

Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung

Darmstadt, Berlin 04.11.2009

Im Auftrag des
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

Autoren:

Günter Dehoust
Ulrich Petschow
Henrike Wegener
Hendrik Acker

Öko-Institut e.V.

Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 50 02 40
79028 Freiburg, Deutschland
Hausadresse
Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg, Deutschland
Tel. +49 (0) 761 - 4 52 95-0
Fax +49 (0) 761 - 4 52 95-88

Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt, Deutschland
Tel. +49 (0) 6151 - 81 91-0
Fax +49 (0) 6151 - 81 91-33

Büro Berlin
Novalisstraße 10
10115 Berlin, Deutschland
Tel. +49 (0) 30 - 40 50 85-0
Fax +49 (0) 30 - 40 50 85-388

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Datenlage Getränkeverpackungen	10
2.1	Allgemein	10
2.2	Getränkeverpackungen	10
3	<i>Rechtliche Prüfung und Bewertung von Abgaben auf Verpackungen</i>	14
3.1	Begriffserläuterungen.....	14
3.2	Sonderabgaben	15
3.2.1	Rechtsgrundlage/ Kompetenz.....	15
3.2.2	Tatbestand	16
3.3	Getränkeverpackungssteuer.....	19
3.3.1	Kompetenz	19
3.3.2	Lenkungszweck.....	21
3.3.3	Verhältnismäßigkeit.....	21
3.4	Gedanken zur Ausgestaltung der Steuer.....	24
3.5	Vereinbarkeit mit EU-Recht.....	25
3.6	Verpackungssteuer in anderen EU Ländern	27
4	Ökonomische Analyse	30
4.1	Entwicklungen im Getränkeverpackungsmarkt	30
4.2	Kosten von Mehrweg- und Einwegsystemen im Lebensmitteleinzelhandel	36
4.3	Zur Diskussion vor der Einführung der Pfandpflicht – Lenkungswirkung -	39
5	Eignung des Carbon Footprints als Grundlage einer Lenkungsabgabe	40
6	Konzeption einer Lenkungsabgabe	43
6.1	Grundkonzeption der Lenkungsabgabe	43
6.1.1	Art der Lenkungsabgabe.....	43
6.1.2	Bemessungsgrundlagen	45

6.1.3	Behandlung von Einweg und Mehrweg	46
6.2	Ermittlung des Carbon Footprint als Bemessungsgrundlage	46
6.2.1	Glas	47
6.2.2	Aluminium.....	48
6.2.3	Sonstige Metalle	48
6.2.4	Kunststoffe	48
6.2.5	PLA.....	48
6.2.6	Papier und Pappe.....	49
6.2.7	Holz	49
6.2.8	Verbunde	49
6.2.9	Andere Materialien	49
6.3	Festsetzung der Steuersätze.....	49
7	Szenarien der Ist-Situation und der Auswirkungen der Lenkungssteuer	50
7.1	Beschreibung der Ist-Situation	50
7.2	Spezifische Steuersätze für die Ist-Situation (Standard).....	51
7.3	Beschreibung der Szenarien	55
7.4	Abgleich der Ist-Situation mit den Szenarien	55
7.4.1	Füllmengen.....	55
7.4.2	Materialmassen	56
7.4.3	Carbon Footprint	57
7.4.4	Steueraufkommen	59
7.5	Abschätzungen Milch.....	62
7.6	Weitere Anpassungsmöglichkeiten.....	63
8	Erwartete Auswirkungen auf den Getränkemarkt	63
8.1	Getränkemarkt, Getränkeverpackungen und Verpackungssteuern	63
8.2	Wandel des Getränkemarktes	64
8.2.1	Abfüller	64
8.2.2	Lebensmitteleinzelhandel.....	64
8.2.3	Getränkemärkte.....	64
8.3	Marketing und Konsumgewohnheiten	65
8.4	Einflussfaktoren auf die Verpackungswahl	65

8.4.1	Einfluss der Herstellungs- und Handlingskosten der Getränkeverpackungen.....	65
8.4.2	Weitere hemmende Faktoren,.....	66
8.5	Verpackungssteuern.....	67
8.5.1	Erwartete Wirkungsweise der Verpackungssteuer	67
8.5.2	Potenzielle Reaktionen der Marktakteure entlang der Wertschöpfungskette	68
9	Bewertung der Verpackungssteuer.....	69
10	Literaturverzeichnis	72
11	Anhang.....	75
11.1	Anhang 1: Fließbilder zu den CO ₂ -Bilanzen	75
11.2	Anhang 2: Datengrundlagen zur Beschreibung der Ist-Situation	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1	Entwicklung der Mehrweganteile 2000 bis 2007, nach alter VerpackV [GVM 2009].....	9
Abbildung 2.1	Vergleich der Verpackungsarten im Getränkesegment Wasser 2007 bis 2008 [GfK 2009a].....	12
Abbildung 2.2	Vergleich der Verpackungsarten im Getränkesegment Carbonated Softdrinks 2007 bis 2008 [GfK 2009a].....	13
Abbildung 2.3	Entwicklung der Verpackungsarten im Getränkesegment Fruchtsäfte (ohne CO ₂) von 2003 bis Juni 2009 [GfK 2009b]	14
Abbildung 4.1	Wesentliche Akteure der Wertschöpfungskette Getränke [SCI/Verkehr 2004].....	31
Abbildung 4.2	Absatzbedeutung der Märkte [DGfG 2009].....	34
Abbildung 4.3	Verpackung – Wasser nach Einkaufsstätten [DGfG 2009]	35
Abbildung 4.4	Leergutkosten einer 1L-Mehrwegflasche im Super- bzw. Verbrauchermarkt [Kempcke 2008].....	37
Abbildung 5.1	Beispielhafte Ökobilanzergebnisse von Verpackungssystemen mit Füllgut für die wichtigsten Ökobilanzparameter [IFEU 2008]	42
Abbildung 6.1	Wahl der Lenkungsabgabe (die vorgeschlagene Steuer ist grün markiert).....	44
Abbildung 7.1	Spezifische Steuersätze für die Getränkesegmente Wein und Bier.....	52
Abbildung 7.2	Spezifische Steuersätze für das Getränkesegment Wasser	53
Abbildung 7.3	Spezifische Steuersätze für die Getränkesegmente Getränke mit bzw. ohne CO ₂	54
Abbildung 7.4	Füllmengen.....	56
Abbildung 7.5	Massen Verpackungen insgesamt und je Verpackungsmaterial.....	57
Abbildung 7.6	Entwicklung des Carbon Footprints nach Getränkegruppen.....	58
Abbildung 7.7	Entwicklung des Carbon Footprints nach Verpackungsarten.....	58
Abbildung 7.8	Entwicklung des Steueraufkommens nach Getränkegruppen	59
Abbildung 7.9	Entwicklung des Steueraufkommens nach Verpackungsarten	61
Abbildung 7.10	Spezifische Steuersätze für das Getränkesegment Milch.....	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Verpackungsmaterialien: Verbrauchs- und Verwertungsmengen 2006 (nach GVM 2008)	10
Tabelle 3.1	Steuersätze der Verpackungssteuer in den Niederlanden im Jahr 2008.....	29
Tabelle 4.1	Getränkeverbrauch in Deutschland [DGfG 2009].....	33
Tabelle 4.2	Vergleich der Handlingskosten für Kartonverpackungen, PET-Einweg und Mehrweg in Abhängigkeit von der Vertriebslinie.....	36
Tabelle 6.1	CO ₂ -Ausstoß der betrachteten Verpackungsmaterialien als Bemessungsgrundlage für die Lenkungssteuer	47
Tabelle 6.2	Steuersätze für die verschiedenen Verpackungsmaterialien	50
Tabelle 7.1	Spezifische Steuersätze in Abhängigkeit von Getränkesegment und Verpackungsart	54
Tabelle 7.2	Entwicklung des Steueraufkommens und des Steuersatzes nach Getränkegruppen.....	60
Tabelle 7.3	Entwicklung des Steueraufkommens und des Steuersatzes nach Verpackungsarten	61
Tabelle 7.4	Beiträge des Getränkesegments Milch zu den Gesamtergebnissen bezüglich Füllmengen, Materialverbrauch, CO ₂ -Emissionen und Steueraufkommen für die Standardbilanz 2007.....	63

1 Einleitung

Der Anteil an Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen (MöVE-Verpackungen) bei den Getränkeverpackungen geht seit Jahren zurück. Nachdem der Anteil der MöVE-Getränkeverpackungen nach der Einführung des Einwegpfandes 2002 wieder Anstieg, nimmt er seit 2003 kontinuierlich wieder ab. Der in der VerpackV geforderte Anteil an MöVE von 80% wurde 2007 mit knapp 55 % deutlich verfehlt [GVM 2009]. Zusätzlich zum unzureichend wirkenden Einwegpfand muss ein wirksameres Instrument gefunden werden, die politische Zielsetzung zu erreichen.

Der Mehrweganteil, bemessen nach den Vorgaben der alten VerpV ging von ca. 65 % im Jahr 2000 auf unter 47 % in 2007 zurück. Aktuelle Zahlen [DGfG 2009, Birnbaum 2009] zeigen, dass dieser Trend immer noch anhält (vgl. auch Abbildung 4.3).

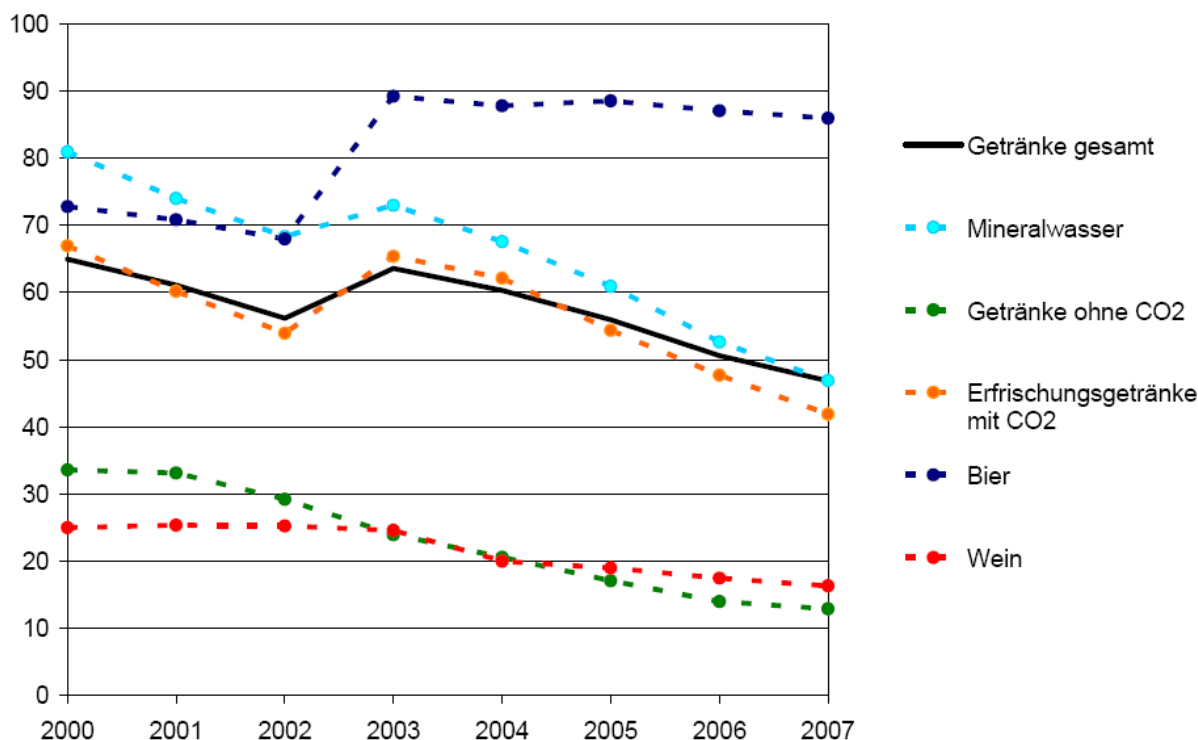


Abbildung 1.1 Entwicklung der Mehrweganteile 2000 bis 2007, nach alter VerpackV [GVM 2009]

Aber auch der Anteil der ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen geht bei den Getränkeverpackungen deutlich zurück.

Mit dieser Studie lässt der Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), mit 460.000 Mitgliedern und Förderern größter Umweltverband Deutschlands, prüfen, ob durch eine lenkende Steuer oder Sonderabgabe der Trend zu umweltschädlicheren Verpackungen gestoppt werden kann und der Anteil der bezüglich Klima- und Ressourcenschutz vorteilhaften Verpackungen wieder erhöht werden kann.

Dabei soll geprüft werden, ob zur Bemessung der relativen Umweltbelastung, als Grundlage einer Lenkungsabgabe der Carbon Footprint verbunden mit Kriterien zur Senkung des Verbrauchs nicht-erneuerbarer Ressourcen ein geeignetes Instrument sein kann.

Mit dieser Studie wird ein Vorschlag zur Einführung und Ausgestaltung einer Lenkungsabgabe vorgelegt, deren Prüfung bereits von acht Bundesländern und zahlreichen Wirtschafts- und Umweltvertretern gefordert wird. Das Instrument soll die Förderung umweltfreundlicher Getränkeverpackungen zum Ziel haben.

2 Datenlage Getränkeverpackungen

2.1 Allgemein

Für Getränkeverpackungen werden keine exakten Materialverbräuche veröffentlicht, wie sie für die Bilanzierung einer Lenkungsabgabe notwendig wären. Für Verpackungen allgemein liegen diese Daten vor (vgl. Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1 Verpackungsmaterialien: Verbrauchs- und Verwertungsmengen 2006 (nach GVM 2008)

Materialart	Verbrauch			Verwertung	
	gesamt	Rohstoff rein	Verbund	Menge	Anteil
	1.000 Mg	1.000 Mg	1.000 Mg	1.000 Mg	
Glas	2.895	2.895	-	2.385	82%
Aluminium	88	67	21	68	77%
Weißblech	521	437	84	470	90%
sonstiger Stahl	278	278	-	251	90%
Kunststoff	2.591	2.562	29	1.444	56%
Papier und Pappe	6.869	6.687	182	6.143	89%
Getränkekartons	235		235	156	66%
Holz	2.633	2.633	-	1.790	68%
Andere Materialarten	22		22		0%
Summe	16.133	15.560	573	12.707	79%

Als Grundlage für die Lenkungsabgabe für Getränkeverpackungen werden entsprechende Daten aus den Angaben zum Getränkeverbrauch der einzelnen Getränkegruppen und typischen Verpackungsgebinden näherungsweise ermittelt (vgl. Kapitel 6.2 und Anhang 2).

2.2 Getränkeverpackungen

Der Getränkeverbrauch in Deutschland liegt 2007 bei gut 30 Mrd. Liter. Seit 2004 war ein moderater Anstieg um etwa 1,7 Mrd. Liter zu verzeichnen. Die Verteilung unter den einzelnen Getränkearten ist mit einer Ausnahme nahezu konstant: der Umsatz bei

alkoholischen Mischgetränken ging nach Einführung der sog. Alcopop-Steuer um 90 % zurück. Geringfügig ging der Anteil von Bier zugunsten von Wasser und Erfrischungsgetränken zurück.

Derzeit werden die Vorgaben der aktuellen VerpackV zum geforderten Anteil von MövE-Verpackungen bei den Getränkeverpackungen von 80 % mit erreichten 54,7 % deutlich unterschritten. Lediglich bei Bier liegt der Anteil der Mehrwegverpackungen trotz leichter Rückgänge seit 2005 mit 86 % deutlich über dem geforderten Prozentsatz für MövE-Verpackungen. Ökologisch vorteilhafte Einwegverpackungen spielen bei der Abfüllung von Bier keine Rolle [GVM 2009].

Im Getränkesegment Wasser dagegen, setzt sich der beobachtete Rückgang der MövE-Verpackungen auch in jüngster Zeit fort (Abbildung 2.1). PET-Einweg hat als einzige Verpackungsart 2008 gegenüber 2007 deutliche Zugewinne von über 9 % zu verzeichnen und beschert damit, ausgehend von dem ohnehin schon höchsten Anteil von 55 %, allen Konkurrenten rückläufige Verbrauchszahlen. Die höchsten Verluste werden bei Glasmehrweg (-13 %) verzeichnet, gefolgt von der PET-Rücklaufflasche (-6 %).

Der Gesamtanteil der MövE-Verpackungen liegt damit bei Wasser 2008 bei 34,1 %.

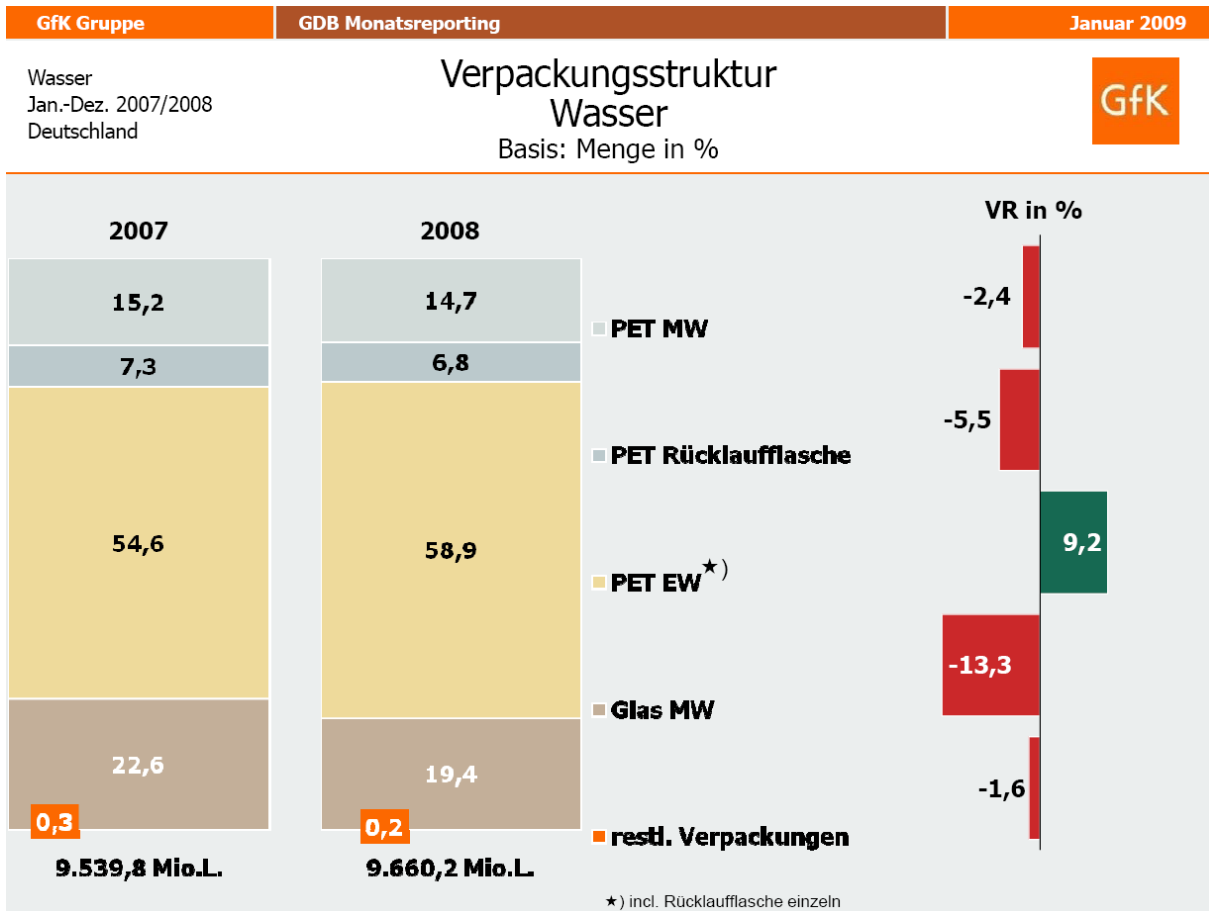


Abbildung 2.1 Vergleich der Verpackungsarten im Getränke-segment Wasser 2007 bis 2008 [GfK 2009a]

Ähnliche Verhältnisse in einem noch stärkeren Ausmaß sind im Bereich der CO₂-haltigen Softdrinks (CSD) zu erkennen (Abbildung 2.2). Hier legt PET-Einweg ausgehend von einem Anteil von 61,5 % im Jahr 2007 nochmals um 17,3 % im Jahr 2008 zu. Dieser enorme Zuwachs geht insbesondere auf Kosten von Glas- und PET-Mehrweg. Die deutlichen prozentualen Zunahmen der restlichen Verpackungen fallen insbesondere der Dose zu. Da diese Zuwächse allerdings von sehr geringen Anteilen ausgehen, haben sie absolut gesehen keine Bedeutung.

Der Gesamtanteil der MövE-Verpackungen liegt damit bei CSD 2008 bei 30,6 %.

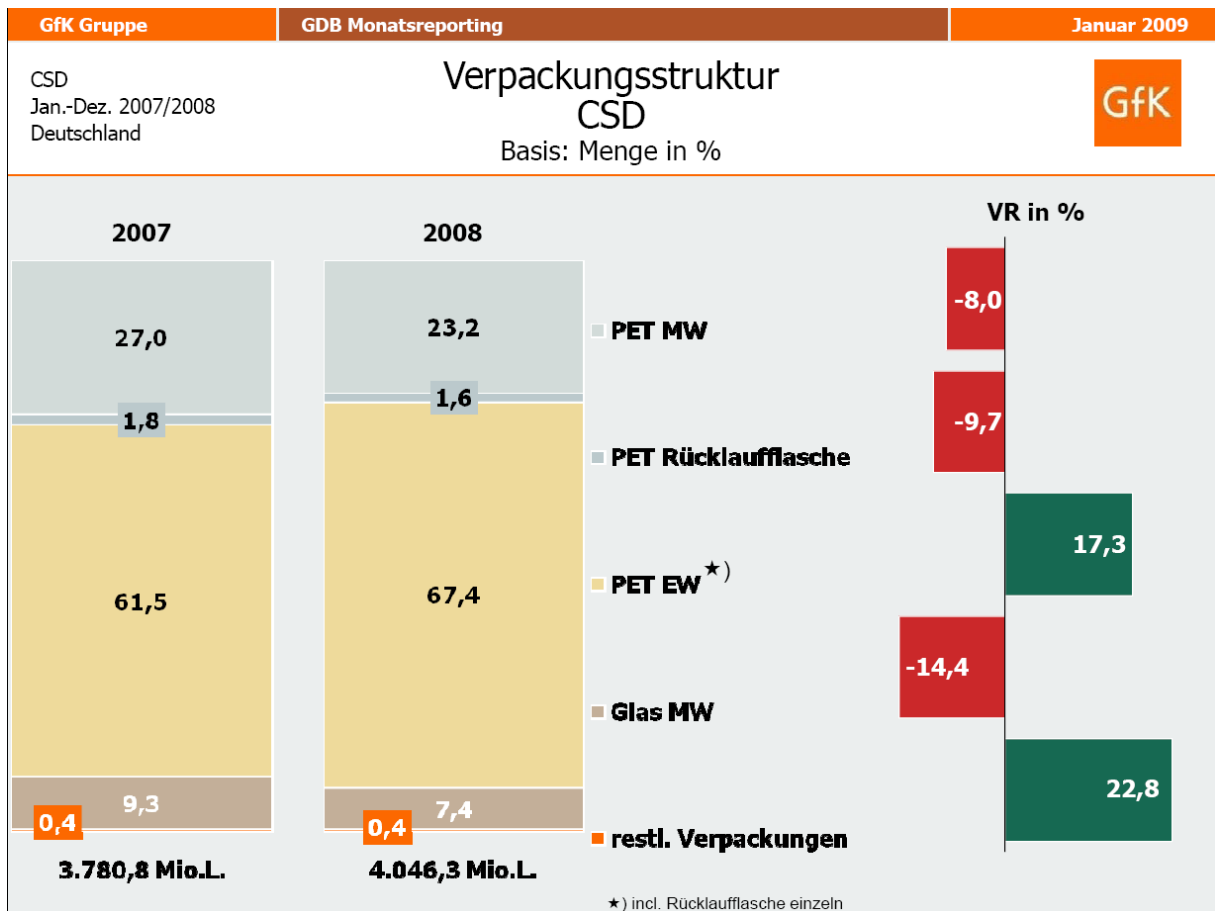
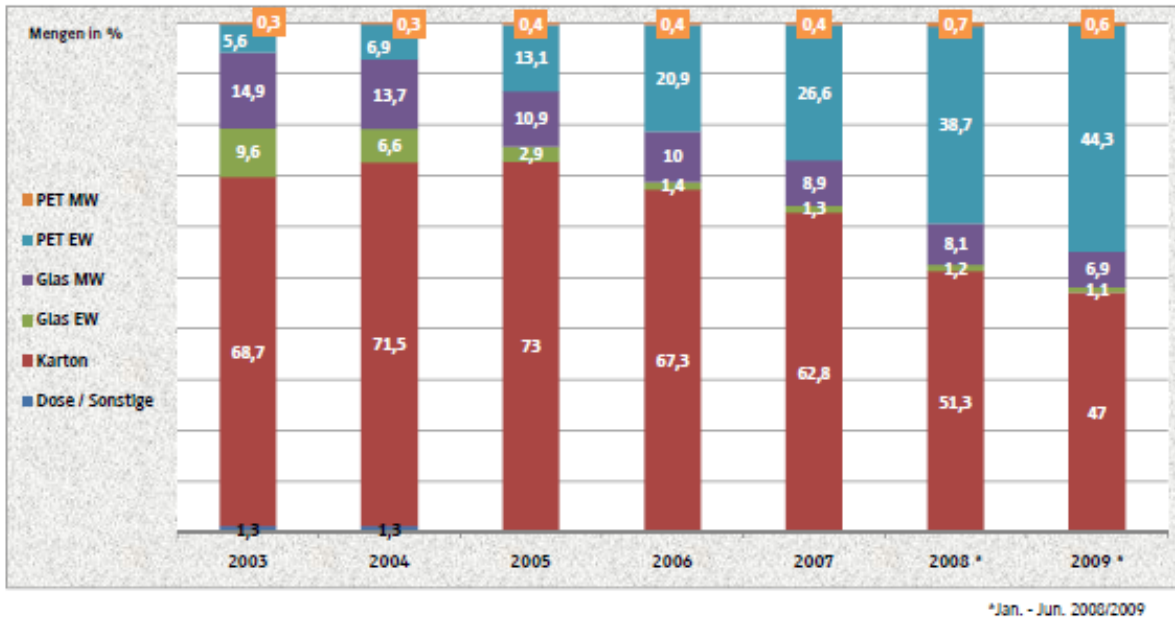


Abbildung 2.2 Vergleich der Verpackungsarten im Getränkesegment Carbonated Softdrinks (CSD: Getränke mit CO₂) 2007 bis 2008 [GfK 2009a]

Bei den fruchthaltigen Getränken konnte der Getränkekarton, als ökologisch vorteilhafte Einwegverpackung seine Vormachtstellung von 68,7 % im Jahr 2003 auf 73 % im Jahr 2005 ausbauen. Seither teilt der Getränkekarton im Bereich der fruchthaltigen Getränke das Schicksal der Mehrwegverpackungen in allen Getränkesegmenten außer Bier. Der Anteil ging auf 47 % im ersten Halbjahr 2009 zurück, zugunsten der PET-Einwegflasche, obwohl der Getränkekarton trotz seiner ökologischen Vorteile nicht die - immer wieder diskutierten „Unbequemlichkeiten“ der Mehrwegverpackungen für den Verbraucher - mit sich bringt. PET-Einweg konnte von 5,6 % in 2003 auf 44,3 % in 2009 zulegen. PET-Mehrweg spielt bei diesem Segment eine untergeordnete Rolle. Der Anteil von Glasmehrweg ging von 15 auf 7 % zurück.

Der Gesamtanteil der MövE-Verpackungen lag bei den fruchthaltigen Getränken 2003 noch bei 83,9 % und ging bis zum ersten Halbjahr 2009 auf 54,5 % zurück.

Fruchthaltige Getränke



Quelle: GfK Consumer Tracking

Abbildung 2.3 Entwicklung der Verpackungsarten im Getränke-segment Fruchtsäfte (ohne CO₂) von 2003 bis Juni 2009 [GfK 2009b]

3 Rechtliche Prüfung und Bewertung von Abgaben auf Verpackungen

3.1 Begriffserläuterungen

Die Belegung von Verpackungen mit einer Abgabe kann grundsätzlich in verschiedenen Rechtsformen erfolgen. Unterschieden wird bei Abgaben im weiteren Sinne zwischen Steuern und „sonstigen Abgaben“ bzw. „Vorzugslasten“ oder „nicht-steuerliche Belastungen“. Steuern finanzieren allgemeine Staatsaufgaben und fließen in den allgemeinen Haushalt ein. Sie sind „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“¹ Geldleistungen, die eins dieser Kriterien nicht erfüllen, sind „nicht-steuerliche Belastungen“. Sie werden auch als Vorzugslasten oder sonstige Abgaben bezeichnet. Das

¹ § 3 Abs. 1 Abgabenordnung.

Hauptunterscheidungskriterium ist dabei die Gegenleistung, die bei nicht-steuerlichen Abgaben besteht. Es gibt drei Arten von nicht-steuerlichen Abgaben:

- a) Gebühren als Gegenleistung für tatsächlich in Anspruch genommene Leistungen, z.B. Studiengebühren.
- b) Beiträge als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Leistung, z.B. Erschließungsbeiträge.
- c) Sonderabgaben als Geldleistungspflichten, die einem begrenzten Personenkreis im Hinblick auf vorgegebene besondere wirtschaftliche oder soziale Zusammenhänge gesetzlich auferlegt werden. Sie setzt eine besondere Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und der mit der Abgabe finanzierten Aufgabe voraus. Die Einnahmen dürfen deswegen nicht in den allgemeinen Haushalt einfließen. Die Abwasserabgabe beispielsweise finanziert Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte.

Die Erhebung von Gebühren und Beiträgen kommt nicht in Betracht, da eine konkrete Gegenleistung nicht ersichtlich ist. Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Einführung einer Sonderabgabe und einer Steuer auf Getränkeverpackungen geprüft.

3.2 Sonderabgaben

Zunächst kommt die Erhebung von Sonderabgaben auf Verpackungen in Betracht. Diese sind verfassungsrechtlich nicht geregelt, sondern eine Schöpfung der Rechtsprechung. Für den Umweltbereich sind Sonderabgaben deswegen besonders attraktiv, weil die Einnahmen dabei – anders als bei Steuern – nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, sondern gezielt für spezielle Umweltaufgaben genutzt werden können und damit einen doppelten Nutzen für die Umwelt haben.

3.2.1 Rechtsgrundlage/ Kompetenz

Eine besondere Kompetenzgrundlage für die Erhebung von Sonderabgaben gibt es im Grundgesetz nicht. Sie dienen anders als Steuern nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern werden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben erhoben. Daher können sie auch nicht auf die Vorschriften der Finanzverfassung (Art. 105, 106 GG) gestützt werden. Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich vielmehr aus den Sachkompetenzen der Art. 72 ff. GG, für das Abfallrecht insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Seit der Föderalismusreform darf der Bund nun nicht mehr nur die „Abfallbeseitigung“ regeln, sondern den gesamten Bereich der Abfallwirtschaft (Einsammlung, Lagerung, Behandlung und Beförderung von Abfall, einschließlich der Abfallverwertung und der Abfallvermeidung),² zu dem auch der Umgang mit Getränkeverpackungen gehört.

Die Kompetenznorm gibt nicht vor, welcher Mittel sich der Gesetzgeber zur Verwirklichung seines Regelungsziels bedienen darf. Neben haftungs- oder ordnungsrechtlichen

² BeckOK GG/ Seiler, Art. 74, Rn 88.

Instrumenten kann er auch das Abgabenrecht einsetzen. So beruhen beispielsweise die Abwasserabgabe im Abwasserabgabengesetz auf dem ehemaligen Art. 75 GG (Rahmengesetzgebung) und der Beitrag zum Klärschlamm-Entschädigungsfond auf Art. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallbeseitigung).

3.2.2 Tatbestand

Die Rechtsprechung hat mangels grundgesetzlicher Regelungen die Kategorie der Sonderabgaben eröffnet und strenge Voraussetzungen an sie geknüpft. Als „seltene Ausnahme“ seien Sonderabgaben nur unter engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zulässig.³ In dem jüngsten Urteil zur Zwangsabgabe für die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft („CMA-Abgabe“) betont das Bundesverfassungsgericht erneut, dass Sonderabgaben „wegen der Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts engen Grenzen unterliegen und gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben müssen“.⁴ Folgende Rechtmäßigkeitsanforderungen hat das Gericht entwickelt,⁵ die bei einer Ausgestaltung der Verpackungsabgabe als Sonderabgabe zu berücksichtigen wären:

1. Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe,
2. spezifische Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck,
3. gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens,
4. nicht auf Dauer angelegt (Prüfungs- und Anpassungspflicht),
5. haushaltsrechtliche Dokumentation.

Zunächst muss also eine homogene Gruppe in Anspruch genommen werden. Eine Gruppe ist homogen, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Als solche kommen im Fall der Verpackungsabgabe

- die Verpackungshersteller,
- die Abfüller,
- die Händler und
- die Verbraucher

in Betracht. Eine Erhebung bei den Verbrauchern und Verbraucherinnen erscheint kaum praktikabel und wäre für eine Verbrauchsteuer auch sehr ungewöhnlich.⁶ Je weiter oben in der Kette die Abgabepflicht angesetzt wird, desto geringer ist zwar der administrative

³ BVerfG, 2 BvR 633/86 vom 11.10.1994.

⁴ BVerfG, 2 BvL 54/06, Rn. 99 vom 03.02.2009.

⁵ BVerfG, 2 BvL 1/99 vom 17.7.2003 (Altenpflege) und BVerfG, 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004 (Klärschlamm-Entschädigungsfond) m.w.N.

⁶ Bonner Kommentar zum GG/ Hidien, Art. 106, Rn. 1411.

Aufwand der Erhebung aufgrund der geringen Anzahl an Verpflichteten. Gleichzeitig steigt aber damit auch die Gefahr von Schrägwälzungen auf andere Produkte, die den Lenkungseffekt der Abgabe verringern. Ein angemessener Kompromiss scheint die Belastung der Abfüller zu sein, bei denen weder die Anzahl noch die Gefahr der Schrägwälzungen zu groß ist.

Problematisch für die Einführung einer Sonderabgabe sind die Kriterien der Sachnähe zu dem verfolgten Zweck und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens. Im Zusammenhang mit der erforderlichen Sachnähe zwischen der in Anspruch genommenen Gruppe und dem verfolgten Zweck spricht das Bundesverfassungsgerichtes in dem jüngsten Urteil zur CMA-Abgabe von einer notwendigen Finanzierungsverantwortung der Gruppe für die finanzierte Aufgabe.⁷ Bei der Erhebung einer Sonderabgabe muss also zunächst eine zu finanzierende Aufgabe bestimmt werden. Erst im zweiten Schritt wird dann die Gruppe identifiziert, die für diese Aufgabe die Finanzierungsverantwortung hat.

Die Bestimmung einer solchen Aufgabe ist nicht einfach, und mehrfach sind Sonderabgaben vom Bundesverfassungsgericht deswegen für unzulässig erklärt worden, wie z. B. der „Kohlepfennig“. Dieser sei nicht als Sonderabgabe zu werten, weil er „eine Allgemeinheit von Stromverbrauchern belastet, die als solche keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit für die Aufgabe trifft, den Steinkohleneinsatz bei der Stromerzeugung zu sichern.“⁸

Als Aufgabe kommt die Stützung des Mehrwegs in Betracht. Es erscheint jedoch schwierig, eine konkrete Maßnahme zu konzipieren, die der Stützung von Mehrweg dient und zu deren Finanzierung die Verpackungshersteller bzw. –abfüller herangezogen werden könnten. Denkbar wäre grundsätzlich die zweckgebundene Verwendung der Mittel zum Aufbau eines Rücknahmesystems für Getränkeverpackungen zur Vereinfachung des Mehrwegs. Vor allem den Discountern müsste ein solches Rücknahmesystem die Umstellung auf Mehrweg erleichtern. Denn deren bisheriges Argument gegen Mehrweg ist der große Flächen- und Personalbedarf, den dieser in der Rücknahme mit sich bringt. Um preisgünstig zu sein, müssten sie ihre Ladenflächen und die Personalkosten so gering wie möglich halten, weswegen Einweg für sie und die KundInnen vorteilhaft sei.

Dabei ist fraglich, inwieweit eine besondere Finanzierungsverantwortung der Hersteller, Abfüller oder Händler für diese Aufgabe zu begründen ist. Nach dem KrW-/AbfG werden die Erzeuger und Besitzer von Abfällen bereits zu deren Vermeidung bzw. energetischer und stofflicher Verwertung verpflichtet,⁹ womit dem Verursacherprinzip des Umweltrechts Rechnung getragen wird. Eine darüber hinausgehende Verantwortung für beispielsweise den vorgeschlagenen Aufbau eines allgemeinen Rücknahmesystems wäre rechtlich und tatsächlich nicht zwingend. Sie wirkt eher konstruiert und aufgrund der engen Grenzen, die das Verfassungsgericht gezogen hat, sehr problematisch. Nicht vergleichbar ist die Situation hier etwa mit der 2005 eingeführten LkW-Maut, die als Gebühr für die Straßennutzung mit

⁷ BVerfG, 2 BvL 54/06 vom 3.2.2009; vgl. auch BVerfG, 2 BvR 2374/99 vom 18.05.2004.

⁸ BVerfG, 2 BvR 633/86, vom 1.10.1994, 2. Leitsatz.

⁹ §§ 5, 6 KrW-/AbfG.

einer konkreten Gegenleistung verbunden ist (mit der Maut wird z.T. Infrastruktur finanziert - Wasserstraßen, Straßen, Schienen, Mautsystem, z.T ist es einfaches „Aufkommen“ und fließt in den allgemeinen Haushalt), Bei einer Sonderabgabe auf Verpackungen wäre diese nur schwer zu konstruieren.

Des Weiteren wäre selbst bei Vorliegen eines Zwecks, für den die belastete Gruppe Finanzierungsverantwortung hat, die Frage der Gruppennützigkeit problematisch. Das Bundesverfassungsgericht spricht von einer sachgerechte Verknüpfung von Belastungen und Begünstigungen aufgrund der Sonderabgabe.¹⁰ Die Begünstigung aus dem Aufbau eines allgemeinen Rücknahmesystems für die (evtl. auch, aber geringer belasteten) Mehrwegnutzer liegt auf der Hand: die Rücknahme würde vereinfacht und an mehreren Stellen möglich. Die stärker belasteten Einwegnutzer hätten jedoch keinen greifbaren individuellen Nutzen, da sie nicht unmittelbar von dem Mehrweg-Rücknahmesystem profitieren. Das Interesse, den Mehrweg zu stützen, ist kein spezifisches Interesse der Einwegnutzer. Ähnlich lag es bei der Berliner Tourismusabgabe, die das Land Berlin durch das Tourismusförderungsgesetz allen Beherbergungsbetrieben auferlegte. Das OVG Berlin stellte fest, dass diese Betriebe der Tourismusförderung als Aufgabe nicht evident näher stünden als andere Gruppen.¹¹

In der Literatur wird zum Teil neben der normalen Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion die sehr umstrittene Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion diskutiert. Eine solche Lenkungsabgabe wird nach herrschender Meinung jedoch abgelehnt. Es soll sich dabei um Abgaben handeln, die allein zum Zweck der Auslösung erwünschter Vermeidungsreaktionen, also allein zu Lenkungszwecken und ohne Finanzierungszweck erhoben wird.¹² Bei einer solchen Abgabe ist jedoch kein Unterschied zu einer Steuer erkennbar: Sie wäre eine Geldleistung ohne Gegenleistung und ohne Finanzierungszweck und damit von der Steuer nicht zu unterscheiden. Eine Akzeptanz einer solchen Lenkungsabgabe beim Bundesverfassungsgericht ist äußerst fraglich, denn die strengen Voraussetzungen der Rechtsprechung zu Sonderabgaben werden bei ihr schlicht übergangen.

Ein weiteres Problem ist die Vorgabe, dass die Sonderabgabe nicht auf Dauer angelegt sein darf. So muss regelmäßig überprüft werden, inwiefern der Finanzierungsbedarf noch besteht und die Abgabe evtl. angepasst werden muss. Neben dem hohen administrativen Aufwand ist dabei auch die evtl. immer wieder aufflammende politische Debatte zu berücksichtigen.

Auch wenn die konkrete Beurteilung einer Sonderabgabe durch die Gerichte nicht abschließend vorherzusehen ist, so wäre sie doch insgesamt mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Von einer Ausgestaltung als Sonderabgabe ist daher aus rechtlicher Sicht abzuraten.

¹⁰ BVerfG, 2 BvF 3/77 vom 10.12.1980.

¹¹ OVG Berlin, 5 S 70/93 vom 15.02.1994.

¹² Heisel, S. 284.

3.3 Getränkeverpackungssteuer

Zur Stärkung des Mehrwegs gegenüber dem Einweg bei Getränkeverpackungen kommt aber auch die Erhebung einer bundesweiten Getränkeverpackungssteuer als Lenkungssteuer in Betracht.

3.3.1 Kompetenz

Für die Erhebung einer Verpackungssteuer des Bundes müsste dieser die entsprechende Gesetzgebungskompetenz haben. Die Kompetenzverteilung für Steuern, finden sich in der Finanzverfassung im zehnten Teil des Grundgesetzes, Art. 104a-115 GG. Neben der ausschließlichen Gesetzgebung für Zölle und Finanzmonopole hat der Bund gem. Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen ganz oder zum Teil zusteht. Diese sogenannte Ertragskompetenz richtet sich wiederum nach Art. 106 GG: Nach Abs. 1 Nr. 2 GG hat der Bund die Ertragskompetenz für Verbrauchssteuern, worunter die Verpackungssteuer zu subsumieren ist. Denn Verbrauchssteuern sind Warensteuern, „die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr und kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten.“¹³ Auch das Bundesverfassungsgericht klassifiziert in seinem Urteil zur Kasseler Verpackungssteuer diese als Verbrauchssteuer: Einwegverpackung ist ein verbrauchsfähiges Gut. Sie ist nach dem Verzehr der darin enthaltenen Getränke oder Speisen funktionslos geworden, also verbraucht.¹⁴ Nichts anderes kann für Mehrwegverpackungen gelten, denn beide Verpackungsarten werden am Ende ihres Lebenszyklus zu Abfall, und es kann für die Eigenschaft als Verbrauchsgut keinen Unterschied machen, zu welchem Zeitpunkt dies geschieht. Also hat der Bund die Ertragskompetenz für die Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer und gem. Art. 105 GG damit auch die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz.

Zusätzliche Sachkompetenz?

Ein Problem könnte sich ergeben, wenn die Steuerkompetenz und die Sachkompetenz (Art. 72 ff. GG) des zu besteuernenden Bereichs auseinander fallen. Dies kann dazu führen, dass der Bund durch seine Steuerkompetenz Bereiche regelt, die nach den Art. 72ff GG nicht in seine Sachkompetenz fallen und damit die Sachkompetenz der Länder aushöhlt¹⁵. Im Fall einer Verpackungssteuer unterliegt jedoch auch die Sachkompetenz dem Bund: nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Abfallwirtschaft, zu der auch die Verpackung gehört.

¹³ Bonner Kommentar zum GG/ Hidién, Art. 106, Rn, 1411.

¹⁴ BVerfG, 2 BvR 1991/95 vom 16.12.1997.

¹⁵ Vgl. zu den Problemen Heisel, S. 141ff.

Widerspruchsfreiheit

In Literatur und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird zudem das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung thematisiert: Gefordert wird teilweise, dass der von einer Steuer ausgehende Lenkungseffekt nicht im Widerspruch zu einer unmittelbaren Sachregelung stehen dürfe.¹⁶ Die Annahme einer völligen Widerspruchsfreiheit einer Rechtsordnung kommt jedoch einer Utopie gleich und mit der Forderung nach ihr wären weite Teile des Steuerrechts in ihrer Geltung in Frage gestellt¹⁷. Allerdings kann bei einem Auseinanderfallen der Kompetenzen (Sach- und Steuerkompetenz) ein Verbot der Widersprüchlichkeit gefordert werden: Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Urteil zur Kasseler Verpackungssteuer¹⁸ klar, dass der Bund zwar nicht für jede Lenkungssteuer die jeweilige Sachkompetenz brauche, er aber aufgrund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen dürfe, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderlaufe. Der von einer Steuer des einen Gesetzgebers ausgehende Lenkungseffekt dürfe nicht im Widerspruch zu unmittelbaren Sachregelungen eines anderen Gesetzgebers stehen. So stand in dem zitierten Urteil nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts die kommunale Verpackungssteuer im Widerspruch zum Kooperationsprinzip des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes. Vorliegend fällt sowohl die Sach- als auch die Steuerkompetenz dem Bund zu, sodass bei einer Regelung des Bundes von der Widerspruchsfreiheit auszugehen ist.

Keine Prohibitivabgabe

Die Verpackungssteuer dürfte keine verfassungswidrige Prohibitivabgabe¹⁹ sein. Eine solche liegt vor, wenn Zweck der Abgabe allein die Verhaltensänderung ist, und sie so hoch ist, dass alle Belasteten ihr Verhalten entsprechend anpassen, um die Abgabe vollständig zu vermeiden. Sie hat dann keine Ertragsrelevanz mehr und ist damit materiell keine Steuer. In seinem Urteil zur Sonderbesteuerung von Werklieferverkehr²⁰ spricht das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang von einem Formmissbrauch: Ein Formmissbrauch liegt danach vor, „wenn das Steuergesetz dem ihm begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, geradezu zuwiderhandelte, indem es ersichtlich darauf ausginge, die Erfüllung des Steuertatbestands praktisch unmöglich zu machen, also in diesem Sinne eine „erdrosselnde“ Wirkung auszuüben.“²¹ Ein Steueraufkommen gäbe es damit praktisch nicht mehr. Dies muss bei der konkreten Ausgestaltung der Steuer beachtet werden.

¹⁶ Bothe, Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, NJW 1998, 2333.

¹⁷ Heisel, S. 156.

¹⁸ BVerfG, 2 BvR 1991/95 vom 16.12.1997.

¹⁹ Heisel, S. 136. vgl. Fn 113 und Lit daraus! (weil Heisel selbst das ablehnt)

²⁰ BVerfG, 1 BvR 78/56 vom 22.05.1963.

²¹ aaO.

3.3.2 Lenkungszweck

Auch wenn die vorwiegende Funktion von Steuern die Finanzierung des allgemeinen Haushaltes ist, ist anerkannt, dass sie auch zur Verhaltenslenkung eingeführt werden können. Der moderne Staat verwaltet nicht nur durch rechtsverbindliche Weisung, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung.²² Die Steuer hat dann zwei Motive: Die Erzielung von Einkommen und die Erzielung eines bestimmten Verhaltens. Dabei ist es unerheblich, wenn die Erzielung von Einkommen nur noch ein Nebenzweck der Steuer ist (sogenannte Lenkungssteuer mit außerfiskalischem Hauptzweck²³). Allerdings darf dabei nicht die sachliche Regelungskompetenz unterlaufen werden und die Steuer nicht erdrosselnd wirken (siehe oben). Lenkungssteuern bilden eine häufig genutzte Alternative zu ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten. Durch sie werden ökonomische Anreize für das gewünschte Verhalten gesetzt und das Verhalten damit indirekt gesteuert.²⁴

3.3.3 Verhältnismäßigkeit

Eine zu schaffende Steuer auf Getränkeverpackungen müsste wie alle staatlichen Maßnahmen verhältnismäßig sein. Dabei ist das Zusammenspiel mit dem bestehenden Einwegpfand zu berücksichtigen. Eine Steuer ist verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Zweck der Steuer wäre der Umweltschutz. Dies ist ein legitimer Zweck, der sogar verfassungsrechtlich gefordert ist, Art. 20a GG. Bewirkt werden kann er durch die Stärkung des Mehrwegs, da diese zum Umweltschutz beiträgt.²⁵ Dies stellt auch die Richtlinie des europäischen Parlaments über Verpackungen und Verpackungsabfälle klar: „Bis wissenschaftliche und technologische Ergebnisse im Bereich der Verwertung vorliegen, sind die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen vorzuziehen.“²⁶

Bei einer Besteuerung ist eine Verteuerung des Einweg zu erwarten und eine Substituierung durch Mehrweg durch den Handel oder den Endverbraucher, sodass die Maßnahme zur Erreichung des Zwecks auch geeignet ist. Ein Beitrag zur Zweckerreichung ist dabei ausreichend. Ein milderer Mittel zur Zielerreichung ist nicht ersichtlich, zumal andere Mittel aus der Verpackungsverordnung, wie das Einwegpfand, bereits eingeführt und nicht ausreichend zur Zweckerreichung beigetragen haben. Damit ist die Besteuerung auch

²² BVerfG, 2 BvR 1991/95 vom 16.12.1997.

²³ BVerwG, 8 N 1/93 vom 19.08.1994.

²⁴ Heisel, S. 37f.

²⁵ Vgl UBA-Studie „Ökobilanz für Getränkeverpackungen II – Phase 2“, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2180.pdf>.

²⁶ 8. Spiegelstrich der Präambel der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABI. L 365 vom 31.12.1994, S. 10, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Anpassung einiger Rechtsakte, für die das Verfahren des Artikels 251 des Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates in Bezug auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle — Anpassung an das Regelungsverfahren mit Kontrolle — Zweiter Teil, ABI. L 87 vom 31.3.2009, S. 109.

erforderlich. Angemessen ist sie, wenn das verfolgte Ziel in einem angemessenen Verhältnis zu den auf Seiten des Betroffenen erlittenen Rechtseinbußen steht. Hierbei sind insbesondere auch die Grundrechte zu berücksichtigen. Diese können durch eine Lenkungsabgabe in zweierlei Hinsicht betroffen sein: unmittelbar durch die Auferlegung einer Geldleistungspflicht und mittelbar durch die ökologische Lenkung, die auf eine Verhaltensänderung zielt. Beide Belastungen müssen untersucht werden, auch wenn das Bundesverfassungsgericht dies nicht immer konsequent tut. In seinem Urteil zur Besteuerung von Biokraftstoff 2007, hat das Gericht den zweiten Aspekt unerwähnt gelassen.²⁷

Verstoß gegen Art. 14 Grundgesetz

Für den fiskalischen Belastungseffekt ist der Schutzbereich der Eigentumsgarantie nicht eröffnet, da das Vermögen als solches von dem Schutzbereich nicht erfasst wird.²⁸ Von der abstrakten Abgabepflicht wird aber allein dieses und nicht konkrete Münzen oder Scheine berührt. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Die Eigentumsgarantie schützt nämlich nicht vor Preiserhöhungen infolge neuer oder erhöhter Steuern. Vielmehr fällt die Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann, nicht in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.“²⁹

Eine Ausnahme macht das Bundesverfassungsgericht, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse so grundlegend beeinträchtigen, dass sie eine erdrosselnde Wirkung auf das Vermögen haben.³⁰ Dann sei das Vermögen doch vom Schutzbereich des Art. 14 GG umfasst. Einen Maßstab für eine erdrosselnde Wirkung gibt das Gericht allerdings nicht an. Bei der Ausgestaltung der Steuer ist dies zu beachten. Die Annahme einer erdrosselnden Wirkung bei einer Getränkeverpackungssteuer ist – in der vorgeschlagenen Größenordnung (vgl. Kapitel 6.3) – allerdings sehr unwahrscheinlich.

Für den ökologischen Lenkungseffekt ist der Schutzbereich der Eigentumsgarantie jedoch eröffnet: Herstellung, Abfüllung und Vertrieb von Getränkeverpackungen fallen in den durch Art. 14 GG geschützten Lebensbereich,³¹ und eine Verpackungssteuer würde ggf. an die Innehabung des Eigentums an Einwegverpackungen anknüpfen und damit die Nutzungsmöglichkeit³² des Eigentums beschränken. Der Lenkungseffekt greift jedoch nur geringfügig und nur mittelbar in das Eigentum ein.

Gerechtfertigt wird dieser Eingriff durch den verfassungsmäßig geforderten Umweltschutz. Die Funktion der Staatsziele des Art 20a GG besteht nicht zuletzt in der Legitimation von

²⁷ BVerfG, 1 BvR 1031/07 vom 25.07.2007.

²⁸ Heisel, S. 221.

²⁹ BVerfG, 1 BvR 1031/07 vom 25.07.2007.

³⁰ BVerfG, 1 BvR 48/94 vom 08.04.1997.

³¹ Scholz/ Aulehner, S. 166.

³² BeckOK GG/ Axer, Art. 14, Rn. 67.

Grundrechtseingriffen aus Gründen des Umwelt- oder Tierschutzes.³³ Für den Ausgleich der kollidierenden Rechtsgüter und Interessen steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung.

An der Verhältnismäßigkeit ändert sich auch nichts durch das Zusammenspiel mit dem bestehenden Einwegpfand. Das Pfand ist lediglich eine kurzfristige finanzielle Belastung bis zur Rückgabe der Verpackung. Finanziell belastend ist also nur die Steuer, und diese ist für sich genommen verhältnismäßig. An der tatsächlichen Belastung durch die Rückgabe des Pfandgutes ändert sich durch die Steuer nichts.

Verstoß gegen Art. 12 Grundgesetz

Zwar eröffnet der fiskalische Belastungseffekt den Schutzbereich der Berufsfreiheit nicht.³⁴ Hinsichtlich des ökologischen Lenkungseffektes ist jedoch allgemein anerkannt, dass die Erhebung von Umweltabgaben auf Verpackungen einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 GG darstellt.³⁵ Die Herstellung, der Vertrieb und die Abfüllung von Getränkeverpackungen ist ein Beruf im Sinne des Art. 12 GG, denn es ist eine erlaubte, nicht sozial schädliche Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung oder Erhaltung des Lebensunterhaltes dient.³⁶ Dabei liegt keine Beschränkung der Berufswahl, sondern nur der Berufsausübung vor, solange die Regelung so ausgestaltet ist, dass die Abgabe auf die Abnehmer übergewälzt werden kann oder nur den Gewinn mindert, aber nicht erdrosselnd oder konfiszierend wirkt.³⁷ Als Berufsausübungsregelung ist die Steuer nicht verfassungswidrig, wenn sie keine übermäßig belastenden oder unzumutbaren Auflagen enthält.³⁸ Davon wird nicht auszugehen sein. Bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem verfolgten Ziel (Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG) ist auch zu berücksichtigen, dass das Umweltschutzziel durch die Steuer gut zu erreichen ist, da gute Substitutionsmöglichkeiten für die umweltbelastenden Verpackungen vorhanden sind.

Für das Zusammenspiel mit dem Einwegpfand gilt das zu Art. 14 GG Gesagte.

Verstoß gegen Art. 3 Grundgesetz

Weder eine einseitige Steuererhebung auf Einwegverpackungen, noch eine gleichmäßige Besteuerung von Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen (die den Mehrweg aufgrund der hohen Umlaufzahlen weniger stark belastet), würde gegen Art. 3 GG verstoßen. Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe

³³ BeckOK GG/ Huster/ Rux, Art. 20a, Rn. 42.

³⁴ Heisel, S. 221.

³⁵ Scholz/ Aulehner, S. 138.

³⁶ Erfurter Kommentar, Art. 12, Rn. 6.

³⁷ Scholz/ Aulehner, S. 152.

³⁸ OLG Braunschweig, Ss (B) 190/94 vom 10.03.1995.

Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinne als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber hat dabei ein weites Ermessen, muss seine Auswahl allerdings sachgerecht treffen.³⁹ Die Auswahl darf nicht willkürlich geschehen.

Im Bereich des Steuerrechts gelten für die Frage der Gleichheit grundsätzlich zwei eng miteinander verbundene Leitlinien: das Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und das Gebot der Folgerichtigkeit.⁴⁰ Diese Leitlinien sind jedoch vor allem für die Einkommenssteuer relevant. Für Lenkungssteuern können sie nicht uneingeschränkt gelten, da diese ihrer Natur nach einen Leitungseffekt haben sollen. Verbrauchssteuern, die auf Lenkung abzielen, bedürfen deswegen aber einer besonderen Legitimation. Beispiel hierfür ist die staatlich beabsichtigten Verbrauchsminderung bei der Mineralölsteuer oder der Tabaksteuer.⁴¹ Auch für eine Getränkeverpackungssteuer, die Einweg stärker belastet als Mehrweg, läge diese besondere Legitimation in der beabsichtigten Verbrauchsminderung mit dem Hintergrund des Umweltschutzes.

3.4 Gedanken zur Ausgestaltung der Steuer

Um materiell als Steuer qualifiziert zu werden, muss die einzuführende Steuer bestimmte Merkmale erfüllen. Steuern finanzieren allgemeine Staatsaufgaben und fließen in den allgemeinen Haushalt ein. Sie sind

- „Geldleistungen,
- die **nicht Gegenleistung** für eine besondere Leistung sind und
- von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen
- zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden,
- bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft;
- die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“⁴²

Bei der Konzeption einer Verpackungssteuer ist dabei zu entscheiden, wie der Steuertatbestand genau formuliert wird, insbesondere:

- wer Steuersubjekt sein soll, d.h. auf welcher Ebene der Handelskette die Steuer erhoben werden soll;
- wie hoch die Steuer sein soll
- und an welchen Steuerentstehungstatbestand sie anknüpfen soll.

Zu entscheiden ist, an welchen Steuerentstehungstatbestand die Steuer anknüpfen könnte. Die Steuerschuld entsteht, teilweise traditionell in Anlehnung an das Zollrecht, durch drei typische Realakte: mit der Entfernung der Ware aus dem Steuerlager, d.h. durch den

³⁹ BVerfG, 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004.

⁴⁰ BVerfG, 2 BvL 17/99 vom 6.3.2002.

⁴¹ Heinrich Weber-Grellet, Lenkungssteuern im Rechtssystem, NJW, 2001, S. 3657.

⁴² § 3 Abs. 1 Abgabenordnung.

tatsächlichen Übergang der belasteten Ware aus dem Herstellungsbetrieb oder Lager in den freien Verkehr oder durch den Verbrauch der belasteten Ware im Betrieb (Entnahme in den freien Verkehr) oder durch Einfuhr der belasteten Ware in das Steuerland.⁴³

Die bisher bestehenden Verbrauchssteuern (Branntwein, Alkopops, Tabak...) knüpfen an die Entfernung des Steuerobjekts aus dem Steuerlager⁴⁴ an:

- z.B. § 130 Abs. 1 Branntweinmonopolgesetz: Die Steuer entsteht dadurch, dass das Erzeugnis aus dem Steuerlager entfernt wird, ohne dass sich ein weiteres Steueraussetzungsverfahren oder ein Zollverfahren nach § 140 Abs. 1 Nr. 3 anschließt, oder dadurch, dass es im Steuerlager zum Verbrauch entnommen wird (Entnahme in den freien Verkehr). Steuerschuldner ist der Inhaber des Steuerlagers.
- z.B. § 11 Abs 1 Tabaksteuergesetz: (1) Die Steuer entsteht dadurch, dass Tabakwaren aus dem Steuerlager entfernt werden, ohne dass sich ein weiteres Steueraussetzungsverfahren oder ein Zollverfahren nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 anschließt, oder dadurch, dass sie im Steuerlager zum Verbrauch entnommen werden (Entnahme in den freien Verkehr). Steuerschuldner ist der Inhaber des Steuerlagers (Lagerinhaber).

Konkret könnte man sich an den Bestimmungen über die Kaffeesteuer orientieren. Da es sich bei der vorgeschlagenen Steuer um eine eg-rechtliche nicht harmonisierte Verbrauchsteuer handeln würde, wären die für die ebenfalls nicht harmonisierte Kaffeesteuer geltenden Steuervorschriften zugrunde zu legen. Dementsprechend würde auch die die Einfuhr aus anderen EG-Staaten (auch im Wege des Versandhandels) zum Entstehen der Steuerpflicht beim Bezieher bzw. Weiterverwender führen. Im Falle der Einfuhr aus Nicht-EG-Staaten würde die Besteuerung nach zollrechtlichen Bestimmungen erfolgen. Diese Lösung scheint handhabbar und ist auch aufgrund der Vergleichbarkeit mit den anderen Steuern und den gesammelten Erfahrungen damit empfehlenswert.

3.5 Vereinbarkeit mit EU-Recht

Eine Verpackungssteuer dürfte nicht gegen EU-Recht verstoßen. Zu beachten sind dabei insbesondere zwei EU-Richtlinien:

Die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG)⁴⁵ hat die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen zum Ziel, um

⁴³ Bonner Kommentar zum GG/ Hidién, Art. 106, Rn. 1409.

⁴⁴ Steuerlager: jeder Ort, an dem unter bestimmten, von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem sich das Steuerlager befindet, festgelegten Voraussetzungen verbrauchsteuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung vom zugelassenen Lagerinhaber hergestellt, bearbeitet, gelagert, empfangen oder versandt werden.

⁴⁵ Richtlinie 94/62/EG, siehe Fußnote 28.

- einerseits Umweltauswirkungen dieser Abfälle auf die Umwelt zu vermeiden oder solche Auswirkungen zu verringern und so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und
- andererseits das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und zu verhindern, dass es in der Gemeinschaft zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen kommt.

Damit sollen sowohl dem freien Warenverkehr als auch dem Umweltschutz als Prinzipien des Gemeinschaftsrechts Rechnung getragen werden. Art. 15 der Richtlinie bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten marktwirtschaftliche Instrumente wie Steuern zur Erreichung des Ziels der Richtlinie einsetzen können, solange der Rat dies nicht getan hat. Dabei sind die Grundsätze der Umweltpolitik der Gemeinschaft, unter anderem das Verursacherprinzip, zu beachten. Eine besondere Beschränkung der Verpackungssteuer ergibt sich daraus nicht.

In einem Bericht von 2006 stellt die Kommission fest, dass eine Verpackungssteuer zur Störung des Binnenmarktes führen kann, wenn diese Steuern in einer Weise erhoben werden, die die inländischen Hersteller schützt.⁴⁶ Dies ist ihrer Meinung nach bei der von Ungarn eingeführten Verpackungssteuer auch der Fall.⁴⁷ Zur Begründung führt die Kommission aus, dass im fraglichen Fall die von Ungarn angeführten Gründe nicht objektiv (große Steuerunterschiede je nach Inhalt der Verpackung) und diskriminierend (sehr große Steuerunterschiede zugunsten der Wiederverwendung im Vergleich zum Recycling) seien und in der Praxis ausländische Erzeugnisse, deren Verpackungen recycelt werden, insofern benachteiligt würden, als deren Wiederverwendung aufgrund der Zusatzkosten, die durch die geografische Ablegenheit Ungarns entstehen, sehr kostspielig sei. Eine derartige Diskriminierung sei mit Art. 90 EG-Vertrag nicht vereinbar.

In der Mitteilung vom 11. Mai 2009 stellt die Kommission jedoch klar, dass die Mitgliedsstaaten im Bereich von Verpackungsabfällen Steuern als marktwirtschaftliche Instrumente einführen können, die Vertragsverletzung Ungarns also nur durch die konkrete, diskriminierende Ausgestaltung der Steuer zustande kam. In diesem Zusammenhang betont die Kommission ausdrücklich, dass Art. 90 EGV kein Hindernis für objektive Unterscheidungskriterien darstellt. Vor allem nach der Art des Materials und dessen Umweltauswirkungen oder nach dem Produktionsprozess sind Unterscheidungen möglich.⁴⁸

Eine Steuer, die einseitig auf Einweg erhoben wird, läuft Gefahr, von der Kommission als mittelbar diskriminierend eingeschätzt zu werden, da aufgrund der Transportkosten

⁴⁶ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle und ihre Auswirkungen auf die Umwelt sowie auf das Funktionieren des Binnenmarkts, KOM (2006) 767 end., S. 7: siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0767:FIN:DE:PDF>.

⁴⁷ Akte 2005/4209, siehe: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1029&format=TML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

⁴⁸ Communication from the Commission: Beverage packaging, deposit systems and free movement of goods, KOM (2009) 3447.

ausländische Anbieter grundsätzlich mehr Einweg nutzen als inländische. Eine Steuer, die Einweg und Mehrweg belastet und dabei objektive Unterscheidungen nach dem Material und der Menge macht, erscheint hingegen unproblematisch.

Die Verbrauchsteuersystemrichtlinie, 2008/118/EG⁴⁹, enthält detaillierte Regelungen über Entstehung, Erhebung und Subjekt von Verbrauchsteuern. Allerdings findet sie laut Art. 3 der Richtlinie nur auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, Alkohol und alkoholische Getränke und Tabakwaren Anwendung. Sie steht deswegen einer freien Ausgestaltung einer Verpackungsteuer nicht entgegen.

Im Ergebnis würde eine Steuer auf Getränkeverpackungen nicht gegen europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßen.

3.6 Verpackungssteuer in anderen EU Ländern

In **Finnland** gibt es seit 1976 ein kombiniertes System von einer Steuer auf alle Einweg-Getränkeverpackungen, einem Mehrweg-Pfand und einem freiwilligen Einweg-Pfand: Verpackungssteuern werden erhoben auf Bier und Soft-Drinks in nicht wieder verwendbaren Glas-, Metall- und anderen Verpackungen. Wiederbefüllbare Getränkeverpackungen im Rahmen eines staatlich anerkannten Rückgabesystems werden von der Steuer befreit. Für Einwegverpackungen, die im Rahmen eines staatlich anerkannten Rückgabesystems gesammelt und einer stofflichen Verwertung zugeführt werden, gilt ein geringerer Steuersatz (bei Einweg ohne Pfand ca. Euro 0,70, bei Einweg mit Pfand Euro 0,17).

In **Dänemark** besteht seit 1978 eine allgemeine Verpackungssteuer (signifikante Überarbeitung 2001), die hauptsächlich auf eine Verhaltensänderung beim Konsumenten abzielt.⁵⁰ Umfasst werden 15 verschiedene Warengruppen: Neben Getränkeverpackungen sind auch Verpackungen von diversen Lebensmitteln (Milch und Molkereiprodukte, Margarine, Essig, Speiseöle, Soßen, Senf und Tomatenpurré etc.) sowie Hunde- und Katzenfutter, Parfüm und Kosmetik, Seifenartikel und andere Reinigungsmittel, Farben, Lacke und eine Reihe von chemischen Produkten von der Verpackungsabgabe betroffen. Die Abgaben werden abhängig von den Verpackungsmaterialien nach Gewicht und aufgrund einer Lebenszyklusanalyse berechnet. Auch Importeure sind abgabepflichtig.

In den **Niederlanden** gilt seit 2008 eine umfassende Verpackungssteuer mit unterschiedlichen Sätzen je nach Material, um das Verpackungsaufkommen zu verringern und zur Verwendung von Verpackungsmaterialien mit weniger schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt anzuregen. Besteuert werden alle Verpackungen nach dem CO₂-Ausstoß ihres Lebenszyklus⁵¹. Steuerpflichtig sind Firmen, die jährlich mehr als 15.000 kg Verpackungsmaterialien auf den Markt bringen. Die Anzahl Steuerpflichtiger wird dadurch

⁴⁹ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12.

⁵⁰ Waste Centre Denmark, <http://www.wasteinfo.dk>.

⁵¹ Review of Policies for Waste Prevention, Eunomia, 2008, S. 250, detaillierte Beschreibung der Verpackungssteuern in Dänemark und den Niederlanden, Kapitel 25.

um beinahe 98 % verringert, während noch immer 95 % der Verpackungsmaterialien von der Abgabe betroffen sind.⁵²

Mit Wirkung vom 1. Januar 2008 hat das Kabinett eine Verpackungssteuer eingeführt. Ziele dieser Steuer sind:

- die Verringerung der Anzahl Verpackungen
- die Anregung der Verwendung von Verpackungsmaterialien mit weniger schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt.

Um welche Verpackungsmaterialien handelt es sich?

Acht Verpackungsmaterialien werden unterschieden: Glas, Aluminium, andere Metalle, Kunststoff, Papier und Pappe, Holz und übrige Materialarten. Je nach der Belastung für die Umwelt wurde für jede Materialart ein eigener Steuersatz festgelegt.

Verpackungssteuer baut auf bestehender Betriebssteuer auf

Um die administrativen Lasten möglichst gering zu halten, schließt die Verpackungssteuer an eine für die Wirtschaft bereits bestehende Abgabe an. Diese frühere Betriebssteuer für Abfalltrennung und Verminderung von Zivilisationsmüll wird in die neue Verpackungssteuer aufgenommen. Gleichzeitig erhält das Ministerium für Wohnungsbau, Raumordnung und Umwelt (VROM) zusätzliches Geld für einen Abfallfonds, der zur Abfalltrennung und Verminderung von Zivilisationsmüll eingesetzt wird.

Wer ist steuerpflichtig?

Um die Anzahl Steuerpflichtiger möglichst gering zu halten, gilt die Verpackungssteuer nur für Firmen, die jährlich mehr als 15.000 kg Verpackungsmaterialien auf den Markt bringen.

Wann ist die Steuer geschuldet?

Die Hauptregel lautet, dass die Steuer in dem Moment geschuldet ist, wenn eine Verpackung zum ersten Mal in den Niederlanden einem anderen zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus ist die Steuer auch in dem Moment geschuldet, wenn ein Importeur die Verpackung von eingeführten Produkten entfernt und abtransportiert.

Eine Ausnahme gilt für sogenannte Last-minute-Verpackungen (z. B. Tüten und Pommes-Fritesbecher). Diese sind beim Hersteller der (leeren) Verpackung besteuert. Steuerpflichtig ist der Hersteller oder Importeur der (Produkte in der) Verpackung.

Welche Steuersätze gelten?

Per Materialart und Verpackungsart gilt ein gesonderter Satz. Dessen Höhe ist an die Belastung für die Umwelt gekoppelt. Der Satz für primäre Verpackung ist auf der Grundlage der Umweltbelastung höher als der für nichtprimäre Verpackungen.

⁵² Pincvision, <http://www.pincvision.com/index.html?section=verpakkingenbelasting&language=de>.

Tabelle 3.1 gibt die Steuersätze in Euro für das Jahr 2008 per Kilogramm Verpackungsmaterial wieder.

Tabelle 3.1 Steuersätze der Verpackungssteuer in den Niederlanden im Jahr 2008 [Pincvision 2009]

Materialart	Primäre Verpackung	Nichtprimäre Verpackung
Glas	€ 0,05	€ 0,02
Aluminium	€ 0,57	€ 0,20
Übrige Metalle	€ 0,11	€ 0,04
Kunststoff	€ 0,36	€ 0,12
Biokunststoff	€ 0,06	€ 0,02
Papier und Pappe	€ 0,06	€ 0,02
Holz	€ 0,02	€ 0,01
Andere Materialarten	€ 0,10	€ 0,04

Aufgrund der möglichen Auswirkungen der Verpackungssteuer auf die Preise und mithin die Kaufkraft sind die Sätze für 2008 einmalig niedriger festgelegt. Im Jahr 2009 werden diese wahrscheinlich höher ausfallen.

Pfandflaschen Erfrischungsgetränke, Wasser oder Bier

Für Glas- und Kunststoff-Pfandflaschen für Erfrischungsgetränke, Wasser und Bier gilt möglicherweise der niedrigere Satz (für nichtprimäre Verpackungen). Die Europäische Kommission muss hierüber noch beschließen. In der Angabe 2008 wird der geschätzte Betrag für diese Pfandflaschen vorläufig zum nichtprimären Satz berechnet. Wenn die Europäische Kommission nicht einwilligt, wird bei der Erklärung der primäre Satz angewandt.

Steuersatz zusammengesetzte Verpackungen

Verpackungen können auch aus verschiedenen, nicht trennbaren Materialarten aufgebaut sein: die zusammengesetzten Verpackungen. Beispiel: ein Pappkarton mit dünner Kunststoffschicht als Getränkeverpackung. Für zusammengesetzte Verpackungen gilt, dass Sie die verschiedenen verwendeten Materialarten gesondert angeben müssen.

4 Ökonomische Analyse

4.1 Entwicklungen im Getränkeverpackungsmarkt

Ziel der ökonomischen Analyse ist es, eine Abschätzung vorzunehmen, wie die Auswirkungen einer Verpackungsabgabe einzuschätzen sind. Bspw. ist die Frage zu beantworten, ob durch eine umweltorientierte Verpackungsabgabe Verhaltensänderungen zu erwarten sind. Dies wird vor allem auch von der Höhe der Abgabe aber auch von den jeweiligen Marktstrukturen abhängen.

In diesem Teilkapitel soll vorrangig auf die Besonderheiten des Marktes für Getränkeverpackungen eingegangen werden.

Die Diskussion um die Getränkeverpackungen (Mehrwegschutz etc.) wird regelmäßig wieder auf die Tagesordnung gehoben. Die letzte große Diskussionswelle war die vor der Einführung der Pfandpflicht u.a. für Einwegprodukte. Der wesentliche Diskussions- und Untersuchungspunkt vor der Einführung der Pfandpflicht war die Frage, ob durch die Pfandpflicht letztlich der Schutz des Mehrweganteils sichergestellt werden könnte. Dazu wurden einige Studien vorgelegt, die sich mit dem Thema befassten. Diese Untersuchungen kamen zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen

Wie die Entwicklung des Mehrweganteils zeigte, hat die Pfandpflichtregelungen nicht dazu geführt, dass in wesentlichen Segmenten des Getränkemarktes der Mehrweganteil stabilisiert werden konnte. Zwar weist die Bundesregierung im Kontext verschiedener Kleiner Anfragen⁵³ durchaus zu Recht darauf hin, dass dies zwar der Fall ist, dass die Bundesregierung aber davon ausgeht, dass ohne die Einführung der Pfandpflicht die Situation sich noch deutlich stärker zu Ungunsten des Mehrwegs entwickelt hätte.

Der Anreiz zur Nutzung unterschiedlicher Verpackungen ist i.d.R. nicht ökologisch motiviert, vielmehr sind Verpackungen ein Teil der Verkaufs- und Absatzstrategien sowohl der Hersteller der entsprechenden verpackten Produkte und der des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) inkl. der Discounter und damit im Wesentlichen des Aufwandes des Handling und der Kosten. Und natürlich auch der Präferenzen der Konsumenten.

Die Verpackungswahl wird entlang der Wertschöpfungskette i.d.R. nicht von einem Akteur bestimmt, sondern ist das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels der Akteure. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Gestaltungsmacht der Akteure durchaus unterschiedlich ist. In jüngerer Zeit haben in Teilsegmenten des Getränkemarktes insbesondere die Discounter an Einfluss gewonnen.

Die folgende Abbildung zeigt die wesentlichen Akteure der Wertschöpfungskette Getränke (Abbildung 4.1).

⁵³ 16/7979; 16/2359

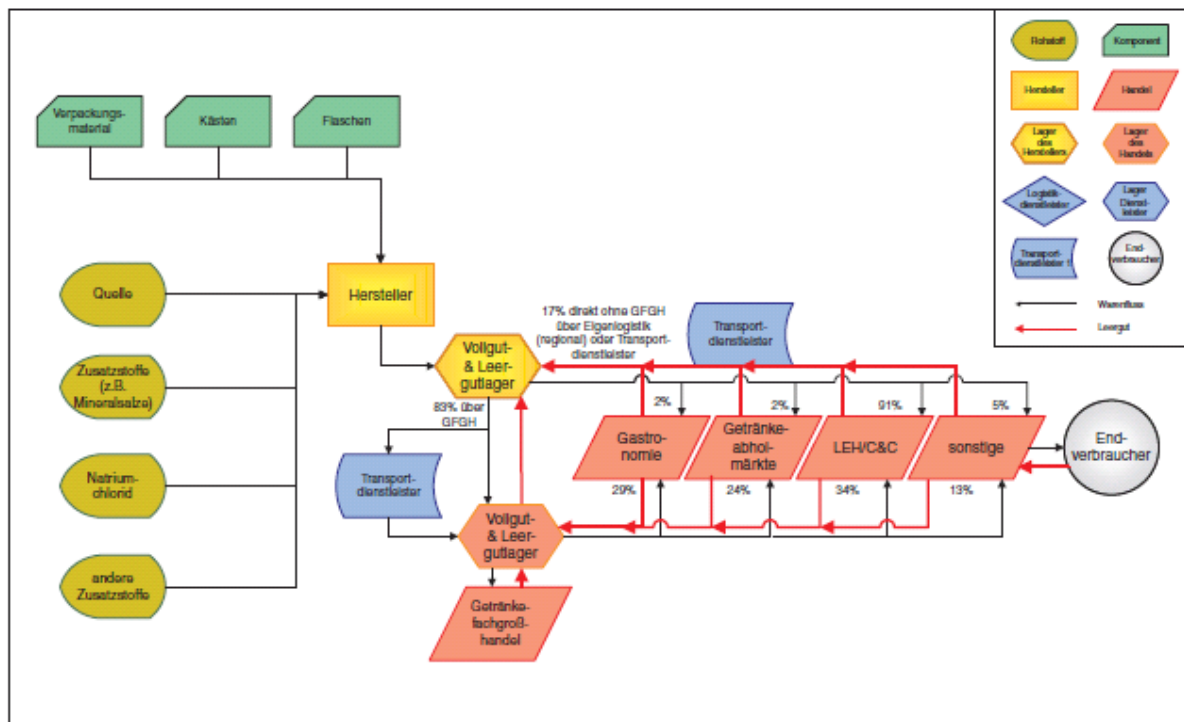


Abbildung 4.1 Wesentliche Akteure der Wertschöpfungskette Getränke [SCI/Verkehr 2004]

Die Wahl der Getränkeverpackungen ist in der Regel im Wesentlichen kostenbetrieben, wenn nicht Konsumentenpräferenzen dem entgegenstehen (bspw. Bier in PET Flaschen). Hinzuweisen ist in diesem Kontext allerdings darauf, dass die Kosten bei den verschiedenen Akteuren entlang der Wertschöpfungskette unterscheiden können. Beispielsweise könnte der Einsatz von ökologisch vorteilhaften Verpackungen (insbes. Mehrweg) für den Einzelhandel vorteilhaft sein⁵⁴. Durch die Einbettung in die Wertschöpfungskette können aber die vorgelagerten Stufen so einflussreich sein, bspw. durch erhebliche Kostenvorteile, dass der LEH Systeme nutzt, bei denen ggf. die internen Handlingkosten höher sind. Gleichwohl sind die Kostenvorteile des Gesamtsystems auch für den LEH höher. Das Beispiel verdeutlicht, dass die gesamte Wertschöpfungskette im Blick bleiben muss.

Insofern ist in der Graphik der *Hersteller* der Verpackungen von Bedeutung, als die Materialien die dieser nutzt für die Lebensmittelindustrie (*Abfüller*) aber auch den nach gelagerten Stufen wie dem Getränkegroßhandel, dem Lebensmitteleinzelhandel inkl. den Discountern von erheblicher Bedeutung ist, indem damit einerseits die Kosten mit beeinflusst werden und andererseits die Verpackungsqualität mit beeinflusst wird.

Die Verpackungswahl hängt auch davon ab, wie sich die Einzelhandelsstrukturen verändern, so führt das Vordringen der Discounter unter den gegebenen Bedingungen zu einer

⁵⁴ Das Beispiel ist hypothetisch.

deutlichen Ausweitung des Einweganteils⁵⁵. Die Rücknahmepflicht schützt damit den Mehrweg nicht, die Discounter vertreiben keine Mehrwegprodukte.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Absatz der unterschiedlichen Getränke sich im Zeitablauf verändert hat: so ist bspw. der Bierkonsum, der traditionell überwiegend als Mehrweg vertrieben wird, zurückgegangen, sodass auch die Mehrweganteile generell abnehmen.

Darüber hinaus sind die Veränderungen der Verpackungsformen zu beachten: die Nutzung von standardisierten Verpackungsgrößen und -formen nimmt ab, zunehmend werden auf das jeweilige Produkt und die Marketingstrategie ausgerichtete Verpackungsformen eingesetzt, Verpackung wird damit zu einem wesentlichen Marketinginstrument. Im Bereich der Mehrwegsysteme führt dies zu zunehmenden Kosten, da die Sortierkosten mit der zunehmenden Verpackungsvielfalt zunehmen. Dies macht sich bei den Einwegsystemen sehr viel weniger bemerkbar. Die Zunahme der Verpackungsvielfalt geht damit tendenziell zu Lasten der ökologisch vorteilhaften Verpackungen.

Diese Entwicklungstrends führen letztlich zu einer Abnahme der Mehrwegsysteme. Offenbar sind die indirekten Anreize, wie die Pfandpflicht und die Vorgaben zur Entsorgung, nicht hinreichend um den Mehrweganteil zu stabilisieren und / oder die ökologisch vorteilhaften Verpackungen entsprechend zu stützen.

Für den Getränkemarkt sind die in der folgenden Tabelle genannten Getränke und Getränkeverpackungen von Bedeutung (Tabelle 4.1).

⁵⁵ Dies ist allerdings nicht zwangsläufig. Einige Discounter nutzen auch Mehrwegsysteme.

Tabelle 4.1 Getränkeverbrauch in Deutschland [DGfG 2009]

VERBRAUCH AN GETRÄNKEN IN DEUTSCHLAND / LITER PRO KOPF

Getränkart	1986	2004	2005	2006 ^{a)}	2007	Veränderung 1986 : 2007
1. Alkoholgetränke	176,1	145,7	144,7	145,6	141,7	./. 19,6 %
Davon:						
Bier	146,6	116,0	115,3	116,0	111,7	./. 23,8 %
Wein ^{b)}	18,9	20,1	19,9	20,1	20,6	+ 8,9 %
Schaumwein	4,3	3,8	3,8	3,8	3,8	./. 11,7 %
Spirituosen ^{j)}	6,3	5,8	5,7	5,7	5,6	./. 11,2 %
2. Alkoholfreie Getränke	166,4	286,9	288,1	296,7	292,0	+ 75,5 %
Davon:						
Wässer ^{c)}	64,7	132,8	134,6	139,8	138,0	+ 113,3 %
Erfrischungsgetränke ^{d)}	73,2	113,4	113,5	117,1	115,7	+ 58,0 %
Fruchtsäfte ^{e)}	28,5	40,7	40,0	39,8	38,3	+ 34,4 %
3. Heiß- und Hausgetränke	-	317,8	309,0	312,7	313,2	-
Davon:						
Bohnenkaffee ^{f)}	174,9	151,8	145,1	147,5	148,2	./. 15,3 %
Schwarzer Tee ^{g)h)}	26,2	24,1	24,4	23,6	23,7	./. 9,6 %
Kräuter-/Früchtetee ^{g)}	-	51,4	52,2	50,3	49,1	
Milch ⁱ⁾	-	90,5	87,3	91,3	92,2	
INSGESAMT:		750,4	741,8	755,0	746,9	

a) vorläufig - b) einschließlich Wermut- und Kräuterwein (ohne Schaumwein); jeweils Weinwirtschaftsjahr (1.9. bis 31.8.) - c) natürliche Mineralwässer (einschließlich Heilwässer), Quell- und Tafelwässer (einschließlich aromatisierte Wässer) - d) ohne Getränke aus Konzentraten, Sirup und Getränkepulver; einschließlich Tee-Getränke und Postmix-Absatz - e) einschließlich Fruchtnektare und Gemüsesäfte - f) 35 Gramm Röstkaffee pro Liter - g) 9 Gramm Tee pro Liter - h) einschließlich Grüntee - i) Frischmilcherzeugnisse (Konsummilch, Buttermilch, Sauermilch und Milchmodiggetränke) - j) ab 2002 einschließlich Spirituosen-Mischgetränke, umgerechnet auf einen durchschnittlichen Alkoholgehalt von 33 Prozent

Quelle:
Verbände der Getränke-Industrie; Statistisches Bundesamt;
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; eig. Berechnungen

Tabelle 4.1 verdeutlicht, dass auf dem Markt für alkoholhaltige Getränke z.T. deutlich Rückgänge zu verzeichnen sind (Bier mit einem Rückgang von fast 24% in den vergangenen 20 Jahren).

Im Gegensatz dazu boomt der Markt für alkoholfreie Getränke, wobei insbesondere das Segment Wasser deutliche Zuwächse zu verzeichnen hat.

Die sogenannten Heiß- und Hausgetränke spielen im Kontext der hier diskutierten Getränkeverpackungen keine Rolle.

Abbildung 4.2 zeigt die Entwicklungsdynamiken der Verkaufsschienen der alkoholfreien Getränke auf.

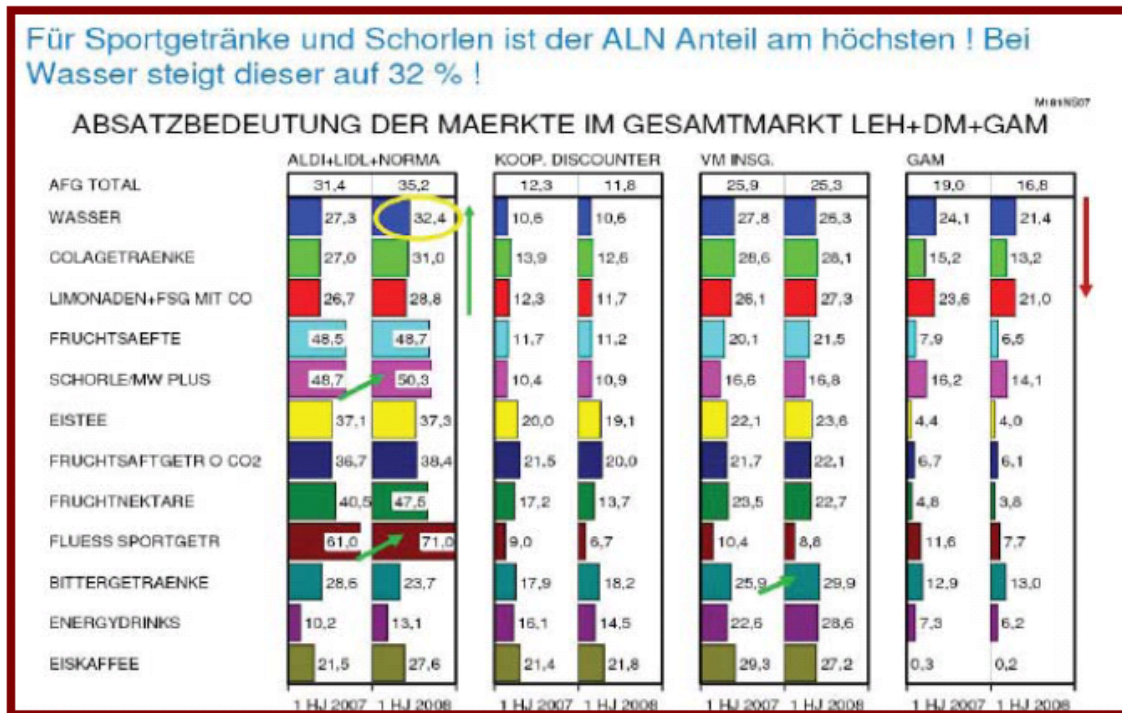


Abbildung 4.2 Absatzbedeutung der Märkte [DGfG 2009]

Betrachtet man alleine die Absatzwege der Mineralwässer, so wird deutlich, dass mittlerweile 32,4% der gesamten Absatzmenge von Mineralwässern von Lidl, Ali und Norma vertrieben. Weitere 10,6 % von anderen Discountern. Der Getränkefachmarkt hat nur noch einen Anteil von 21,4%.

Bei den Fruchtsäften haben Aldi, Lidl und Norma einen Anteil von 48,7 %, bei Schorlen von 50,3% und bei Sportgetränken 71%.

Diese Marktverschiebungen haben natürlich auch direkte Auswirkungen auf den Mehrweganteil: Mehrweg im Bereich alkoholfreie Getränke hat nur noch einen Anteil von 32% und Einweg 68%. (Bundesverband des deutschen Getränkefachgroßhandels 2009: 21). Es wird deutlich, dass vor allem die Discounter in diesen Märkten immer wichtiger werden.

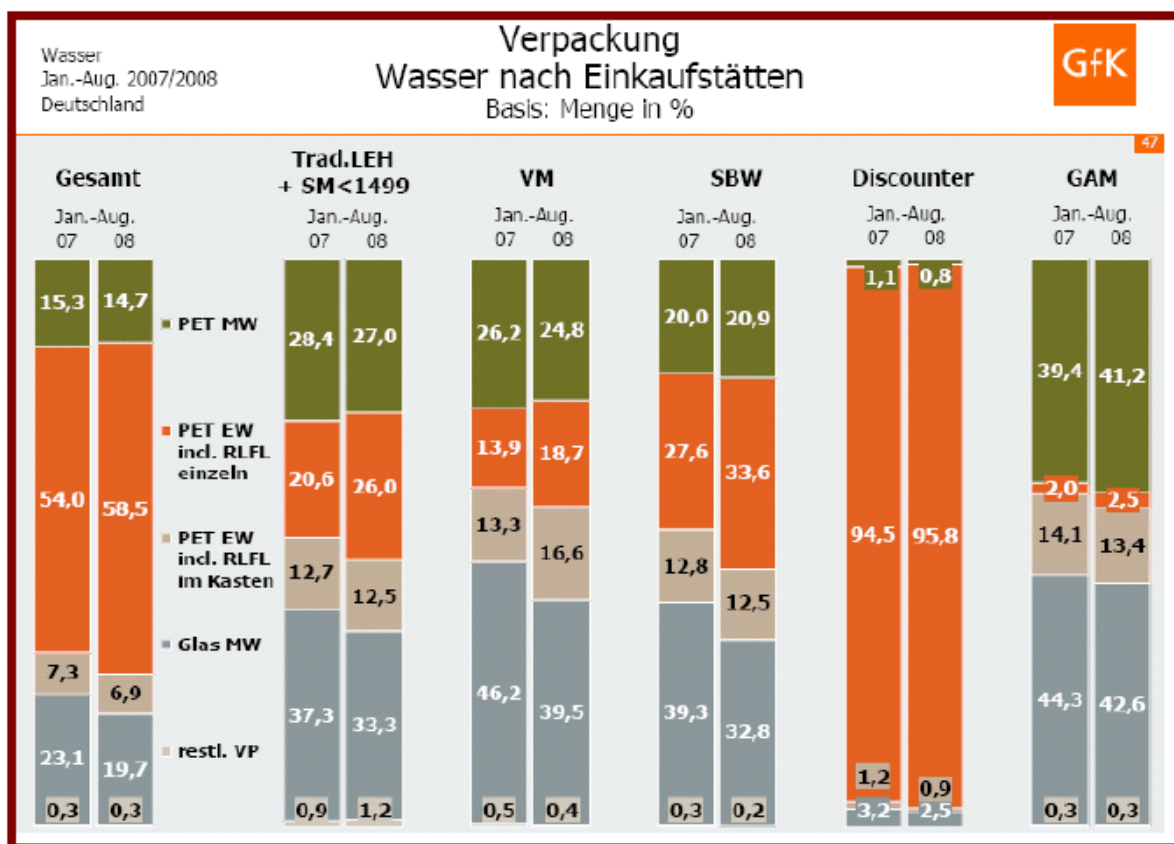


Abbildung 4.3 Verpackung – Wasser nach Einkaufsstätten [DGfG 2009]

Abbildung 4.3 zeigt deutlich die Bedeutung der Discounter für die Einwegverpackungen.

Mit der Bedeutungszunahme der Discounter auf dem Markt für alkoholfreie Getränke ist fast zwangsläufig verbunden, dass die Mehrweganteile zurückgehen. Dies gilt zumindest solange die großen Discounter keine Mehrwegverpackungen führen.

Dies ist auch deshalb von Bedeutung, da die Discounter im Bereich Wasser sehr aggressive Preisstrategien verfolgen (1,5 Einweg-PET für 0,19 ct). Der Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V. verweist, dabei zum einen darauf, dass nur noch 8,3% aller Mineralwässer in der Preisklasse ab 50 ct liegen (S. 22). Für den Getränkefachgroßhandel bedeuten diese Marktanteilsgewinne der Discounter, dass die eigenen Umsätze zunehmend in Frage gestellt werden, da die Discounter den Getränkefachgroßhandel umgehen.

Aber auch bei den anderen aufgeführten Einkaufsstätten ist festzustellen, dass der Einweganteil zunimmt, z.T. sogar drastisch.

Insofern erscheint es so, dass die Discounter auch den übrigen LEH unter Druck setzen, vor allem durch das Angebot an preisgünstigen Wässern. Der übrige LEH zieht offenbar nach, obgleich dies auch bedeutet, dass zwei Verpackungssysteme bedient werden müssen.

4.2 Kosten von Mehrweg- und Einwegsystemen im Lebensmitteleinzelhandel

Eine entscheidende Größe bzgl. der Lenkungswirkung von Umweltabgaben bzw. in diesem Fall einer Abgabe auf Materialien die für Getränkeverpackungen eingesetzt werden sind die zusätzlichen Belastungen. Die Frage stellt sich demnach, inwieweit eine zusätzliche Belastung der Materialien und deren Differenzierung, je nach den durch die Materialien verursachten CO₂-Emissionen, zu einer Veränderung der eingesetzten Materialien führen.

In der Folge stehen im Wesentlichen die betriebswirtschaftlichen Kosten im Vordergrund die mit den unterschiedlichen Verpackungssystemen verbunden sind.

Die betriebswirtschaftlichen Daten beziehen sich auf den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) und die Getränkeabholmärkte.

Eine Untersuchung des EHI [vgl. Kempcke 2008] beleuchtet die Struktur der Leergutkosten und weist die Handlingskosten in Abhängigkeit von Verpackungstyp und Vertriebslinien aus (Tabelle 4.2 und Abbildung 4.4).

Tabelle 4.2 Vergleich der Handlingskosten für Kartonverpackungen, PET-Einweg und Mehrweg in Abhängigkeit von der Vertriebslinie [Kempcke 2008]

Kostenvergleich										
Kosten für Vollgut und Handling je nach Verpackungstyp und Vertriebslinie										
Vertriebslinie	1 L					1,5 L				
	Kartonverpackung	PET-Einweg		Mehrweg		Kartonverpackung	PET-Einweg		Mehrweg	
	in Cent	in Cent	in % vs. Kartonverp.	in Cent	in % vs. Kartonverp.	in Cent	in Cent	in % vs. Kartonverp.	in Cent	in % vs. Kartonverp.
Super- und Verbrauchermarkt	3,36	4,61	+ 37,2	7,82	+ 132,7	4,04	4,75	+ 17,5	8,31	+ 105,7
Discountmarkt	1,94	2,82	+ 45,3	-	-	2,02	2,89	+ 43,1	-	-
Getränke-Abholmärkte	3,00	-	-	4,64	+ 54,6	3,62	-	-	5,09	+ 40,6

Quelle: EHI Retail Institute

Tabelle 4.2 verdeutlicht, dass die Kosten, die mit den unterschiedlichen Verpackungen und den unterschiedlichen Vertriebsformen verbunden sind, sich deutlich voneinander unterscheiden.

Generell ist festzuhalten, dass die Kosten bezogen auf die verpackte Menge zwischen der 1 l und der 1.5 l Flasche deutlich sinken.

Auffallend ist zudem, dass die Kosten für Vollgut und Handling sich typischerweise deutlich zwischen Supermärkten, Discountern und Getränke-Abholmärkten unterscheiden, wobei insbesondere die Discounter weitgehend die niedrigsten Kosten haben.

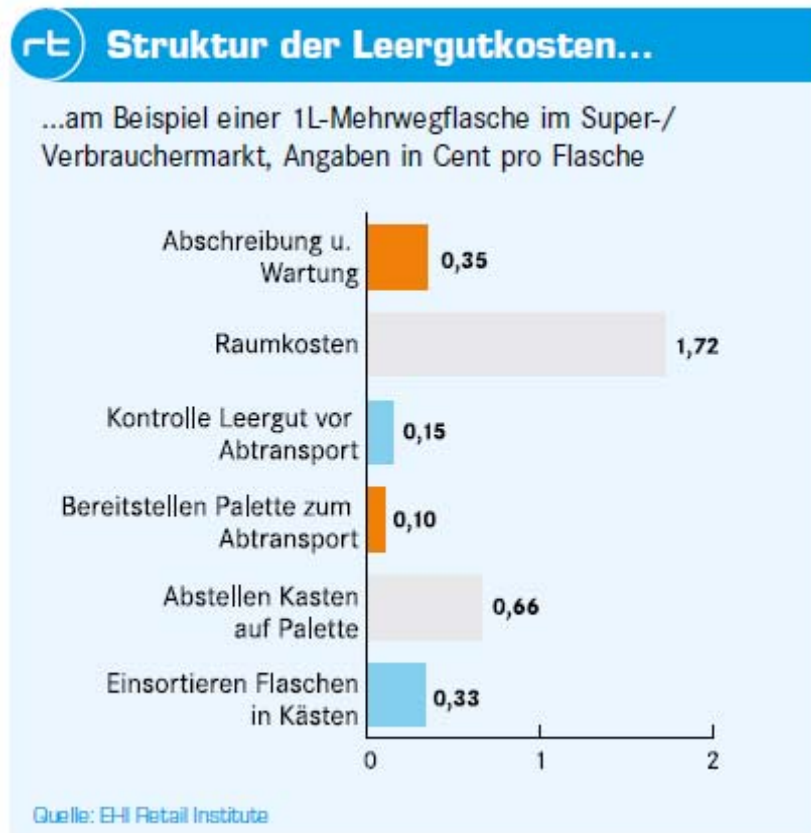


Abbildung 4.4 Leergutkosten einer 1L-Mehrwegflasche im Super- bzw. Verbrauchermarkt [Kempcke 2008]

Abbildung 4.4 verdeutlicht die Kostenstrukturen im Zusammenhang mit den Leergutkosten bezogen auf 1l Mehrwegflasche in Supermarkt, wobei die wesentlichen Kostenbestandteile sich aus Raumkosten und Personalkosten zusammensetzen. Die Kostenstrukturen verändern sich deutlich, wenn Einwegsysteme bei den Discountern betrachtet werden.

Nach den Berechnungen von EHI verursachen die unterschiedlichen Getränkebehältnisse folgende Kosten im Einzelhandel (die konkreten Materialkosten sind dabei nicht berücksichtigt)⁵⁶

- 1-Liter-Mehrwegflasche durchschnittlich 7,82 Cent
- PET-Einweg kommt auf 4,61 Cent und der
- Getränkekarton liegt bei 3,36 Cent.

⁵⁶ Das IML kommt dabei zu leicht anderen Ergebnissen: „Bei Verkauf von Einzelflaschen erzielen Einweg- und Mehrwegflaschen annähernd gleiche Gesamtkosten. Dabei verursacht die Einwegflasche höhere Kosten im Vollgutbereich und die Mehrwegflasche im Leergutbereich“ (IML 2005).

Treiber dieser Kostenspreizung von mehr als 133 Prozent sind neben Unterschieden in der Raumausnutzung die im Pfandsystem begründeten Aktivitäten zur Rücknahme und Sortierung von Leergut.

Die Rücknahme haben die meisten Händler mit Leergutautomaten gelöst:

- Bei Einweg werden die Flaschen i.d.R. direkt geschreddert und kompaktiert, aber es geht immer um die Rücknahme von Einzelflaschen. Kosten für Handling- und Raumkosten liegen bei 0,48 Cent (plus Abschreibungen des Rücknahmeautomaten ca. 0,91 Cent).
- Bei Mehrweg ist zu differenzieren: einerseits müssen die Einzelflaschen wieder sortiert werden, was zu einem Mehraufwand führt, andererseits reduziert sich der Aufwand durch die Rückgabe von Getränkekästen (Handling ohne Raumkosten: 1,56 Cent plus Raumkosten ca. 1,56 Cent).
- Bei Getränkekartons entfällt jeglicher Aufwand der Rücknahme beim Handel, da diese Verpackungen von den Verbrauchern selbst entsorgt werden müssen.

Untersuchungen des Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (IML) bestätigen in der Tendenz diese Aussagen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Kosten wesentlich auch beeinflusst werden durch die Filialgröße, der Leergutmengen und dem Rücknahmesystem bleiben die grundsätzlichen Strukturen allerdings ähnlich⁵⁷:

Kastengestützte Rücklaufsysteme (inkl. Mehrwegsysteme) sind demnach am kostengünstigsten bzgl. der am POS verursachten Kosten. Das Handling von Einzelflaschen ist hingegen deutlich teurer, dies gilt insbesondere bei der Rücknahme, wenn Gebinde als Einzelflaschen gehandelt werden müssen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass vor dem Hintergrund der Untersuchung des EHI die Anreize zur Veränderung der Verpackungswahl durch die Discounter erheblich sein müssten, damit die Discounter ggf. auf Mehrwegsystem umsteigen würden. Die Discounter sind von daher von Bedeutung, als diese zunehmend den Getränkemarkt bestimmen.

Zwar ist festzustellen, dass mit der Rücknahmepflicht die Kosten des Handlings auch für die Discounter gestiegen sind, ohne dass damit aber wesentliche Änderungen der Verpackungsauswahl erreicht wurden. Mehrwegsysteme würden allerdings nochmals erhebliche Investitionen nach sich ziehen.

⁵⁷ Allerdings scheint das Fraunhofer Institut etwas differenziertere Aussagen zu machen

4.3 Zur Diskussion vor der Einführung der Pfandpflicht – Lenkungswirkung -

Vor der Einführung der Pfandpflicht wurden eine Reihe von Studien vorgelegt, die die Effekte der Einführung der Pfandpflicht u.a. auf die Stabilisierung der Mehrwegquote abschätzen sollten⁵⁸.

Ewringmann et al. haben in einer Studie im Jahre 1995 analysiert in wieweit durch die Pfandpflicht eine Stützung des Mehrwegsystems zu erwarten sei. Dies wird im Wesentlichen verneint, da damit keine Anreize gesetzt würden, dass Mehrweg gekauft werden würde. Auch für den Handel macht es keinen Sinn den Mehrweg zu begünstigen. Vorrangig werden als positive Effekte hervorgehoben: die Minderung des Littering, die höhere Erfassungsquote. Im Grundsatz wird darauf abgehoben, dass andere Instrumente ins Auge gefasst werden sollten.

Sprenger et al. sollten in einer Studie für das Umweltbundesamt ein umweltpolitisches Steuerungsinstrument zur Förderung ökologisch günstiger Getränkeverpackungen entwickeln. Dabei wurden drei Instrumente geprüft: (i) die Pfandpflicht, (ii) Verpackungsabgaben und (iii) Lizenzen.

Pfandpflicht: tendenzieller Rückgang der Einwegverpackungen, da der Convenience Vorteil der Einwegverpackungen gemindert wird (Rückgabe) und die Preisvorteile sich mindern. Allerdings sind ex ante nur schwer Aussagen darüber zu machen mit welcher Höhe des Pfandes die Stabilisierung des Mehrweganteils erreicht werden kann. In jedem Fall wird aber Littering vermieden und die Recyclingquote erhöht

Verpackungsabgaben: Diese führen zu einer Erhöhung der Preise der Einwegverpackungen und können zu einer Stabilisierung des Mehrweganteils führen, allerdings sind Aussagen über die Wirkung in Bezug auf die Mehrwegquote nicht möglich, da das Verhalten der Konsumenten entscheidend ist.

Schließlich wurde auch das Instrument der **Zertifikate** für die Stützung des Mehrwegs analysiert. Die Zielerreichung wäre hoch, da vorgegeben werden kann wie hoch der Mehrweganteil sein soll.

Golding et al. kommen zu dem Ergebnis, dass der Mehrweganteil bei einer Pfandpflicht eher abnehmen würde. Zum einen kann die Pfandpflicht zentrale Dynamiken des Marktes nicht einhegen, wie bspw.

- die Interessen von Großabfüllern, die die überregionale Märkte erschließen wollen,
- die Kostendifferenzen zu Gunsten der Einweggebinde,
- die Veränderung der Anbieterstrukturen, wie das Vordringen der Discounter.

Des Weiteren wird erwähnt, dass bspw. nicht zu erstattende Pfandgelder im Handel unterschiedlich eingesetzt werden können.

⁵⁸ Diese Zusammenfassung stützt sich weitgehend auf eine Veröffentlichung des Umweltbundesamtes. Umweltbundesamt (2001): Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen. Die Studien von Sprenger und Ewringmann wurden selbst ausgewertet.

Die GVM Studie kommt zu einer negativen Aussage bzgl. der Einführung der Pfandpflicht, dass der bestehende eher stabile Zustand in einen labilen Zustand übergehen würde und damit die Pfandpflicht geradezu das Gegenteil dessen erreicht was eigentlich erreicht werden soll. U.a. werden Kostenargumente angeführt, die dazu führen, dass Getränkehersteller eher an Einweg denn am Mehrweg interessiert seien.⁵⁹

Die BIfA Studie versucht die Wirkung unterschiedlicher Instrumente in der Abfallwirtschaft insbesondere zur Stützung der Mehrwegsysteme abzuschätzen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Zertifikate am besten geeignet seien, noch vor Abgaben und Verboten. Die Befandung als Maßnahme zur Stützung des Mehrweganteils wurde allerdings eher in Frage gestellt.

Das UBA stellt zusammenfassend fest, dass die wissenschaftliche Literatur durchaus widersprüchlich ist bzw. zumindest keine klaren Aussagen zulässt. Die Interpretation zu Gunsten der Pfandpflicht zur Stützung der Mehrwegquote lässt sich auch halten und wird durch die Analyse der Dynamiken der Schwedischen Erfahrung gestützt.

5 Eignung des Carbon Footprints als Grundlage einer Lenkungsabgabe

Die wichtigste Ökobilanz zu Getränkeverpackungen in Deutschland ist sicherlich die „Ökobilanz für Getränkeverpackungen“, die das Umweltbundesamt in mehreren Auflagen und Phasen durchführen ließ bzw. selbst mit durchführt [vgl. beispielsweise UBA 2002]. In der Folge hat insbesondere das IFEU mit vergleichbarer Methode zahlreiche Ökobilanzen durchgeführt [vgl. beispielsweise IFEU 2004 bis 2008].

Um den Carbon Footprint bzw. das Umweltkriterium Global Warming Potential (GWP) aus der Ökobilanz in denen die Treibhausgase als CO₂-Äquivalente bilanziert werden, als stellvertretenden Indikator für Umweltbelastungen insgesamt heranzuziehen, sollten die Ergebnisse der wichtigsten Umweltkriterien zumindest in die gleiche Richtung wie beim GWP weisen. Das heißt, dass die grundsätzlichen Aussagen, insbesondere die Empfehlungen die aus den Ergebnissen abgeleitet werden, etwa gleich sein sollten. Den damit akzeptierten Vereinfachungen stehen erhebliche Vorteile durch den erheblich geringeren Erhebungsaufwand, die bessere Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse und deren einfachere Kommunikation gegenüber den Beteiligten gegenüber.

CE Delft kommt in seinem Grundlagenreport zur Verpackungssteuer in den Niederlanden zu dem Ergebnis, dass das GWP bzw. der Carbon Footprint als Indikator für die Umweltbelastung von Verpackungen geeignet ist [Delft 2007, Bergsma 2009].

Die Ökobilanzen des UBA zeigen deutlich, dass die Ergebnisse der allermeisten übrigen Umweltkriterien gegenüber den Ergebnissen des Carbon Footprint richtungsstabil sind. Nur

⁵⁹ Das UBA selbst hält die Aussage für unrealistisch, da die veröffentlichten betriebswirtschaftlichen Betrachtungen Vorteile des Mehrwegsystems hervorheben.

das Kriterium „Naturraum“ führte häufiger zu anderen Bewertungen als der Carbon Footprint. Bei den Kriterien „Ressourcenbeanspruchung“ und „terrestrische Eutrophierung“ war dies in einzelnen Vergleichen der Verpackungssysteme der Fall. Die anderen Kriterien, wie „Versauerung“, „aquatische Eutrophierung“ und Sommersmog führten durchweg zu vergleichbaren Ergebnissen [UBA 2002].

Auch die Ergebnisse der neueren Studien bestätigen die Richtungsstabilität des Klimaschutzkriteriums (vgl. Abbildung 5.1 und IFEU 2004 bis 2008)

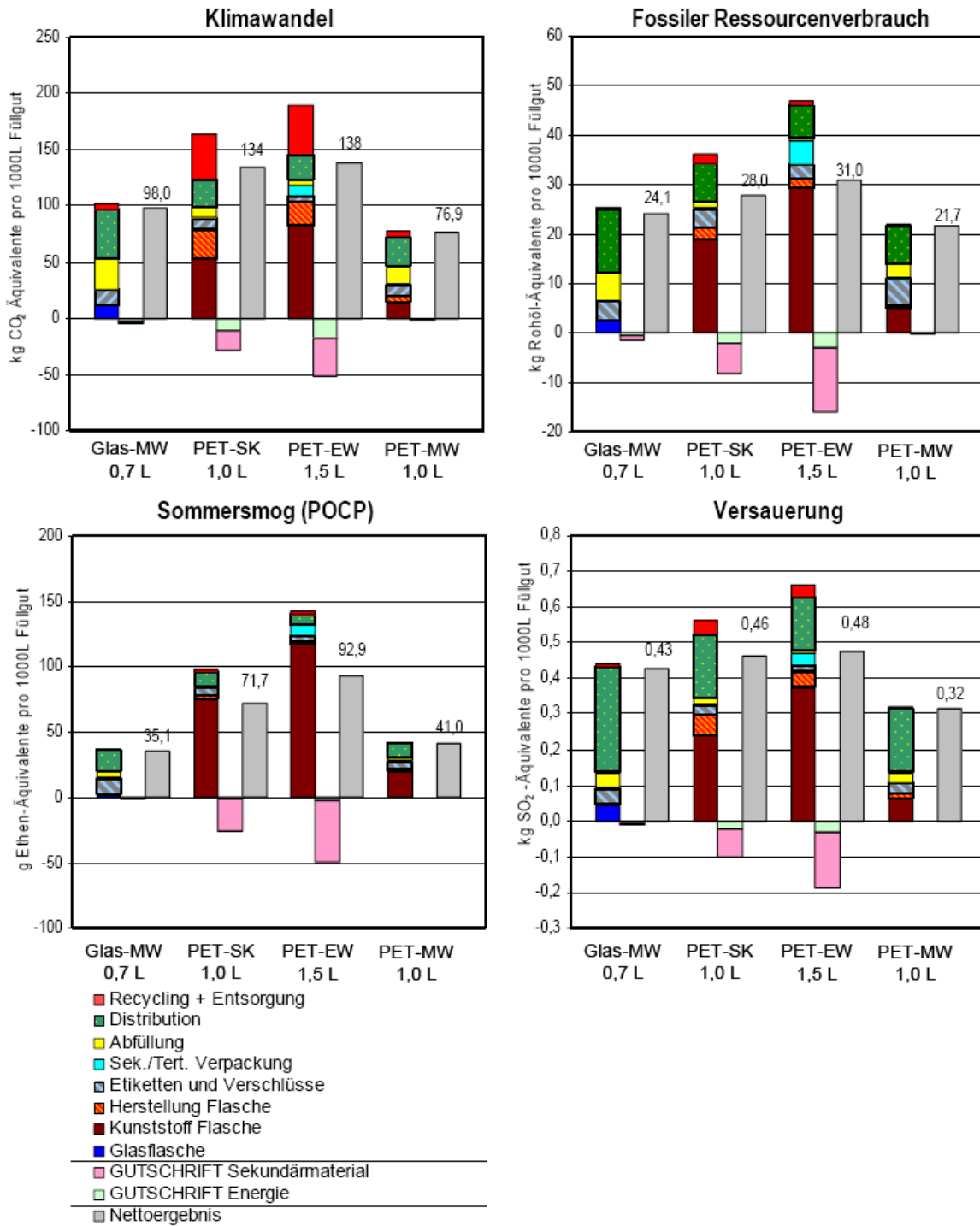


Abbildung 5.1 Beispielhafte Ökobilanzergebnisse von Verpackungssystemen mit Füllgut für die wichtigsten Ökobilanzparameter [IFEU 2008]

6 Konzeption einer Lenkungsabgabe

Das Ziel der Lenkungsabgabe ist, einen Anreiz zur

- Reduzierung von Verpackungsmaterialien
- Bevorzugung von ökologisch vorteilhaften Verpackungsmaterialien aus Sekundärrohstoffen und Nachwachsenden Rohstoffen

zu geben.

6.1 Grundkonzeption der Lenkungsabgabe

6.1.1 Art der Lenkungsabgabe

Wie in der rechtlichen Prüfung (Kapitel 3) ausführlich beschrieben, gibt es im Wesentlichen die Möglichkeit die Lenkungsabgabe als Sonderabgabe oder als Steuer einzuführen.

Die vorgeschlagene Lenkungsabgabe wird als Steuer ausgeführt, die der Bund erhebt. Steuerpflichtig sind die Hersteller oder die Inverkehrbringer der Verpackungen (vgl. Abbildung 6.1). Dabei ist zu beachten, dass der Verwaltungsaufwand bei der Wahl der Hersteller als Steuerpflichtige geringer sein wird, da die Anzahl der Steuerpflichtigen dadurch enger begrenzt wird. Sicherzustellen ist, dass Datengrundlagen zur Verfügung stehen, die exportierte Verpackungen nicht steuerlich belasten. Zu klären wäre bei dieser Ausgestaltung die Möglichkeiten der Besteuerung der Verpackungen importierter Getränke.

Wird die Steuer beim Inverkehrbringer der Waren eingezogen, erfordert das Besteuern der Verpackungen von Importware keine Sonderregeln. Dieser Vorteil ist aber mit dem zu erwartenden höheren Verwaltungsaufwand abzuwägen. Als Inverkehrbringer werden insbesondere die Lebensmittelhändler und Abfüller der Getränke steuerpflichtig (vgl. Abbildung 4.1). Beim Getränkeausschank in der Gastronomie oder bei der Abfüllung von Getränken im Einzelhandel können jedoch Einzelfall- bzw. Ausnahmeregelungen erforderlich werden.

Die genaue Festlegung bleibt dem konkreten Verordnungsgebungsverfahren vorbehalten.

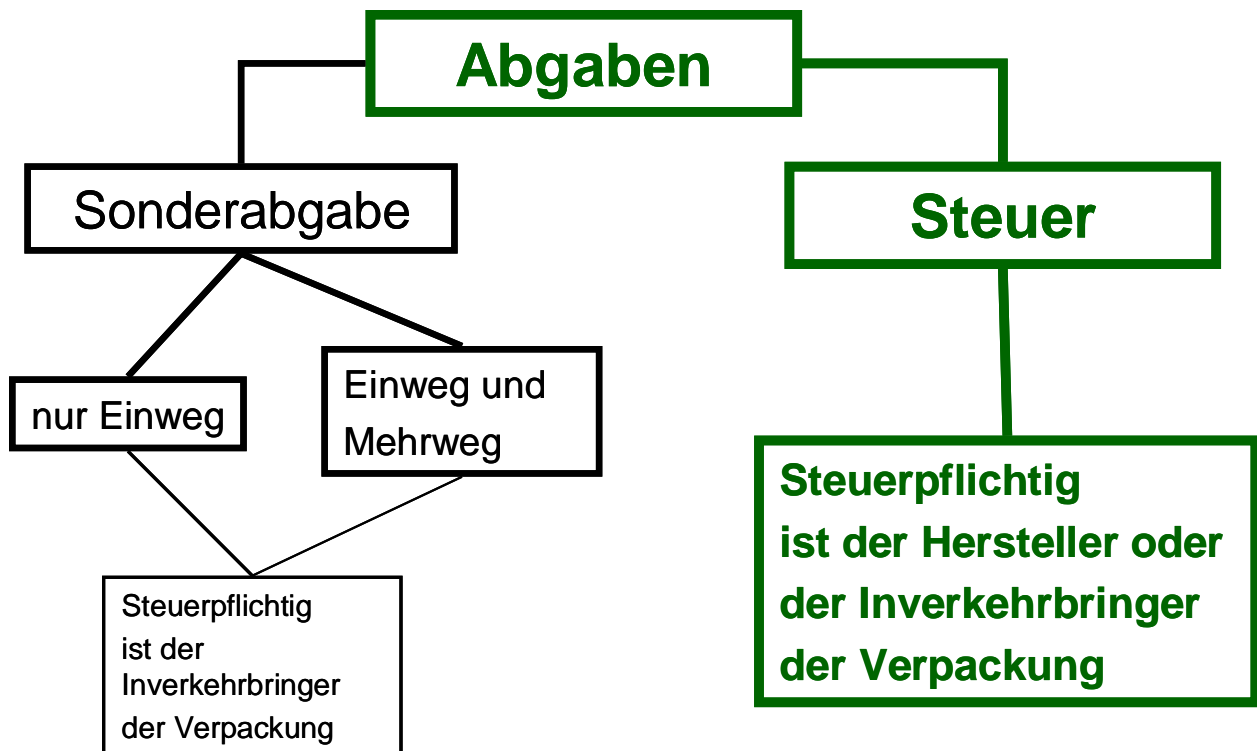


Abbildung 6.1 Wahl der Lenkungsabgabe (die vorgeschlagene Steuer ist grün markiert)

Der gewählte Weg einer Verpackungssteuer weist gegenüber einer Sonderabgabe folgende wesentliche Vorteile auf (vgl. auch Kapitel 3):

- Die aufwendige Begründung für eine Sonderabgabe entfällt.
- Die konkrete Begründung mit Umweltschutz und Ressourcenschonung in Verbindung mit einer Steuer als Lenkungsabgabe reduziert das rechtliche Risiko gegenüber einer Sonderabgabe erheblich.
- Das EU Recht wird berücksichtigt, indem Handelshemmnisse durch eine gezielte Besserstellung der Mehrweggebinde gegenüber den Einweggebinden vermieden werden.
- Der Verwaltungsaufwand ist deutlich geringer.
- Es ist keine genaue Zieldefinition mit entsprechend schwierigen Überprüfungen notwendig, ab wann die Steuer wegen erreichter Ziele einzustellen ist.
- Die Getränkeverpackungssteuer kann ohne Probleme auf Materialien insgesamt ausgedehnt werden.

Dafür ist in Kauf zu nehmen, dass eine Zweckbindung der Einnahmen zur Unterstützung der Lenkungswirkung nicht automatisch vorgegeben ist, sondern politisch festgelegt werden müsste.

6.1.2 Bemessungsgrundlagen

Die Lenkungsabgabe soll sich an den Umweltauswirkungen des Ressourceneinsatzes zur Herstellung der Getränkeverpackungen orientieren.

Umfassende Ökobilanzen sind aufgrund der Komplexität und dem damit verbundenen Aufwand nicht als Maßstab für eine Lenkungsabgabe geeignet. Als Indikator für die Umweltauswirkungen werden deshalb die CO₂-Emissionen (Carbon Footprint) durch den Ressourceneinsatz stellvertretend für die Summe der Umweltauswirkungen herangezogen, um die Unterschiede der verschiedenen Materialien zu bewerten. Die Ausführungen in Kapitel 5 zeigen, dass die CO₂-Emissionen in erster Näherung ein geeigneter Indikator zur Beschreibung der gesamten Umweltbelastungen darstellt. Wichtig ist dabei, dass es sich um eine Lenkungsabgabe zur Förderung von umweltfreundlichen Verpackungssystemen auf dem Getränkesektor und nicht um eine CO₂-Steuer handelt. Der Indikator CO₂ wird ausschließlich zur Relation der Steuer genutzt.

Das heißt, der Steuersatz wird aufgrund von CO₂-Bilanzen für den Ressourcenverbrauch bei der Herstellung der Verpackungen bestimmt.

Die Steuer bemisst sich je Gewichtseinheit eingesetztes Verpackungsmaterial in Relation zu den damit verbundenen CO₂-Emissionen. Dabei werden alle Materialien berücksichtigt, die Bestandteil der Verpackungen sind (Behälter, Deckel, Umverpackungen und Transportverpackungen wie Mehrwegkästen etc.). Bei Verpackungsverbunden werden nach Möglichkeit die Massen der Einzelmaterialien für die Bemessung herangezogen. Die zu steuernden Materialien werden auf die wichtigsten Verpackungsgrundstoffe begrenzt. Alle anderen Materialien oder –verbunde werden als sonstige Verpackungsmaterialien besteuert (vgl. Kapitel 6.2).

Die Höhe der Steuer orientiert sich dagegen an der Lenkungswirkung. Das heißt, sie wird so hoch angesetzt, dass die geforderte Lenkungswirkung erreicht werden kann oder zumindest ein relevanter Beitrag dazu geleistet wird. Die Steuer wird jedoch so gering gehalten, wie es für die Erreichung des Zwecks angemessen ist (vgl. Kapitel 6.3). Die Bemessung der Steuer muss regelmäßig überprüft werden um bei Bedarf, den jeweiligen Marktverhältnissen entsprechend nachregeln zu können. Zeigt die Überprüfung, dass die gewünschte Lenkungswirkung nicht erreicht wird ist der Steuersatz nach oben anzupassen. Wenn die Überprüfung unangemessene Belastungen für die Beteiligten zeigt, ist der Steuersatz zu senken.

Die Schwerpunktsetzung auf den Ressourceneinsatz ermöglicht die Lenkungsabgabe auf Basis nachvollziehbarer Grundlagen und mit vertretbarem Verwaltungsaufwand. Außerdem wird dadurch das in Verbindung mit dem Lenkungsziel besonders relevante Kriterium des Ressourcenverbrauchs besonders betont.

Andere Umweltbelastungen durch den Transport oder die Entsorgung der Verpackungen sind bereits durch entsprechende Vorgaben geregelt oder sind bei Bedarf neu zu regeln (Pfandpflicht, Verpackungsverordnung, Verkehrsabgaben).

6.1.3 Behandlung von Einweg und Mehrweg

Einweg- und Mehrwegverpackungsgebilde werden grundsätzlich gleich behandelt. Jedes produzierte bzw. inverkehrgebrachte Verpackungsgebilde⁶⁰ wird entsprechend der CO₂-Emissionen durch den damit verbundenen Ressourceneinsatz besteuert. Jedes Gebilde wird nur einmal besteuert. Das heißt auch ein Mehrweggebilde wird nur beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert. Je höher die Umlaufzahlen desto geringer die anteiligen Belastungen durch die Herstellung des Gebildes. Durch diese Art der Besteuerung wird gewährleistet, dass ineffektive Mehrwegsysteme mit geringen Umlaufzahlen dem Herstellungsaufwand entsprechend besteuert werden. Je höher die Umlaufzahlen, desto geringer ist die Steuerlast je abgefülltem Getränkevolumen. Damit wird der aktuellen Entwicklung zu nicht normierten Mehrwegverpackungen, die teilweise immer geringere Umlaufzahlen erreichen [Birnbäum 2009], Rechnung getragen.

6.2 Ermittlung des Carbon Footprint als Bemessungsgrundlage

Als Grundsätze für die Ermittlung der CO₂-Emissionen (Carbon Footprint) gelten:

- Der Einsatz von Recyclingmaterialien (Sekundärrohstoffe) und nachwachsender Rohstoffe soll gefördert werden.
- Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, wird der Einsatz von Sekundärrohstoffen in zwei Stufen berücksichtigt.
- Ergeben sich in der Gesamtbilanz negative CO₂-Faktoren, weil das Recycling mehr Gutschriften erbringt als durch die Produktion aus dem Primärmaterial Belastungen anzusetzen sind, werden die Anteile für das Recycling auf Null gesetzt (z.B. bei Papier).
- Als NAWARO-Bonus wird die Gutschrift aus der Entsorgung der NAWAROs in der MVA angerechnet.
- Ergeben sich aus der Verrechnung von Aufwand und NAWARO-Gutschrift negative Werte, wird der Wert mit < Null angegeben.

In die Betrachtung werden die Verpackungsmaterialien Glas, Aluminium, sonstige Metalle, Polyethylenterephthalat (PET), Polyolefine (PO, Polyethylen und Polypropen), Polystyrol (PS), Polylactide (PLA), Papier und Pappe sowie andere Materialien einbezogen. Es werden je Verpackungsmaterialien drei Berechnungen in der Abhängigkeit des Einsatzes von Primär- bzw. Sekundärrohstoffen durchgeführt. Wenn mehr als 50 % Primärrohstoffe eingesetzt werden, wird die Herstellung aus 100 % Primärrohstoffen bilanziert. Die reduzierten CO₂-Emissionen durch die Verwendung von Sekundärrohstoffen werden in zwei Stufen berücksichtigt:

- Werden 50 % bis 75 % Sekundärrohstoffe eingesetzt, wird der Bilanz ein Mix aus 50 % Primär- und 50 % Sekundärrohstoffen zugrunde gelegt.

⁶⁰ Je nachdem, ob die Hersteller oder Inverkehrbringer steuerpflichtig werden.

- Werden mehr als 75 % Sekundärrohstoffe eingesetzt, wird der Bilanz ein Mix aus 25 % Primär- und 75 % Sekundärrohstoffen zugrunde gelegt.

Die CO₂-Emissionen für den Einsatz von Sekundärrohstoffen ergeben sich aus den Aufwendungen für das Recycling (Aufbereitung der Abfälle und Herstellung des Sekundärrohstoffs). Bei Glas (vgl. Kapitel 6.2.1) sowie Papier und Pappe (vgl. Kapitel 6.2.6) sind bezüglich dieser Einteilung Sonderregelungen zu beachten.

Die Festsetzung der Bemessungsgrundlage basiert auf CO₂ Bilanzen der Fa. CARBOTECH in Basel (vgl. Anhang 1).

Tabelle 6.1 CO₂-Ausstoß der betrachteten Verpackungsmaterialien als Bemessungsgrundlage für die Lenkungssteuer

Materialart	Verpackung aus		
	> 50 %	50% - 75%	> 75%
	Primärmaterial	Sekundärmaterial	Sekundärmaterial
	kg CO ₂ /Mg	kg CO ₂ /Mg	kg CO ₂ /Mg
Glas	_ ^{**}	616	541
Aluminium	9.290	6.592	3.368
sonstige Metalle	1.668	1.060	756
PET	2.897	1.799	1.249
PO	1.985	1.168	759
PS	3.506	1.928	1.139
PLA*	2.317	_ ^{***}	_ ^{***}
Papier und Pappe*	415	208	104
Holz	< 0	< 0	< 0

* mit NAWARO-Bonus

** Verpackungen aus Glas mit mehr als 50 % Primärmaterial sind nicht in relevanten Mengen am Markt

*** Verpackungen aus PLA-Sekundärmaterial sind nicht am Markt

6.2.1 Glas

Glas wird faktisch nicht in nennenswerten Mengen als Primärmaterial für die Herstellung von Verpackungsmaterialien eingesetzt. Als Grundlage für die beiden Stufen mit Sekundärrohstoffeinsatz wird beispielhaft die Herstellung Behälterglas angesetzt:

- Weißglas mit einem Scherbenanteil als Sekundärrohstoff von 62,5 % in der Stufe 50 % bis 75 % Sekundärmaterialeinsatz (CO₂ Faktor 616 kg je Mg Weißglas) und
- Grünglas (steht stellvertretend auch für Braunglas) mit einem Scherbenanteil als Sekundärrohstoff von 84,8 % in der Stufe größer 75 % Sekundärmaterialeinsatz (CO₂ Faktor 541 kg je Mg Grünglas).

6.2.2 Aluminium

Bei der Primärherstellung von Aluminium wird ein Herstellungsmix von 79 % aus Primärrohstoffen und 21 % aus betriebsinternem „neuem“ Schrott bilanziert. Der Wert von 11.790 kg CO₂ je Mg für die Herstellung aus 100 % Primäraluminium reduziert sich dadurch auf 9.290 kg CO₂ je Mg. Die Aufwendungen für Aluminium aus 100 % Aluschrott werden mit 1.394 kg CO₂ je Mg bilanziert. Daraus ergeben sich die in Tabelle 6.1 genannten Emissionsfaktoren für die Herstellung mit Sekundärrohstoffen.

6.2.3 Sonstige Metalle

Für sonstige Metalle, die hier für Weißblech stehen, ergibt sich aus Bilanz für Blasstahl unlegiert ab Werk ein Emissionsfaktor von 1.668 kg CO₂ je Mg. Für das Metallrecycling schlagen 1.394 kg CO₂ je Mg zu Buche (vgl. Anhang 1). Daraus ergeben sich im Mix die in Tabelle 6.1 genannten Werte für die Herstellung aus Sekundärrohstoffen.

6.2.4 Kunststoffe

Die Bilanz der Kunststoffe wird unterschieden in PET, PO und PS. Damit wird nahezu der gesamte Kunststoffeinsatz im Bereich der Getränkeverpackungen abgedeckt. Die geringen Mengen sonstige Kunststoffe werden, soweit möglich dem Kunststoff zugeordnet, der am besten vergleichbar ist. Kunststoffe, bei denen eine Zuordnung nicht möglich ist, werden wie PET⁶¹ bewertet.

PET

Für die Primärherstellung von PET wird die Herstellung von Granulat in der Qualität zur Flaschenherstellung ab Werk eingestellt. Der Emissionsfaktor ergibt sich daraus zu 2.897 kg CO₂ je Mg. Die Aufwendungen für Granulat vergleichbarer Qualität aus PET-Abfällen betragen 700 kg CO₂ je Mg (vgl. Anhang 1 und Tabelle 6.1).

PO

Für PO aus Primärrohstoffen wird die Herstellung von Polypropylengranulat ab Werk, zitiert aus bestehenden Studien der CARBOTECH mit 1.985 kg CO₂ je Mg eingesetzt. Als Aufwand für das Recycling werden 50 % der Aufwendungen für PET mit 350 kg CO₂ je Mg geschätzt.

PS

Für PS aus Primärrohstoffen wird die Herstellung von Polystyrol, schlagfest ab Werk, zitiert aus bestehenden Studien der CARBOTECH mit 3.506 kg CO₂ je Mg eingesetzt. Als Aufwand für das Recycling werden 50 % der Aufwendungen für PET mit 350 kg CO₂ je Mg geschätzt.

6.2.5 PLA

Für PLA wird die Polylactid-Granulat-Herstellung ab Werk bilanziert (EF 3.117 kg CO₂ je Mg). PLA als Material aus nachwachsenden Rohstoffen wird als NAWARO-Bonus die

⁶¹ Die Zuordnung erfolgt ausschließlich aus Praktikabilitätsgründen!

Gutschrift aus der Entsorgung der Materialien in der MVA von 800 kg CO₂ je Mg gutgeschrieben (vgl. Anhang 1). Das Recycling von PLA ist nicht gebräuchlich.

6.2.6 Papier und Pappe

Für Papier/Pappe als Verpackungsmaterialien wird zur Bestimmung der CO₂ Emissionen aus der Primärherstellung ein Mix aus 50 % Wellkarton aus Frischfaser (990 kg CO₂ je Mg), 15 % Kraftpapier gebleicht (1.686 kg CO₂ je Mg) und 35 % Kraftpapier ungebleicht (844 kg CO₂ je Mg) bilanziert (vgl. Anhang 1). Als NAWARO-Bonus wird die Gutschrift aus der Entsorgung des Altpapiers in der MVA von 626 kg CO₂ je Mg gutgeschrieben. Dieser Bonus ist unabhängig vom Recyclinganteil und berücksichtigt, dass der Rohstoff egal wie oft er im Recyclingkreislauf gehalten wird, irgendwann thermisch entsorgt werden wird.

Für das Papierrecycling schlagen Aufwendungen in der Größenordnung der Primärherstellung zu Buche. Es muss allerdings zusätzlich berücksichtigt werden, dass durch das Papierrecycling Holz eingespart wird, das dadurch für eine energetische Nutzung zur Verfügung steht. Bisher durchgeführte Bilanzen zeigen, dass hierdurch die Aufwendungen für das Recycling überkompensiert werden [Öko-Institut 2008, Öko-Institut/IFEU 2009]. Dadurch Reduzieren sich die für Recycling anzusetzenden CO₂-Emissionen zu Null, da negative CO₂-Bilanzergebnisse nicht angerechnet werden.

6.2.7 Holz

Für Holz als nachwachsender Rohstoff sind die Belastungen für die Verpackungsherstellung geringer als der NAWARO-Bonus. Negative CO₂-Ergebnisse werden als Grundlage für die Lenkungsabgabe nicht ermittelt. Deshalb wird als Ergebnis kleiner Null angegeben.

6.2.8 Verbunde

Bei Verbundmaterialien und Verpackungen aus verschiedenen Rohstoffen werden die Einzelmaterialien anteilig bilanziert. Kartonverpackungen beispielsweise werden demzufolge als Mischung aus Papier und Pappe, PO und ggf. Aluminium berechnet.

6.2.9 Andere Materialien

Andere Materialien, die nicht eindeutig einem der untersuchten Materialien als ähnlich werden können, werden wie sonstige Metalle bewertet.

6.3 Festsetzung der Steuersätze

Bei der Festsetzung der Steuersätze dient der Carbon Footprint ausschließlich als Relation zwischen den einzelnen Materialien. Es handelt sich wie beschrieben bei der Lenkungssteuer nicht um eine CO₂-Steuer. Die absolute Höhe der Steuersätze wird danach festgesetzt, dass sich eine Lenkungswirkung ergibt. Als Orientierung gilt die Preisdifferenz zwischen PET-Einweg und PET-Mehrweg. Es wird davon ausgegangen, dass eine Lenkungswirkung ab einem um 10 Cent/l höheren Steuersatz für Einweg gegenüber Mehrweg der Fall ist (vgl. Kapitel 4.2 und Kapitel 7.4.4). Die durchgeführten Berechnungen haben gezeigt, dass dies bei einer Besteuerung mit dem Faktor 1.000,- Euro je Mg CO₂

gegeben ist. Die aus diesen Vorgaben ermittelten Steuersätze sind in Tabelle 6.2 wiedergegeben.

Tabelle 6.2 Steuersätze für die verschiedenen Verpackungsmaterialien

Materialart	Steuersätze		
	> 50 %	50% - 75%	>75%
	Primärmaterial	Sekundärmaterial	Sekundärmaterial
	€/kg	€/kg	€/kg
Glas	_ ^{**}	0,6	0,5
Aluminium	9,3	6,6	3,4
sonstige Metalle	1,7	1,1	0,8
PET	2,9	1,8	1,2
PO	2,0	1,2	0,8
PS	3,5	1,9	1,1
PLA*	2,3	_ ^{***}	_ ^{***}
Papier und Pappe*	0,4	0,2	0,1
Holz	0,1	0,1	0,1
Andere Materialarten	1,7	1,1	0,8

* mit NAWARO-Bonus

** Verpackungen aus Glas mit mehr als 50 % Primärmaterial sind nicht in relevanten Mengen am Markt

*** Verpackungen aus PLA-Sekundärmaterial sind nicht am Markt

7 Szenarien der Ist-Situation und der Auswirkungen der Lenkungssteuer

7.1 Beschreibung der Ist-Situation

Um die Höhe der Lenkungssteuer für die Ist-Situation im Jahr 2007 und in Szenarien deren mögliche Auswirkungen abzuschätzen, müssen die Verbräuche der untersuchten Materialien ermittelt werden. Da diese Daten so nicht vorliegen, wurden hierzu eigene Berechnungen, basierend auf vereinfachenden Annahmen bezüglich der eingesetzten Behältnisse und deren Materialzusammensetzung, durchgeführt.

Den Szenarien zur Beschreibung der Ist-Situation und den Auswirkungen der Lenkungssteuer für die einzelnen Getränkebereiche werden die Getränkeverbräuche und die eingesetzten Verpackungsarten in den einzelnen Getränkegruppen nach [GVM 2009] für das Jahr 2007 zugrunde gelegt. In die Bilanz einbezogen wurden die wichtigsten

Verpackungsarten in den Getränkegruppen Bier, Wasser, Wein, Softdrinks mit CO₂, Säfte u.ä. ohne CO₂:

- Glas Mehrweg
- Glas Einweg
- PET Mehrweg
- PET Einweg
- PET Rücklauf
- Weißblech Dosen
- Getränkekarton.

Für Milch liegen die Daten in der konkreten Form nicht vor, da Milch nach der VerpackV nicht unter die Pfandpflicht fällt, wurde sie in der zugrunde gelegten Quelle nicht untersucht. Deshalb werden die Daten für Milch nicht in die Bilanzen aufgenommen sondern grob geschätzt, um damit das Steueraufkommens auch für das Segment Milch zu bestimmen.

Die Umläufe für Mehrwegverpackungen werden nach [GVM 2008] bilanziert. Das Gewicht, die Materialzusammensetzung der für die Bilanz beispielhaft gewählten Getränkebehältnisse und die entsprechenden Behältergrößen bzw. –volumen nach [UBA 2002, IFEU 2004 bis 2008, GVM 2008] ergeben die in Anhang 2 dargestellten Bilanzdaten.

Der Einsatz von Sekundärrohstoffen zur Herstellung von Verpackungsbehältnissen wird in folgenden Fällen bilanziert:

- Glas in den Getränkegruppen Bier, Wein und Fruchtsaft: 100 % Grün- oder Braunglas
- Glasmehrweg in der Getränkegruppe Wasser: 40 % Grünglas
- PET Rücklaufflasche: 50 % Sekundärrohstoffe

7.2 Spezifische Steuersätze für die Ist-Situation (Standard)

Für die Ist-Situation ergeben sich in Abhängigkeit von Verpackungsart und -material, Getränke-segment sowie Umlaufzahlen spezifische Steuersätze zwischen 2 Cent/l für Getränke ohne CO₂ im Glasmehrweg und 50 Cent/l für Wasser im Glaseinweg (vgl. Anhang 2 und Abbildung 7.1 und Abbildung 7.3).

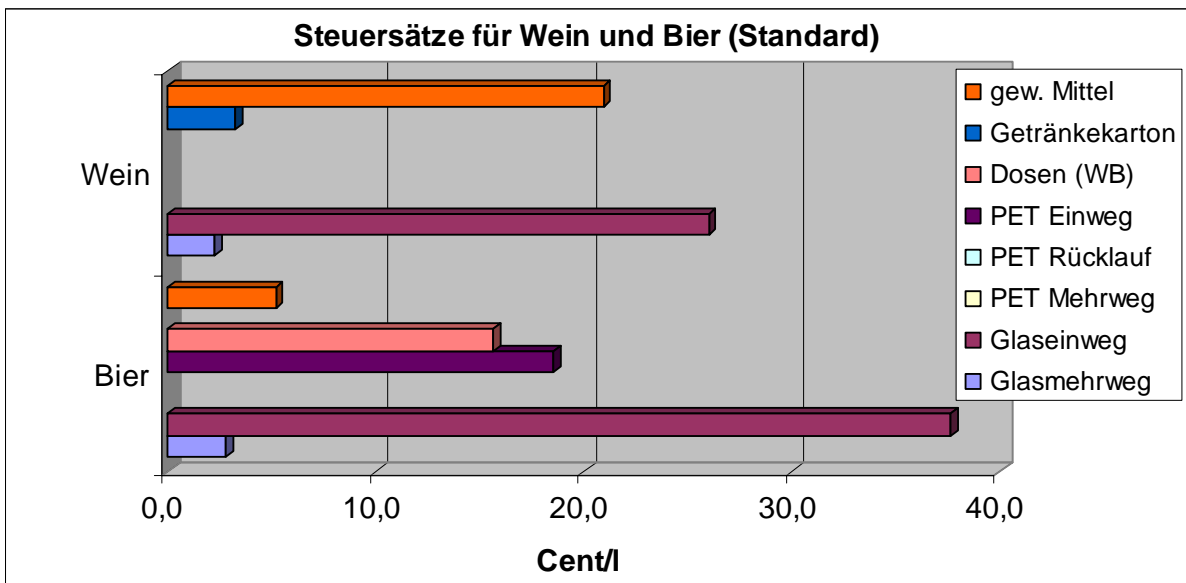


Abbildung 7.1 Spezifische Steuersätze für die Getränkesegmente Wein und Bier

Bei Bier und Wein gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Sätzen der Verpackungssteuer für Glasmehrweg und Glaseinweg (2,4 bzw. 35 Cent/l). Der Getränkekarton für Wein liegt nahe bei der Glasmehrwegflasche. Bei Bier liegen die Weißblechdose und die PET-Einwegflasche fast exakt in der Mitte zwischen dem Verpackungssystem mit dem höchsten und dem niedrigsten Steuersatz. Glasmehrweg gelangt bei Bier mit einer Umlaufzahl von 3 etwa in diesen Bereich.

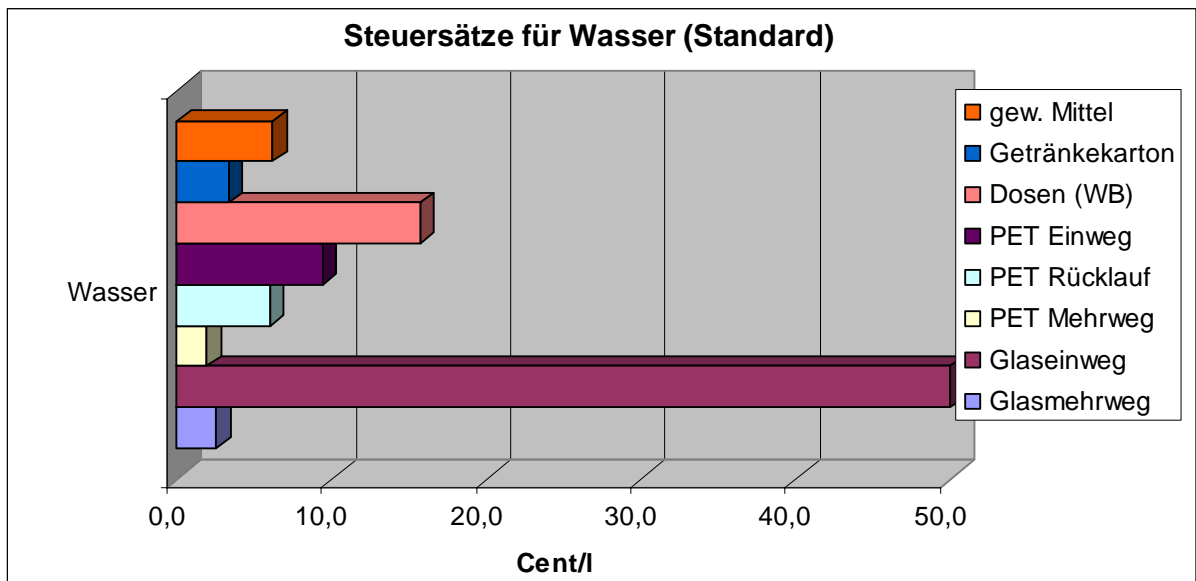


Abbildung 7.2 Spezifische Steuersätze für das Getränkesegment Wasser

Auch im Getränkesegment Wasser schneiden die MöVE-Verpackungen (PET-Mehrweg, Glasmehrweg und Getränkekarton) mit Abstand am besten ab, gefolgt von der PET Rücklaufflasche. Die Differenz zwischen PET-Einweg (9,4 Cent/l) und PET-Mehrweg (2 Cent/l) liegt bei 7,4 Cent/l. Bei den der Bilanz zugrunde gelegten Umlaufzahlen wird Glasmehrweg (53 Umläufe) im Segment Wasser um 0,5 Cent/l höher besteuert als PET-Mehrweg (15 Umläufe). Die Steuer für den Getränkekarton ist mit 3,3 Cent/l nur unwesentlich höher. Glaseinweg weist einen um mehr als dreifach höheren Steuersatz aus als die Weißblechdose und 20fach höher als Glaseinweg.

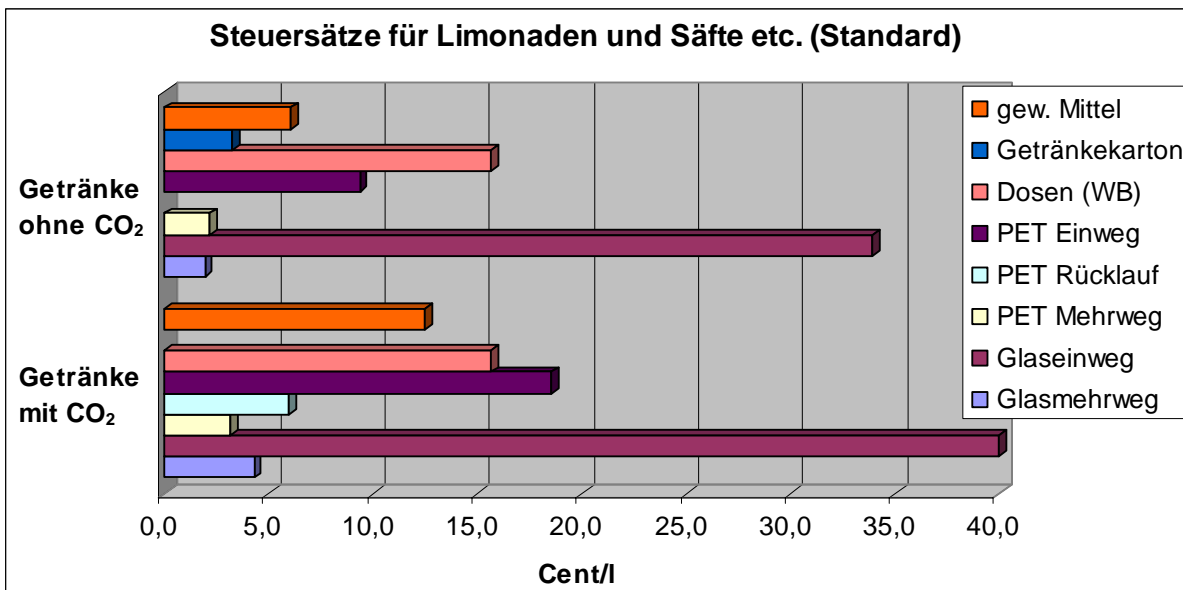


Abbildung 7.3 Spezifische Steuersätze für die Getränkesegmente Getränke mit bzw. ohne CO₂

Bei Getränken mit CO₂ ist die Differenz zwischen PET-Einweg und –Mehrweg (14 Umläufe) mit 15,3 Cent/l am höchsten. PET-Einweg wird höher besteuert als die Weißblechdose. Glasmehweg liegt knapp vor PET-Mehweg.

Tabelle 7.1 Spezifische Steuersätze in Abhängigkeit von Getränkesegment und Verpackungsart

	Bier	Wein	Wasser	Getränke mit CO ₂	Getränke ohne CO ₂	Gewichtetes Mittel
	Cent/l	Cent/l	Cent/l	Cent/l	Cent/l	Cent/l
Glasmehweg	2,8	2,3	2,5	4,3	2,0	2,8
Glaseinweg	37,6	26,0	50,2	42,7	33,9	28,1
PET Mehrweg			2,0	3,2	2,2	2,6
PET Rücklauf			6,0	6,0		6,0
PET Einweg	18,5		9,4	18,5	9,4	13,0
Dosen (WB)	15,7		15,7	15,7	15,7	15,7
Getränkekarton		3,3	3,3		3,3	3,3
gew. Mittel	5,2	21,0	6,2	12,5	6,1	8,2

Im gewichteten Mittel über alle Getränkesegmente liegen PET Mehrweg und Glasmehweg fast gleich auf. Der Getränkekarton erhält einen nur geringfügig höheren Steuersatz. Das Schlusslicht mit dem mit Abstand am höchsten Steuersatz ist Glaseinweg. Die Differenz zwischen PET-Mehweg und PET-Einweg liegt bei 10,4 Cent/l (vgl. Kapitel 6.3 und Kapitel 4.2)

7.3 Beschreibung der Szenarien

Zur Darstellung der möglichen Auswirkungen der Lenkungssteuer werden drei Szenarien berechnet. Damit wird der Einfluss von möglichen Reaktionen auf die Steuer aufgezeigt.

Szenario 1

In Szenario 1 wird ein Rückgang aller Einwegverpackungsarten um 50 % unterstellt, mit der Ausnahme, dass im Getränkesegment Bier der Anteil der Weißblechdosen unverändert, auf dem heutigen Niveau bleibt. Bei Fruchtsaftgetränken ohne CO₂ werden diese Füllmengen dem Getränkekarton, bei allen anderen Getränkearten dem entsprechenden Mehrwegsystemen zugeschlagen.

Die Umlaufzahlen der Mehrwegsysteme werden um 25 % erhöht. Für Glasmehrweg sind maximal 53, bei PET Mehrweg maximal 25 Umläufe erreichbar.

Die PET Mehrwegflaschen werden zu 50 % aus Recyclingmaterial produziert.

Bei Glasmehrweg in der Getränkegruppe Wasser steigt der Anteil an Grünglas auf 70 % an⁶². Der Anteil an Aludeckeln reduziert sich von 60 % auf 30 % zugunsten von Deckeln aus PE.

Szenario 2

Im Szenario 2 wird in jedem Getränkesegment ein Anteil von 80 % MövE-Verpackungen erreicht. Der Mehrweganteil beim Getränkesegment Bier bleibt auf dem Niveau der Ist-Situation von 86 %. Bezüglich aller weiteren Bilanzvorgaben entspricht Szenario 2 der Ist-Variante.

Szenario 3

Im Szenario 3 wird, wie schon in Szenario 2 in jedem Getränkesegment ein Anteil von 80 % MövE-Verpackungen erreicht. Der Mehrweganteil beim Getränkesegment Bier bleibt auf dem Niveau der Ist-Situation von 86 %. Alle weiteren Bilanzvorgaben entsprechen denen von Szenario 1.

7.4 Abgleich der Ist-Situation mit den Szenarien

7.4.1 Füllmengen

In Abbildung 7.4⁶³ ist die Entwicklung der Füllmengen der einzelnen Segmente bei gleichen Gesamtfüllmengen von 37.000 Mio. Liter dargestellt. Dem Rückgang von insbesondere PET-Einweg und Glaseinweg stehen Zuwächse bei den MövE-Verpackungen Glas- und PET-Mehrweg sowie Getränkekarton gegenüber.

⁶² Hierzu muss eine neue Einheitsflasche für Wasser eingeführt werden.

⁶³ In dieser und den folgenden Abbildungen und Tabellen werden die Ergebnisse für die Ist-Situation 2007 als Standard benannt.

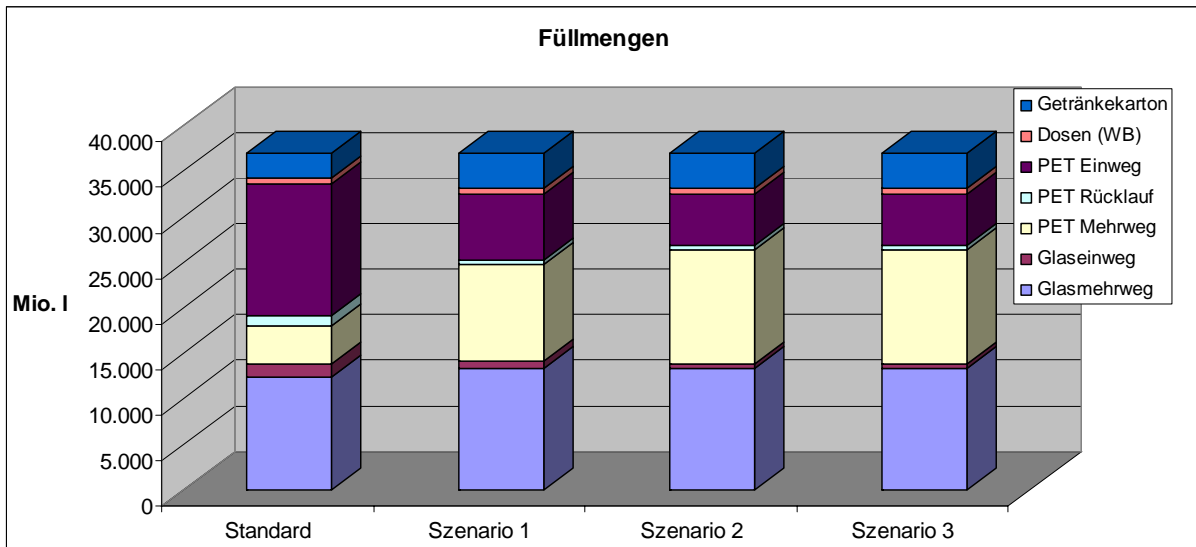


Abbildung 7.4 Füllmengen

7.4.2 Materialmassen

Abbildung 7.5 zeigt die Entwicklung der Materialmassen. Der Ersatz von Glas- und PET-Einweg durch Mehrweg und Getränkekarton hat insbesondere Rückgänge bei Glas und PET zur Folge. In der Summe ist ein Rückgang von 40 % beim Materialverbrauch zu verzeichnen, von 2,09 Mio. Mg im Standardszenario für den Ist-Zustand bis zu 1,25 Mio. Mg im Szenario 3.

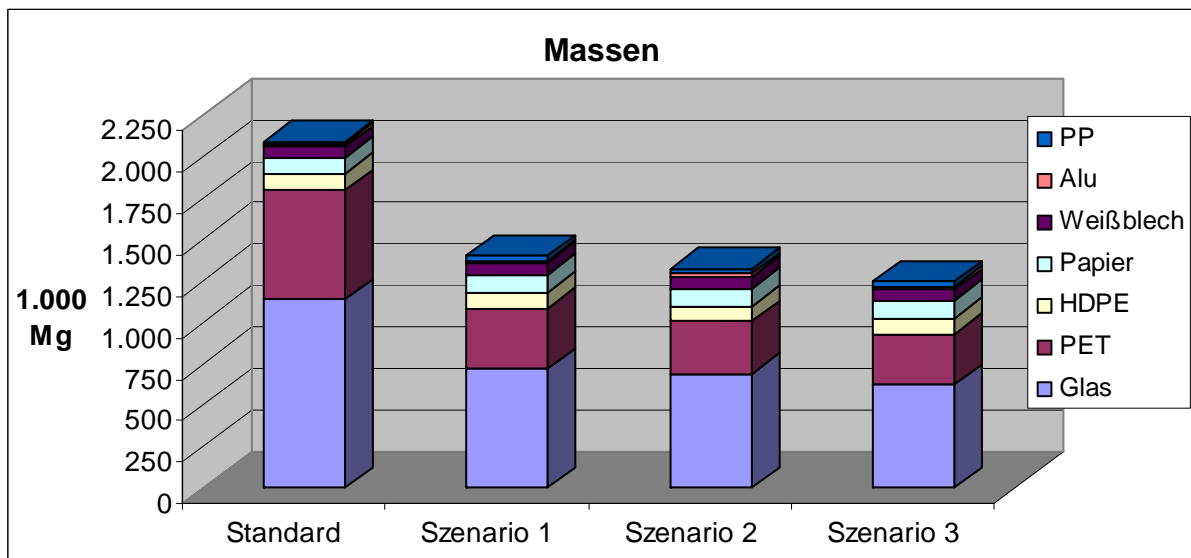


Abbildung 7.5 Massen Verpackungen insgesamt und je Verpackungsmaterial

7.4.3 Carbon Footprint

Die größten Erfolge beim Rückgang der CO₂-Emissionen werden im Szenario 3 mit je 50 % in den Getränkesegmenten Limonaden (Getränke mit CO₂) und Wasser erreicht. Szenario 2, das ausschließlich die Erreichung der 80 %-Quote nach der VerpackV bilanziert führt in diesen Segmenten zu einem Rückgang der CO₂-Emissionen von 43 % bzw. 46 %.

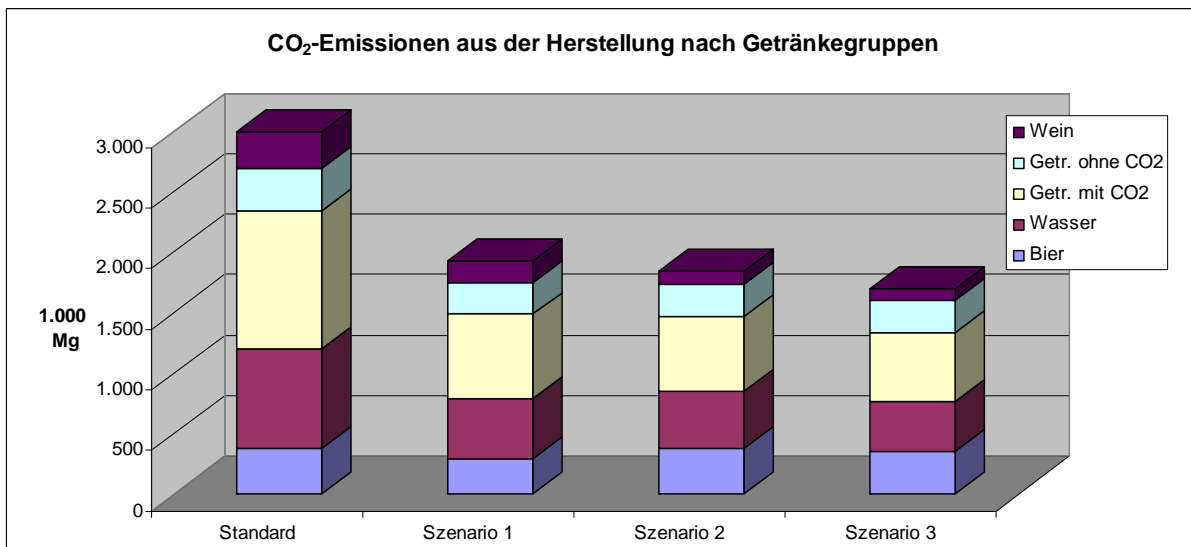


Abbildung 7.6 Entwicklung des Carbon Footprints nach Getränkegruppen

Über alle Segmente liegen die in den bilanzierten Szenarien erreichten Erfolge zwischen 36 % und 44 %. Szenario 2 erreicht 39 % Rückgang der Emissionen.

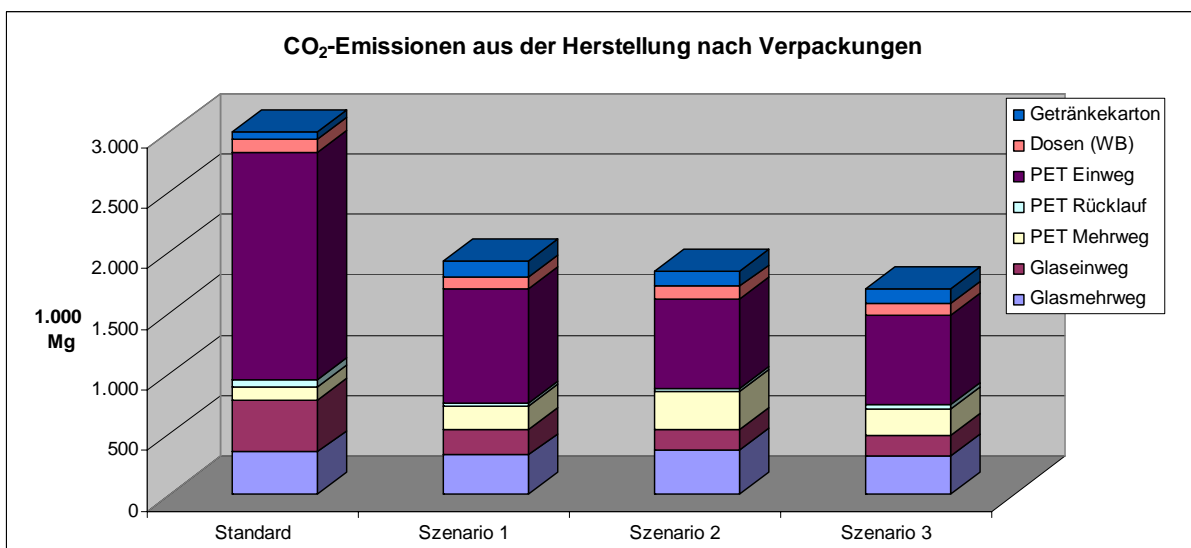


Abbildung 7.7 Entwicklung des Carbon Footprints nach Verpackungsarten

Bei den Verpackungsarten schlägt, wie nicht anders zu erwarten, insbesondere der Rückgang bei PET-Einweg zu Buche, der Verpackung die mit 62 % der CO₂-Emissionen den höchsten Anteil aller Verpackungsarten aufweist. Absolut gehen die Emissionen allein bei

PET-Einweg um 0,9 bis 1,1 Mio. Mg zurück. Der Anteil der CO₂-Emissionen durch PET-Einweg in Relation der Emissionen aller Verpackungsarten geht auf 49 % in Szenario 1 und 40 % im Szenario 2 zurück. Durch weitere Rückgänge bei der Summe infolge der Optimierungen der Mehrwegsysteme steigt der Anteil der Emissionen durch PET-Einweg in Szenario 3 wieder auf 43 % an.

Prozentual ist der Emissionsrückgang bei PET- und Glaseinweg zwischen 50 % und gut 60 % etwa gleich. Durch den deutlich geringeren Anteil der Emissionen durch Glaseinwegverpackungen an der Summe aller Verpackungsarten von 14 %, wirkt sich dieser Rückgang aber absolut nicht so deutlich aus.

Die durch die Herstellung der Glasmehrwegverpackungen verursachten CO₂-Emissionen gehen bei den Szenarien 1 und 3 aufgrund der erhöhten Umlaufzahlen um 7 % bis 8 % zurück, trotz der Steigerung der Füllmengen um etwa 8 %.

7.4.4 Steueraufkommen

Aufgrund der linearen Verknüpfung zwischen den CO₂-Emissionen und den Steuersätzen entsprechen die Auswirkungen beim Steueraufkommen denen zu Carbon Footprint in Kapitel 7.4.3 (vgl. Abbildung 7.8 und Abbildung 7.9 sowie Tabelle 7.2 und Tabelle 7.3).

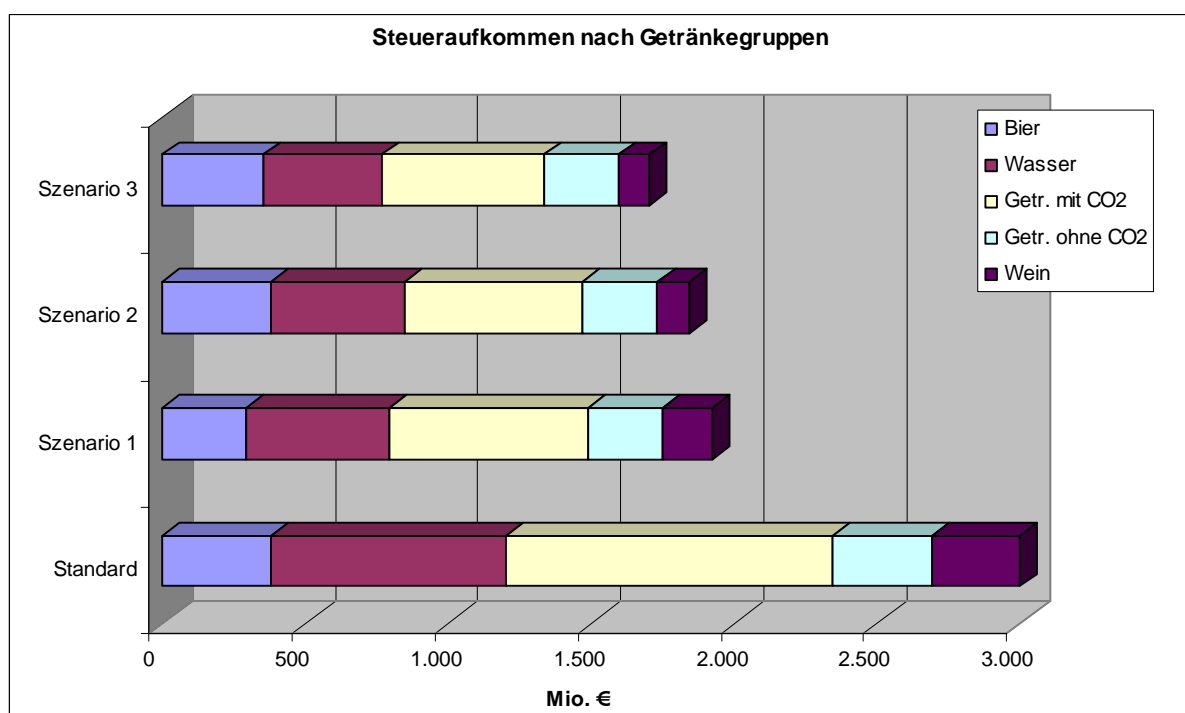


Abbildung 7.8 Entwicklung des Steueraufkommens nach Getränkegruppen

Das gesamte Steueraufkommen bei der Ist-Variante (Standard) beträgt etwa 3 Mrd. Euro und kann durch die in den Szenarien 1 bis 3 bilanzierten Anpassungen auf 1,9 bis 1,7 Mrd. Euro reduziert werden. Den größten Anteil am Steueraufkommen haben die Segmente Getränke mit CO₂ (38 %) und Wasser (27 %) zu tragen. Durch die Anpassungen nach dem Szenario 3, können deren Anteile an dem dann deutlich reduzierten Gesamtaufkommen auf 33 % bzw. 24 % reduziert werden.

Durch den hohen Anteil an Glaseinweg führt die Verpackungssteuer beim Getränkesegment Wein mit 21 Cent/l zu den höchsten spezifischen Belastungen, die jedoch durch Stärkung des Mehrwegs und Steigerung der Umlaufzahlen auf 6,7 Cent/l reduziert werden können.

Tabelle 7.2 Entwicklung des Steueraufkommens und des Steuersatzes nach Getränkegruppen

	Standard		Szenario 1		Szenario 2		Szenario 3	
	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt
	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro
Bier	5,2	383	4,0	292	5,2	383	4,9	357
Wasser	6,2	820	3,8	503	3,5	466	3,1	412
Getr. mit CO ₂	12,5	1.142	7,6	692	6,8	622	6,2	568
Getr. ohne CO ₂	6,1	346	4,6	260	4,6	262	4,6	260
Wein	21,0	330	11,4	179	7,1	111	6,7	106
gew. Mittel / Summe	8,2	3.021	5,2	1.927	5,0	1.845	4,6	1.704

Nach Verpackungsarten trägt PET-Einweg mit 62 % des Steueraufkommens die Hauptlast, gefolgt von Glaseinweg mit 14 % und Glasmehrweg mit 12 %.

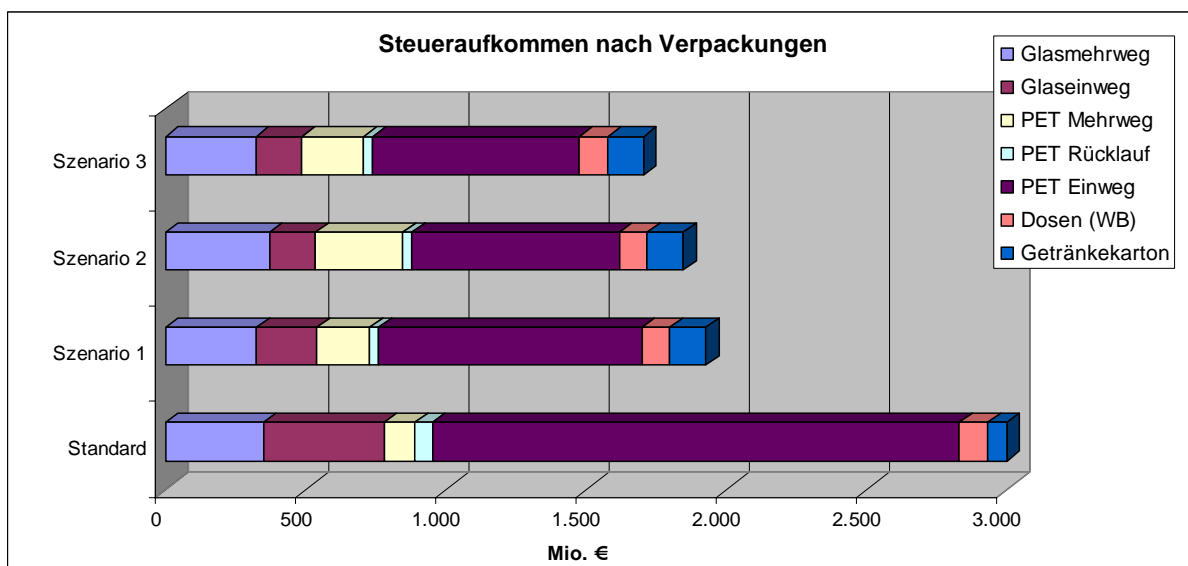


Abbildung 7.9 Entwicklung des Steueraufkommens nach Verpackungsarten

Durch Optimierungen des Mehrwegsystems, insbesondere durch die Steigerung der Umlaufzahlen (in der Bilanz um 25 %) kann Glasmehrweg seinen spezifischen Steuersatz von 2,8 auf 2,4 Cent/l und PET-Mehrweg von 2,6 auf 1,8 Cent/l reduzieren. Durch die Ausgestaltung der Verpackungssteuer wird vermieden, dass ineffiziente Mehrwegsysteme bevorzugt behandelt werden.

Tabelle 7.3 Entwicklung des Steueraufkommens und des Steuersatzes nach Verpackungsarten

	Standard		Szenario 1		Szenario 2		Szenario 3	
	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt	Steuer- satz	Steuer- Gesamt
	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro	Cent/l	Mio. Euro
Glasmehrweg	2,8	350	2,4	325	2,8	372	2,4	323
Glaseinweg	28,1	430	28,1	215	30,5	163	30,6	164
PET Mehrweg	2,6	109	1,8	189	2,5	313	1,8	221
PET Rücklauf	6,0	63	6,0	31	6,0	31	6,0	31
PET Einweg	13,0	1.878	13,0	939	13,2	737	13,2	737
Dosen (WB)	15,7	100	15,7	100	15,7	100	15,7	100
Getränkekarton	3,3	91	3,3	127	3,3	127	3,3	127
gew. Mittel / Summe	8,2	3.021	5,2	1.927	5,0	1.845	4,6	1.704

7.5 Abschätzungen Milch

Nach [DfGF 2009] beträgt der Milchverbrauch im Jahr 2007 92,2 Liter pro Kopf (vgl. Tabelle 4.1). Bei 82,4 Mio. Einwohnern errechnet sich daraus eine Füllmenge von insgesamt 7.597 Mio. Liter. Nach [GVM 2008] wurde Milch in folgenden Verpackungsmaterialien abgepackt⁶⁴:

Glas Mehrweg	138 Mio. l
Glas Einweg	109 Mio. l
PET Mehrweg	4 Mio. l
PET Einweg	321 Mio. l

Für die Abschätzung wird vereinfachend angenommen, dass die restlichen Füllmengen von 7.025 Mio. Liter in Getränkekarton verpackt wurden. D.h., dass sonstige Verpackungen wie Standbeutel und ähnliches nicht berücksichtigt werden. Diese Verteilung zeigt, dass durch die Vorgaben für die Optimierungsszenarien keine Änderungen im Getränkesegment Milch zu bilanzieren wären, da die Vorgaben der Verpackungsverordnung durch den sehr hohen Anteil der als ökologisch vorteilhaft eingestuften Einwegverpackung Getränkekarton mit einem Anteil von mehr als 90 % sicher erfüllt werden.

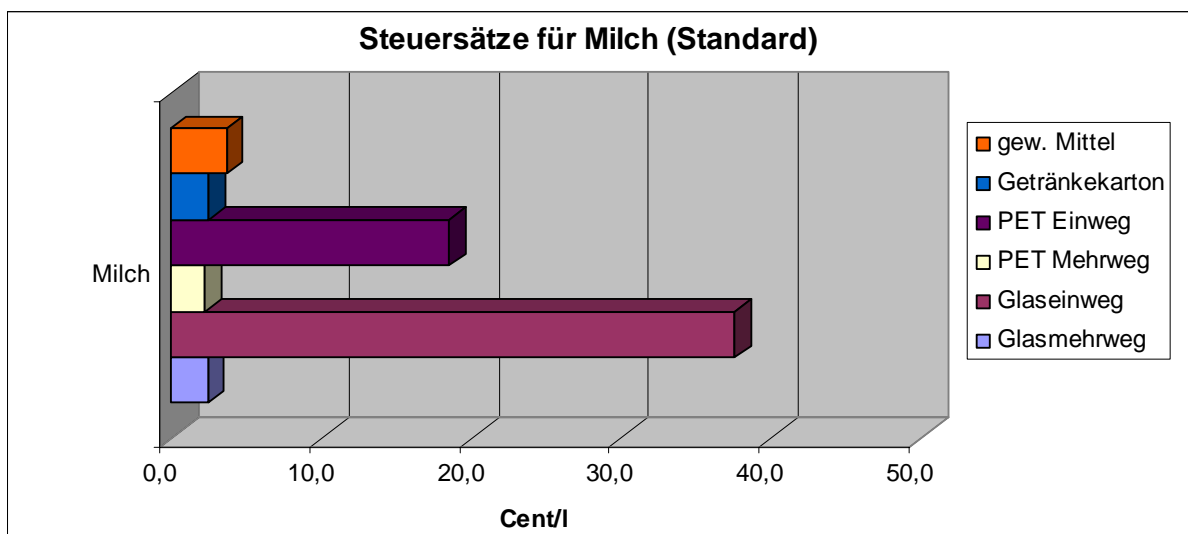


Abbildung 7.10 Spezifische Steuersätze für das Getränkesegment Milch

Abbildung 7.10 zeigt die spezifischen Steuersätze je Liter Milch, die sich aus der Abschätzung ergeben. Für die MövE-Verpackungen Glas- und PET-Mehrweg sowie Getränkekarton ergeben sich nahezu gleiche Steuersätze zwischen 2,3 und 2,5 Cent/l. Ein erheblicher Steuersatz von 37,6 Cent/l belastet wie zu erwarten die Glas-Einwegflasche. Die

⁶⁴ Die Daten aus 2006 wurden nach gleichen Anteilen für die in 2007 geringfügig höhere Gesamtfüllmenge (vgl. Tabelle 4.1) umgerechnet.

PET-Einwegflasche liegt mit 18,5 Cent/l zwischen den MövE-Verpackungen und dem Glaseinweg.

Der Beitrag des Getränkesegments Milch zu den Gesamtergebnissen der Standardbilanzen zeigt Tabelle 7.4. Der Anteil an der Gesamtfüllmenge von ca. 17 % hat bei den Materialmengen einen Anteil von 14 %, bei den THGE und dem Steueraufkommen von ca. 8,5 % zur Folge. Bei den Materialmengen stellt, aufgrund des Getränkekartons als Hauptverpackungsart, Papier mit knapp 60 % den Hauptanteil.

Tabelle 7.4 Beiträge des Getränkesegments Milch zu den Gesamtergebnissen bezüglich Füllmengen, Materialverbrauch, CO₂-Emissionen und Steueraufkommen für die Standardbilanz 2007

	Eineit	Standard	Segment Milch	Standard plus Milch
Füllmengen	Mio. l	36.955	7.597	44.552
Materialmengen	Mio. Mg	2,1	0,35	2,5
THGE	1.000 Mg CO₂	3.021	282	3.303
Steueraufkommen	Mrd. Euro	3,0	0,28	3,3

7.6 Weitere Anpassungsmöglichkeiten

Weitere Anpassungen an die Verpackungssteuer, zusätzlich zu den in den Szenarien 1 bis 3 bilanzierten, sind möglich. Weitergehende Steigerungen der Umlaufzahlen bei Mehrwegverpackungen können durch die Optimierung von Behälterpools, Schaffung attraktiver Lieferdienste und Rücknahmesysteme erreicht werden. Zusätzlich kann durch den verstärkten Einsatz von ökologisch vorteilhaften Sekundärrohstoffen und nachwachsenden Rohstoffen die Gesamtsteuerlast weiter reduziert werden.

8 Erwartete Auswirkungen auf den Getränkeverpackungsmarkt

8.1 Getränkemarkt, Getränkeverpackungen und Verpackungssteuern

Um eine Abschätzung der Wirkungen der vorgeschlagenen Verpackungssteuer vornehmen zu können, ist es zunächst erforderlich, die Strukturen zu beschreiben, in die mit der Verpackungssteuer eingegriffen wird.

So werden zunächst die Marktstrukturen beschrieben und insbesondere die Hintergründe beleuchtet, die zu dem relativ schnellen Rückgang des Mehrweganteils insbes. im Bereich Wasser geführt haben. Es ist darauf zu verweisen, dass der Getränkemarkt von einem umfassenden Strukturwandel gekennzeichnet ist, was zum einen die Zahl der Anbieter angeht aber auch was die angebotenen Getränke angeht, die z.T. klassische „Grenzen“ überschreiten. Insofern werden in der Folge generelle Aussagen getroffen, die in Einzelmärkten durchaus differenziert werden müssten.

8.2 Wandel des Getränkemarktes

Der Getränkemarkt hat sich in den vergangenen 10 Jahren insbes. im Hinblick auf die Verpackungswahl umfassend gewandelt. In der Folge sollen die Dynamiken auf den unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette skizziert werden, soweit sie Einfluss auf die Verpackungswahl haben.

8.2.1 Abfüller

Konzentrationstendenzen und Konsolidierungstendenzen in allen wesentlichen Getränkebereichen (Bier, Mineralwasser, Säfte). Die bis in die 90er Jahre eher klein- bis mittelständisch strukturierten Branche differenziert sich aus, indem einerseits eine Reihe von Unternehmen ausscheiden, u. a. weil die Investitionen in neue Anlagen nicht finanziert werden können⁶⁵, die Anpassung an die Märkte nicht gelingt etc. Zunehmend kristallisieren sich Großanbieter heraus, die z.T. eng mit den Discountern verbunden sind.

Eine zunehmende Ausdifferenzierung der Produktpaletten (teilweise Aufhebung der Marktabgrenzungen bspw. Wasser und Säfte) ist festzustellen.

8.2.2 Lebensmitteleinzelhandel

Hier zeigen sich starke Konzentrationstendenzen und die zunehmende Bedeutung der Discounter.

Der Lebensmitteleinzelhandel ist auf das Niedrigpreissegment sowie auch das Hochpreinsniveau fokussiert, bei deutlicher Ausdünnung des mittleren Preissegments.

Die Konzentrationstendenzen bedeuten zugleich, dass die vielfach noch mittelständisch strukturierten Anbieter bzw. Lieferanten zunehmend unter Preisdruck geraten, mit der Konsequenz, dass die Margen der Abfüller schrumpfen.

8.2.3 Getränkemarkte

In diesem Marktsegment sind ebenfalls erhebliche Konsolidierungen festzustellen, die Zahl der Anbieter nimmt deutlich ab. Dies wird u.a. auch durch die Strategien der Discounter Lidl und Aldi verursacht, die durch die billigen Getränke in Einwegverpackungen Absatzeinbrüche bei den Getränkemarkten verursacht haben und mit preisaggressiven Angeboten im Bierbereich weiter verschärfen. Dabei versucht bspw. Lidl Markenbiere in Einwegverpackung zu verkaufen, während Netto auch auf Mehrweg setzt. Neben dem Preisargument spielt offenbar auch die Tendenz zu den „one Stopp“ Einkäufen eine Rolle (vgl. LZ 2008a).

⁶⁵ Bspw. erfordert die Zunahme der Verpackungsvielfalt z.T. erhebliche Neuinvestitionen, die teilweise nicht mehr gestemmt werden können.

8.3 Marketing und Konsumgewohnheiten

Zunehmende Tendenzen der Differenzierung der Produktdifferenzierung und der Kundenwünsche stehen stärker im Vordergrund.

In diesem Kontext spielt die Verpackung eine zunehmende Rolle, in dem sie u.a. einen Teil der Marketingstrategie darstellt, der „point of sale“ und damit gerade auch die Verpackung wird zu einem wichtigen Verkaufsargument. Die Bedeutung der normierten Verpackungen nimmt von daher ab. Dies hat auch zur Folge, dass die Prozesskosten im Mehrwegbereich zunehmen und z.T. erwartet wird, dass die Kosten der Mehrwegproduktion in der Perspektive über denen der Einwegabfüllungen liegen wird (LZ 2008a).

8.4 Einflussfaktoren auf die Verpackungswahl

Die Verpackungswahl ist mit diesen Trends durchaus eng verknüpft, sodass rein kostenorientierte Betrachtungen der Verpackungen nicht hinreichen. Vielmehr ist die Verpackungswahl durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren gekennzeichnet.

8.4.1 Einfluss der Herstellungs- und Handlingskosten der Getränkeverpackungen

Kosten der Verpackung⁶⁶

Bezüglich der Verpackungskosten i.e.S. ist davon auszugehen, dass Mehrweg kostengünstiger als Einweg ist. So wird in Branchenkreisen davon ausgegangen, dass eine Mehrwegflasche ca. 0,15 – 0,20 € kostet. Bei einem unterstellten Umlauf von 20 betragen die reinen Verpackungskosten 0,01 – 0,015 €.

Bei Einwegverpackungen ist von Kosten der Verpackung von ca. 0,04 – 0,06 € auszugehen.

Beim Mehrweg kommen allerdings noch die Kapitalkosten, die Kosten des Handlings und die Lagerhaltungskosten hinzu.

Neben den Herstellungskosten der Flaschen und deren Handling spielen entlang der Wertschöpfungskette allerdings weitere (Kosten-) Elemente eine Rolle:

Abfüller

Sehr wichtig sind zunehmend die Größenvorteile der überregional agierenden Abfüller:

Insbesondere die Wasserlieferanten der großen Discounter haben im vergangenen Jahrzehnt erheblich investiert und expandiert.⁶⁷ Die Investitionen betrafen vor allem neue Standorte auf der grünen Wiese und entsprechend in neueste Technologien (der Einwegproduktion). Mit diesen Anlagen ist zugleich verbunden, dass

- Ein geringer Personalbedarf existiert (und damit geringere Personalkosten)
- Die Anlagen rund um die Uhr laufen

⁶⁶ In der Folge wird auf Getränkeverpackungen fokussiert

⁶⁷ Diese Strategien waren nicht durchgängig erfolgreich, so musste Lidl einen Abfüller übernehmen

- Erhebliche Größenvorteile realisiert werden können
- Und vielfach nur wenige Flaschengrößen verarbeitet werden (weniger Sorten, weniger Flaschen)

In der Summe bedeutet das, dass die Abfüllkosten deutlich geringer sind, da Umstellungskosten nicht anfallen. Schätzungen zu Folge halbieren sich die Abfüllkosten.

Lebensmittelhandel (inkl. Discounter)

Die Discounter agieren preisaggressiv. Teilweise wird unterstellt, dass die Spannen beim Verkauf von Wasser gegen Null gehen und der sog. Pfandschlupf einen wesentlichen Beitrag leistet. Nach Aussage von Gesprächspartnern beläuft sich der sog. Pfandschlupf auf 4-5%. Allerdings werden diese Zahlen teilweise als überschätzt angesehen, insbes. nach den institutionellen Veränderungen in den Jahren 2005 und 2006.

Der konventionelle LEH versucht zunehmend die Discounterstrategie einzuschlagen und orientiert sich zunehmend auch auf Einweg und Billigangebote. Dabei ist festzustellen, dass relevante Margen vor allem im höherpreisigen Marktsegment erzielt werden. Vor dem Hintergrund der Konzentrationstendenzen im LEH geraten die Markenhersteller daher unter Druck.

In der Summe ist allerdings bislang festzustellen, dass die Discounter im Bereich Wasser einen Marktanteil von ca. 52% haben. Der Anteil am Volumen der Verpackungsform Einweg hingegen beträgt über 70%.

Der Trend in Richtung Einweg wird von daher ganz wesentlich von den Discountern (Lidl / Aldi) geprägt. Die anderen Formate wie insbes. die Verbrauchermärkte folgen diesem Trend nach, dies gilt ebenso zunehmend für Abfüller. PET Mehrweg stagniert (LZ 2008b). Glasmehrweg ist zwar in den Verbrauchermärkten noch wichtig, verliert aber erhebliche Anteile.

Kostenbetrachtungen bzw. –vergleiche zwischen den Einweg- und Mehrwegverpackungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Studien des EHI verweisen darauf, dass vor allem die Raum- und Personalkosten dazu führen, dass Mehrwegsysteme auf der Ebene des LEH in der Regel teurer seien, als Einwegsysteme. Wobei diese Aussage nicht unumstritten ist. Für die Steuerungsfunktion der Verpackungssteuer ist allerdings der LEH zentral, da hier ganz überwiegend die Weichen für die Nutzung der Materialien und insbes. für Ein- bzw. Mehrweg gestellt werden.

8.4.2 Weitere hemmende Faktoren,

Die *Mehrwertsteuer* verteuert hochpreisige Produkte (in der Regel Getränke in Mehrweg) anteilig stärker als niedrigpreisige

Mit der Einführung der Pfandpflicht wurden die Getränkeverpackungen aus dem DSD System herausgeholt. Früher mussten bis zu 0,10 € an das DSD gezahlt werden. Dies ist mit der Pfandpflicht entfallen. Experten gehen davon aus, dass damit ein erheblicher Wettbewerbsvorteil der Einwegproduzenten entstanden ist.

Fazit:⁶⁸

Ein Hauptproblem des Niedergangs der Mehrwegoptionen liegt in den neuen Verpackungen. Dabei geht es allerdings weniger um die Verpackungen an sich, als vielmehr um die Möglichkeiten (produktions- und absatzseitig), die mit diesem Flaschentyp ermöglicht worden sind und die in der Summe zu deutlichen Kostenvorteilen bei den Einwegflaschen (geringere Systemkosten) geführt hat.

In der Summe geht es um die direkte Intervention in diesem Markt um den Zusammenbruch des Mehrwegsystems bzw. der Abkehr von umweltfreundlichen Verpackungen zu verhindern.

8.5 Verpackungssteuern

Die Diskussion um Verpackungsabgaben hat mittlerweile bereits eine lange Tradition. In Deutschland wurde bereits Anfang der 80er Jahre eine bundesweite Verpackungssteuer diskutiert.

Es bestehen eine Reihe von Ausgestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen dieser Studie wurde vorgeschlagen:

- a. eine Steuer und keine Sonderabgabe
- b. Abgabenerhebung bei den Verpackungsherstellern insofern die Besteuerung der Importware als Sonderregelung möglich ist. Andernfalls bei den Inverkehrbringern der Verpackungen (Abfüller und z.T. Handel) erhoben werden.
- c. Ausgestaltung der Abgabe als Mengensteuer für die verwendeten Einsatzstoffe

8.5.1 Erwartete Wirkungsweise der Verpackungssteuer

Durch eine Materialsteuer die mit Bezug zur Umweltrelevanz (im speziellen der Klimarelevanz) der Verpackungen ansetzt und dies unabhängig von Einweg- oder Mehrwegverpackungen, sollen die relativen Preise zwischen den umweltschädlicheren und den umweltfreundlicheren Verpackungen verändert werden in dem Sinne, dass der Anreiz, umweltfreundliche Verpackungen einzusetzen, erhöht wird.

Im Grundsatz verteuern sich umweltschädlichere Verpackungen stärker als umweltfreundlichere Verpackungen.

Es wird i.d.R. davon ausgegangen, dass die Verteuerung bzw. die Kostenerhöhung zu Anpassungsreaktionen bei den einzelwirtschaftlichen Akteuren führt.

Bei den Verpackungen wäre dies insbesondere bei den Abfüllern und dem LEH zu erwarten, zumindest dann, wenn einerseits die zusätzlichen Kosten von den Abfüllern und dem LEH weitergegeben werden, keine Schrägwälzung zu erwarten ist und die Kunden hinreichend sensibel auf die veränderten Preise reagieren. In der Folge sollte die Nachfrage nach

⁶⁸ die traditionellen Brunnen wären aber offenbar gar nicht glücklich, wenn die Discounter Mehrweg führten würden, weil sie damit nochmals unter Druck geraten würden.

Produkten in umweltfreundlichen Verpackungen zunehmen und die nach Produkten in weniger umweltfreundlichen Verpackungen abnehmen.

Die Kostendifferenzen führen in der Folge zu einer Präferenzierung der umweltfreundlichen Verpackungen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Preissignale wirksam sind, dafür sprechen alleine schon die kontinuierlichen Bemühungen, bspw. Optimierungen entlang der Wertschöpfungskette zu ermöglichen.

8.5.2 Potenzielle Reaktionen der Marktakteure entlang der Wertschöpfungskette

Mit der Einführung der Steuer sind im Grundsatz deutliche Lenkungswirkungen zu erwarten. In der Folge werden mögliche Reaktionen der Marktakteure entlang der Wertschöpfungskette analysiert.

Verpackungsindustrie

Wird die Steuer bei der Verpackungsindustrie erhoben, ist bereits hier mit Lenkungswirkungen zu rechnen. Die Verpackungshersteller könnten die zusätzlichen Belastungen ggf. durch interne Maßnahmen abfedern, die Abgabe auf andere Produkte schrägwälzen, andere Märkte erschließen oder letztlich auf die Produktion von umweltfreundlicheren Verpackungen umstellen.

Vor dem Hintergrund der Marktkontexte und des immensen Wettbewerbs ist allerdings davon auszugehen, dass weder interne Maßnahmen bei den Verpackungsherstellern möglich sein werden, die in der Lage wären die zusätzlichen Belastungen zu abzufedern. Ebenfalls ist nicht davon auszugehen, dass im wesentlichen Umfang eine Schrägwälzung möglich ist, da sonst davon ausgegangen werden müsste, dass es Produkte gibt, die dem Wettbewerb weniger ausgesetzt wären. Die Umstellung auf umweltfreundlichere Verpackungen, insbesondere der Mehrwegverpackungen ist im Grundsatz ohne Probleme möglich, da sich die Grundstoffe (im Falle der PET Flaschen) nicht unterscheiden.

Abfüller

Bei den Abfüllern stellt sich die Situation etwas anders dar, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Abfüller z.T. vor sehr unterschiedlichen Situationen stehen: so existieren Abfüller, die im Wesentlichen Mehrwegglasflaschen nutzen und die im Grundsatz hohe Investitionen tätigen müssten um eine Umstellung auf PET (ob Einweg oder Mehrweg) vorzunehmen. Dies überfordert eine Reihe von Abfüllern, insbesondere klein- und mittelständische. Ebenso erweist es sich als kostenintensiv unterschiedliche Systeme (Glas und PET) aufrechtzuerhalten.

Im Abfüllbereich ist die Möglichkeit der Schrägwälzung gegeben, wenn ein Abfüller unterschiedliche Marktsegmente verschiedenen Getränkearten bedient. In diesem Fall kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass die Abfüller in Teilsegmenten die Steuer nicht voll überwälzen, sondern ggf. auf weniger preissensible Marktsegmente schrägwälzen (ggf. Mischkalkulationen).

LEH (inkl. Discounter)

Im Lebensmitteleinzelhandel (inkl. den Discountern) existieren im Grundsatz ähnliche Reaktionsmöglichkeiten wie in den bereits dargelegten Wertschöpfungsstufen. Es ist davon auszugehen, dass die Steuer letztlich ganz überwiegend vom Verbraucher getragen werden muss.

Vor dem Hintergrund der Marktmacht der großen Discounter ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Kosten an die vorgelagerten Stufen rückgewälzt werden kann. Ein Schrägwälzen auf andere Produkte wird in diesen Bereichen allerdings kaum möglich sein, berücksichtigt man die Wettbewerbsintensität auf diesen Märkten.

Da die Steuer die Pfandpflicht nicht in Frage stellen soll, ist davon auszugehen, dass die positiven Elemente der Pfandpflicht (u.a. Littering) letztlich aufrechterhalten werden.

9 Bewertung der Verpackungssteuer

Ökonomische Effizienz

Im Grundsatz besteht die Lenkungswirkung darin, dass die umweltfreundlichere Verpackung weniger besteuert wird als die weniger umweltfreundliche. Mit der Verbesserung der Umweltrelevanz der Verpackungen kann es den Akteuren gelingen, die Steuerlast zu mindern. Eine entsprechende Verpackungssteuer wirkt wie eine einmalige Kosten- bzw. Preiserhöhung. Es besteht damit der Anreiz die umweltfreundlicheren Verpackungsvarianten zu nutzen. In der Perspektive erweist es sich ggf. als erforderlich „nachzusteuern“, wenn der Anreiz zur Nutzung umweltfreundlicherer Verpackungen erhöht werden soll oder ein Inflationsausgleich sichergestellt werden soll, der sonst die Anreizwirkungen begrenzt.

Verteilungswirkungen

Die Verteuerung der Verpackungen erfolgt im Grundsatz entsprechend der Umweltrelevanz der Verpackungen. Es bestehen also auch für die Verbraucher Anpassungsmöglichkeiten, gleichwohl sind die zusätzlichen Kosten auch für umweltfreundliche Verpackungen zu tragen.

Das Problem der Höhe des Abgabensatzes

Die Wahl des Abgabensatzes ist in jedem Fall ein Problem, da die Anpassungsreaktionen nicht vollständig abgesehen werden können. Damit besteht das Problem, dass ein ggf. zu niedriger Steuersatz zu geringe oder auch gar keine Veränderungen bewirkt und eine zu hohe Steuer zu einer Erdrosselung führen könnte. Letzteres wird allerdings kaum zu erwarten sein bei den Sätzen wie sie in dieser Studie vorgeschlagen wurden.

Von den hier vorgeschlagenen Steuersätzen sind Lenkungswirkungen zu erwarten hin zu umweltfreundlicheren Verpackungen. Allerdings ist darauf zu verweisen, dass die einzelwirtschaftlichen Vorteile der Einwegverpackungen über die Wertschöpfungskette hinweg relativ groß sind, sodass die Wirkungen keineswegs sicher vorher gesagt werden können. In jedem Fall ist aber davon auszugehen, dass die ökologisch vorteilhaften Verpackungen in einem wesentlichen Umfang gestützt werden.

Akzeptanz

Steuererhöhungen werden grundsätzlich als problematisch angesehen und die politische Durchsetzbarkeit ist schwierig. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklungen im Verpackungsbereich problematisch sind und Aktionen dringend erforderlich machen. Eine Lenkung via Steuern, die an Umwelttatbeständen anknüpft, hat dabei einerseits den Vorteil, dass die Reaktionsmöglichkeiten im Verpackungsbereich relativ groß sind (ein weniger an ganz konkreten Vorschriften) und andererseits ein Beitrag zur Umweltentlastung erbracht wird. Für alle Akteure in der Wertschöpfungskette besteht die Möglichkeit, die Steuerlast zu reduzieren, indem umweltfreundliche Getränkeverpackungen gewählt werden.

Fazit:

Der Handlungsbedarf im Bereich der Getränkeverpackungen ist hoch, da zu erwarten ist, dass die ökologisch vorteilhaften Verpackungen zunehmend verdrängt werden. Zudem ist festzustellen, dass bspw. der Mehrweganteil an kritische Untergrenzen gerät, bei der Mehrweg grundsätzlich in Frage gestellt wird. Es ist festzustellen, dass auch der konventionelle LEH verstärkt auf Einwegverpackungen setzt.

Es sind letztlich starke Signale erforderlich um diese problematischen Entwicklungen zu verhindern.

Die hier vorgeschlagene Materialsteuer kann eine Lenkungswirkung entfalten. Bspw. ist sie in der Lage die vielfach benannten Kostendifferenzen auf der Ebene des LEH zu Gunsten des Mehrwegs zu verändern (vgl. dazu bspw. die Untersuchungsdaten des EHI).

Die Differenzen über alle Stufen der Wertschöpfungskette können zumindest weitgehend zu Gunsten der ökologisch vorteilhaften Verpackungen relativiert werden. Wie beschrieben ist der am Markt deutlich werdende Kostenvorteil der Getränke in Einwegverpackungen (insbes. Wasser) nicht allein auf die Verpackungsform zurückzuführen, als vielmehr überwiegend auch ein Ausdruck der Größenvorteile sowie der umfassenden Rationalisierungsschritte im Wasserbereich.

Geht man in grober Abschätzung davon aus, dass sich die Systemkosten (Einweg/Mehrweg) in den aktuellen Preisen am Markt widerspiegeln, dann sind, bezogen auf das Billigpreissegment, die Marktpreisdifferenzen zwischen dem billigsten Mehrweg- und Einweganbieter maßgebend. Nach eigenen Marktrecherchen sind die günstigsten Wasserpreise bei den Discountern mit 0,19 € je 1,5 l in Einwegverpackungen und bei (Glas-) Mehrwegsystemen bei 0,15 €/l. Folglich kann eine Materialsteuer in Höhe von ca. 0,10 € die Kostendifferenzen ausgleichen und potenziell zu einer Förderung der ökologisch vorteilhaften Verpackungen beitragen.

Übersteigt die Materialsteuer diese Preisdifferenz, dann ist, zumindest nach einer Übergangsphase, davon auszugehen, dass ökologisch nachteilige Einweggetränkeverpackungen substituiert werden. Berücksichtigt man zudem, dass offenbar die Rationalisierungsmöglichkeiten im Mehrwegbereich noch keineswegs erschlossen sind, dann kann davon ausgegangen werden, dass die Materialsteuer durchaus auch geringer ausfallen kann und dennoch Lenkungswirkung entfalten kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die

weiteren Rahmenbedingungen, wie bspw. die Pfandpflicht, stabil gehalten werden und die Kundenpräferenzen gleich bleiben.

Grundsätzlich ist aber darauf zu verweisen, dass (i) die Steuerhöhe ggf. angepasst werden muss und (ii) festzuhalten ist, dass die Vorstellung ein Umweltproblem erfordert nur den Einsatz eines Instrumentes (hier die Verpackungssteuer) vielfach nicht realistisch ist. Erforderlich ist vielmehr zumeist ein policy mix verschiedener Instrumente, wie bei der Einführung der Verpackungssteuer und Beibehaltung von Pfandpflicht und den Regelungen der Verpackungsverordnung sowie einer evtl. Kennzeichnungsverordnung von Getränkeverpackungen gegeben ist.

10 Literaturverzeichnis

- Bergsma 2009 Bergsma, G.: „Erfahrungen mit CO₂-Steuern auf Verpackungen in den Niederlanden“; CE Delft, Vortrag auf dem 8. Würzburger Verpackungsforum, Würzburg 2009
- Birnbaum 2009 Birnbaum, G.: Marktentwicklung für Getränkeverpackungen – Auswirkungen der Pfandpflicht auf die verschiedenen Systeme. GfK Panel Services, Nürnberg; Vortrag auf dem 8. Würzburger Verpackungsforum, Würzburg 2009
- Delft 2007 CE Delft: „Environmental indices for the Dutch packaging tax“, Delft 2007
- DGfG 2009 Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V. (2009): Geschäftsbericht 2008. S. 1
- GfK 2009a „GDB Monatsreporting Januar 2009“, www.gfk.com, Nürnberg 2009
- GfK 2009b „GfK Consumer Tracking – 2003 bis Juni 2009“, www.gfk.com, Nürnberg 2009
- GVM 2008 Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung GmbH: Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2006, UBA-Texte 37/2008, Dessau, September 2008
- GVM 2009 Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung GmbH: Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und Einweg-Verpackungen, Berichtsjahr 2007, UBA-Texte 17/2009, Dessau, August 2009
- Heisel 2006 Heisel, J.: Zulässigkeit und Ausgestaltung kommunaler Umweltlenkungsabgaben, 2006
- IFEU 2004 Detzel, A. et al.: „Ökobilanz Getränkekarton für Saft – Bezugsjahr 2002“, Heidelberg 2002
- IFEU 2006 Detzel, A.; Böß, A.: „Ökobilanzieller Vergleich von Getränkekartons und PET-Einwegflaschen“, Heidelberg 2006
- IFEU 2008 Kauertz, B. et al.: „Ökobilanz der Glas- und PET-Mehrwegflaschen der GDB im Vergleich zu PET-Einwegflaschen“, Heidelberg 2008
- Kempcke 2008 Kempcke, Th.: Kartonverpackungen am günstigsten. In: rt retail technology 5/2008; S. 28
- LZ 2008a Lebensmittelzeitung (LZ) 5/9/08

- LZ 2008b Lebensmittelzeitung (LZ) 10/6/08
- Öko-Institut 2008 Dehoust, G. et al.: „Optimierung der Abfallwirtschaft in Hamburg unter dem besonderen Aspekt des Klimaschutzes – Abfallwirtschaft und Klimaschutz“; Öko-Institut e.V., Ingenieursgemeinschaft Witzenhausen, FH Mainz, Darmstadt, Witzenhausen, Mainz, September 2008
- Öko-Institut/IFEU 2009 Vogt, R.; Dehoust, G. et al.: „Klimaschutzpotenziale der Abfallwirtschaft - Am Beispiel von Siedlungsabfällen und Altholz“, UFO-Plan Projekt FKZ 3708 31 302, UBA, BMU, BDE, Darmstadt, Heidelberg 2009 (unveröffentlicht)
- Pincvision 2009* <http://www.pincvision.com> (Abrufdatum: 15.11.2009)
- Scholz/Aulehner 1998* Scholz, R.; Aulehner, J.: Umweltstrategien im Verpackungsrecht, 1998
- SCI/Verkehr 2004 Logistikreport Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalen. Warenstrombetrachtung und Optimierungsmöglichkeiten für die Praxis. Gefördert durch Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW (S. 12)
- UBA 2002 Schmitz, S. et al.: „Ökobilanz für Getränkeverpackungen II / Phase 2“, UBA, IFEU, PROGNOSE, Berlin 2002
- ZAU 2000 Baum, H.-G.; Contner, J.; Michaelis, P.: „Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackung“ In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 11/ 2000

Kommentare

Dolzer, Rudolf/ Waldhoff, Christian/ Graßhof, Karin

Bonner Kommentar zum Grundgesetz,

103. Lieferung, 2002

zitiert: Bonner Kommentar zum GG/ Autor

Epping, Volker; Hillgruber, Christian

Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz

3. Edition, Stand: 01.02.2009

zitiert: BeckOK GG/ Autor

Diederich, Thomas/ Hanau, Peter/ Schaub, Günter

Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht

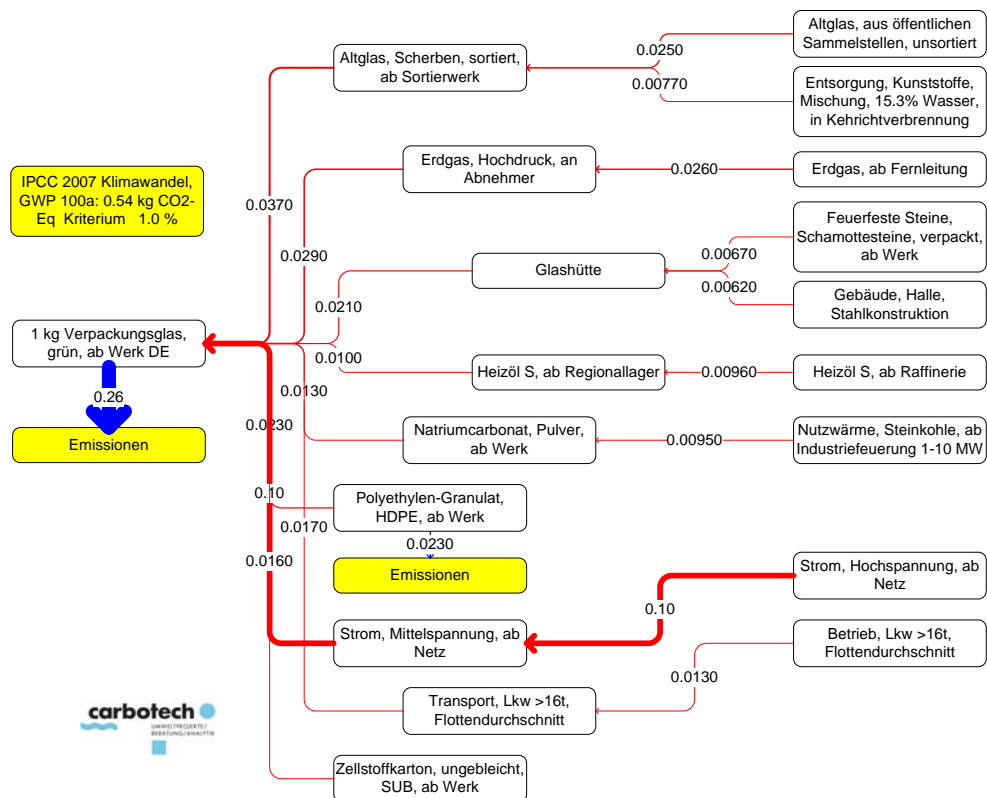
9. Auflage, 2009

zitiert: Erfurter Kommentar

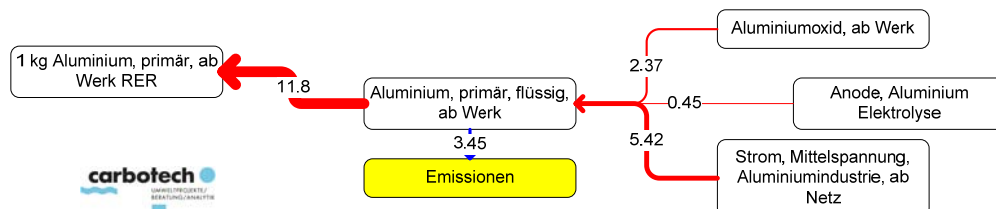
11 Anhang

11.1 Anhang 1: Fließbilder zu den CO₂-Bilanzen

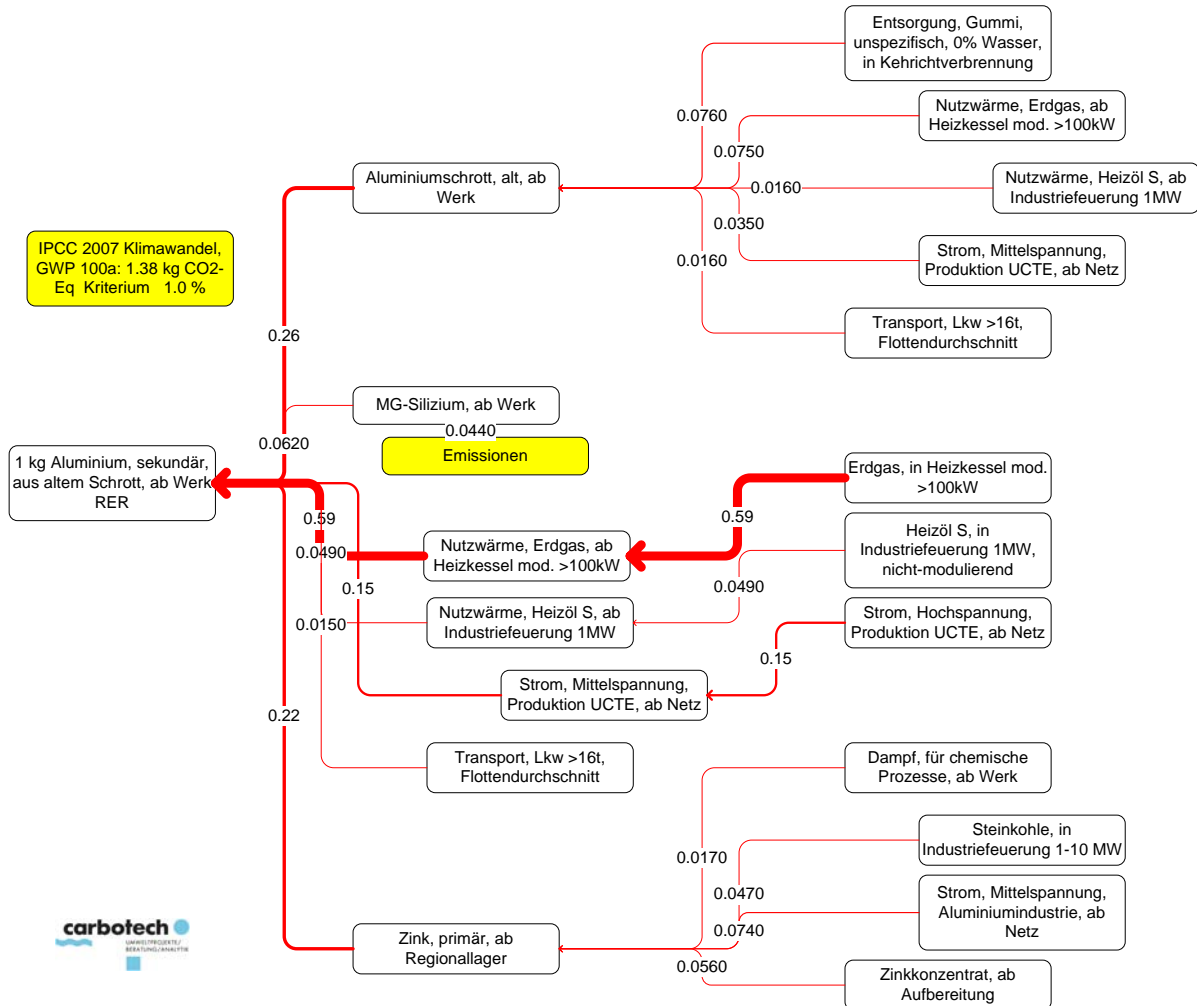
Glas (Verpackungsglas grün, hergestellt mit 84.8% Scherben)



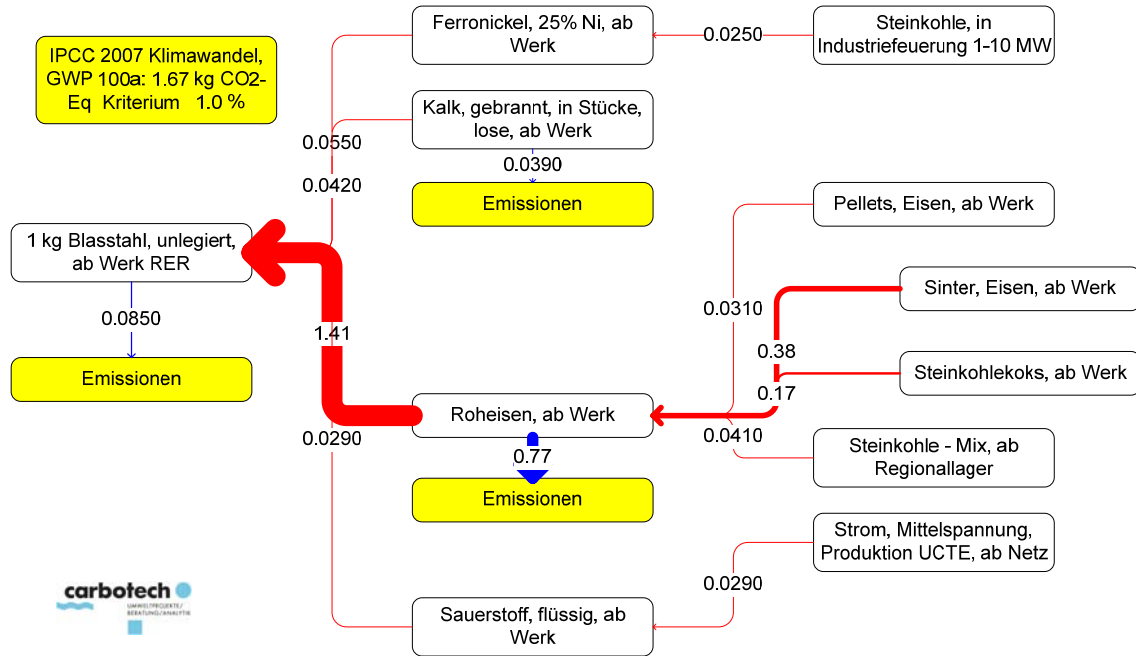
Aluminium, primär, ab Werk



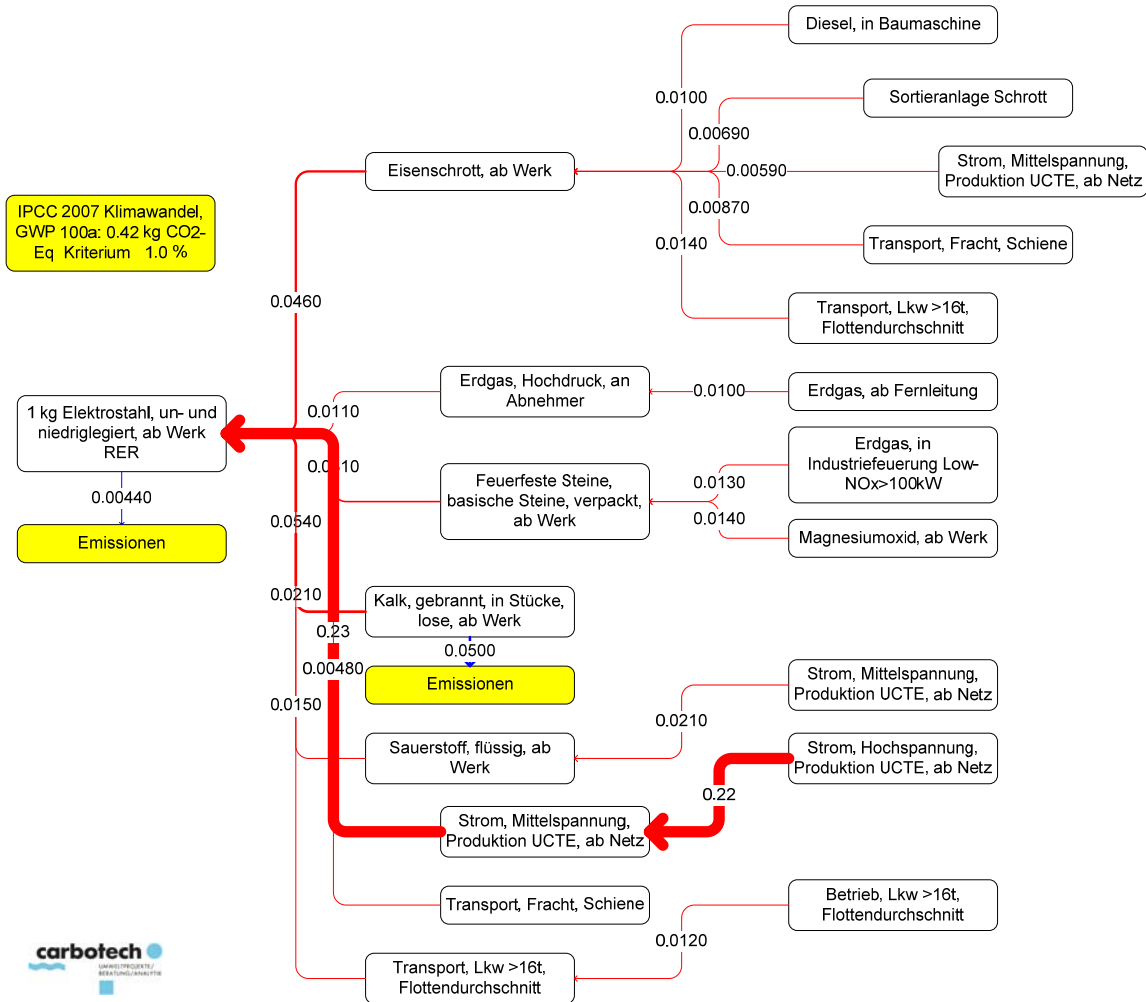
Aluminium, sekundär, aus altem Schrott ab Werk



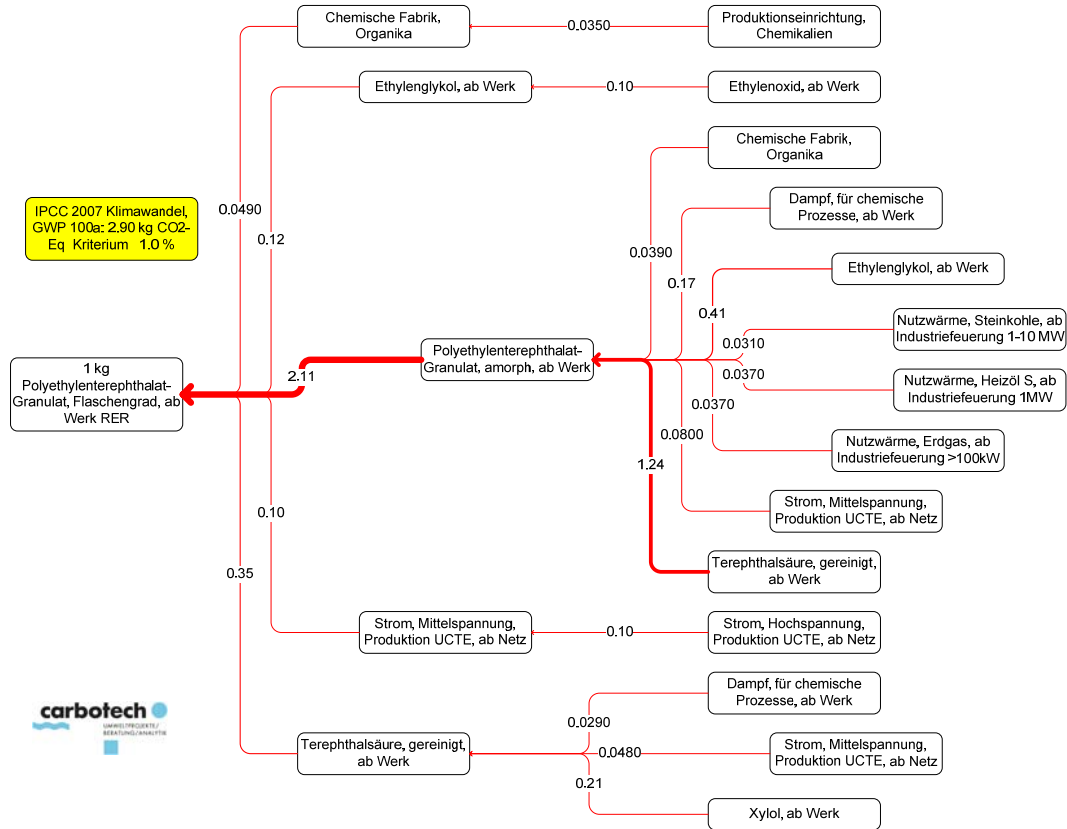
Sonstige Metalle, primär (Blasstahl für Weißblech)



Sonstige Metalle, sekundär (Elektrostahl für Weißblech)

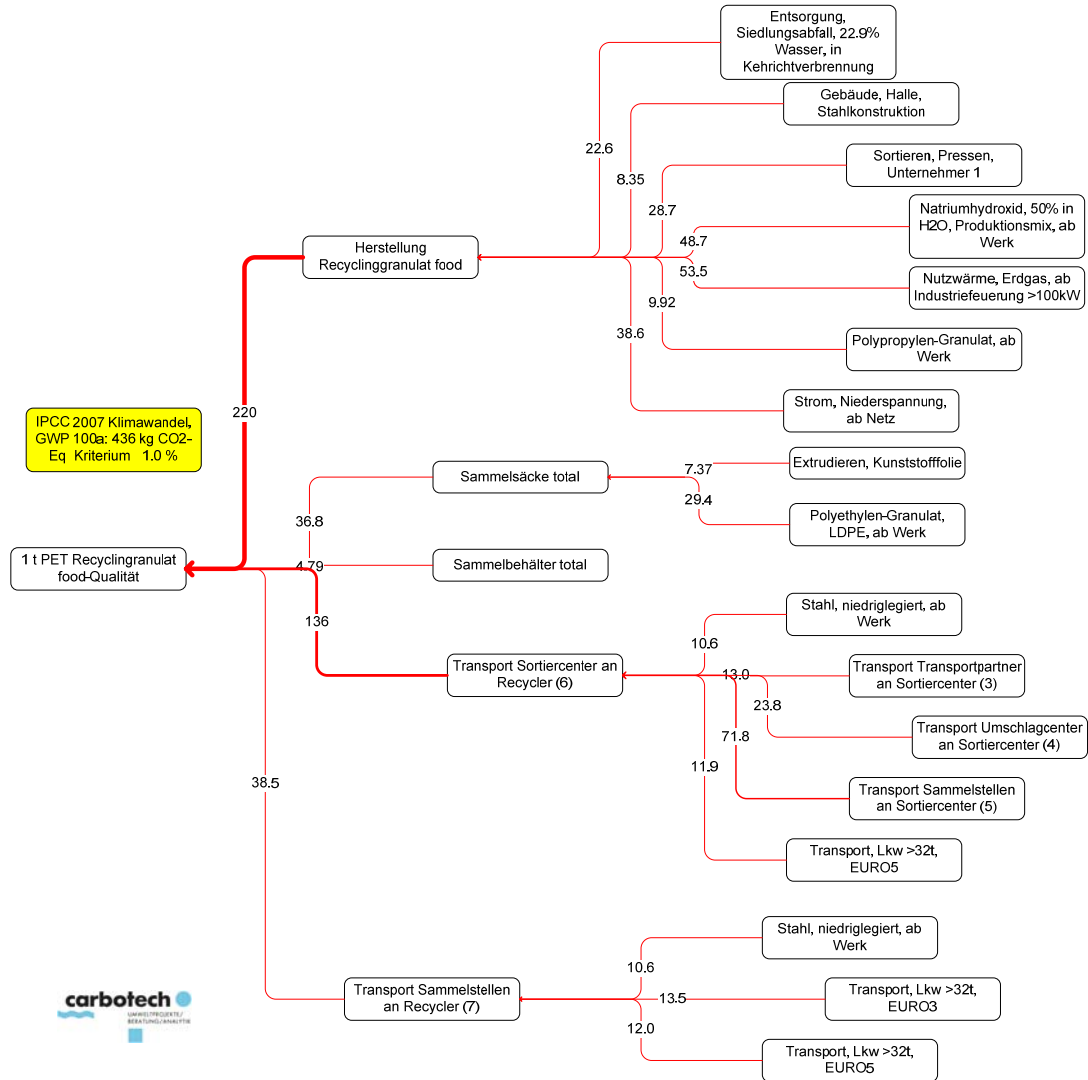


PET, primär (Polyethylenterephthalat-Granulat, Flaschengrad, ab Werk)

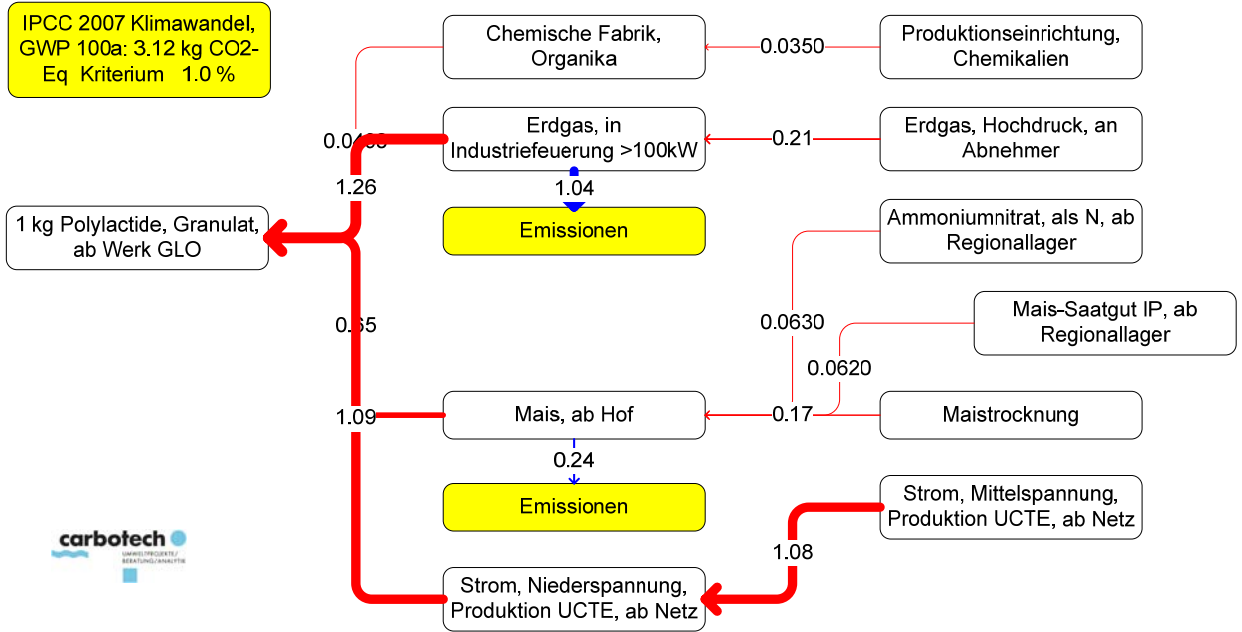


IPCC 2007 Klimawandel, GWP 100a: 2.90 kg CO₂-Eq Kriterium 1.0 %

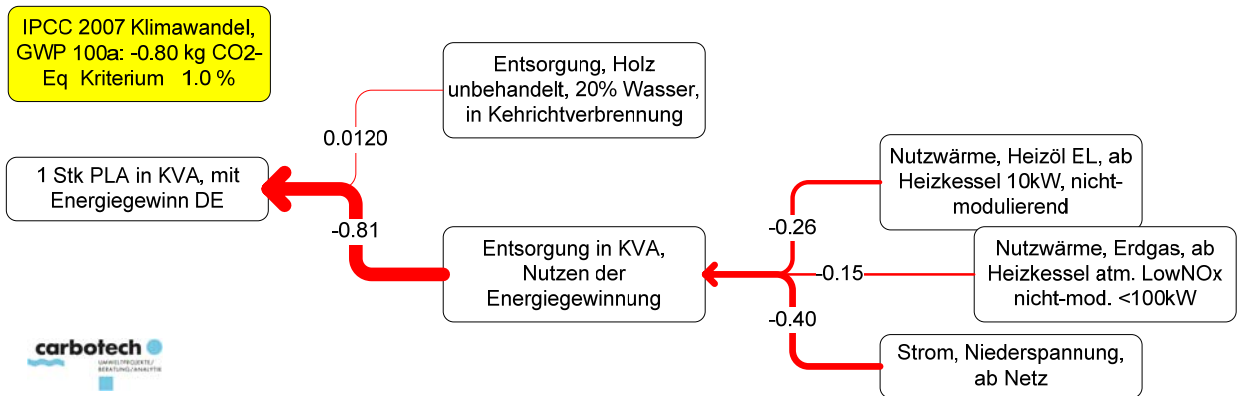
PET, sekundär (Polyethylenterephthalat-Recyclinggranulat)



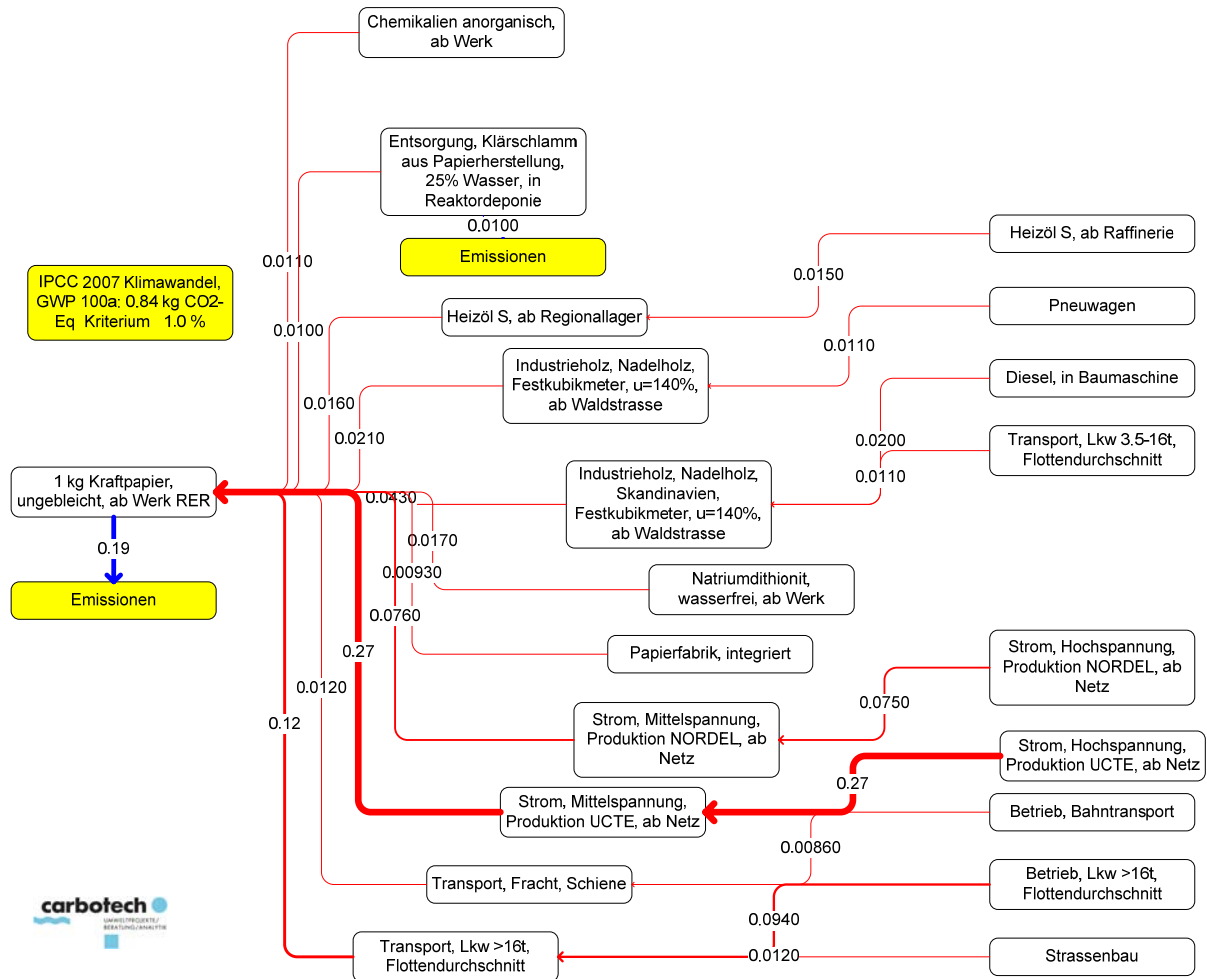
PLA, primär (Polyactide, Herstellung Granulat)



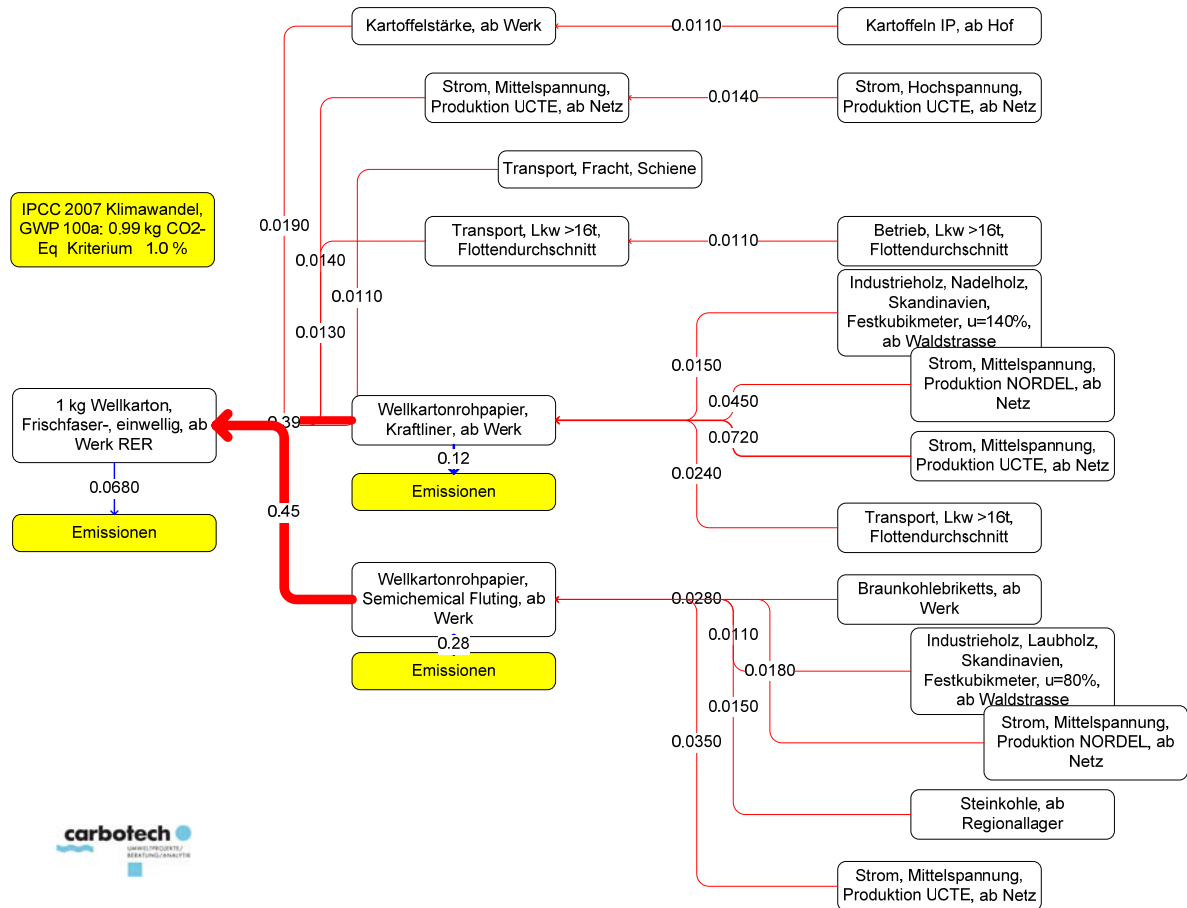
PLA, NAWARO-Gutschrift (Abschätzung auf Grundlage der energetischen Nutzung in einer MVA)



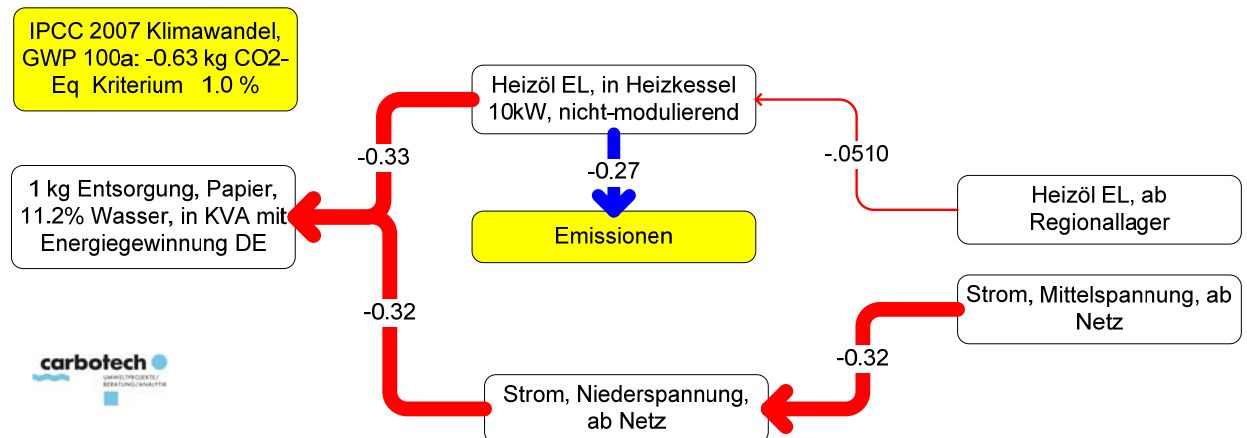
Papier / Pappe, primär (Kraftpapier, ungebleicht)



Papier / Pappe, primär (Wellkarton, Frischfaser)



Papier /Pappe, NAWARO-Gutschrift (Abschätzung auf Grundlage der energetischen Nutzung in einer MVA)



11.2 Anhang 2: Datengrundlagen zur Beschreibung der Ist-Situation

Bilanzierte Füllmengen, Verpackungsarten, Umlaufzahlen, Behältergrößen und Massen für die Getränkegruppen Bier, Wasser und Wein im Jahr 2007 [GVM 2009]

	Füllmenge	Umläufe	durchschn.	Masse	Masse
	gesamt		Beh.vol.	je Beh.	gesamt
	Mio. l		l	g/l	Mg
Bier, gesamt	7.384				
Glasmehrweg	6.348	19	0,5	44	278.677
Glaseinweg	146	1	0,5	343	100.283
Dosen (WB)	360	1	0,5	34	24.343
Großdosen (WB)*	38				
PET Einweg	491	1	0,5	34	33.114
Bier, Bilanz	7.346				436.417
Wasser, gesamt	13.253				
Glasmehrweg	3.787	53	0,7	20	76.967
Glaseinweg	13	1	0,7	564	10.639
PET Mehrweg	1.855	15	1,0	8	14.713
PET Rücklauf	891	1	1,0	34	30.640
PET Einweg	6.662	1	1,2	34	224.395
Dosen (WB)	0	1	0,5	34	27
Getränkarton	45	1	1,0	28	1.263
Bag-in-Box*	0				
Kunststoffbecher*	0				
Wasser, Bilanz	13.253				358.644
Wein, gesamt	1.590				
Glasmehrweg	260	15	1,0	42	10.976
Glaseinweg	1.236	1	1,0	481	594.660
Getränkarton	79	1	1,0	28	2.196
Bag-in-Box*	15				
Wein, Bilanz	1.575				607.833

Bilanzierte Füllmengen, Verpackungsarten, Umlaufzahlen, Behältergrößen und Massen für die Getränkegruppen Getränke mit CO₂ und Getränke ohne CO₂ im Jahr 2007 [GVM 2009]

	Füllmenge	Umläufe	durchschn.	Masse	Masse
	gesamt		Beh.vol.	je Beh.	gesamt
	Mio. l		l	g/l	Mg
Getr. mit CO₂, gesamt	9.107				
Glasmehrweg	1.229	31	0,5	29	35.068
Glaseinweg	17	1	0,5	343	11.669
PET Mehrweg	2.268	14	0,5	13	29.802
PET Rücklauf	151	1	1,0	34	5.200
PET Einweg	5.165	1	0,5	34	348.120
Dosen (WB)	277	1	0,5	34	18.712
Getr. mit CO₂, Bilanz	9.107				448.571
Getr. ohne CO₂, gesamt	5.778				
Glasmehrweg	702	46	0,7	24	17.119
Glaseinweg	117	1	1,0	616	72.342
PET Mehrweg	47	13	1,0	9	403
PET Einweg	2.179	1	1,2	34	73.386
Dosen (WB)	2	1	0,5	34	162
Getränkarton	2.629	1	1,0	28	73.259
<i>Bag-in-Box*</i>	17				
<i>Standbeutel*</i>	84				
<i>Kunststoffbecher*</i>	2				
Getr. ohne CO₂, Bilanz	5.675				236.671

* Nicht bilanziert

Beh.: Behältnis

Vol.: Volumen

Füllmenge, gesamt: Gesamte Füllmenge dieser Getränkegruppe nach [GVM 2009]

Füllmenge, Bilanz: Füllmenge dieser Getränkegruppe, die in der Bilanz berücksichtigt wird

Getr. mit CO₂: Limonaden etc.

Getr. ohne CO₂: Säfte etc.

Verteilung zwischen PET Mehrweg, PET Rücklauf und PET Einweg nach [GfK 2009a]

Bilanzierte Massen - gesamt und einzelne Materialien - nach Getränkegruppe und Verpackungsart eigene Berechnungen nach [GVM 2009, UBA 2002, IFEU 2004 bis 2008] für das Jahr 2007

	Glas	PU	PET	HDPE	Papier	Weiß-blech	Alu	PP	Material gesamt
	Mg	Mg	Mg	Mg	Mg	Mg	Mg	Mg	Mg
Bier									
Glasmehrweg	238.050	0	0	0	12.696	27.931	0	0	278.677
Glaseinweg	99.348	0	0	0	292	643	0	0	100.283
Dosen (WB)	0	0	0	0	0	22.254	2.089	0	24.343
PET Einweg	0	0	29.478	2.653	983	0	0	0	33.114
Wasser									
Glasmehrweg	59.766	0	0	6.924	5.409	0	4.868	0	76.967
Glaseinweg	10.560	0	0	60	19	0	0	0	10.639
PET Mehrweg	0	0	7.666	5.935	0	0	0	1.113	14.713
PET Rücklauf	0	0	27.166	2.138	1.336	0	0	0	30.640
PET Einweg	0	0	200.412	20.385	1.865	0	0	1.732	224.395
Dosen (WB)	0	0	0	0	0	25	2	0	27
Getr. mit CO₂									
Glasmehrweg	28.922	0	0	0	2.458	0	3.688	0	35.068
Glaseinweg	11.560	0	0	0	34	75	0	0	11.669
PET Mehrweg	0	0	13.929	4.535	0	0	0	11.338	29.802
PET Rücklauf	0	0	4.611	363	227	0	0	0	5.200
PET Einweg	0	0	309.899	27.891	10.330	0	0	0	348.120
Dosen (WB)	0	0	0	0	0	17.106	1.605	0	18.712
Getr. ohne CO₂									
Glasmehrweg	12.910	0	0	3.207	1.002	0	0	0	17.119
Glaseinweg	71.614	0	0	493	235	0	0	0	72.342
PET Mehrweg	0	0	226	149	0	0	0	28	403
PET Einweg	0	0	65.543	6.667	610	0	0	566	73.386
Dosen (WB)	0	0	0	0	0	148	14	0	162
Getränkekarton	0	0	0	15.850	53.834	0	3.575	0	73.259
Wein									
Glasmehrweg	10.716	0	0	0	260	0	0	0	10.976
Glaseinweg	593.424	0	0	0	1.236	0	0	0	594.660
Getränkekarton	0	0	0	475	1.614	0	107	0	2.196
Summe	1.136.870	0	658.929	97.999	95.368	68.182	16.010	14.777	2.088.135