Gesamtemissionen beträgt mit rund 3 Mio. Tonnen CO₂-Äq bei 65 %. Würde bei der gleichen Verteilung der Verpackungsmaterialien und dem gleichen Mehrweganteil ein Rezyklatanteil von mindestens 75 % bei allen Materialien erreicht werden, könnte die Gesamtbelastung auf rund 2,3 Mio. Tonnen CO₂-Äq etwa halbiert werden (siehe Abbildung 11 und Tabelle 17 im Anhang).

In Szenario 1 haben wir unterstellt, dass alle Segmente den Zielwert des VerpackG von 70 % erreichen (vgl. Tabelle 17). Die abgefüllte Menge in der ökologisch vorteilhaften Einwegverpackung „Getränkekarton“ wurde dabei nicht eingerechnet. Der Anteil des Getränkekartons bleibt gleich, die abgefüllte Menge in die sonstigen Einwegbehältnisse gehen entsprechend zurück. Als Resultat liegt der MövE-Anteil bei Szenario 1 bei 71,3 %. Bei diesem Szenario reduzieren sich die Treibhausgas-Emissionen um fast die Hälfte auf 2,4 Mio. Tonnen CO₂-Äq, selbst wenn der Anteil an Sekundärmaterialien nicht erhöht werden würde. Würde zusätzlich ein Rezyklatanteil von 75 % bei allen Verpackungen (außer Getränkekartons) erreicht, ginge die Belastung auf etwa 30 % der heutigen Emissionen zurück.

In Szenario 2 wurde ein Mehrweganteil von 85 % unterstellt¹⁸⁹. Zusätzlich wurde angenommen, dass die Mehrwegsysteme optimiert werden. Durch einen deutlich höheren Anteil an Poolflaschen können höhere Umläufe erreicht werden. Die CO₂-Äq-Emissionen aus der Ressourcenbereitstellung für die untersuchten Getränkeverpackungen betragen dann mit etwa 1,6 Mio. Tonnen CO₂-Äq noch 36 % des Ausgangswertes. In diesem Szenario kann auch unterstellt werden, dass in der Zwischenzeit der Einsatz von Sekundärmaterialien auf mindestens 50 % angestiegen ist. Damit beträgt der CO₂-Wert mit rund 1,1 Mio. Tonnen nur noch 26 % des Ausgangswertes. Könnte der Recyklateinsatz auf 75 % gesteigert werden, wäre gegen über der heutigen Belastung ein Rückgang um 78 % zu verzeichnen (vgl. Tabelle 18 im Anhang). Die Steigerung des Recyklateinsatzes

¹⁸⁹ Wie bei Szenario 1 wurde auch hier der Getränkekarton außen vorgelassen und stabil gehalten. Als MövE-Anteil ergeben sich so 5,6 % des Füllvolumens.

bezieht sich hier nur auf die Getränkeverpackungen, bei denen dies auch möglich ist. So ist der Getränkekarton von dieser Steigerung ausgenommen, da hier kein Recyklad eingesetzt werden kann.

6.2.1 Bier

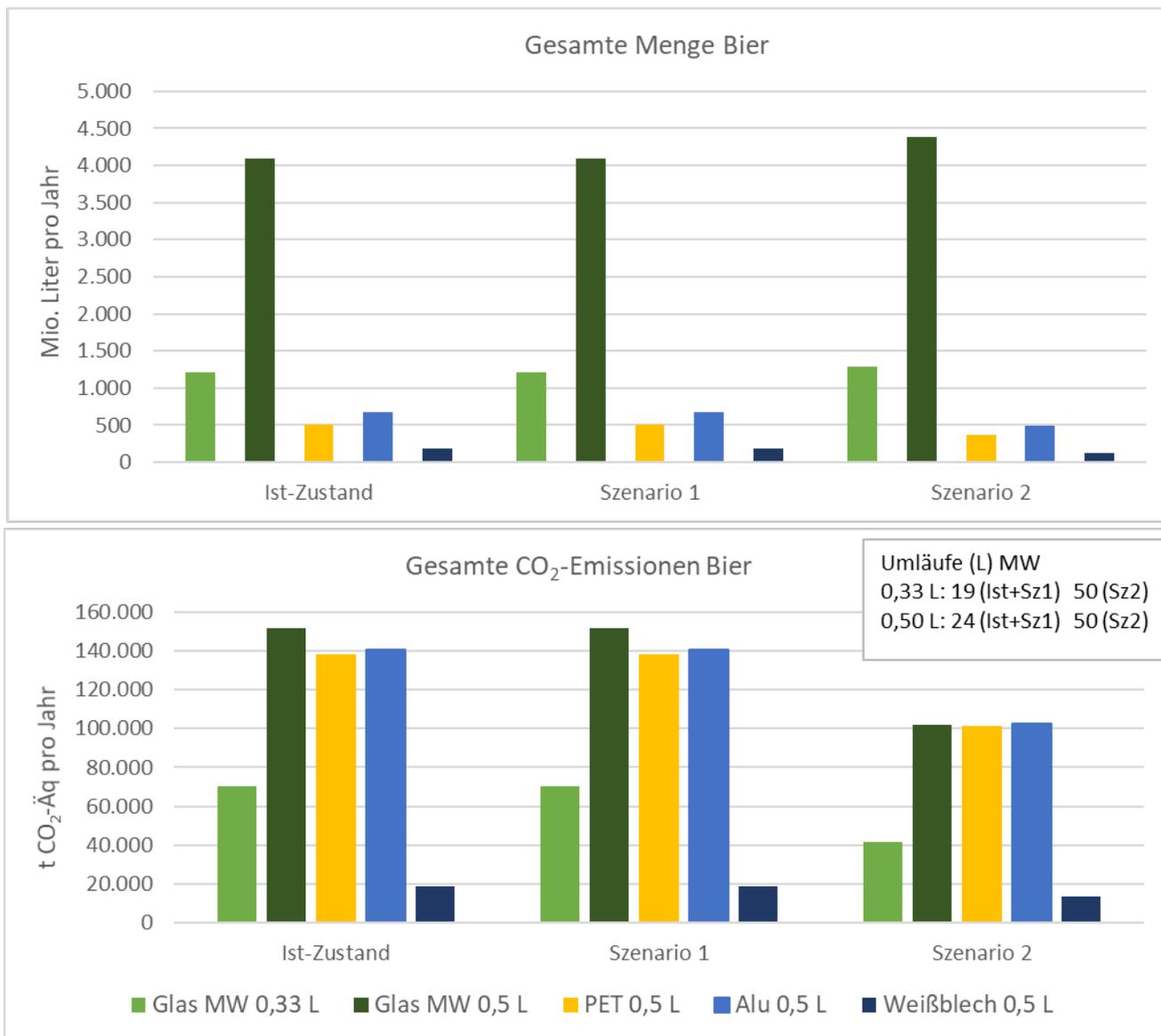
Abbildung 12 zeigt, wie sich die Szenarien auf die Füllvolumen der einzelnen Verpackungssysteme und die daraus resultierenden Treibhausgas-Emissionen beim Segment Bier auswirken. Bei Bier werden heute schon die Zielwerte des VerpackG zum Mehrweganteil überschritten. Deshalb ergeben sich bei Szenario 1 keinerlei Veränderungen. Auch die Steigerungsraten beim Mehrweganteil in Szenario 2 (Tabelle 18) von 79 % auf 85 % sind moderat kalkuliert. Die Füllvolumina für die Einwegverpackungen PET-Flasche, Alu- und Weißblechdose werden entsprechend reduziert. Die Vorteile der Mehrwegsysteme bezüglich der Treibhausgas-Emissionen, die aus dem Materialverbrauch stammen, zeigt sich deutlich. Obwohl 79 % des Biers im Mehrweg abgefüllt werden, verursacht das Mehrwegsystem „nur“ 43 % der CO₂-Äq-Emissionen.

In der Summe gehen die Treibhausgas-Emissionen um ca. 34 % zurück¹⁹⁰. Insbesondere die Steigerung der Umlaufzahlen beim Mehrweg führt trotz der angesetzten Steigerung der Mehrwegquote um 8 % zu einer Reduktion der CO₂-Äq-Emissionen des Mehrwegsystems um ca. 40 %¹⁹¹.

¹⁹⁰ Der Rückgang der CO₂-Äq-Emissionen im Segment Bier beträgt bei 100 % Primärmaterial als Rechenbasis 31 %, bei 50 % Sekundärmaterial 34 % und bei 75 % Sekundärmaterial 37 %.

¹⁹¹ Der Rückgang der CO₂-Äq-Emissionen beim Glasmehrweg im Segment Bier beträgt bei 100 % Primärmaterial als Rechenbasis 36 %, bei 50 % Sekundärmaterial 40 % und bei 75 % Sekundärmaterial 42 %.

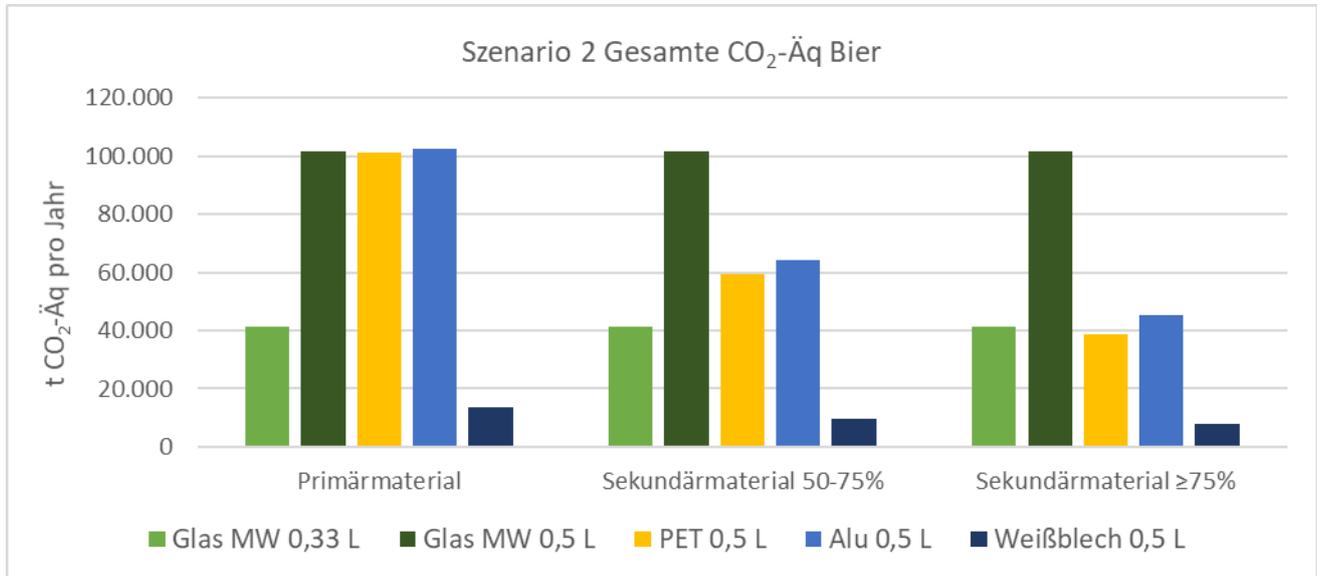
Abbildung 12: Jährlich abgefüllte Menge und CO₂-Gesamtemissionen für Bier für die drei Szenarien beispielhaft für Primärmaterial kleiner 50 % dargestellt



Quelle: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 12 wurde gezeigt, wie die Treibhausgas-Emissionen am Beispiel der Primärvariante durch die bilanzierten Szenarien zurückgehen. Aus Abbildung 13 ist zu ersehen, wie sich ein steigender Rezyklatanteil am Beispiel von Szenario 2 auswirkt. Beim Material Glas gehen keine Reduktionen durch die Steigerung des Rezyklatanteils in die Bilanz ein. Die Emissionen aus der Materialbereitstellung gehen auch hier durch den gestiegenen Rezyklateinsatz bei den Deckeln um etwa 23 % zurück. Der Rückgang bei den Einwegverpackungen fällt mit bis zu 76 % erwartungsgemäß höher aus.

Abbildung 13: Gesamte CO₂-Emissionen für Bier im Szenario 2 nach Anteil Sekundärmaterial



Quelle: Eigene Berechnungen.

6.2.2 Alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer

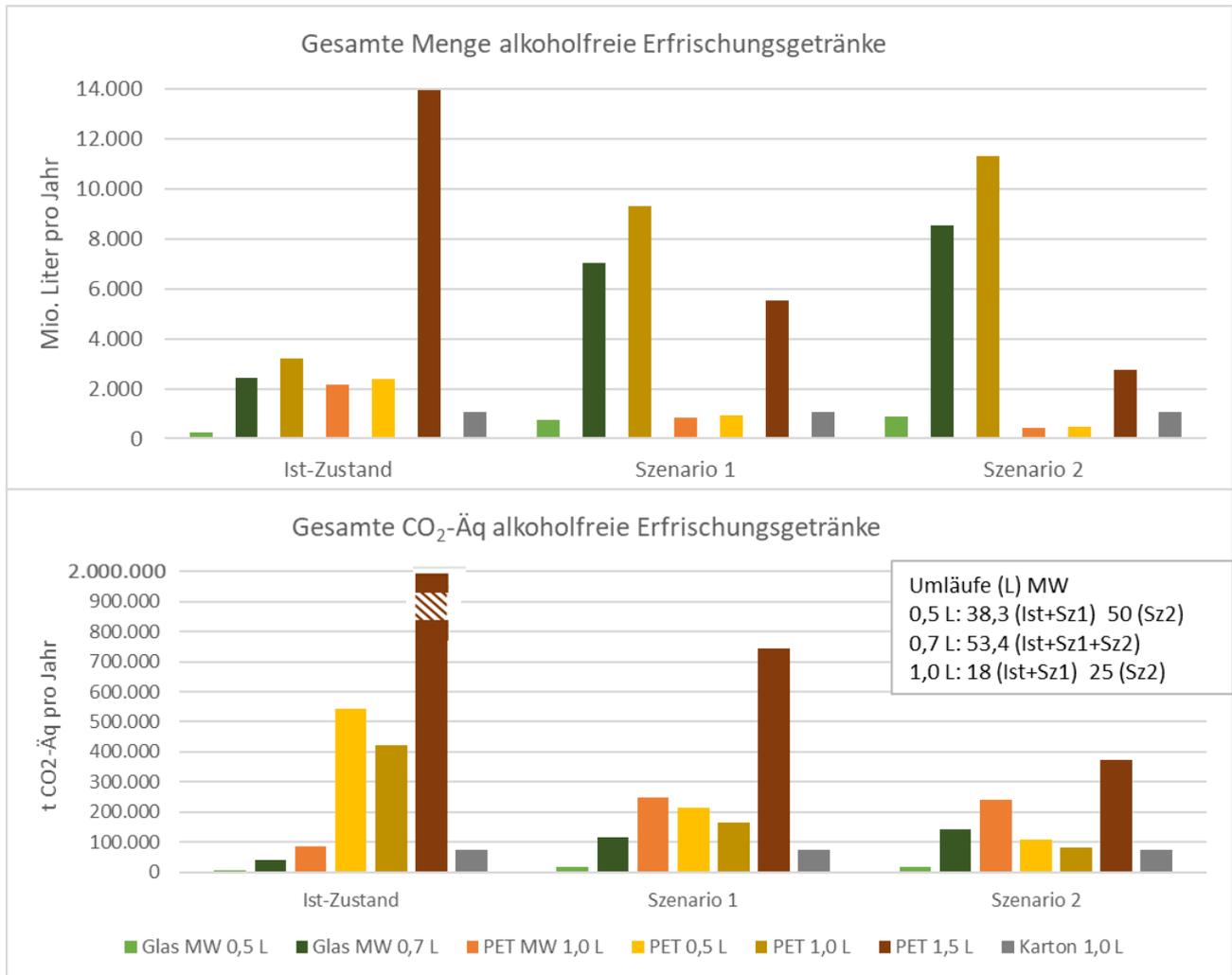
Bei den alkoholfreien Erfrischungsgetränken und Wässern haben die Mehrwegsysteme zusammen mit dem Getränkekarton als sogenannte MövE-Verpackungen im Status quo einen Marktanteil von 27,4 % und sind für etwa 7 % der Treibhausgas-Emissionen aus der Materialbereitstellung verantwortlich.

Durch die Umstellung auf 70 % Mehrweganteil bzw. 71,3 % MövE-Anteil gehen die Gesamtbelastungen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer um gut die Hälfte zurück. Die MövE-Verpackungen sind jetzt für 28,9 % der verbleibenden Emissionen verantwortlich. Das heißt, die 28,7 % Einwegverpackungen verursachen 71,1 % der CO₂-Äq-Emissionen aus der Materialbereitstellung für die Verpackung der alkoholfreien Verpackungen.

Durch die weitere Steigerung der Mehrwegquote und höheren Umlaufzahlen in Szenario 2, kann eine weitere Absenkung erreicht werden. Gegenüber dem Status quo wurden die Gesamtemissionen jetzt um 63 % reduziert.

Abbildung 14 verdeutlicht, dass im Status quo die 1,5 L-PET-Flasche den mit Abstand höchsten Anteil am Füllvolumen und an den Treibhausgas-Emissionen hat. Der Marktanteil geht in den Szenarien 1 und 2 immer weiter zurück. Die in Glas- und PET-Mehrweg abgefüllte Menge machen nun einen größeren Anteil am Füllvolumen aus. Trotzdem bleibt PET-Einweg absolut gesehen das Getränkeverpackungssystem mit den um Abstand größten Beiträgen zur CO₂-Belastung durch die Materialbereitstellung.

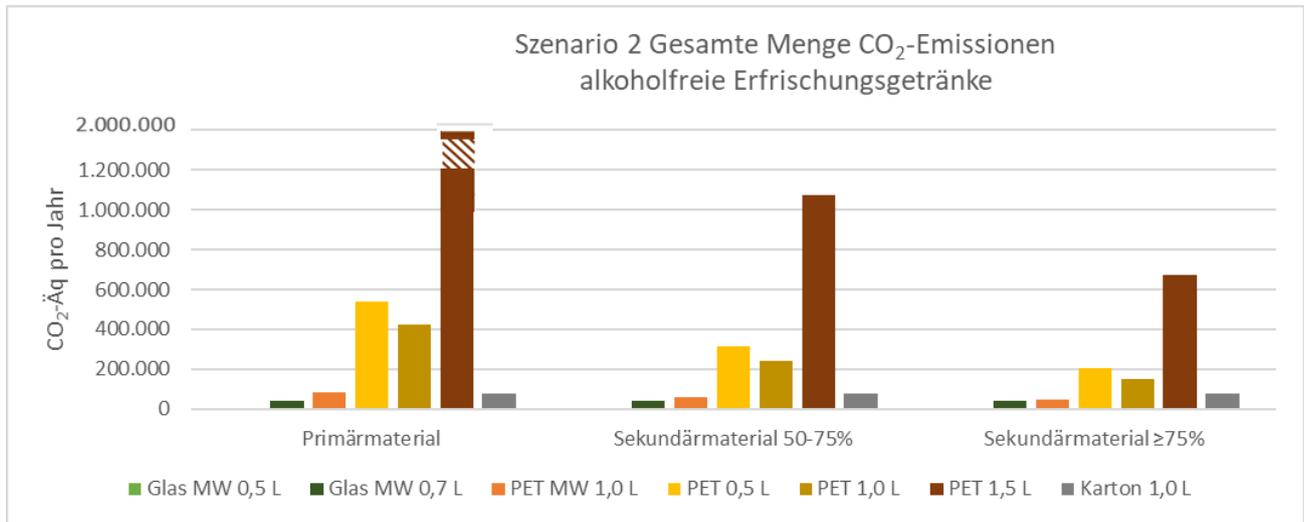
Abbildung 14: Jährlich abgefüllte Menge und gesamte CO₂-Emissionen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer für die drei Szenarien beispielhaft für Primärmaterial dargestellt



Quelle: Eigene Berechnungen.

Den Vergleich der unterschiedlichen Anteile an Sekundärmaterial in den Getränkeverpackungen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer im Szenario 2 zeigt Abbildung 15. Demnach sind insbesondere bei den PET-Flaschen noch erhebliche Potenziale durch den Ersatz von Primärmaterial vorhanden. Würden die bilanzierten Potenziale der Umstellung auf optimierten Mehrweg nach Szenario 2 erreicht und gleichzeitig der Rezyklatanteil von 75 % realisiert, verblieben im Segment alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Wässer noch 13 % der Ausgangsemissionen im Status Quo.

Abbildung 15: Gesamte CO₂-Emissionen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke im Szenario 2 nach Anteil Sekundärmaterial (Primärmaterial = 0 % Sekundärmaterial)



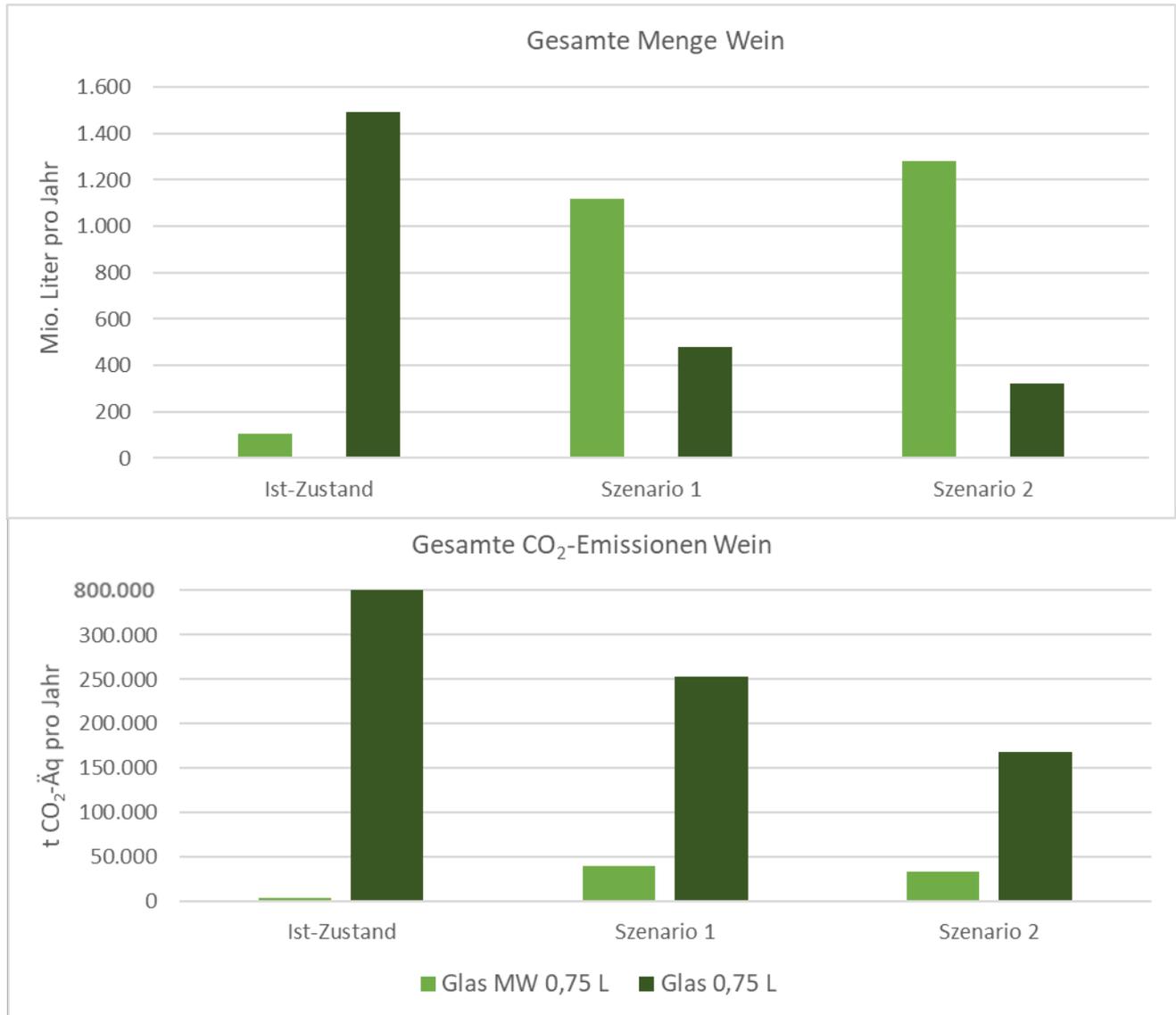
Quelle: Eigene Berechnungen.

6.2.3 Wein

Mit der einfachen Bilanz für das Weinsegment soll der Unterschied zwischen Glaseinweg und Glasmehrweg aufgezeigt werden. Da in den anderen Segmenten Glaseinweg kaum noch zum Einsatz kommt, bot sich hierfür das Weinsegment an. Wein wird nur zu 6 % in Mehrwegflaschen verkauft. Die Marktanteile der Getränkekartons und Bag-in-Box-Systemen wurden den Glaseinwegflaschen zugeordnet. Durch die Umstellung des Segments Wein von Glaseinweg auf Glasmehrweg könnten etwa 75 % der Treibhausgasemissionen aus der Herstellung der Weinflaschen reduziert werden.

Wie in Kapitel 3.7 beschrieben, wird der importierte, wie auch der exportierte Wein heute ganz überwiegend in Flaschen transportiert. Die Aufwendungen durch den Transport sind bei Flaschenware ohnehin schon erheblich höher als bei Fässern oder Tankfahrzeugen. Damit die Transportemissionen nach dem Umstellen auf Mehrweg nicht noch mehr ansteigen, sollte die Logistik für Wein auf Tankfahrzeuge oder Großbehälter umgestellt werden. Der so angelieferte Wein kann dann in regionalen Abfüllstationen in Mehrwegflaschen abgefüllt werden. Hierdurch würden als Nebeneffekt, zusätzlich zu Emissionen aus der eingesparten Flaschenherstellung, auch die Emissionen aus dem Transport erheblich reduziert werden.

Abbildung 16: Jährlich abgefüllte Menge und gesamte CO₂-Emissionen für Wein für die drei Szenarien

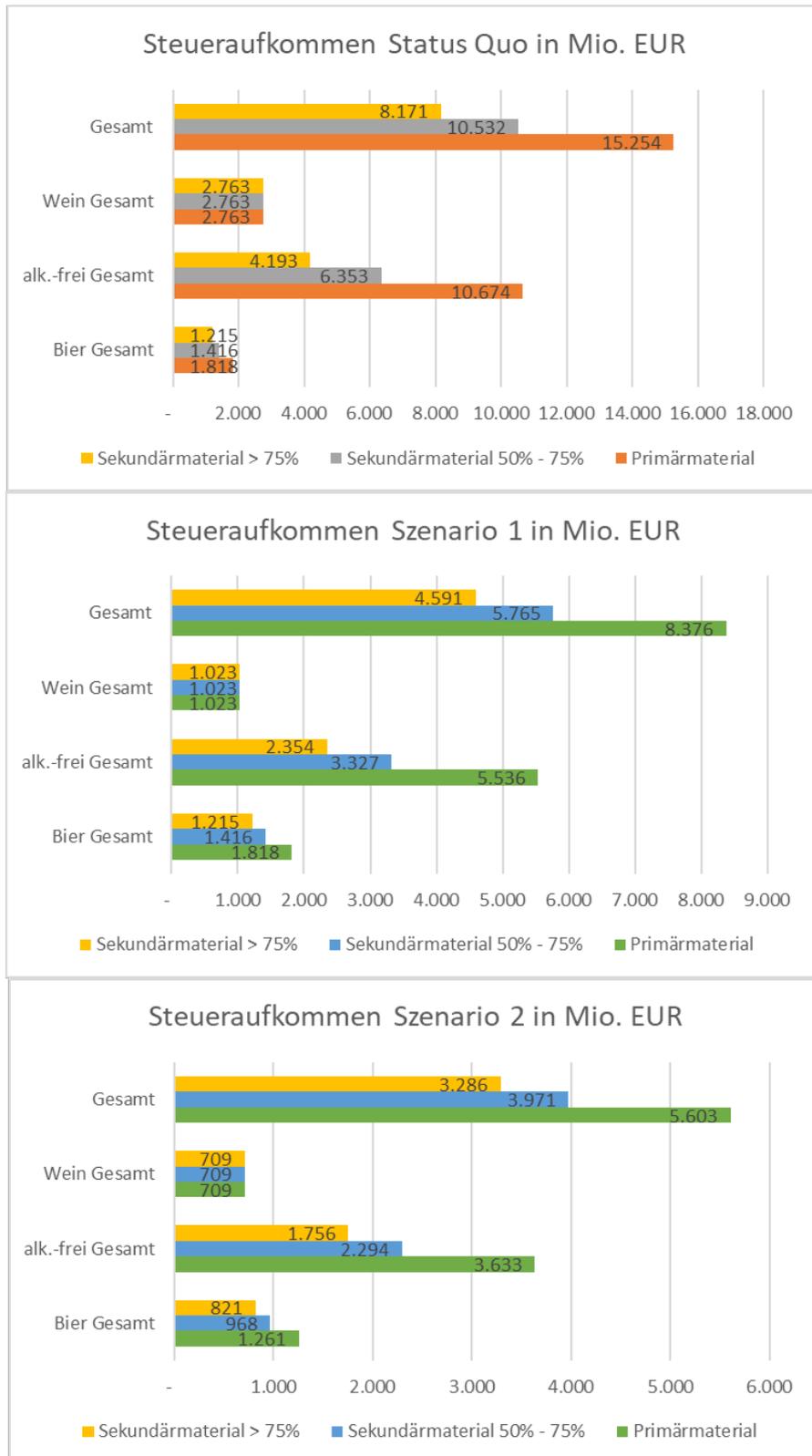


Quelle: Eigene Berechnungen.

6.3 Szenarienergebnisse zur Veränderung des Steueraufkommens

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Abschätzung des Steueraufkommens in den jeweiligen Szenarien dargestellt. Im Status Quo und bei hohem Primärmaterialeinsatz würden rund 15 Mrd. EUR an Steuern durch eine Getränkeverpackungssteuer generiert werden. Rund zwei Drittel davon, also ca. 10,7 Mrd. EUR, würden aus dem Verbrauch von alkoholfreien Getränken und Wasser resultieren. Geringer belastet würden die Getränkesegmente Bier mit rund 2 Mrd. EUR bzw. Weine mit rund 3 Mrd. EUR. Bei einem hohen Sekundärmaterialeinsatz von über 75 % würde sich das gesamte Steueraufkommen noch auf rund 8,3 Mrd. EUR belaufen. Davon fallen dann noch rund 3,6 Mrd. EUR auf den Verbrauch von alkoholfreien Getränken (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Ergebnisse zum Steueraufkommen in den jeweiligen Szenarien



Quelle: eigene Darstellung.

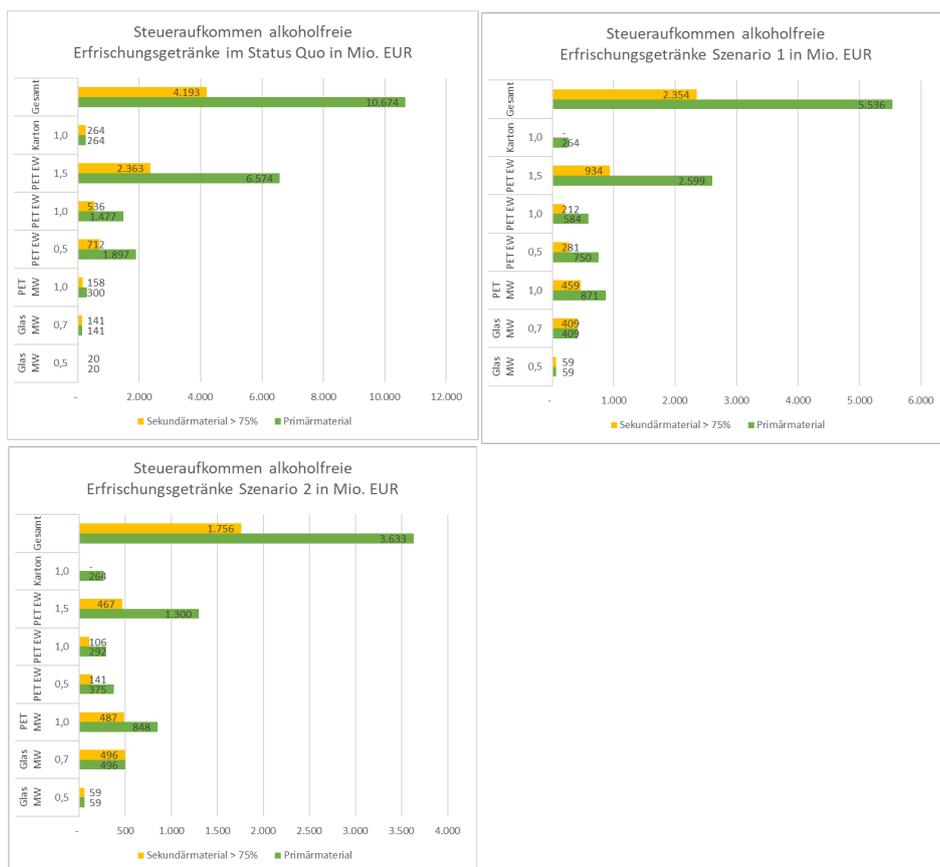
In Szenario 1 wird angenommen, dass die Mehrwegquote von 70 % durch die Einführung einer Getränkeverpackungssteuer im Durchschnitt eingehalten werden kann. Hier beläuft sich das ge-

samte Steueraufkommen auf 8 Mrd. EUR bei einem hohen Primärmaterialeinsatz. Mit 5,2 Mrd. EUR fallen aus dem Verbrauch alkoholfreier Erfrischungsgetränke und Wässer in diesem Szenario im Vergleich zum Status Quo noch rund die Hälfte der Steuererträge an (siehe Abbildung 17, Steueraufkommen Szenario 1 in Mio. EUR).

Bei Szenario 2 werden zusätzlich die Effekte dargestellt, die durch eine Optimierung der Umlaufzahlen von Mehrwegsystemen erreicht werden können. Gleichzeitig wird hier angenommen, dass die Sekundäreinsatzquote im Markt für Getränkeverpackungen bei über 50 % liegt. In diesem Falle beläuft sich das gesamte Steueraufkommen auf maximal rund 4 Mrd. EUR, wovon noch rund 2 Mrd. EUR aus dem Konsum von alkoholfreien Getränken und Wässern resultieren würde (siehe Abbildung 17, Steueraufkommen Szenario 2 in Mio. EUR).

Beim Verbrauch alkoholfreier Getränke und Wässer fällt das höchste Steueraufkommen an. Von den rund 10,6 Mrd. EUR im Status Quo fallen rund 6,5 Mrd. EUR allein auf den Konsum in 1,5 Liter Einweg-PET-Flaschen. Das Aufkommen halbiert sich im Szenario 1 auf rund 5,5 Mrd. EUR und im Szenario 2 auf rund 3,6 Mrd. EUR. Durch eine zusätzliche Erhöhung des Sekundärmaterialeinsatzes können die Steuererträge im Szenario 2 für alkoholfreie Getränke und Wässer bis auf rund 2,4 Mrd. EUR reduziert werden (siehe Abbildung 18).

Abbildung 18: Veränderungen des Steueraufkommens alkoholfreier Getränke und Wässer



Quelle: eigene Darstellung.

7 Fazit

Es besteht nach wie vor großer Handlungsbedarf, um eine ökologischere Ausrichtung von Getränkeverpackungen umsetzen zu können. Es konnte gezeigt werden, dass die Einführung einer Getränkeverpackungsteuer rechtlich möglich, ökonomisch tragfähig und ökologisch wünschenswert ist.

Die Steuer ist eine Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Die entwickelte Konzeption für die Ausgestaltung ist so gewählt, dass sämtliche vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für Verbrauchsteuern erfüllt werden. Auch EU-rechtlich begegnet das Steuerkonzept keinen Bedenken. Von ihm gehen keine problematischen Diskriminierungswirkungen für Unternehmen aus dem EU-Ausland aus.

Die vorgeschlagene Steuer zielt auf die Förderung von ökologisch optimierten Mehrwegsystemen. Sie belohnt zudem auch den Einsatz von Rezyklaten. Das entspricht den aktuellen umweltpolitischen Zielen Deutschlands und der EU. Das Konzept passt sich sehr gut sowohl in die Gesamtstrategie als auch in das Gerüst der konkreten Richtlinienvorgaben der EU zur Ressourcenschonung und zur Abfallwirtschaft ein.

Die Steuer setzt an dem Ressourcenverbrauch zur Herstellung der Getränkeverpackungen an. Sie ist somit kompatibel mit schon existierenden Steuern und Gebühren für Verpackungen und anderen Umweltabgaben. Die steuerliche Belastung einzelner Verpackungsarten führt mit der Steuer zu einer effektiven ökologischen Lenkungswirkung. Die ermittelte effektive Steuerbelastung je Verpackung bei einem hohen Einsatz von Primärmaterialien (Status Quo) liegt für Einwegverpackungen in der Spanne von 0,18 bis 1,38 € je Verpackung. Hingegen kann für Mehrwegverpackungen die effektive Steuerbelastung pro in Verkehr gebrachter Verpackung durch optimierte Umläufe auf 0,03 bis 0,09 € abgesenkt werden (siehe Tabelle 9).

Damit lässt sich die initiierte Umstellung auf Mehrweg und ökologisch vorteilhafte Einwegverpackungen in hohem Umfang erreichen, ohne dass auf die Haushalte eine große Mehrbelastung zukommen würde, wenn diese auf die dann relativ günstigeren Mehrwegsysteme umsteigen. Durch die relativen Veränderungen der Endpreise werden die Hersteller und Abfüller das Kaufverhalten der Verbraucher*innen antizipieren und in vielen Bereichen auf Mehrweg umsteigen.

Für die optimale Ausgestaltung der Steuer sind zusätzliche flankierende Maßnahmen nötig, um die Lenkungswirkung noch besser auf die ökologische Zielsetzung ausrichten zu können und Fehlanreize zu vermeiden. Ein besonderes Augenmerk dabei gilt der Wirkung der Steuer auf Mehrwegpools und Fehlanreizen, wenn die Tendenz zur Nutzung von Mehrweg-Individualpools ansteigen würde. Die Ergebnisse des Carbon Footprint im Rahmen einer orientierenden Bilanz waren für die vorliegende Studie leitend für die gesetzten Anreizwirkungen. Für eine konkrete Umsetzung ist es notwendig, die Anreizwirkung in Richtung Mehrweg im Auge zu behalten. Sonst könnte ein übergroßer Anreiz für höhere Recyclinganteile gesetzt werden, ohne dabei ausreichend den ökologischeren Mehrweganteil steigern zu können. Daher werden weitere Forschungsbemühungen notwendig sein, um die Anreizwirkungen einer Getränkeverpackungssteuer auf die politische Zielsetzung der Ökologisierung des Getränkeverpackungsmarktes konkret hin auszurichten.

Die Betrachtung der Szenarien hat gezeigt, dass es durch Materialeinsparungen bei den Getränkeverpackungen zu Emissionseinsparungen kommt. Die mit der Materialbereitstellung für die Getränkeverpackungen verbundenen Treibhausgas-Emissionen können erheblich reduziert werden. Mit der Umstellung auf hohe Anteile von optimierten Mehrwegsystemen werden die damit verbundenen Treibhausgasemissionen um bis zu 2,8 Mio. Tonnen je Jahr reduziert. Werden gleichzeitig

mehr Rezyklate eingesetzt, bilanziert wurde beispielsweise ein Einsatz von 75 %, können dadurch weitere 0,7 Mio. Tonnen CO₂-Äq Jahr eingespart werden.

Das Steueraufkommen liegt im Status quo bei rund 15 Mrd. €. Je nach Erfüllungsgrad der gewünschten Umstellungen kann das zukünftige Aufkommen um bis zu 50 % zurückgehen. Durch die guten Ausweichmöglichkeiten der Hersteller wie auch der Konsumenten der Getränke, sind übermäßige Belastungen durch die Steuern nicht längerfristig zu erwarten. Die Steuereinnahmen sollen für Maßnahmen im Bereich des Ressourcen- und Klimaschutz eingesetzt werden. Insbesondere können Projekte zur Umstellung nachhaltiger Systeme und Konzepte bezüglich der Getränkeversorgung unterstützt werden und darüber hinaus ein zusätzlicher Mehrwert generiert werden.

Nicht zuletzt sollte angestrebt werden, die Steuer zügig auf weitere Länder in der EU auszuweiten, um den Effekt dieser Steuer noch zu steigern. Sie ist systematisch so angelegt, dass dies ohne Weiteres möglich ist. So könnte sie in einigen Ländern der EU ein wertvolles Instrument zur Umsetzung der Ziele und Vorgaben der europäischen Abfallpolitik werden.

Die Einführung der Steuer mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen stellt einen gemeinsamen Rahmen dar, damit Hersteller Folgekosten internalisieren, die durch die entstehenden indirekten sozialen und ökologischen Kosten der Verschwendung von Ressourcen (z.B. Nutzung von Individual-Pools und Einwegflaschen für Produkt-Marketing- und -werbung) anfallen und ansonsten die Gesellschaft als Ganzes belasten würden¹⁹².

Mit der vorgeschlagenen steuerlichen Ausgestaltung wird für die Marktakteure ein Anreiz gesetzt, um bestehende destruktive Folgen ökonomischer Handlungen und Verhaltensweisen in einen kooperativen Such-Prozess zu lenken, und innovative Lösungen für die ökologische Optimierung des Getränkeverpackungsmarktes, z. B. durch die Förderung von Mehrwegsystemen und ökologischen Verpackungen einzuführen.

¹⁹² Karl Kapp, Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Das klassische Werk der Umwelt-Ökonomie, Frankfurt/Main 1979.

8 Literatur

Calliess, Christian; Ruffert, Martin: EUV/AEUV - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union (5. Aufl.) München 2016

Carbotech, Ökobilanz Getränkeverpackungen. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt Schweiz (BAFU). 2014.

Dauses, Manfred; Ludwigs, Markus: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (Loseblattsammlung, Stand 52. EL 2021), München

Dehoust, Günter; Petschow, Ulrich; Wegener, HenrikeM; Acker, Hendrik, Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, 2009.

Deloitte, Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie. Im Auftrag der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE) und der Handelsverband Deutschland e.V. (HDE). München, 2014. <https://docplayer.org/43097963-Umlaufzahlen-und-transportentfernungen-in-der-getraenkeindustrie.html> (letzter Zugriff: 21.07.2021)

DHU 2014, Stellungnahmeder „Mehrweg-Allianz“ zur Studie „Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie“ der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE) und des Handelsverbands Deutschland e.V. (HDE). http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Stellungnahme_Deloitte_Studie_110314.pdf (letzter Zugriff 22.07.2021)

Destatis, Produktionswert, -menge, -gewicht und Unternehmen der Vierteljährlichen Produktionserhebung: Deutschland, Jahre, Güterverzeichnis (9-Steller). Vierteljährliche Produktionserhebung i.Verarb.Gew., 2021.

Destatis, Struktur des Steueraufkommens 2020 in Mrd. Euro und in % des Gesamtaufkommens, 2021.

Detzel, Andreas/Krüger, Martina/Kauertz, Benedikt/Giegrich, Jürgen/Schmidt, Annette, Einweg und Mehrweg Aktuelle Ökobilanzen im Blickpunkt. Handreichung des IFEU, 2010

deutsche getränke wirtschaft, GeMeMa: Flaschenpool gestartet - deutsche getränke wirtschaft, 24. 5. 2021, <https://deutschegetraenkewirtschaft.de/ausgabe/2021/ausgabe-3-2021/gemema-flaschenpool-gestartet/> (Zugriff: 23.07.2021).

Deutscher Brauer Bund, Deutsche Brauwirtschaft in Zahlen, 2021.

Deutsches Weininstitut, Deutsche Wein - Statistik 20/21, 2021.

Ecoinvent, Life cycle Inventory Database. Version 3.7.1 (2020). <https://www.ecoinvent.org/home.html>

Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V.: Bestandteile. <https://www.getraenkekarton.de/getraenkekarton/> (letzter Zugriff: 21.07.2021)

Fiedler, Swantje; Runkel, Matthias; Jacob, Klaus; Bär, Holger; Keimeyer, Friedhelm: Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen, UBA-Texte 76/2020, S. 61 ff.;

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_76-2020_fkz_371314104_reform_rechtlicher_und_institutioneller_rahmenbedingungen_fuer_eine_umweltorientierung_der_oeffentlichen_finanz.pdf (letzter Zugriff 22.07.2021)

Fischer, Kristian, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, 2014.

Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union (Loseblattsammlung, Stand 2021), München

GVM, Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen. Bericht 2017, 2019.

GVM, Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen. Bezugsjahr 2018, 2020 (Texte 109/2020)

GVM-Studie zum PET-Wertstoffkreislauf: PET-Flaschen werden immer umweltschonender, 3. 11. 2020, <https://www.packreport.de/news/biooekonomie/nachhaltigkeit-umweltstrategien-zertifizierungen/GVM-Studie-zum-PET-Wertstoffkreislauf-PET-Flaschen-werden-immer-umweltschonender-22382> (Zugriff: 22.07.2021).

GVM, Recycling von Getränkedosen- Endbericht. Im Auftrag von DAVR GmbH, Forum Getränkedosen GbR und ThyssenKrupp Rasselstein GmbH. 2021.
https://gvmonline.de/files/recycling/2021_04_27_Recyclingquoten_Getraenkedosen_Endbericht.pdf (letzter Zugriff: 22.07.2021)

Handrich, Lars, Die Ökonomie der Getränkeverpackung. Studie im Auftrag des Bund Getränkeverpackungen der Zukunft (BGVZ), 2017.

Hansmann, Klaus (Martin Beckmann (Begr.)). Umweltrecht (Loseblattsammlung, Stand 2020), München

Haubenreißer, Matthias, GS1 Standards: Initiative Getränke-Mehrweg Positionspapier, Köln, 2017

Höllensprudel, Sortiment / Maße / Gewichte / Einheiten.
<https://www.hoellensprudel.de/sortiment/masse-gewichte-einheiten.html> (letzter Zugriff: 22.07.2021)

Ifeu, PET Ökobilanz- Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für kohlen-säurehaltige Mineralwässer und Erfrischungsgetränke sowie stille Mineralwässer. Im Auftrag der Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. 2010

Ifeu, Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für Bier. Im Auftrag der BCME. 2010

Ifeu, Prüfung und Aktualisierung der Ökobilanzen für Getränkeverpackungen. Im Auftrag des Umweltbundesamt (UBA), 2016.

Ifeu, Ökobilanzieller Vergleich von Getränkeverbundkartons mit PET-Einweg- und Glas-Mehrwegflaschen in den Getränkesegmenten Saft/ Nektar, H-Milch und Frischmilch. Im Auftrag des Fachverbandes für Kartonverpackungen für flüssige Lebensmittel e.V. (FKN). 2018

Ifeu, LCI dataset for Liquid Packaging Board (LPB) production- Reference year 2018. Heidelberg, Dezember 2020.

Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (16. Auflage), München 2020

Kapp, Karl, Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Das klassische Werk der Umwelt-Ökonomie, Frankfurt/Main 1979.

Kauertz, Benedikt; Detzel, Andreas, Verwendung und Recycling von PET in Deutschland. Verwendung von PET und PET Rezyklaten aus Verpackungen in Deutschland. Eine Kurzstudie im Auftrag des NABU, 2017.

Keimeyer, Friedhelm; Klinski, Stefan u.a., Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, UBA-Texte 16/2021, S. 26 f, 35 f. sowie 45 f. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-01-25_texte_16-2021_fossile_brennstoffe.pdf

Klinger, Remo; Krebs, David Kommunale Verpackungssteuer – Nicht nur neu verpackt, sondern jetzt zulässig!, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2015 (Heft 12/2015), S. 664-670

Klinski, Stefan; Keimeyer, Friedhelm: Die Besteuerung von CO2 und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019 (Heft 20/2019), S. 1465-1471

Landbell Group, Novelle des VerpackG 2021. Das ändert sich für Hersteller und Vertreiber, 2021

Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz-Kommentar (Loseblattsammlung, Stand 94. EL 2021), München

Meyring; Bernd, Europarechtliche Stillhalteverpflichtungen bei der nationalen Gesetzgebung, Europarecht (EuR) 2003, S. 949-959

Münch, Ingo von; Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (7. Aufl.) München 2021

Öko-Institut, Umweltpotenziale der getrennten Erfassung und des Recyclings von Wertstoffen im Dualen System. 2016

Omlor, Dirk, „Der Pool funktioniert nur, wenn alle mitmachen“, 7. 7. 2021, <https://getraenke-news.de/der-pool-funktioniert-nur-wenn-alle-mitmachen/> (Zugriff: 23.07.2021).

Schmehl, Arndt, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, 2014, abrufbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/nabu-rechtsgutachten_getr_nkeverpackungssteuer.pdf.

Stracke, Stefan/Homann, Birte, Branchenanalyse Getränkeindustrie. Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie, Düsseldorf 2017 (Study / Hans-Böckler-Stiftung).

Streinz, Rudolf: EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union, Charta der Grundrechte (3. Aufl.), München 2021

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Offener Brief vom 14.01.2021; siehe: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2021_01_offener_brief_kreislaufwirtschaft.html

Umweltbundesamt (UBA), Ökobilanz für Getränkeverpackungen II / Phase 2, 2002.

Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e. V., Flaschen und Kästen. <https://www.fruchtsaft.de/branche/mehrw/flaschen-kaesten/flaschen> (letzter Zugriff: 22.07.2021)

9 Anhang

9.1 Datengrundlagen zur Ermittlung der eingesetzten Materialien, Klimawirkungen und Materialmengen in verschiedenen Getränkesegmenten

9.1.1 Bier

In Tabelle 11 ist der Getränkeverbrauch im Jahr 2018 und die relevanten Verpackungen für das Segment Bier dargestellt. Im Jahr 2018 wurden 6.674 Mio. L Bier abgefüllt, davon 79,2 % in Mehrweg-Glasflaschen, 12,2 % in Getränkedosen und 7,3 % in PET-Einwegflaschen¹⁹³. Die übrigen 1 % waren Mehrweg-Fässer, Großdosen sowie Einweg-Glasflaschen und wurden in dieser Studie nicht berücksichtigt. Um dennoch den gesamten Getränkeverbrauch zu berücksichtigen, wurde die Differenz des Gesamtverbrauchs anteilig auf die hier berücksichtigten Verpackungen addiert. Die Dosen wurden nach Angaben von GVM¹⁹⁴ weiter in Alu- und Weißblechdosen unterschieden. Die Daten für die Umläufe der Mehrweg-Glasflaschen stammen aus der Vorstudie zur Getränkeverpackungssteuer des NABU¹⁹⁵ (s. dazu auch Kapitel 4.5).

Tabelle 11: Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für Bier

Getränkesegment	Material	Volumen (L)	Umläufe (1 = Einweg)	Getränkeverbrauch 2018 (Mio. L)	Anteil Material am Verbrauch im Segment
Bier	Glas MW	0,33	19	1.207	79%
	Glas MW	0,5	24	4.098	
	PET	0,5	1	513	8%
	Alu Dose	0,5	1	679	10%
	Weißblech Dose	0,5	1	178	3%

Quelle: eigene Berechnungen

In Tabelle 12 sind die Gewichte der verschiedenen Verpackungen sowie die Deckelmaterialien und -gewichte dargestellt. Die Kunststoffdeckel können aus PE oder PP bestehen. Vereinfachend wurde hier nur mit PP bilanziert.

¹⁹³ Deutscher Brauer Bund (Anm. 156).

¹⁹⁴ GVM, Recycling von Getränkedosen- Endbericht. Im Auftrag von DAVR GmbH, Forum Getränkedosen GbR und ThyssenKrupp Rasselstein GmbH. 2021. https://gvmonline.de/files/recycling/2021_04_27_Recyclingquoten_Getraenkedosen_Endbericht.pdf (letzter Zugriff: 22.07.2021).

¹⁹⁵ Dehoust u. a. 2009 (Anm. 1).

Tabelle 12: Gewichte der Verpackungen für Bier

Material		Volumen (L)	Gewicht (g)		Quellen
Behälter	Deckel		Behälter	Deckel	Behälter, Deckel
Glas MW	Kronkorken	0,33	310	2,8	196
Glas MW	Kronkorken	0,5	370	2,8	
PETEW	PE/PP	0,5	23,8	3,3	
Alu Dose	Alu	0,5	12	2,9	197
Weißblech Dose	Alu	0,5	25	2,9	198

Quelle: eigene Berechnungen.

9.1.2 Alkoholfreie Mischgetränke und Wässer

In Tabelle 13 sind die Verpackungen sowie der Getränkeverbrauch im Jahr 2018 für das Segment alkoholfreie Erfrischungsgetränke dargestellt. Zu den alkoholfreien Erfrischungsgetränken gehören u.a. Wässer, Frucht- und Gemüsesäfte, Limonaden, Schorle, Energiegetränke sowie Kaffee- und Teegetränke, vgl. hierzu Abschnitt 3. Die Aufteilung in die verschiedenen Verpackungsarten (Material, Volumen und EW/MW) erfolgte auf Basis von Angaben in GVM 2020. Bilanziert wurde am Beispiel der häufigsten verwendeten Materialien und Gebindegrößen. So spielen Dosen und Einweg-Glasflaschen in diesem Segment so gut wie keine Rolle. Um dennoch den gesamten Getränkeverbrauch zu berücksichtigen, wurde die Differenz des Gesamtverbrauchs anteilig auf die hier berücksichtigten Verpackungen verteilt. Die Daten für die Umläufe der Mehrweg-Glasflaschen stammen aus der Vorgängerstudie¹⁹⁹ (siehe dazu auch Kapitel 4.5).

¹⁹⁶ Carbotech, Ökobilanz Getränkeverpackungen. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt Schweiz (BAFU). 2014.

¹⁹⁷ Dehoust et al. 2009 (Anm. 1).

¹⁹⁸ Das Wiegen eigener Stichproben ergab ein durchschnittliches Gesamtgewicht von ca. 25 Gramm. Die Aufteilung Behälter/Deckel erfolgte prozentual wie in Dehoust et al. 2009 (Anm. 1).

¹⁹⁹ Dehoust et al. 2009 (Anm. 1).

Tabelle 13: Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für alkoholfreie Erfrischungsgetränke

Getränke-segment	Material	Volumen (L)	Umläufe (1 = Einweg)	Getränkever- brauch 2019 (Mio. L)	Anteil Material am Verbrauch im Segment
Alkoholfreie Erfrischungs- getränke	Glas MW	0,5	38	253	11%
	Glas MW	0,7	53	2.417	
	PET MW	1,0	18	3.204	13%
	PET	0,5	1	2.168	73%
	PET	1,0	1	2.370	
	PET	1,5	1	13.932	
	Karton	1,0	1	1.083	4%

Quelle: eigene Berechnungen

In Tabelle 14 sind die Gewichte der verschiedenen Verpackungen sowie die Deckelmaterialien und -gewichte dargestellt. Die Kunststoffdeckel können aus PE oder PP bestehen. Vereinfachend wurde hier nur mit PP bilanziert. Der Getränkekarton besteht aus 75 % Karton, 5 % Aluminium und 20 % PE²⁰⁰.

²⁰⁰ Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V.: Bestandteile. <https://www.getraenkekarton.de/getraenkekarton/> (letzter Zugriff: 21.07.2021).

Tabelle 14: Gewichte der Verpackungen für alkoholfreie Erfrischungsgetränke

Material		Volumen (L)	Gewicht (g)		Quellen
Behälter	Deckel		Behälter	Deckel	Behälter, Deckel
Glas MW	Alu	0,5	365	1,7	²⁰¹ ²⁰²
Glas MW	Alu	0,7	525	1,7	Mittelwert Wasserflasche ²⁰³ und Saftflasche ²⁰⁴ ²⁰²
PET MW	PE/PP	1,0	65	3,3	²⁰⁵ Mit leichter Korrektur nach oben (von 62 g auf 65 g, da auch noch schwerere Flaschen am Markt sind)
PET EW	PE/PP	0,5	22,3	3,3	Mittelwert aus Flaschen für Apfelsaft, Fruchtsaft, Mineralwasser, Softdrinks aus ²⁰⁶
PET EW	PE/PP	1,0	32,3	3,3	
PET EW	PE/PP	1,5	36,9	3,3	
Karton	PE/PP	1,0	31,3	3,7	²⁰⁵

Quelle: eigene Berechnungen.

9.1.3 Wein

In Tabelle 15 sind die Verpackungen sowie der Getränkeverbrauch im Jahr 2018 für das Segment Wein dargestellt. Die Daten für den Verbrauch stammen aus Destatis 2020²⁰⁷. Vereinfachend wurde am Beispiel der 0,75 Liter-Flaschen bilanziert.

Tabelle 15: Verpackungsarten und Getränkeverbrauch für Wein

Getränke-segment	Material	Volumen (L)	Umläufe (1 = Einweg)	Getränkeverbrauch 2018 (Mio. L)
Wein	Glas	0,75	1	1.598

Quelle: eigene Berechnungen.

In Tabelle 16 ist das Gewicht der Verpackung sowie das Deckelmaterial und -gewicht dargestellt.

²⁰¹ Höllensprudel, Sortiment / Maße / Gewichte / Einheiten. 2021 <https://www.hoellensprudel.de/sortiment/masse-gewichte-einheiten.html> (letzter Zugriff: 22.07.2021).

²⁰² Carbotech 2014 (Anm. 196).

²⁰³ Höllensprudel 2021 (Anm. 201).

²⁰⁴ Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e. V., Flaschen und Kästen. <https://www.fruchtsaft.de/branche/mehrw/flaschen-kaesten/flaschen> (letzter Zugriff: 22.07.2021).

²⁰⁵ Ifeu 2018 (Anm. 170).

²⁰⁶ Carbotech 2014 (Anm.196).

²⁰⁷ Destatis 2021 (Anm. 139).

Tabelle 16: Gewichte der Verpackungen für Wein

Material		Volumen (L)	Gewicht (g)		Quellen
Behälter	Deckel		Behälter	Deckel	Behälter, Deckel
Glas	Korken	0,75	460	8,1	²⁰⁸

Quelle: eigene Berechnungen

9.1.4 PET

Für die Primärherstellung von PET wird der ecoinvent-Datensatz „*market for polyethylene terephthalate, granulate, bottle grade [GLO]*“ genutzt. Damit ergibt sich ein Faktor von 2,974 kg CO₂-Äq pro kg Primär-PET. Für die Herstellung des Sekundärmaterials wird der ecoinvent-Datensatz „*polyethylene terephthalate, granulate, bottle grade, recycled [CH]*“ soweit möglich für deutsche Verhältnisse angepasst²⁰⁹ und zur Bilanzierung genutzt. Für Sekundär-PET ergibt sich damit ein Faktor von 0,588 kg CO₂-Äq pro kg. Mit einem fossilen Kohlenstoffanteil von 62,5 % ergeben sich für die Verbrennung von PET Emissionen von 2,292 kg CO₂-Äq pro kg.

9.1.5 PP

Für die Deckel wird der Einsatz von PP bilanziert. Für die Primärherstellung von PP wird der ecoinvent-Datensatz „*market for polypropylene, granulate [GLO]*“ genutzt. Damit ergibt sich ein Faktor von 2,361 kg CO₂-Äq pro kg Primär-PP. Für Herstellung des Sekundärmaterials stellt ecoinvent keinen Datensatz zur Verfügung. Herstellung des Sekundärmaterials wurde mit Hilfe der Angaben aus Öko-Institut (2016²¹⁰)²¹¹ bilanziert. Für Sekundär-PP ergibt sich damit ein Faktor von 0,276 kg CO₂-Äq pro kg.

9.1.6 Aluminium

Reines Primäraluminium wird in ecoinvent als „*market for aluminium, primary, ingot [EU27 and EFTA countries]*“ mit einem GWP von 9,677 kg CO₂-Äq pro kg bereitgestellt. Bei der Bilanzierung von Aluminium ergibt sich eine Besonderheit. Das eingesetzte Primäraluminium (Knetlegierung/wrought alloy) entspricht auf Grund der Gegebenheiten am Aluminiummarkt nicht zu 100 % neuem Aluminium, sondern setzt sich nach ecoinvent²¹² aus 70 % Primäraluminium, 25 % neuem Schrott und 5 % post-consumer Schrott zusammen²¹³. Der Wert von 9,677 kg CO₂-Äq pro kg für die Herstellung aus 100 % Primäraluminium reduziert sich dadurch auf 6,774 kg CO₂-Äq pro kg. Die Aufwendungen für Herstellung des Sekundärmaterials werden mit den Datensätze „*treatment*

²⁰⁸ Carbotech 2014 (Anm.196).

²⁰⁹ Der Strommix wurde von CH auf DE, der Wärmeprozess von CH auf Europe w/o CH, der Prozess für PET sorted von CH auf Europe w/o CH, die MVA von CH auf DE und der Prozess „waste water treatment“ wurde von CH auf Europe w/o CH geändert.

²¹⁰ Öko-Institut, Umweltpotenziale der getrennten Erfassung und des Recyclings von Wertstoffen im Dualen System. 2016.

²¹¹ Strombedarf: 0,6 kWh/kg-Output; Ausbeute 75%, Rest ins Zementwerk.

²¹² Ecoinvent 2021 (Anm. 171).

²¹³ In der Vorgängerstudie wurde für Primäraluminium ebenfalls der Herstellungsmix aus 79 % Primärrohstoffen und 21 % betriebsinternem „neuem“ Schrott bilanziert (Dehoust u.a. 2009 (Anm. 1)).

of aluminium scrap, new, at remelter [RER]²¹⁴ und „treatment of aluminium scrap, post-consumer, prepared for recycling, at remelter [RER]²¹⁴“ bilanziert. Der Emissionsfaktor beider Prozesse liegt bei 0,565 kg CO₂-Äq pro kg²¹⁴. Der Faktor bezieht sich auf den Schrottinput, wurde hier ohne die Berücksichtigung der Verluste (1 bzw. 3 %) für den Output herangezogen.

9.1.7 Weißblech

Für die Primärherstellung von Weißblech wird der ecoinvent-Datensatz „market for steel, unalloyed [GLO]²¹⁵“ genutzt. Damit ergibt sich ein Faktor von 1,878 kg CO₂-Äq pro kg Weißblech. Für Herstellung des Sekundärmaterials wird der ecoinvent-Datensatz „steel production, electric, low-alloyed [Europe without Switzerland and Austria]²¹⁵“ genutzt. Für Sekundär-Weißblech ergibt sich damit ein Faktor von 0,651 kg CO₂-Äq pro kg.

9.1.8 Glas

Primärglas (ohne Einsatz von Scherben) wird für die Herstellung von Verpackungsglas faktisch nicht eingesetzt. Als Grundlage für die beiden Stufen mit Sekundärrohstoffeinsatz wird beispielhaft Weißglas (für die Stufe 50 – 75 % Sekundärmaterial) und Grünglas (für die Stufe > 75 % Sekundärmaterial) eingesetzt. Dazu werden die ecoinvent-Datensätze „packaging glass production, white [DE]²¹⁵“ mit 62,4 % Scherbenanteil und einem Emissionsfaktor von 0,861 kg CO₂-Äq pro kg und „packaging glass production, green [DE]²¹⁵“ mit 84,7 % Scherbenanteil und einem Emissionsfaktor von 0,858 kg CO₂-Äq pro kg herangezogen.

9.1.9 Getränkekarton

Für Getränkekartons wird der Datensatz der Alliance for Beverage Cartons and the Environment (ACE)²¹⁵ verwendet. Damit ergeben sich THG-Emissionen von 0,3408 kg CO₂-Äq pro kg Getränkekarton. Der Deckel ist hier nicht inklusive

²¹⁴ In der ecoinvent-Datenbank wird sowohl das Umschmelzen von Post-Consumer-Schrott als auch von Neuschrott durch zwei unterschiedliche, aber weitgehend identische Datensätze repräsentiert.

²¹⁵ IFEU 2020

9.2 Szenarioergebnisse

Tabelle 17: Ergebnisse Szenario 1

Getränke-segment	Material Behälter	Volumen Behälter (L)	Umläufe	Abgefüllt (Mio. L/a)	Gesamte CO ₂ -Emissionen (in Tonnen)		
					Mio. L pro Jahr	Primärmaterial	Sekundärmaterial 50% - 75%
Bier	Glas MW	0,33	19	1.207	70.454	70.454	70.454
Bier	Glas MW	0,5	24	4.098	151.562	151.562	151.562
Bier	PET EW	0,5	1	513	138.418	81.343	52.806
Bier	Dose, Alu	0,5	1	679	140.222	87.925	61.777
Bier	Dose, Weißblech	0,5	1	178	18.655	13.194	10.463
Bier gesamt				6.675	519.310	404.479	347.063
alk.-frei	Glas MW	0,5	38,3	734	16.725	16.725	16.725
alk.-frei	Glas MW	0,7	53,4	7.012	116.754	116.754	116.754
alk.-frei	PET MW	1	18	9.295	248.930	170.431	131.182
alk.-frei	PET EW	0,5	1	857	214.354	125.064	80.420
alk.-frei	PET EW	1	1	937	166.875	95.992	60.551
alk.-frei	PET EW	1,5	1	5.509	742.699	425.506	266.909
alk.-frei	Karton	1	1	1.083	42.218	42.218	42.218
alk.-frei gesamt				25.427	1.548.556	992.691	714.759
Wein	Glas MW	0,75	15	1.119	39.625	39.625	39.625
Wein	Glas EW	0,75	1	479	252.572	252.572	252.572
Wein gesamt				1.598	292.196	292.196	292.196
Gesamt				33.700	2.360.063	1.689.366	1.354.018

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 18: Ergebnisse Szenario 2

Getränke-segment	Material Behälter	Umläufe	Volumen Behälter (L)	Abgefüllt (Mio. L/a)	Gesamte CO ₂ -Emissionen (in Tonnen)		
					Primär-material	Sekundär-material 50% - 75%	Sekundär-material ≥ 75%
Bier	Glas	50	0,33	1.291	41.383	41.383	41.383
Bier	Glas	50	0,5	4.383	101.769	101.769	101.769
Bier	PET	1	0,5	375	101.161	59.449	38.593
Bier	Alu	1	0,5	496	102.479	64.259	45.149
Bier	Weißblech	1	0,5	130	13.634	9.643	7.647
Bier gesamt				6.675	360.427	276.503	234.542
alk.-frei	Glas	50	0,5	891	16.888	16.888	16.888
alk.-frei	Glas	53,4	0,7	8.515	141.773	141.773	141.773
alk.-frei	PET	25	1	11.287	242.179	173.549	139.233
alk.-frei	PET	1	0,5	429	107.177	62.532	40.210
alk.-frei	PET	1	1	469	83.438	47.996	30.275
alk.-frei	PET	1	1,5	2.754	371.349	212.753	133.455
alk.-frei	Karton	1	1	1.083	42.218	42.218	42.218
alk.-frei gesamt				25.427	1.005.022	697.709	544.052
Wein	Glas	20	0,75	1.278	34.067	34.067	34.067
Wein	Glas	1	0,75	320	168.381	168.381	168.381
Wein gesamt				1.598	202.448	202.448	202.448
Gesamt				33.700	1.567.897	1.176.660	981.041

Quelle: eigene Berechnungen.